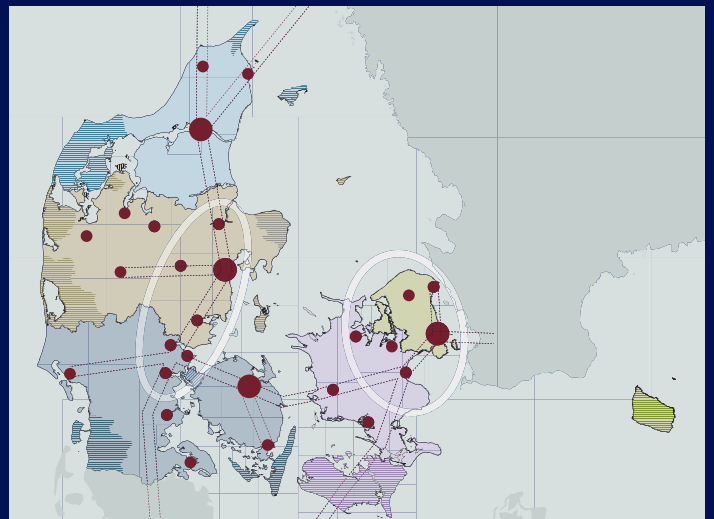


Landsplanredegørelse 2006

Det nye Danmarkskort

– planlægning under nye vilkår



Landsplanredegørelse 2006

Det nye Danmarkskort

– planlægning under nye vilkår

Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår

Landsplanredegørelse 2006

Udgivet af Miljøministeriet

Redaktion:

Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanområdet

Rentegning af kort:

Nina Kampmann, Etcetera Design

Rentegning af figurer:

Lars H. Olesen, Xpress Reklame

Foto:

Polfoto, s. 41, 48tv, 49th, 56, 57th, 62th, 67, 73, 84

Scanpix, s. 28, 29tv, 48th, 49tv, 57tv, 88th, 93

Lisbet Damtoft Andersen, s. 63tv, 83tv

Frederikke Friderichsen, s. 7

Vibeke Jørgensen, s. 78

Finn Larsen, s. 55 (*Billedet er udlånt af Vejdirektoratet*)

Henrik Larsen, s. 29th

Ole Malling, s. 30, 51, 64, 79, 87

Ib Nord Nielsen, s. 82th, 83th

Per Stadil Nielsen, s. 80

Skov- og Naturstyrelsen, s. 89tv

Malene Wiinblad, s. 58, 88tv

Jan Koefod Winther, s. 6-7, 24-25, 42-43, 68-69, 91

Lisbeth Øhrgaard, s. 23, 50, 62tv, 63th, 72, 82tv, 90, 101

Aalborg Kommune, s. 60

Grafisk tilrettelæggelse:

Page Leroy-Cruce

Tryk:

Schultz Grafisk

Papir:

Cyclus

1. oplag:

3.000

ISBN:

87-7279-713-4

Redegørelsen kan læses på:

www.skovognatur.dk

Redegørelsen fås ved henvendelse til:

Frontlinien

Rentemestervej 8

2400 København NV

Telefon: 70 12 02 11

E-mail: frontlinien@frontlinien.dk

© Miljøministeriet, 2006

Publikationen kan citeres med kildeangivelse.

Indhold

Forord	4
Det nye Danmark – sammenfatning	10
Kapitel 1: Det nye Danmarkskort	26
Kommunalreformen giver nye udfordringer	27
Danmarkskortet under forandring	34
Kapitel 2: Landsplanpolitik med regional karakter	44
Hovedstadsområdet og Øresundsregionen	45
Sjælland – et sammenhængende arbejdsmarked	53
Østjylland – bybåndet fra Randers til Kolding	54
De mellemstore byregioner	59
Yderområder	62
Kapitel 3: Nationale politiske forudsætninger	70
Erhvervspolitik og de globale udfordringer	71
Godstransport	73
By- og bosætningspolitik	75
Det åbne land	79
Turisme med kvalitet og planlægning	87
EU's politik for fysisk planlægning	91
Høringsvar til forslag til landsplanredegørelse	94
Litteratur	102
Noter	104

Forord

Det har været en stor positiv oplevelse for mig at se og høre reaktionerne på forslaget til landsplanredegørelse. Hvis man gik og troede, at danske kommuner ikke interesserer sig for at planlægge for kvalitet i vores omgivelser, dementerer høringsvarene det i den grad. Der er tvært imod stor opbakning til grundsynspunktet om, at Danmark kun vedbliver at være et smukt og velfungerende land, hvis vi bevidst og offensivt planlægger for det. Det smukke land bevarer ikke sig selv. Det kræver politisk vilje og mod til at stå fast på nogle overordnede prioriteringer og principper. Der er derfor god grund til at sige tak til alle, der har taget del i debatten, siden jeg fremlagde forslaget til landsplanredegørelse "Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår" i begyndelsen af marts.

Det er især glædeligt at se, at så mange af de nye sammenlægningsudvalg har trodset travlheden op til kommunalreformens ikrafttræden og bidraget til debatten. Også alle fem forberedelsesudvalg til de nye regioner har fundet tid til at indsende konstruktive bemærkninger til forslaget. Det tegner godt for fremtiden og det nye samarbejde, både inden for de nye regioner og mellem stat og kommune. I den forbindelse er jeg glad for de mange hørings svar, som bakker op om landsplanredegørelsens udmelding om fremtidens mere dialogprægede samarbejde. I stedet for at gribe til vetoer fra statens side mod kommuneplanlægningen er det vigtigt, at vi kan få etableret et frugtbart klima, hvor vi på et tidligt tidspunkt i processen kan få drøftet problemstillingen – og hvor kommunerne på baggrund af nogle overordnede principper for udviklingen har et klart defineret råderum til den lokale planlægning.

I høringsperioden har diskussionen om landsplanredegørelsen og dermed om den fremtidige indretning af Danmark været meget bred, og den kom til at handle om meget mere end de rent fysiske strukturer. Planlægningen af vores omgivelser kan naturligvis ikke stå alene. Uddannelsesforhold, erhvervsudvikling og støtte til f.eks. innovation har stor betydning. Elementer som regeringen i andre redegørelser er meget opmærksomme på. Men det er ofte, når vi ser på de fysiske strukturer, at

vi bliver opmærksomme på, hvilke roller de forskellige egne eller byer har og skal have i fremtiden. Det er vigtigt at gøre sig klart, at væksten er af forskellig karakter rundt om i landet - om det nu drejer sig om storbyer, mellemstore byer eller yderområder. Derfor peger landsplanredegørelsen også på, at udviklingen bør ske på de enkelte områders egne præmisser.

Derudover indeholder flere af høringssvarene konkrete forslag inden for andre ministeriers område – disse forslag vil jeg sørge for bliver videreformidlet til de rette ministerier til inspiration og eventuel opfølgning. Dertil kommer, at de mange konstruktive indlæg også kan bruges i andre sammenhænge indenfor natur og miljøplanlægningen.

Med kommunalreformen sker der en fornyelse af planlægningen med øgede centrale frihedsgrader til kommunerne kombineret med en mere markant central planlægning. Kommunalreformen forudsætter et fortsat højt beskyttelsesniveau for naturen, miljøet og landskabet. I forslaget til landsplanredegørelse fremlagde jeg derfor fem pejlemærker, som skal gælde for den fysiske planlægning i Danmark:

- Der skal være forskel på land og by.
- Udviklingen skal komme hele Danmark til gode.
- Planlægningen skal basere sig på respekt for byernes identitet, naturen, miljøet og landskabet.
- Fysisk planlægning og investeringer i infrastruktur skal spille tæt sammen.
- Den fysiske planlægning skal være helhedsorienteret.

Jeg har med glæde noteret mig, at de fem pejlemærker er blevet overordentlig godt modtaget. I høringssvarene findes særdeles stor opbakning til bl.a. en genoplivning af det klassiske planprincip om at fastholde en adskillelse mellem land og by.

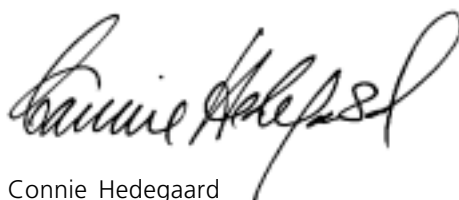
Det er afgørende for mig, at planlægningen bruges til at holde fast i de danske styrkepositioner. Det er der heldigvis mange, der er enige i. I en række høringssvar bifaldes således målsætningen om, at vi skal turde satse på det, som har kvalitet – både i byen, på landet og i landskabet. Gode og velfungerende byer at arbejde og leve i, åbne landskaber og sammenhængende naturområder, som vi kan færdes og udfolde os i. Kvaliteterne kan og skal være forskellige rundt om i landet. Vi skal ikke gøre Danmark ens.

Vi skal til stadighed søge den bedst mulige balance mellem aktiviteter og hensynet til naturen, miljøet og landskabet i de enkelte egne. Jeg ser derfor frem til resultaterne af de seks initiativer, som Miljøministeriet nu i samarbejde med kommuner, regioner og andre vil igangsætte. Det drejer sig om initiativer, som skal:

- sikre velbeliggende arealer til erhverv, boliger og fritid i hovedstadsområdet,
- sikre en velfungerende sammenhæng mellem byvækst og infrastruktur på Sjælland,
- udbygge bybåndet mellem Randers og Kolding og sikre landskaberne mellem byerne,

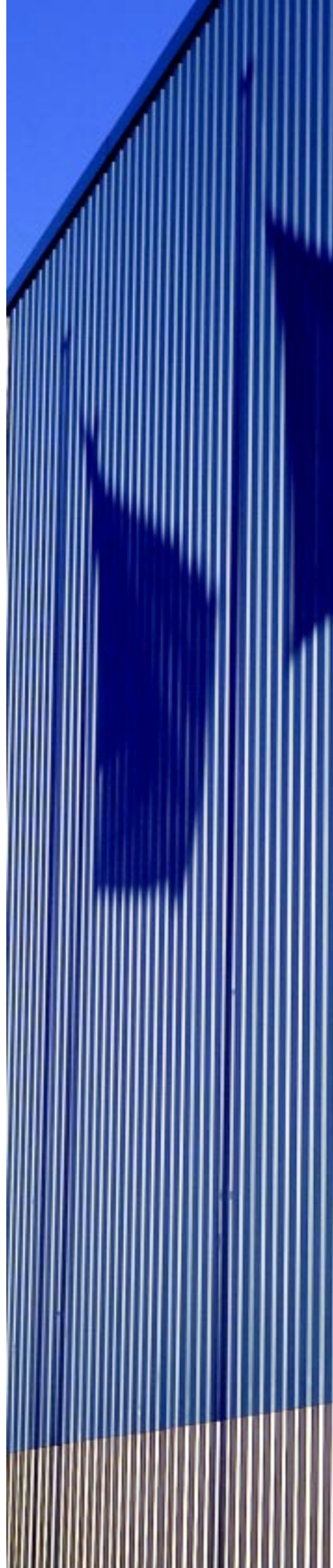
- opbygge bynetværk som rammer om vækst og innovation i de mellemstore byregioner,
- styrke udviklingen i yderområder bl.a. gennem dialogprojekter, der bygger på lokale styrker og naturgivne kvaliteter,
- belyse landsbyernes rolle i de nye kommuner og analysere barrierer for landsbyernes udvikling, baseret på stedets kvaliteter og lokalbefolkningens medvirken.

Det er regeringens håb, at landsplanredegørelsen 2006 vil fungere som et godt udgangspunkt for arbejdet med de nye kommuneplaner og regionale udviklingsplaner og være en god inspiration til det nye samarbejde mellem staten, regionerne og kommunerne efter ikrafttrædelsen af kommunalreformen.



Connie Hedegaard
Miljøminister

FORORD





An aerial photograph of a rural landscape. A white road curves through the center of the image. To the left of the road, there are several large agricultural fields. One field in the bottom left corner is filled with rows of green corn plants. Other fields are brown and show signs of being recently plowed or harvested, with visible tire tracks. A blue tractor is visible on the road, moving away from the viewer. The overall scene depicts a typical agricultural region in Denmark.

Det nye Danmark

Det nye Danmark

– sammenfatning

Verden åbner sig

– Den fysiske planlægning skal være med til at ruste os til forandringer

Verden åbner sig. Vi handler mere med andre lande. Vi kommunikerer på tværs af grænserne. Vi investerer i udlandet. Arbejdspladser flytter mellem lande. Danmark er godt rustet til at møde forandringerne. Men hvis globaliseringen også fremover skal have positiv effekt på Danmark og dansk økonomi, skal vi styrke vores evne til at skabe innovation og udvikle værdiskabende løsninger, der ikke så let kan kopieres. Det slog regeringen fast i regeringsgrundlaget "Nye mål" fra 2005.

Innovation og værdiskabende løsninger kræver høj kvalitet i vores uddannelser, forskningsindsatser og iværksætttermiljøer. Og så stiller det krav til den fysiske planlægning, der skal bevare Danmarks særpræg og natur og samtidig skabe attraktive rammer, som f.eks. virksomheder, vidensinstitutioner og arbejdskraft tiltrækkes af og trives i.

God fysisk planlægning er afgørende for, hvordan danskerne oplever hverdagen. I årtier har den fysiske planlægning skabt sammenhænge i hverdagens arbejds-, fritids- og familieliv rundt omkring i landet. Planlægningen har skabt rammer, som har sikret byudvikling med liv i byerne, indkøbsmuligheder tæt på bopælen, fremkommelighed for erhvervsliv og pendlere og meget mere.

Fremtidens kommunale planlægning skal fortsat sikre disse sammenhænge for kommunens borgere og virksomheder. Men derudover får kommunerne med kommunalreformen sammen med regionerne og de regionale vækstfora et større ansvar for at sikre, at der bliver skabt regional vækst og ikke mindst for, at Danmark er rustet til at klare sig i den skærpede globale konkurrence. Den statslige indsats gør det ikke alene.



Den danske fysiske planlægning – med dens respekt for naturen og miljøet, tydelig forskel på by og land og sammenhæng mellem bolig, erhverv og infrastruktur – giver Danmark en god position i den globale konkurrence. Ifølge en rapport fra Nordisk Ministerråd er netop respekten for naturen og miljøet en af de centrale årsager til, at de nordiske lande klarer sig flot i sammenligning med andre lande, når det handler om konkurrenceevne, anvendelse af teknologi og kreativitet. Den fysiske planlægning skal således fortsat bidrage til at sikre en bæredygtig udvikling.

Figur A: Globaliseringen påvirker og ændrer vilkårene for den strategiske og fysiske planlægning i Danmark.

I vidensamfundet spiller byerne en hovedrolle. Hvis Danmark skal styrke sin globale position, må vi skabe byer, der kan klare sig i europæisk sammenhæng. Byerne skal trække væksten, men samtidig sørge for, at denne vækst kommer hele landet til gode.

I og omkring byerne betyder det bl.a., at der sættes fokus på at skabe øget kvalitet i bolig- og byudviklingen, og at dette ses i sammenhæng med at skabe fleksible transportforhold uden trængsel, skabe let adgang til natur- og kulturoplevelser og skabe fortsat balance mellem vækst og natur- og miljøbeskyttelse.

I de områder af landet, hvor befolkningsgrundlaget er tyndere og mere spredt, er vækstbetingelserne ofte vanskeligere. Derfor skal bl.a. regionerne og de regionale vækstfora i samarbejde med kommunerne bygge bro fra byerne til land- og yderområder, således at alle egne af Danmark bliver en integreret del af udviklingen og væksten – f.eks. via innovation i fødevarerhvervet. Derudover har regeringen allerede givet muligheder for at styrke særlige erhvervsudviklingsmuligheder i yderområderne, f.eks. via prioritering af strukturfondsmidler og gennem udlæg af flere sommerhusgrunde. Og så skal vi blive endnu bedre til at udnytte de potentialer, der ofte ligger i den natur, det miljø og de landskaber, mange af yderområderne er begunstiget med.

Behov for fælles retning

– Balancen mellem lokale og nationale hensyn

Med kommunalreformen får de nye, større kommuner nye kompetencer og et øget råderum, også på planområdet. Kommunerne har overtaget plankompetencen for det åbne land og får dermed ansvaret for at skabe helhed i den fysiske planlægning. Kommunalreformen åbner med andre ord op for, at de nye kommuner i højere grad kan præge udviklingen ud fra deres kendskab til lokale styrker, udfordringer og praktiske forhold.

Samtidig er det vigtigt, at denne planlægning foregår ud fra samme grundprincipper i hele landet. Det skal sikre en ensartet administration. Udviklingsbetingelserne er imidlertid forskellige rundt omkring i landet. Derfor lægger denne landsplanredegørelse op til en differentieret planlægning og peger på overordnede forskelle i vækstbetingelserne i fem forskellige områder af landet. Landsplanredegørelsen beskriver således aktuelle udviklingstendenser, der har betydning for den fremtidige planlægning, og fremlægger regeringens syn på, hvordan disse tendenser skal og kan tackles forskelligt.

Den differentierede planlægning skal således finde en ny og afgørende balance mellem på den ene side lokale udviklingsmuligheder, og på den anden side fællesskab hvad angår retning og principper.

Landsplanredegørelsen er et første vigtigt element i arbejdet med at finde denne balance. Andre vigtige dele bliver den løbende dialog mellem Miljøministeriet og de nye kommuner, samt oversigten over statslige interesser i kommuneplanlægningen, som Miljøministeriet udsender i løbet af 2006. Endelig udstedes der et landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning. Det sker efter en forudgående offentlig debatperiode i efteråret 2006.

Regeringen lægger desuden op til nye dialogprojekter med landets kommuner og de nye regioner om udmøntningen af de overordnede og generelle principper for den fysiske planlægning i Danmark.

Planlægning for et land i vækst

– Regeringens vision for den fysiske udvikling

Landsplanredegørelse 2006 er regeringens vision for den fysiske udvikling i Danmark. For at sikre sammenhæng mellem den decentrale planlægning i kommunerne og den centrale planlægning er der fem pejlemærker for den fysiske planlægning. Pejlemærkerne skal hjælpe til at skabe det land, vi ønsker:

Der skal være forskel på by og land

I mange vækstområder sker der en gradvis nedbrydning af grænserne mellem by og land. Når først en by har brudt landskabet, er æstetikken ændret for altid. Den udvikling skal styres. Vi skal undgå utilsigtet byspredning.

Åbne landskaber, natur og kulturlandskaber er afgørende for vores muligheder for at sikre danskerne gode levevilkår og for i fremtiden at kunne tiltrække virksom-

heder, arbejdskraft og turister. Samtidig er adgang til natur og stille landskaber i nærheden af byerne vigtig for flertallet af danskerne.

Ingen skal være i tvivl om, hvor byen slutter, og det åbne land begynder. Hvor der bygges, skal der bygges relativt tæt, så andre områder kan friholdes. Det er vigtigt, at byerne – og især storbyerne – bevarer deres tæthed og dermed deres bymæssige kvaliteter og byidentitet.

Der skal være muligheder både for dem, som vil leve et hektisk storbyliv, og for dem, som vil leve et mere stille liv på landet. Ro og stilhed er en knap ressource, der skal værnes om, og bør også i fremtiden være et alment gode og en kvalitet, som alle kan opleve, uanset hvor man bor. Det er en udfordring i et lille land. Den fysiske planlægning skal sikre mangfoldighed og fortsat forhindre, at det hele flyder sammen.

Udviklingen skal komme hele landet til gode

En stærk og konkurrencedygtig hovedstad er en vigtig forudsætning for Danmarks udvikling. Danmark skal have en hovedstad, der kan tiltrække virksomheder, arbejdspladser og arbejdskraft i global konkurrence. Planlægningsmæssigt må vi sikre optimale rammer for hovedstaden i den internationale konkurrence, og vi må i planlægningen have viljen til at give København og Øresundsregionen de fornødne muligheder og den fornødne volumen.

Men også andre af landets store byregioner som f.eks. Århus og Trekantområdet har internationale styrkepositioner i vidensamfundet. Det er afgørende for vækstmulighederne i hele landet, at de store byregioners styrkepositioner udnyttes og videreudvikles.

Med de nye og større kommuner – ikke mindst i de tyndt befolkede egne af landet, hvor kommunerne bliver geografisk meget store – kan bl.a. satsning på en kvalitativ udvikling af naturen og kulturen give nye styrker.

De fem nye regioner har størrelse og pondus til at sætte kræfter bag indsatsen. Det er regionernes planlægningsmæssige ansvar at forholde sig til, hvordan erhverv, boliger og natur udvikles i regionen.

Planlægningen skal basere sig på respekt for naturen og miljøet

Planlægningen skal sikre den bedst mulige tilstand for natur og miljø. Naturen og miljøet er et vigtigt aktiv for Danmark. Derfor skal der værnes om kysterne og det åbne land. Vi skal have en robust natur, der hænger sammen på tværs af administrative grænser, og vi skal sikre landskabstræk, der fortsat kan strække sig over store geografiske afstande. Kommunerne skal derfor i deres planlægning for naturen og miljøet inddrage både det nære perspektiv og gå på tværs af administrative grænser.

Naturen, de landskabelige og de kulturmiljømæssige værdier, kan bruges aktivt til at fremme Danmarks udviklingsmuligheder. Udviklingen skal ske i respekt for disse værdier, så de ikke går tabt, men udvikles kvalitativt. I mange egne af landet er der store uudnyttede byggemuligheder i gældende planer, som rækker til mange års forventede behov. Der skal fortsat satses på byomdannelse i stedet for at tage

nyt land ind. Kommunerne skal i løbende dialog med Miljøministeriet sikre balancen mellem benyttelse og beskyttelse af naturen og landskabet.

Jordbrugserhvervene har stor indflydelse på mange landdistrikters udvikling. Udover at producere fødevarer samt bidrage til økonomien og beskæftigelsen skal de i højere grad end tidligere varetage brede natur-, miljø- og nabohensyn. Kommunerne og regionerne skal derfor i deres planlægning sikre, at jordbrugserhvervene har muligheder for en fortsat udvikling i en bæredygtig retning. En ny og tidssvarende miljøregulering af husdyrproduktionen fra januar 2007 skal understøtte dette, så der kan opnås den mest hensigtsmæssige lokalisering af fremtidens landbrug i forhold til naboer, natur og landskab. Hertil kommer udfordringen med at få indpasset landbrugets nye, store produktionsanlæg, som i de kommende år vil erstatte og overflødiggøre mange af de eksisterende landbrugsbygninger.

Fysisk planlægning og investeringer i infrastruktur skal spille sammen

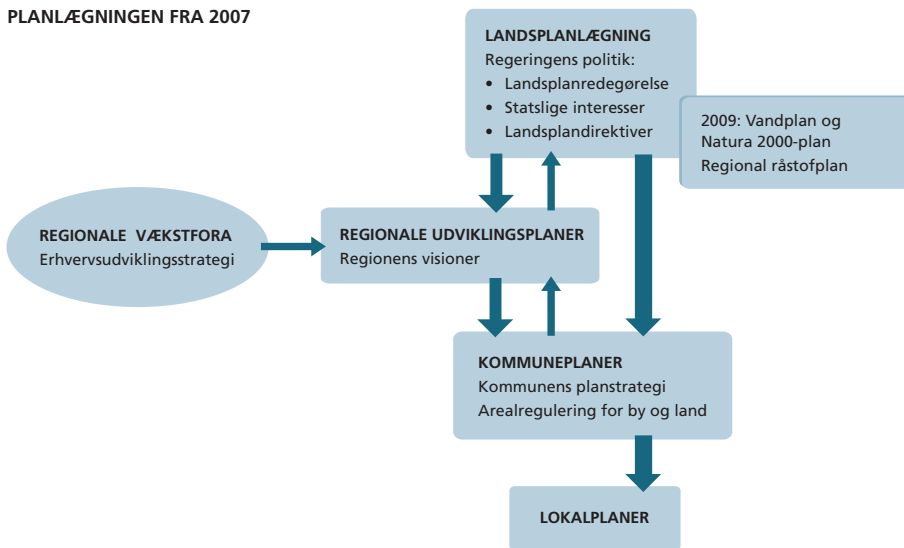
Den økonomiske udvikling og øget velstand medfører et øget pres på infrastrukturen. En velfungerende infrastruktur uden store trængselsproblemer er en vigtig konkurrenceparameter i den globale konkurrence. Med f.eks. Københavns Lufthavn, Århus Havn, transportcentre i Taulov og Padborg, Copenhagen-Malmø Port, det tætte net af motorveje og jernbaner, de faste forbindelser over Øresund og Storebælt og den københavnske metro har Danmark et godt udgangspunkt.

Den fremtidige fysiske planlægning skal være med til at sikre, at byerne udvikler sig, hvor den kollektive trafik eller transportinvesteringer i øvrigt kan understøtte udviklingen. Det betyder, at store kontorarbejdspladser, uddannelsesinstitutioner og andre rejsemål, som tiltrækker arbejdskraft og besøgende fra et stort opland, skal lokaliseres, så det er let at komme dertil med kollektiv transport. Desuden skal udlæg af nye erhvervsarealer langs motorvejene begrænses og primært reserveres til transporttunge virksomheder.

Den fysiske planlægning skal være helhedsorienteret

Med kommunalreformen er en række kommuner blevet større. Det betyder, at der i de nye kommuneplaner skal tænkes i større helheder, som bl.a. omhandler funktionaliteten og livet i den enkelte by, samspillet mellem byerne, dynamikken mellem by og land i kommunen samt beskyttelsen af natur og miljø, der krydser kommunegrænser. Kommunernes størrelse og udviklingsønsker, regionernes udviklingsplaner og dialogen med Miljøministeriet om overordnede interesser skal tilsammen sikre, at lokalhensyn ikke modarbejder kvaliteten og helhedsorienteringen i planlægningen. Kommuneplanerne skal være med til at sikre et net af byer, der kan være levende centre for deres oplande. Byernes funktioner – kvaliteten, mulighederne og oplevelserne – bliver en vigtig udviklingsfaktor, som skal ofres stor opmærksomhed.

PLANLÆGNINGEN FRA 2007



Figur B: Det danske plansystem efter kommunalreformen.

Kommunernes nye ansvar

– Kommunalreformen giver kommunerne øget råderum

Kommunalreformen betyder nye vilkår for den fysiske planlægning. Fremover bliver det kommunernes opgave at oversætte de overordnede retningslinier og visioner til faktisk fysisk planlægning. Staten skal afstikke de overordnede retningslinier for planlægningen, mens regionerne – i samspil med kommunerne – vil fremlægge en vision i den regionale udviklingsplan for regionens udvikling med hensyn til den overordnede struktur, natur og miljø, erhverv inkl. turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur.

Kommunerne får således en fremtrædende plads i den fysiske planlægning. Kommunerne er ikke længere afhængige af, at en anden myndighed – hidtil amterne/HUR – først skal vedtage en plan, når de f.eks. ønsker at udlægge nye arealer til byvækst. Denne større fleksibilitet betyder, at der bliver bedre muligheder for at skabe mere helhedsorienterede løsninger på tværs af by og land. Med ændringen af planloven får kommunerne således ansvaret for at udarbejde en samlet og koordineret plan for arealanvendelsen i byen og det åbne land. Samtidig får kommunerne et øget ansvar for en række komplekse områder, som f.eks. beliggenheden af særligt forurenende virksomheder, affaldsanlæg, energianlæg m.v. Kommuneplanen skal på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen indeholde retningslinjer for en række emner, som hidtil er blevet varetaget i regionplanerne. Hertil kommer, at kommunerne overtager myndighedskompetencen efter en række sektorlove, bl.a. natur-, miljø- og vejlovgivningen. I fremtiden bliver det derfor kommunernes – og ikke som hidtil amternes – ansvar, at arealreguleringen sker i respekt for statens overordnede interesser.

Kommunerne får med de nye kompetencer en god mulighed for at tage helheds- og lokalhensyn i den fysiske planlægning inden for rammerne af de overordnede interesser. Den differentierede planlægning, der skaber udvikling ud fra lokale styrker, kompetencer og udfordringer, får bedre vilkår. Kommunernes mulighed for at vurdere, hvilken udvikling som er hensigtsmæssig, bliver qua deres størrelse bedre. Samtidig bliver råderummet for at realisere ideerne større. Det er imidlertid

også vigtigt, at kommunerne indbyrdes drøfter de emner i kommuneplanerne, som har en overordnet eller regional karakter. Vores værdifulde landskaber, natur og miljø følger sjældent kommunegrænserne og forudsætter derfor som oftest et tværkommunalt samarbejde.

Miljøministeriet lægger med denne landsplanredegørelse op til at styrke den løbende dialog med kommunerne om, hvad der er muligt og hensigtsmæssigt. Målsætningen er at etablere et samarbejde, der minimerer behovet for statslige indsigelser. Det skal dog samtidig understreges, at staten efter den ændrede planlov har fået pligt til at gøre indsigelse mod kommuneplaner, hvis de er i strid med de overordnede interesser.

Landsplanredegørelsen fremlægger en vision for hele landets fysiske udvikling og de internationale interesser i planlægningen i de forskellige dele af landet. Landsplanredegørelsen vil senere på året blive fulgt op af oversigten over konkrete statslige interesser i kommuneplanlægningen. Oversigten vil afspejle allerede eksisterende bindinger for kommuneplanlægningen på hele statens område og vil redegøre for de mere detaljerede rammer for kommunernes arbejde med kommuneplanlægningen og dermed for, hvilke hensyn kommunerne skal varetage i deres planer for at undgå en statslig indsigelse. Landsplandirektivet for Hovedstaden er det tredje plandokument, staten udsender i 2006. Det skal omsætte den ændrede planlovs særlige hovedstadsbestemmelser og de relevante dele af HUR's Regionplan 2005 til bindende regler for planlægningen i de 34 hovedstadskommuner.

Statens muligheder for at følge den lokale udvikling og for at forstå de lokale behov bliver styrket med kommunalreformen. Miljøministeriet opretter i alt syv nye statslige miljøcentre fordelt over hele landet, som skal sikre, at kommunerne varetager de overordnede interesser i deres kommuneplaner.

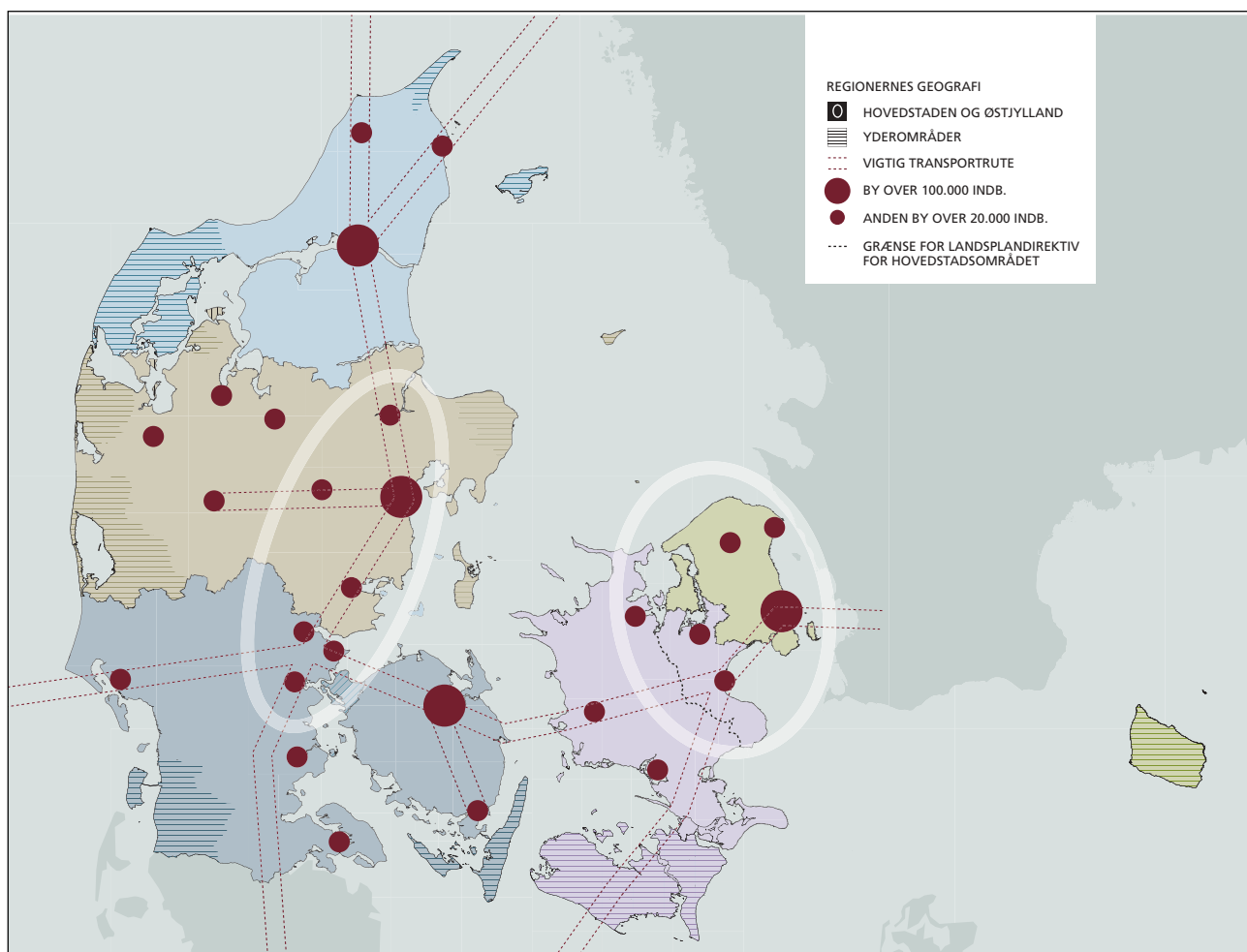
Udvikling i alle dele af landet

– Landsplanredegørelsens betydning for de forskellige dele af landet

Landsplanredegørelsen inddeler Danmark i fem typer af områder: Hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland, de mellemstore byregioner og yderområderne.

Inddelingen i fem typer af områder tjener til at sammenfatte de geografisk forskellige hovedproblemstillinger, som den fysiske planlægning står over for forskellige steder i landet. Disse problemstillinger er forskellige alt efter byernes størrelse, erhverv, relationerne mellem by og land og karakteren af de overordnede service- og erhvervsfunktioner, som de enkelte byer og områder opfylder nationalt og internationalt.

Danmark er således – set fra en geografisk vinkel som vist på figur C – inddelt i to storbyområder og en række mellemstore og små byer med deres oplande. Det østjyske område er på vej til at udvikle sig til en fælles funktionelt sammenhængende by. Sjælland er i dag et sammenhængende arbejdsmarked med København som centrum. Odense, Aalborg og en række mellemstore byer uden for storbyområderne er centre i hver deres opland, mens yderområderne ikke rummer byer med over 20.000 indbyggere.



De kommende administrative regioner går på tværs af denne geografi. De rummer alle en blanding af forskellige typer af større byer, mellemstore byer og yderområder. Det er fælles for de kommende regioner, at regionsrådene i samarbejde med regionens kommuner vil få et ansvar for at etablere sammenhænge mellem byerne og de forskellige typer af områder i hver region. Den regionale udviklingsplan skal afspejle den forpligtelse, regionerne har til at give en helhedsvurdering af fremtiden for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder.

Figur C: Regionernes geografi.

De to storbyregioner og en række andre vækstcentre udgør overordnet set udgangspunktet for den regionale dynamik. Der er behov for, at regionernes byer knyttes sammen i bynetværk, som tilsammen kan styrke den regionale konkurrenceevne i videnssamfundet. Bynetværkene vil på en gang kunne bidrage til, at de danske regioner vil komme til at stå stærkere internationalt, og til at sikre balancen i det samlede bysystem.

Regionernes udviklingsstrategier og kommunernes konkrete fysiske planlægning skal være i overensstemmelse med regeringens mål og forventninger til landets planlægningsmæssige udvikling. I det følgende ridses de vigtigste af regeringens mål og forventninger op med henblik på en fælles indsats i statens, regionernes og kommunernes fysiske planlægning i de fem forskellige typer af områder af landet.

Konkrete, statslige initiativer, der iværksættes i direkte forlængelse af Landsplan-redegørelsen 2006, er fremhævet efter hvert afsnit.



Hovedstadsområdet og Øresundsregionen

Det er en statslig prioritet, at den fysiske planlægning styrker hovedstadens internationale konkurrenceevne.

Hovedstadsområdet og Øresundsregionen har et godt udgangspunkt for at blive en dynamo for hele landet i den globale konkurrence mellem storbyer. Den vurdering deles af internationale undersøgelser. For at udnytte udviklingspotentialen i Øresundsregionen bør samarbejdet mellem den danske og den svenske side styrkes. Det er en national interesse, at Øresundsregionens og hovedstadsområdets internationale konkurrenceevne styrkes. På fire områder står hovedstadsområdet over for særlige planlægningsmæssige udfordringer:

De trafikale udfordringer og den fremtidige byudvikling: Regeringen ønsker at fastholde stationsnær lokalisering som overordnet princip. Mange steder i hovedstaden er der stigende trafikal trængsel, og der skal derfor bygges tæt omkring stationer i stedet for at sprede byudviklingen. Der er betydelige byggemuligheder ved velbetjente stationer, ligesom de eksisterende byomdannelses- og byudviklingsmuligheder i fingerbyen skal udnyttes. Langsigtede byudviklingspotentialer i fingerbyen skal vurderes. På længere sigt kan der blive tale om forlængelse af de eksisterende byfingre.

Omdannelse af erhvervsområder: Der bør ikke ske en unødigt udpresning af traditionelle erhverv fra velbeliggende erhvervsområder. Erhvervsområder bør nogle steder fornyes og i visse tilfælde omdannes. Miljøministeriet vil i forbindelse med landsplandirektivet for hovedstaden igangsætte en planlægningsproces med kommuner, der har behov for at omdanne ældre erhvervsområder.

Boligbyggeri: Der er pres på boligpriser og stor efterspørgsel efter boliggrunde. Alligevel er der fra regionplan 2001 stadig ca. 80.000 uudnyttede byggemuligheder – udover hvad der er udlagt med regionplan 2005. Det er regeringens mål, at hovedstaden skal rumme et rigt og varieret boligmarked.

Rekreative områder: Grønne områder, rekreative arealer og attraktive bymiljøer er en af de centrale forudsætninger for at tiltrække virksomheder, arbejdspladser og arbejdskraft. Kommunerne bør derfor vægte hensynet til landskabs-, natur- og kulturværdier højt.

Statslige initiativer som opfølgning på Landsplanredegørelse 2006:

Miljøministeriet, Transport- og Energiministeriet og Københavns Kommune vil nedsætte en arbejdsgruppe, som skal belyse mulig langsigtet byudvikling og trafikbetjening af den indre del af storbyområdet.

Miljøministeriet og Transport- og Energiministeriet vil i samarbejde med de berørte kommuner og regioner undersøge udviklingspotentialer i de fire stationsbyer mellem Roskilde, Holbæk og Ringsted og vurdere mulighederne for at forlænge Roskilde-fingeren på længere sigt.

Desuden vil Miljøministeriet iværksætte et analysearbejde, der skal belyse barrierer for omsætningen af regionplanens byggemuligheder til kommune- og lokalplanlagte byggemuligheder og faktisk nybyggeri.

Sjælland

Det er en statslig prioritet, at den fysiske planlægning sikrer en velfungerende bystruktur i forhold til den trafikale infrastruktur.

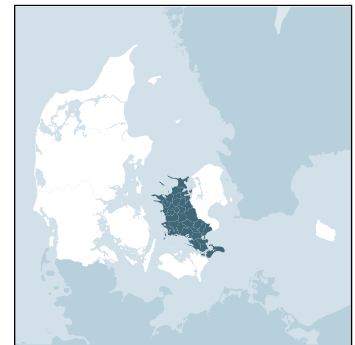
Hele Sjælland, inklusive hovedstadsområdet, er i dag et stort sammenhængende arbejdsmarked med omfattende pendling. Det er en national interesse at sikre et velfungerende bolig- og arbejdsmarkedsområde på hele Sjælland. De vigtigste planlægningsmæssige udfordringer på Sjælland er:

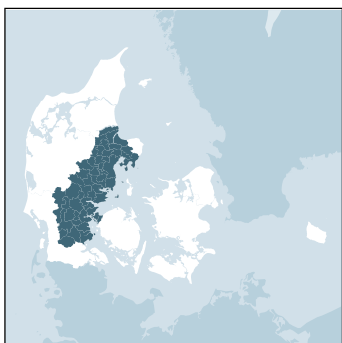
Undgå utilsigtet byspredning: Både af hensyn til de rekreative områder og af hensyn til afledte trafikale konsekvenser er det vigtigt, at unødvendig byspredning undgås.

Samarbejde om fysisk planlægning som redskab til at afhjælpe trængselsproblemer: Lokalisering af trafikskabende funktioner – såsom boliger, erhvervsområder og institutioner – skal tænkes sammen med mulighederne for kollektiv trafikbetjening.

Statsligt initiativ som opfølgning på Landsplanredegørelse 2006:

Miljøministeriet vil sammen med Transport- og Energiministeriet invitere til en dialog mellem de sjællandske kommuner, det sjællandske trafikselskab, regionen og staten om den fremtidige byudvikling på Sjælland uden for hovedstadsområdet, herunder samspelet med udviklingen i hovedstadsområdet.





Østjylland

Det er en statslig prioritet, at der igangsættes en langsigtet fysisk planlægning, som etablerer en overordnet bystruktur og samtidig sikrer sammenhængende landskaber mellem byerne.

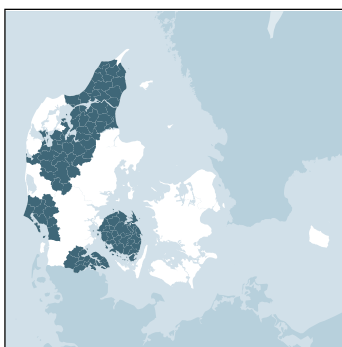
Østjylland er ved at udvikle sig til et sammenhængende område med stor befolkningstilvækst og arbejdsdeling mellem byerne i bybåndet, der strækker sig fra Kolding til Randers. Ja, man kan endda på sigt se konturerne af en ny millionby i Danmark. Det er af national interesse, at der fortsat er åbne og sammenhængende landskaber mellem byerne inden for bybåndet. Udviklingen giver to markante planlægningsmæssige udfordringer:

Sikre kvaliteten i det østjyske landskab: Det østjyske landskab er af høj kvalitet med store variationer og god tilgængelighed. Væksten må ikke ske på bekostning af denne klare, velfærdsskabende styrke. Derfor bør der bygges tæt, hvor der bygges, så andre områder kan friholdes. Landskabet skal planlægges ind mod byerne og dermed sætte rammerne for byvæksten.

Sikre hensynet til infrastrukturen: Pendlingen vokser, og der kan opstå trængselsproblemer. Nye byområder og boliger skal placeres, så der skabes kundegrundlag for god kollektiv trafik, og nye erhvervsudlæg langs motorvejene skal primært forbeholdes transporttunge virksomheder.

Statsligt initiativ som opfølgning på Landsplanreddegørelse 2006:

Miljøministeriet vil sammen med Transport- og Energiministeriet invitere til en dialog mellem de berørte kommuner, regionsråd og staten om den fremtidige udvikling af det østjyske bybånd. Dialogen skal dreje sig om, hvordan der kan sikres en koordineret og hensigtsmæssig arealregulering af det østjyske bybånd i lyset af behovet for at skabe nye rammer for udviklingen.



De mellemstore byregioner

Det er en statslig prioritet, at den fysiske planlægning baserer sig på helheder, der er større end de enkelte kommuner, så netværker af byer kan skabe grobund for innovation, viden og service.

Det er regeringens holdning, at de udfordringer, som den fysiske planlægning står over for i dette område, kan løses på en bæredygtig måde inden for de eksisterende fysiske strukturer. De initiativer, der skal tages i relation til områdets udvikling, kan bedst ske på grundlag af den lokale debat om den regionale og kommunale udvikling.

For at sikre, at den forholdsvis gunstige udvikling i de mellemstore byer også fastholdes på længere sigt, er det vigtigt, at der inden for hver af de nye administrative regioner udvikles et samspil mellem hovedbyerne. Regionsrådene bør i samarbejde med regionens kommuner arbejde for at etablere sammenhænge mellem hovedbyerne i hver region, således at den regionale udviklingsplan afspejler de ønsker og muligheder, der findes i regionen for at aftale en rollefordeling mellem byerne. De regionale udviklingsplaner er et velegnet redskab hertil, og de nye

kontaktudvalg mellem regionerne og deres kommuner bør tildeles en nøglerolle. Et vigtigt element i udviklingen i de mellemstore byregioner vil være købstædernes byidentitet og arkitektur.

I forbindelse med denne landsplanredegørelse er der foretaget et analysearbejde om erhvervsklynger, som kommunerne med fordel kan lægge til grund for deres planlægning.

Statsligt initiativ som opfølgning på Landsplanredegørelse 2006:

Miljøministeriet igangsætter et udviklingsarbejde med at udvikle et nyt bymønster i samarbejde med kommuner og regioner, så dette i højere grad afspejler byernes særkender og rollefordeling i et bynetværk end det nuværende hierarkiske bymønster. Arbejdet vil blandt andet sigte på at give inspiration til de regionale udviklingsplaner.

Yderområder

Det er en statslig prioritet, at den fysiske planlægning i yderområderne, som supplement til den erhvervspolitiske indsats bl.a. via de regionale vækstfora, fremhæver deres naturgivne kvaliteter som væsentlige potentialer for udviklingen.

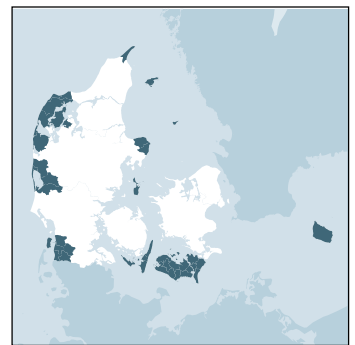
Yderområder er i landsplanredegørelsen defineret som pendlingsoplande til byer under 20.000 indbyggere og har relativt langt til en større by. Yderområderne kan derfor have vanskeligere vækstvilkår end andre områder i landet og behov for en særlig bevågenhed. Alle områder af landet skal være attraktive at bo, leve og drive virksomhed i.

Blandt borgere og virksomheder er der generelt et øget fokus på natur- og landskabsværdier. For yderområderne kan deres vanskeligere vækstvilkår betyde, at de må tænke i nye baner.

Yderområderne har også mulighed for at bruge det fysiske udgangspunkt som en fordel til at satse på udvikling baseret på deres naturgivne kvaliteter og særpræg. F.eks. i form af øget bosætning, rekreative oplevelser og turisme. Det kan være ved at satse på og værne om landskaber, natur og miljø og tilgængeligheden til stilhed. Ligesom udvikling af f.eks. fødevareerhvervet eller ny anvendelse af nedlagte landbrugsejendomme kan give nye muligheder. Desuden kan der skabes attraktive ferie- og fritidsområder, som kan være med til at støtte f.eks. den bynære kystturisme, uden at det går ud over de natur- og kulturmæssige værdier.

Miljøministeriet ønsker endvidere at undersøge, om der er andre måder end de nuværende administrative rammer for at håndtere de ofte flydende grænser mellem helårsbeboelse og sommerhusbeboelse i eksisterende byzone.

Regeringen er opmærksom på kommunernes brug af de muligheder for at give tilladelse til byggeri i landsbyer og landdistrikter, som ændringen af planlovens zonebestemmelser i 2002 har medført. Regeringen forventer, at disse kan betyde øget aktivitet i landsbyerne. Kommunernes brug af tilladelser vil blive nærmere



belyst i den undersøgelse af administrationen af planlovens landzoneregler, som Miljøministeriet gennemfører i 2006.

Statslige initiativer som opfølgning på Landsplanredegørelse 2006:

Miljøministeriet igangsætter et dialogprojekt om, hvordan et yderområde kan inddrage sine naturgivne kvaliteter og karakteristiske landskaber aktivt i en udviklingsstrategi, uden at der samtidig sker en forringelse af disse. Centrale elementer kan være en kortlægning af kommunens eksisterende natur-, kultur- og landskabsforhold og mulighederne for at bruge disse elementer i den lokale udvikling.

Miljøministeriet igangsætter et projekt, der skal belyse landsbyernes rolle i de nye kommuner og analysere barrierer for landsbyernes udvikling samt diskutere strategier for udvikling, baseret på de særlige kvaliteter, de enkelte landsbyer rummer.

Landsplanredegørelsens struktur

I kapitel 1 – **“Det nye Danmarkskort”** – beskrives ændringerne på planlægningsområdet som følge af kommunalreformen. Desuden beskrives de vigtige udviklingstendenser i landets geografi, som kommunerne skal være opmærksomme på i den fysiske planlægning. Det gælder f.eks. ændringer i befolkningsudviklingen og arbejdspladserne.

I kapitel 2 – **“Landsplanpolitik med regional karakter”** – beskrives de vigtigste udfordringer i forskellige dele af landet – herunder de landspolitiske interesser og initiativer. Det drejer sig om hovedstadsområdet og Øresundsregionen, Sjælland, Østjylland, de mellemstore byregioner og yderområderne.

I kapitel 3 – **“Nationale politiske forudsætninger”** – beskrives udviklingen og regeringens politik for en række sektorer, som har konsekvenser for den fysiske planlægning. Det gælder erhvervspolitikken, godstransporten, by- og bosætningspolitikken, det åbne land og turismen. Afslutningsvis ses på EU's politik for fysisk planlægning.

Kort og talmateriale i denne landsplanredegørelse bygger på de nuværende kommuner, da statistiske oplysninger om de fremtidige kommuner ikke foreligger.

Yderligere kortmateriale og baggrundsundersøgelser kan findes på Skov- og Naturstyrelsens hjemmeside, www.skovognatur.dk.





Det nye



Danmarkskort

Det nye Danmarkskort

Fra den 1. januar 2007 får de nye og større kommuner en endnu mere central rolle i den fysiske planlægning. Samtidig skal de nye regioner udvikle en ny plantype – den regionale udviklingsplan – som skal sikre en mere strategisk udviklingsplanlægning. Disse ændringer sker som et led i regeringens ønske om at flytte beslutningerne tættere på borgerne og gøre den fysiske planlægning mere enkel.

I dette kapitel vil ændringerne på planlægningsområdet som følge af kommunalreformen blive beskrevet nærmere. Herefter følger en gennemgang af aktuelle udviklingstendenser i landets geografi. Det er vigtige tendenser, som kommunerne skal være opmærksom på i den fremtidige planlægning.

Kommunalreformen giver nye udfordringer

Det nye kommunale Danmarkskort kommer til at bestå af 98 kommuner fordelt på 5 regioner. De nye kommuner vil i gennemsnit bestå af ca. 2,8 gamle kommuner, men der er eksempler på, at helt op til 7 kommuner er lagt sammen, som det er tilfældet i de nye Lolland, Sønderborg og Viborg kommuner. Reduktionen af kommuneantallet er mindst i Region Hovedstaden, hvor kun 8 af regionens 29 kommuner vil være sammenlagt af to eller flere kommuner.

Ca. to tredjedele af den danske befolkning vil med kommunalreformen komme til at bo i en større kommune end før, mens den sidste tredjedel vil opleve, at kommunen har fået flere opgaver uden at blive større.

I de tyndest befolkede områder af landet vil der blive skabt nogle arealmæssigt meget store kommuner. Den nye Ringkøbing-Skjern kommune vil som den største få et areal på 1489 km². Det er knap tre gange større end Thisted, som tidligere var den arealmæssigt største kommune. 12 kommuner, alle i region Hovedstaden, vil være under 30 km² – Ringkøbing-Skjern er 50 gange større.

Sammenlægningerne vil også betyde, at ca. 61 pct. af Danmarks befolkning i fremtiden vil bo i en kommune med over 50.000 indbyggere. Til sammenligning var det kun 36 pct. før sammenlægningerne. Kun 7 kommuner vil i fremtiden have under 20.000 indbyggere – mod 206 før kommunalreformen.

De nye kommuner får således en størrelse, der vil gøre dem godt rustet til at forestå deres nye opgaver inden for den fysiske planlægning.

Kommuneplanlægning

De nye kommuner bliver fremover 'krumtappen' i den fysiske planlægning med kommuneplanen som det centrale dokument. Kommuneplanen fastlægger mål og retningslinier for udviklingen i kommunen inden for de overordnede rammer, der er fastlagt af staten. Planen udarbejdes på baggrund af dialog med borgere, erhvervsvirksomheder, regionsrådet og nabokommuner.

Kommuneplanen skal på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen indeholde retningslinier for en lang række emner og hensyn i såvel byerne som i det åbne land. Emnerne står i Planlovens § 11a – det såkaldte 'kommuneplankatalog' – og de svarer til de eksisterende emner i kommuneplanerne og emner, der hidtil er blevet varetaget i regionplanerne.

Bedre muligheder for kommunerne

Kommunerne får bedre muligheder for at fastlægge mål for udviklingen i hele kommunen og for at detaljere disse mål i relation til deres administration af tilladelser, dispensationer og godkendelser. Det giver kommunerne en mulighed for at sikre sammenhæng i planlægningen og en hensigtsmæssig balance mellem udviklingen i byerne og fastholdelse af kvalitetene i det åbne land. Regeringen forventer, at kommunerne lever op til deres nye ansvar og viderefører det hidtidige beskyttelsesniveau i det åbne land og fortsat sikrer en klar grænse mellem by og land.



Kommunerne skal 'oversætte' de nationale mål og overordnede interesser til kommunale forhold. Dette skal ske på en sådan måde, at målene svarer til de styrker og særkender, som er fremherskende lokalt og regionalt og samtidig bidrager til at sikre en bæredygtig udvikling. Miljøministeriet har pligt til at gøre indsigelse mod et forslag til kommuneplan, hvis den ikke er i overensstemmelse med overordnede interesser, dvs. regionale, nationale og internationale interesser. Det kan f.eks. være arealudlæg, der ikke overholder bestemmelserne omkring byggeri i kystnærhedszonen. Eller f.eks. hvis en kommune udlægger et areal til en ny vej gennem et område med væsentlige natur- og landskabsinteresser.

Kommuneplanen skal omfatte en periode på 12 år, hvilket bl.a. betyder at rummeligheden i de konkrete arealudlæg ikke må overstige det forventede arealforbrug inden for den tidshorizont. Til hjælp for kommunernes planlægning udsender Miljøministeriet i løbet af 2006 en oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen.

Vigtigt med koordinering mellem kommuner

Varetagelsen af beskyttelseshensynet i det åbne land samt ansvaret for, at den kommunale planlægning er i tråd med de kommende statslige vandplaner og Natura 2000-planer, bliver en betydelig udfordring for kommunerne. Varetagelsen af beskyttelseshensynene er ikke alene betinget af kommunens egne prioriteringer og indsatser. Beskyttelsen af naturen og miljøet – landskabet, grundvandet samt søer og vandløb – forudsætter i langt de fleste tilfælde et tværkommunalt samarbejde. Kommunerne skal derfor indbyrdes drøfte de emner, som har en regional karakter. Det gælder planlægningen i det åbne land, beskyttelsen af natur og miljø, teknisk infrastruktur og turistpolitiske aktiviteter. Det fælles ansvar



for udviklingen over kommunegrænserne indebærer en tæt koordinering kommunerne imellem.

Denne koordination vil bl.a. blive forankret i de kontaktudvalg, som regionsrådet – jf. 'Lov om nedlæggelse af amtskommunerne, HUR og HS' – skal etablere. Kontaktudvalgene har til formål at drøfte og udvikle samarbejdet mellem kommunerne samt mellem regionen og de respektive kommuner.

Grundlaget for kommunernes overtagelse af myndighedsopgaverne inden for en række sektorlove f.eks. natur- og miljølovgivningen er i første omgang de reviderede regionplaner fra 2005. De tillægges retsvirkning, som var de landsplandirektiver. Landsplandirektiverne ophæves, når den respektive kommune har vedtaget en ny kommuneplan, som indeholder retningslinier for såvel byerne som det åbne land og som respekterer de overordnede statslige interesser. I hovedstadsområdet vil et landsplandirektiv, der konkretiserer den ændrede planlovs bestemmelser om byudvikling, rekreative hensyn m.v. fra januar 2007, erstatte dele af Regionplan 2005. Dette landsplandirektiv vil – evt. i revideret form – blive fastholdt også efter kommunerne har vedtaget kommuneplanen efter de nye regler.

Den regionale udviklingsplan

De nye regioner får ansvaret for at udarbejde regionale udviklingsplaner. Den regionale udviklingsplan skal på baggrund af en helhedsvurdering give en overordnet vision for den fremtidige udvikling af regionens byer, landdistrikter og udkantsområder samt for natur og miljø, erhverv, turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur. Den regionale udviklingsplan skal således udtrykke, hvad regionsrådet anser for vigtigt for at fremme regionens vækst og bæredygtige udvikling.



Det er vigtigt, at den regionale udviklingsplan ses i sammenhæng med anden planlægning. Samspelet mellem den regionale planlægning og nabolandenes planlægning har stigende betydning. Både ved den dansk-tyske grænse og i Øresundsregionen er der således etableret formelle organer. I de regioner, hvor det er relevant, skal den regionale udviklingsplan derfor forholde sig til den plan- og udviklingsmæssige sammenhæng, der strækker sig ud over landets grænser.

Planen skal også redegøre for de handlinger, regionsrådet vil foretage for at realisere visionen. Dette kan bl.a. være at stille forslag til nye planinitiativer over for staten og kommunerne inden for regionen eller at bruge økonomiske midler med hjemmel i sektorlovgivningen til at realisere de fælles visioner. Den regionale udviklingsplan skal give regionen og kommunerne mulighed for at skabe løsninger, som passer til de særlige forhold, der gør sig gældende på den enkelte egn.

Et fælles projekt

På erhvervsområdet skal den regionale udviklingsplan basere sig på de regionale erhvervsudviklingsstrategier, der udarbejdes af de regionale vækstfora. I lov om erhvervsfremme er det fastlagt, at den regionale erhvervsudviklingsstrategi udgør en del af grundlaget for den regionale udviklingsplan.

De regionale vækstfora skal endvidere udvikle og prioritere initiativer til at forbedre de lokale vækstvilkår blandt andet ved at indstille til regionen om anvendelsen af de midler, regionen råder over til erhvervsformål, og til staten om anvendelsen af EU's strukturfondsmidler. Yderområderne skal have høj prioritet i vækstforaenes arbejde, og yderområderne skal have mindst samme andel af EU-midlerne som i dag.

Den regionale udviklingsplan skal ses som et fælles projekt mellem kommunerne, erhvervsliv, regionsrådet og de øvrige aktører i regionen. Kommunerne skal derfor redegøre for, hvordan kommuneplanen forholder sig til den regionale udviklingsplan.

De nye regioner indeholder alle både større byer og vanskeligere stillede yderområder (note 1, se side 104). Det bliver en udfordring for det regionale sammenhold at forholde sig til, hvordan en vækst i dele af regionen kan komme hele regionen til gode. Forskellighederne og den egnsnæssige diversitet spiller her en vigtig rolle. Både byerne og de tyndt befolkede egne er vigtige brikker i det samlede billede af et vækst- og vidensamfund. Det regionale samarbejde har således et samlet medansvar for, at vanskeligere stillede områder inden for regionen fortsat kan opretholde et godt levestandard.

Landsplanlægning

I den nye struktur udarbejdes der fortsat ikke en samlet landsplan i Danmark. I stedet vil det med udmøntningen af kommunalreformen være de enkelte kommuners planer og de regionale udviklingsplaner, der til sammen tegner det store billede af Danmarks fremtid. Det er afgørende, at disse planer afspejler de overordnede interesser, som fremføres i landsplanredegørelsen, i oversigten over de statslige interesser i kommuneplanlægningen og for hovedstadsområdet desuden i det særlige landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning.

Landsplanredegørelserne er regeringens overordnede politiske udmelding om målene for den fremtidige fysiske og funktionelle udvikling af Danmark og retter sig især til kommunalbestyrelserne og de nye regionsråd. Oversigten over de statslige interesser i kommuneplanlægningen følger bl.a. op på landsplanredegørelsen og er herudover en beskrivelse af de eksisterende statslige beslutninger, som planmyndighederne er forpligtet til at tage hensyn til i deres planlægning.

Som følge af den ændrede opgavefordeling på planområdet vil staten fremover indtage en mere aktiv rolle for at varetage de overordnede interesser og planhensyn og sikre kvalitet i planlægningen.

Landsplanredegørelsen vil derfor lægge vægt på den overordnede og strategiske del af planlægningen på nationalt, regionalt og kommunalt niveau. Landsplanredegørelsens funktion er at give kommuner og regionsråd viden om aktuelle og overordnede udviklingstendenser, som er vigtige forudsætninger for deres planlægning. Desuden angiver den de initiativer og policyudmeldinger, som de aktuelle udviklingstendenser giver anledning til, og som regeringen finder vigtige i den fremtidige udvikling af landet.

Øget brug af landsplandirektiver

Som følge af statens overtagelse af ansvaret for planlægningen for større tekniske anlæg af national og regional betydning forventes en øget anvendelse af landsplandirektiver. Dette kan f.eks. være ved placering af større affaldshåndteringsanlæg, større infrastrukturanlæg, store vindmøller eller lignende. Dette vil ske efter indspil til planlægningen fra kommunerne og regionerne.

Derudover er det Miljøministeriets hensigt at bruge landsplandirektiver mere smidigt og offensivt i fremtiden. Landsplandirektiver kan således også tænkes brugt i forbindelse med et tværkommunalt og nationalt ønske om at fastlægge konkrete planlægningsprincipper, eksempelvis for at fremme en sammenhæng mellem lokaliserings af byudvikling og infrastruktur eller for at sikre overordnede interesser. Det kan f.eks. være i forbindelse med bevaring og/eller reetablering af større sammenhængende landskabstræk og grønne kiler i vækstområder. Forudsætningen for at anvende landsplandirektiver i disse tilfælde vil være en forudgående dialog med de involverede parter. Landsplandirektivet kan således fungere som det endeligt bindende 'konsensuspapir'.

Landsplandirektiver skal ikke nødvendigvis fastlægge detaljerede retningslinier, men kan overlade et betydeligt råderum til kommunerne for at omsætte principperne og strukturen fra et landsplandirektiv til konkrete retningslinjer i kommuneplanlægningen.

I hovedstadsområdet har staten pligt til allerede i 2006 (med virkning fra 1. januar 2007) at udarbejde et landsplandirektiv, der konkretiserer den ændrede planlovs særlige bestemmelser og overordnede principper for byudviklingen og rekreative hensyn m.v.

Dialog mellem kommuner og statslige miljøcentre

Miljøministeriet skal i tæt samarbejde med de øvrige ministerier påse, at kommunernes forslag til kommuneplaner er i overensstemmelse med de overordnede interesser.

På planområdet vil tilsynet med de regionale udviklingsplaner samt kommune- og lokalplaner ske fra miljøcentrene i Århus, Odense og Roskilde. Herudover etableres yderligere fire statslige miljøcentre i henholdsvis Aalborg, Ringkøbing, Ribe og Nykøbing Falster. De får bl.a. opgaver i henhold til Naturbeskyttelsesloven, Miljømålsloven m.v.

Det er vigtigt at sikre, at virksomheder, borgere og kommuner møder en effektiv og ensartet administration uanset hvor i landet, deres sag bliver behandlet. De enkelte miljøcentre bliver ansvarlige for et specifikt geografisk område, så der i de respektive kommuner er klarhed over hvilke miljøcentre, der er statslig samarbejdspartner.

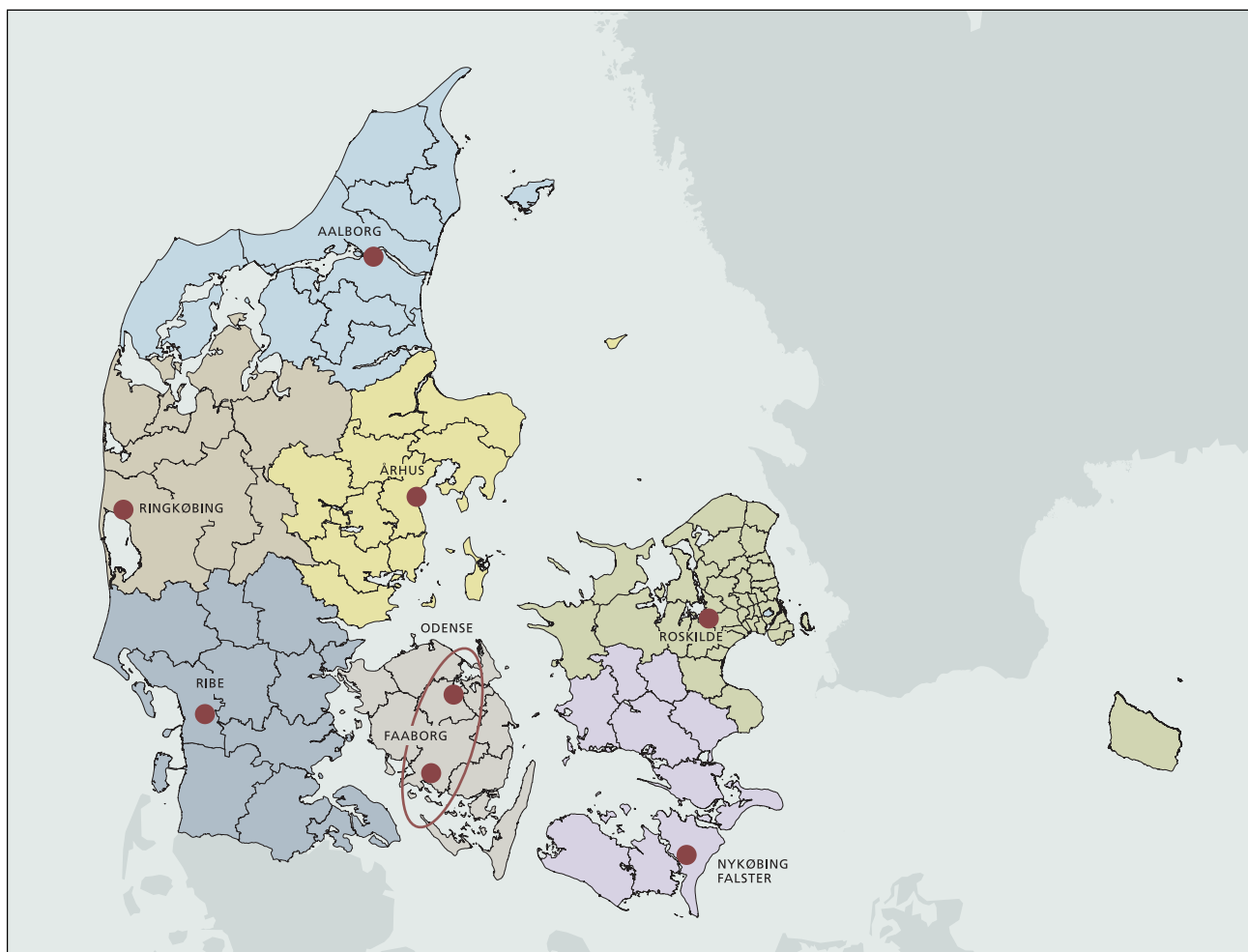
Det er Miljøministeriets intention, at der med kommunalreformen skabes et tæt samarbejde mellem staten og kommunerne om den nationale, regionale og lokale udvikling og planlægning – eksempelvis i forbindelse med vand- og naturplanlægningen. Der vil være tale om et fælles ansvar mellem de to myndighedsniveauer. Kun i tæt samarbejde om såvel overordnede strategier som den administrative tilrettelæggelse kan der opnås den ønskede samlede forbedring i natur- og miljøtilstanden.

Reformen nødvendiggør samtidig en bedre dialog internt i staten mellem de enkelte sektorområder for derigennem at skabe klarhed over de overordnede interesser i planlægningen. Dette skal sikre, at kommunerne får gode muligheder for at foretage en hensigtsmæssig planlægning, der varetager alle overordnede interesser.

Miljøministeriet forventer at en løbende dialog om planlægningen mellem parterne vil kunne begrænse antallet af statslige indsigelser mod kommune- og lokalplaner.

Dialogprojekter har givet erfaringer

Miljøministeriet har tidligere brugt dialogprojekter til at skabe konsensus om et områdes udvikling og planlægning. Som opfølgning på Landsplanredegørelsen fra 2003 og Den Regionale Vækststrategi blev der således etableret et antal dialogprojekter med deltagelse af Miljøministeriet og en række planmyndigheder. Det er bl.a. erfaringer fra disse projekter, som Miljøministeriet ønsker at gøre brug af i det kommende mere dialogprægede samarbejde mellem kommuner og de statslige miljøcentre.



Miljøministeriet har undersøgt hvilke erfaringer med regional ledelse og planlægning, der kan drages fra dialogprojekterne. Undersøgelserne belyser hvilke strategiske valg og forudsætninger, der har betydning for at sikre en succesfuld regional ledelse. Bl.a. er det vigtigt, at udviklingsprocessen designes hensigtsmæssigt, så resultaterne forankres lokalt. Samtidig er gennemsigtighed i beslutningsprocessen og initiativerne en vigtig forudsætning for, at der skabes opbakning og tillid til processen blandt de regionale aktører. Succesfuld regional ledelse afhænger i høj grad af, at der sker en stor formidlingsindsats fra start til slut, så det sikres, at de mange aktører bidrager til formulering og realisering af den samme fælles vision og strategi.

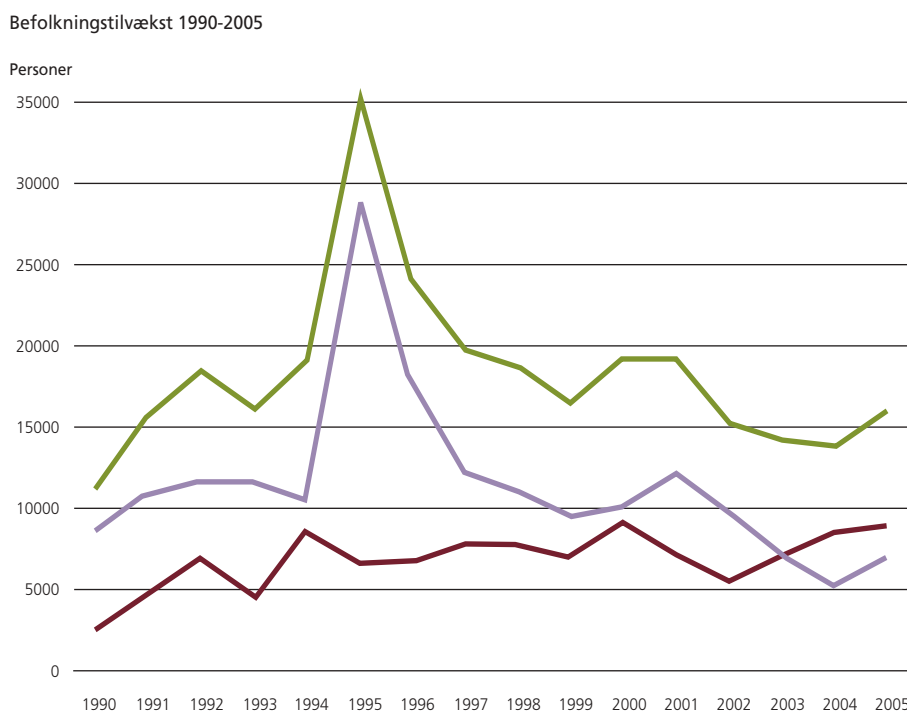
Figur 1.1.: Kort over de syv statslige centres beliggenhed og geografiske afgrænsning.

På planområdet varetager miljøcentret i Århus også opgaver for kommunerne i oplandene til Aalborg og Ringkøbing. Odense-centret varetager tilsvarende opgaver for kommunerne i Ribes opland og miljøcentret i Roskilde for kommunerne i Nykøbing Falsters opland.

Figur 1.2.: Komponenterne i befolkningstilvæksten i Danmark 1990-2005.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

— I alt
— fødselsoverskud
— vandringsbalance



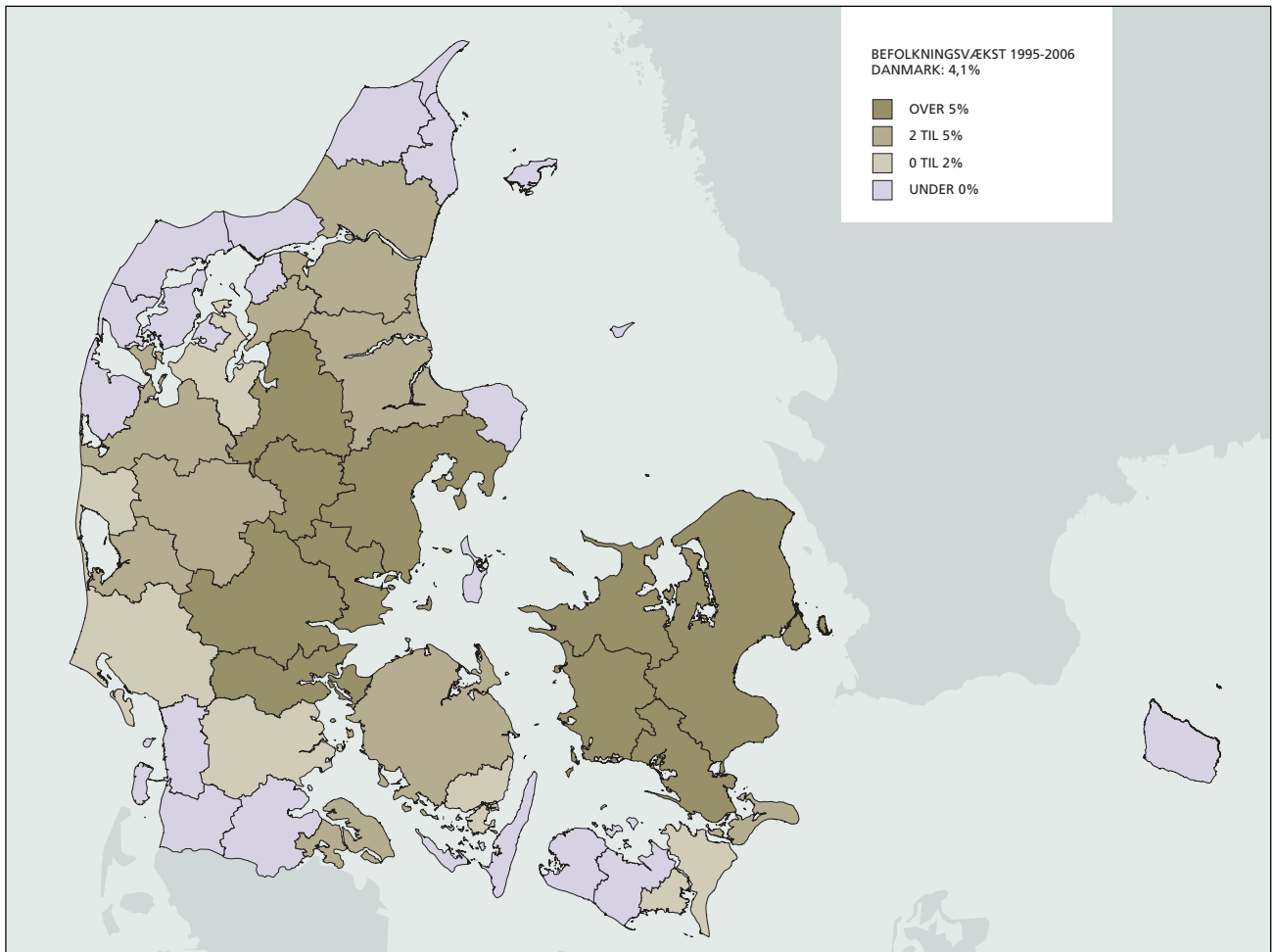
Danmarkskortet under forandring

Behovet for arealudlæg til boliger, institutioner og erhverv afhænger af befolkningstilvæksten og udviklingen i antallet af arbejdspladser. Den faktiske udvikling er samtidig baggrunden for de strategier og visioner, som de regionale udviklingsplaner skal tegne. Udviklingen de forskellige steder i landet former de vilkår, de forskellige egne i landet har. Dermed danner den også baggrunden for de roller, de enkelte dele af landet kan påtage sig i det indbyrdes samarbejde om landets udformning og fremtidige geografi. Derfor vil det følgende afsnit give nogle få hovedtræk af den geografiske befolknings- og erhvervsudvikling i landet de seneste år.

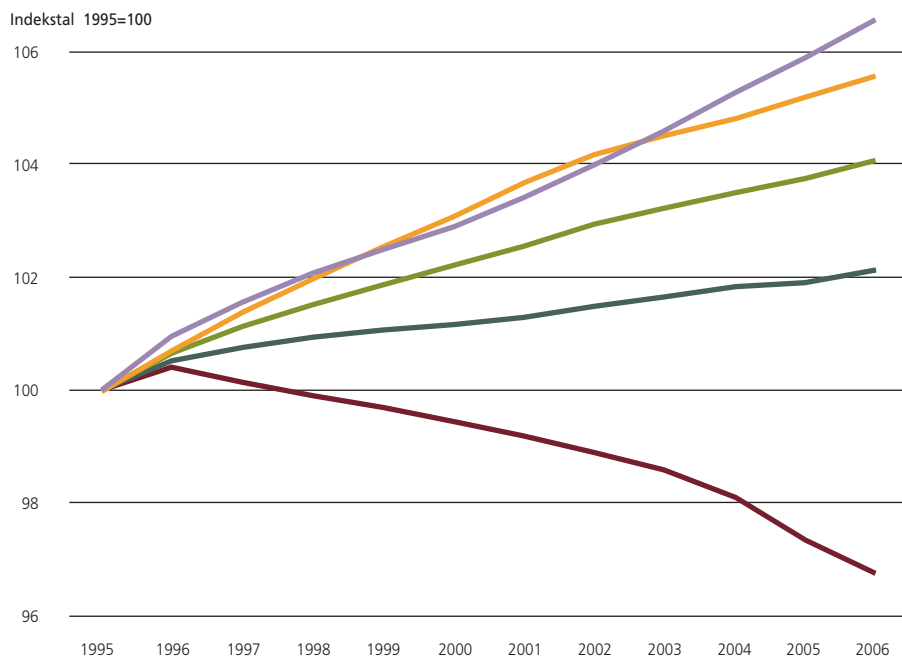
Befolkningsudvikling

Folketallet i Danmark vokser langsomt. I 2006 bor ca. 5.430.000 personer i landet, hvilket var en stigning på godt 100.000 siden år 2000, svarende til 1,8 pct. Stigningen skyldes i nogenlunde lige stor grad fødselsoverskud og nettoindvandring, se figur 1.2. Nettoindvandringen er faldende, mens fødselsoverskuddet de senere år har været nogenlunde uændret fra år til år. Tendenserne i ind- og udvandringen og i de demografiske forhold betyder, at befolkningstallet må forventes at stige ganske jævnt med 5.000-10.000 indbyggere årligt de næste 15-20 år. Det er historisk set en ganske lav og udramatisk vækst.

Der er i landet to større områder, hvor befolkningsvæksten generelt ligger tydeligt over landsgennemsnittet, nemlig Østjylland fra Kolding til Århus (inklusive dele af Midtjylland) og Sjælland, se figur 1.3. Væksten har været kraftigst i områder, hvortil der flyttes fra Storkøbenhavn og Århus, således i f.eks. Silkeborg, Skanderborg og Odder i Jylland og mange steder i Vest- og Sydsjælland. Væksten på Sjælland var meget kraftig i årene omkring år 2000, se figur 1.4, men har de seneste år været tæt på landsgennemsnittet.



Befolkningstilvækst 1995-2006



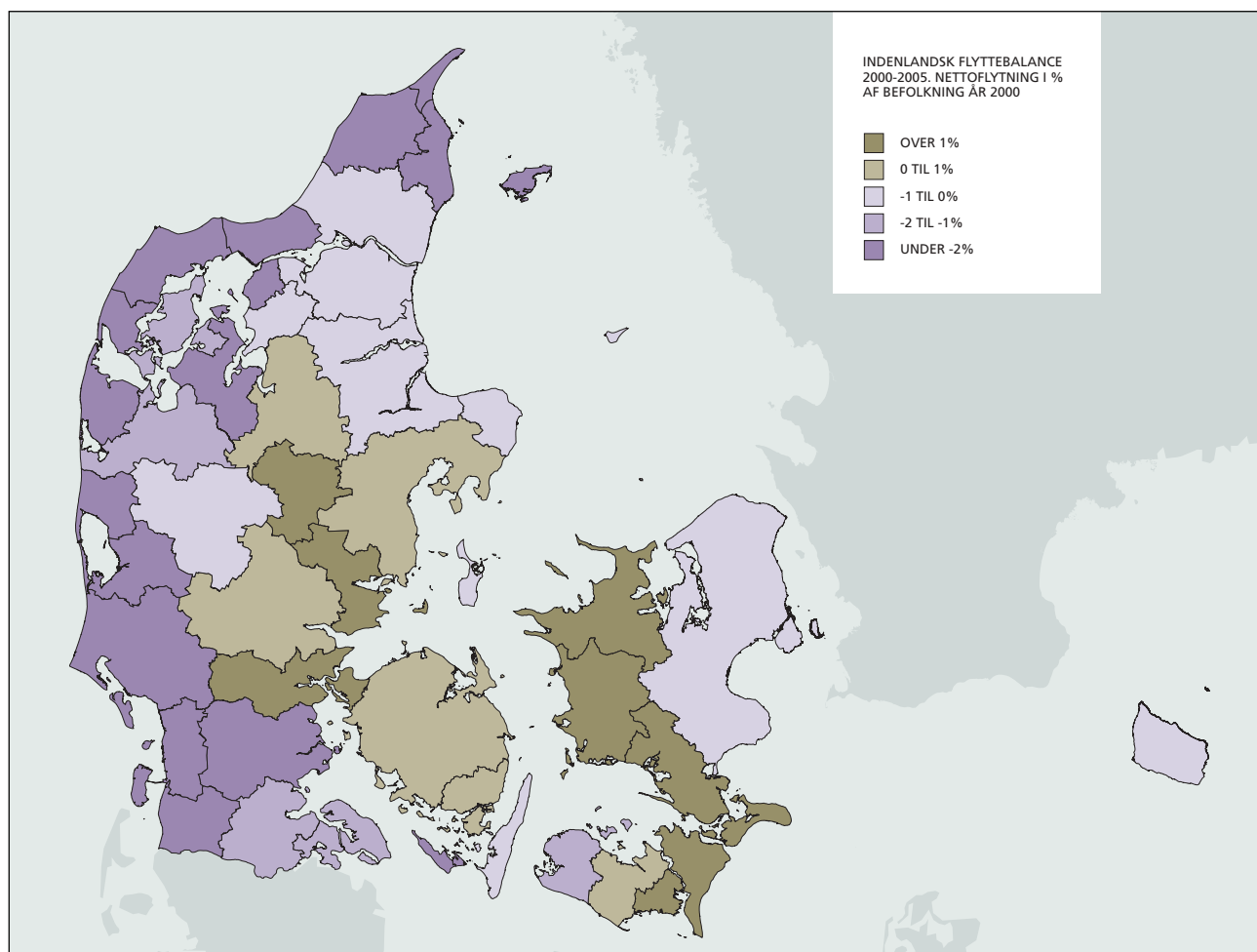
Figur 1.3.: Kort over befolknings- tilvækst 1995-2006.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Note 2, se side 104.

Figur 1.4.: Befolkningstilvækst 1995-2006.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Note 3, se side 104.

- Sjælland
- Østjylland
- Yderområder
- Mellemstore byregioner
- Danmark



Figur 1.5.: Kort over indenlandsk flyttebalance 2000-2005.

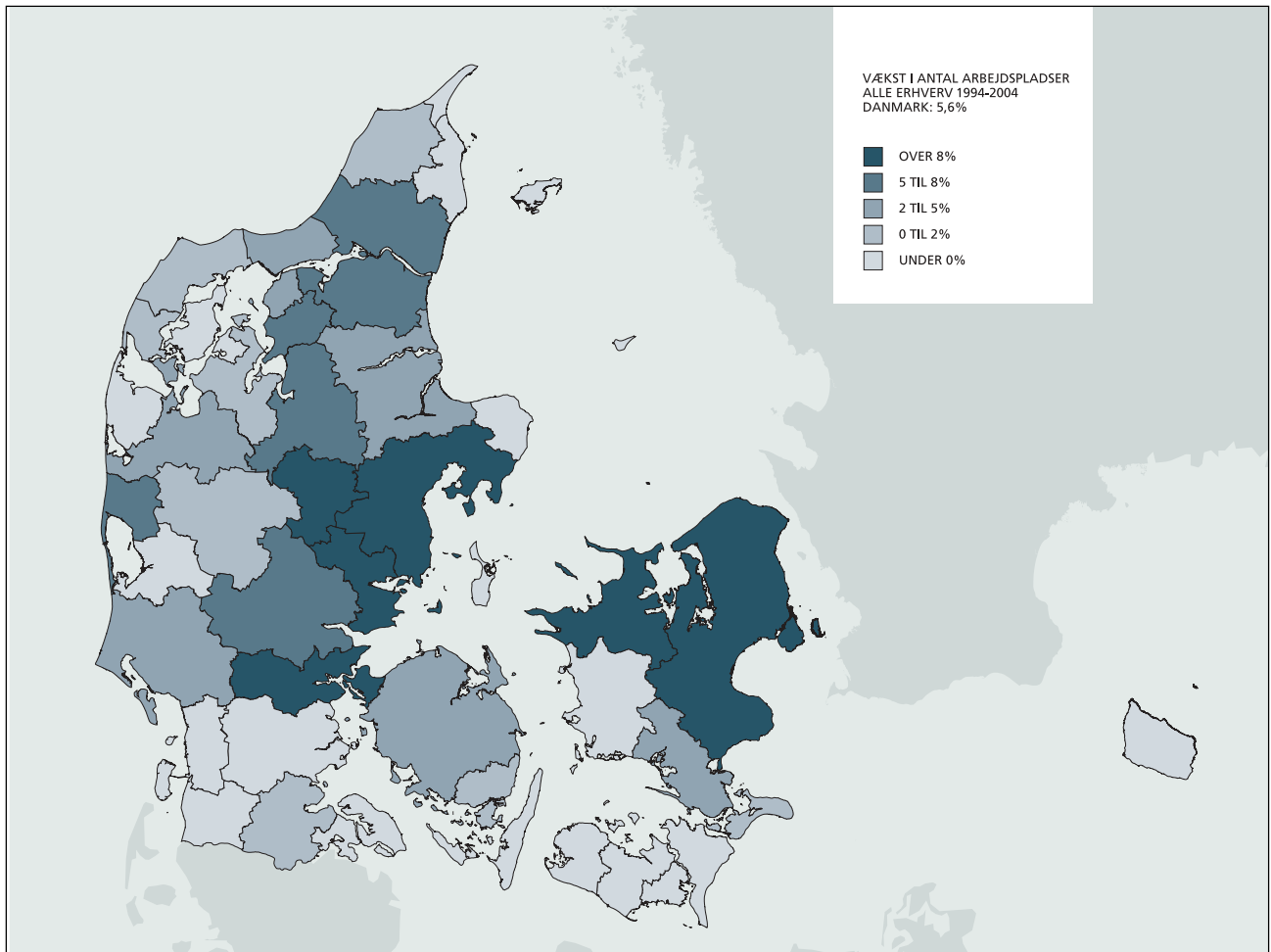
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Note 4, se side 104.

Sjælland uden for Københavnsområdet og Østjylland har et overskud af tilflyttere, mens de øvrige dele af landet med få undtagelser har flest fraflyttere. Navnlig oplandene omkring mellemstore byer som Næstved, Slagelse og Holbæk på Sjælland og Kolding, Horsens og Silkeborg i Østjylland har en betydelig befolkningstilvækst som følge af tilflytning.

Mange yderområder (f.eks. Bornholm, Lolland-Falster, Sønderjylland, Nordvestjylland og Vendsyssel) har en befolkningstilvækst under den gennemsnitlige for hele landet, og tilmed tit negativ. Størst har nedgangen været på mindre øer. Således har Læsø, Samsø, Ærø og Langeland alle haft en befolkningstilbagegang på over 5 pct. de sidste ti år. Det samme gælder Skagen. Yderområdernes befolknings-tilbagegang synes de seneste år at være blevet lidt kraftigere og nærmer sig en halv procent årligt for områderne under ét.

De øvrige dele af landet, herunder oplandene omkring Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers har en befolkningstilvækst, som er i underkanten af landsgennemsnittet. Esbjerg-regionen har tilmed oplevet et lille fald i folketallet de seneste år.



Ændret geografisk fordeling af arbejdspladser

Der er betydelige geografiske forskelle i væksten i antallet af arbejdspladser. Væksten har de sidste 10 år været betydeligt over landsgennemsnittet i regionerne ved København og i Østjylland, se figur 1.6. Også regionerne Aalborg, Viborg og Ringkøbing har haft en vækst på over 5 pct. i samlet beskæftigelse i tiårsperioden. Omvendt har en række yderområder haft tilbagegang; det gælder således i Vendsyssel, Sønderjylland og på de sydlige øer. Hovedtendensen er, at regionerne omkring de største byer har oplevet en beskæftigelsesmæssig fremgang, mens yderområderne med mindre byer er i tilbagegang, absolut eller relativt. Ringkøbingområdet med sin ekspansive vindmølleindustri er en undtagelse fra dette mønster.

København og Århus er gennem de sidste ti år blevet styrket i såvel den virksomhedsrettede service som i de forskellige private personrettede serviceerhverv; det er de erhverv, som gennemgående har haft den højeste vækst i ti-året. København har også en let stigende andel af beskæftigelsen i medicinalindustrien. Derimod har udviklingen i den øvrige industri i Københavnsregionen gennemgående været negativ.

Figur 1.6.: Kort over vækst i antal job 1994-2004.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Note 5, se side 104.

Også Odense og Aalborg har haft forholdsvis stor fremgang i den virksomhedsrettede service. Aalborg vinder tillige frem i engros- og detailhandelen og Odense-regionen i gartnerierhvervet.

De østjyske regioner omkring Kolding, Vejle, Horsens og i en vis udstrækning Randers har i tiåret udviklet en tydelig specialisering i distributionserhvervene, specielt i engroshandel og transport. Også det ældre særkende inden for jern- og metalindustrien er blevet styrket.

Samtidig har mange af de mellemstore byregioner i Jylland fastholdt eller udbygget deres specialer i industrien (især i jern- og metalindustrien). Det gælder eksempelvis Hjørring, Viborg, Skive, Holstebro, Esbjerg og Sønderborg. Herning har gennemlevet en industriel omstilling med nedgangen i tekstil- og beklædningsindustrien og synes sammen med Viborg at udbygge distributionserhvervene, specielt engroshandelen.

De mellemstore byregioner på øerne er præget af nærheden til København og til Odense for Svendborgs vedkommende. Disse regioner har generelt haft en svag erhvervsudvikling i det forløbne tiår. Dog har medicinalindustriens ekspansion i Kalundborg i kraft af tilpendling sat sit præg på hele Nordvestsjælland.

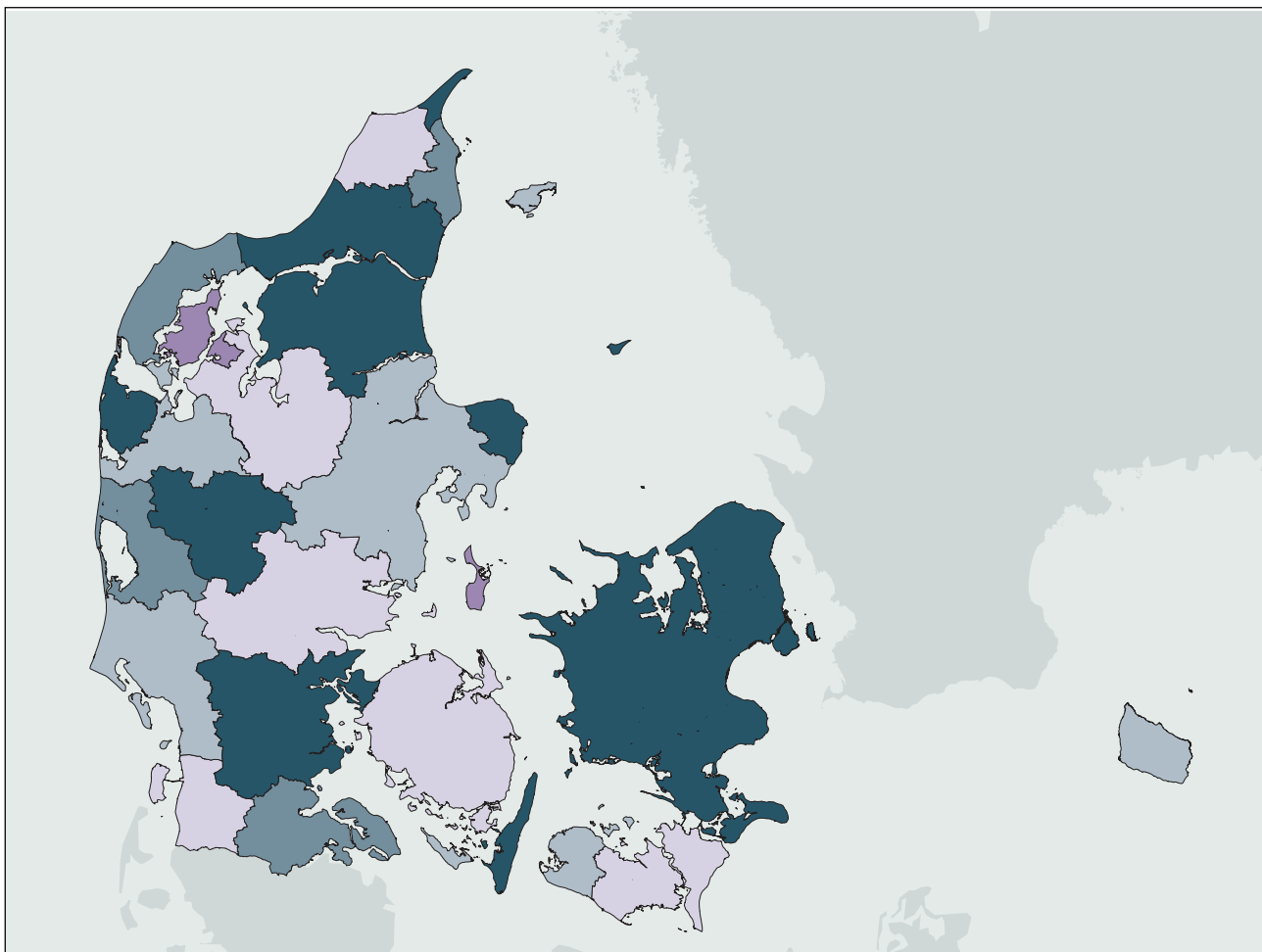
De små byregioner i det nordvestlige Jylland har udbygget deres specialer i industrien, koncentreret om træ-, møbel- og metalindustrierne. Erhvervsudviklingen på de sydlige øer Bornholm, Falster, Lolland, Langeland og Ærø har generelt været svagere.

To storbyregioner i Danmark

De sidste ti års ændringer i den geografiske fordeling af befolkning og beskæftigelse viser et Danmarkskort, der er centreret om to større byregioner på Sjælland og i Østjylland. Landets to største byer København og Århus er kernerne i de to områder. Den stigende betydning af videnerhvervene giver disse to byer en vækstimpuls, der er kraftigere end andre steder i landet.

Flytningerne på Sjælland fører til voksende pendling. Mange af dem, der er flyttet fra Storkøbenhavn til Vest- og Sydsjælland, har fortsat arbejde i storbyen. Pendlingen på Sjælland er derfor stigende. Men også i Østjylland vokser pendlingen kraftigt, og det til trods for at befolkningstilvæksten er mere geografisk koncentreret i den del af landet. En forklaring på den stigende pendling er tendensen til flytning væk fra storbyerne især som følge af de høje huspriser, men også andre faktorer spiller ind. Det gælder bl.a. den generelt øgede mobilitet, som gør det let at bo forholdsvis langt fra arbejdspladsen. Samtidig bevirker den stigende specialisering af arbejdsmarkedet, at mange kun kan finde et passende job nogle få bestemte steder i landet.

Mens pendlingen over kommunegrænserne stiger, falder antallet af personer, der bor og arbejder i samme kommune, lidt mere end den samlede beskæftigelse. Også den traditionelt dominerende pendling – den mellem by og omegn – er stagneret. Til gengæld er pendlingen mellem byerne og de fjernere landkommuner og også pendlingen mellem byerne vokset betydeligt – 10-11 pct. bare i årene 2000-2004.

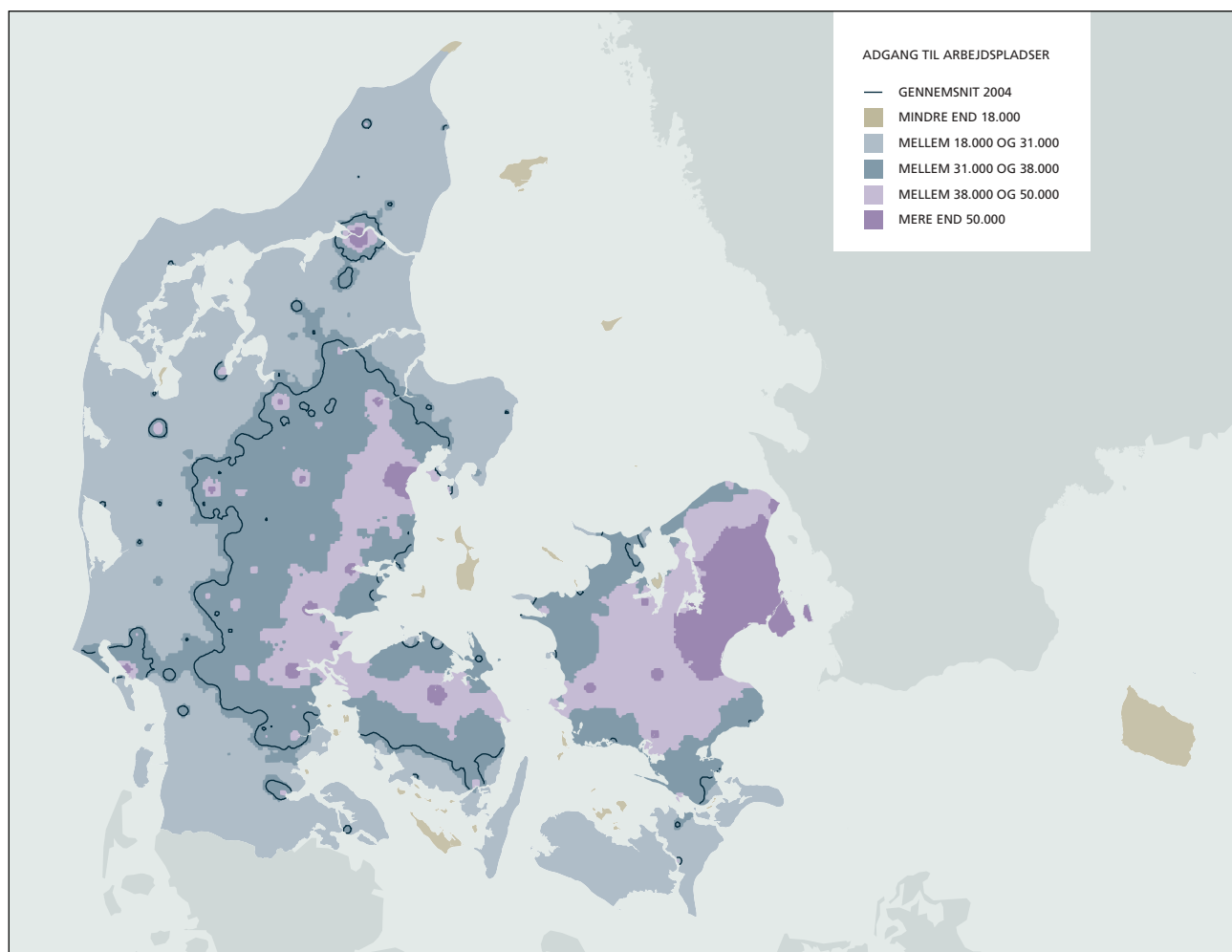


Nye geografiske arbejdsmarkeder

Den stigende pendling bevirker, at de tidligere lokale geografiske arbejdsmarkeder med årene bliver mere åbne og i stigende grad vokser sammen. Der var i år 2004 i alt 27 pendlingsregioner, hvor der i 2000 var 34 og i 1992 var 45. Pendlingsregionerne er opgjort med samme metode som i landsplanredegørelsen fra 2003. De er vist på figur 1.7.

Figur 1.7.: Kort over pendlingsregioner 2004.

Resultatet er, at det geografiske arbejdsmarked til København i dag omfatter så godt som hele Sjælland. En arbejdsmarkedspolitik eller en fysisk planlægning for byregionens vækst og udvikling må derfor forholde sig til dette faktum. I Østjylland kunne der endnu i 2004 konstateres en selvstændig udvikling af tre store arbejdsmarkeder omkring Århus-Randers, Horsens-Vejle og Kolding. Men også her er de tre geografiske arbejdsmarkeder ved at blive sammenflettet til en fælles helhed omkring et bybånd fra Randers til Kolding. Her er en arbejdsdeling mellem service- og videnerhvervene omkring Århus og logistikerhvervene i Trekantområdet. Udviklingen i pendlingsmønstrene viser imidlertid, at dette bybånd ikke strækker sig videre på Fyn end til Middelfart. Udviklingen på Fyn synes at foregå, uden at der er tale om integration med udviklingen i Østjylland.



Figur 1.8.: Kort over arbejdspladspotentialet 2004.

Kilde: Hans Thor Andersen, Sten Engelstoft og Lasse Møller-Jensen, 2005.

Adgangen til beskæftigelse er en vigtig forudsætning for vækst og udvikling. Jo flere arbejdspladser, der ligger forholdsvis tæt på en by eller et område, jo bedre ser det ud for byens eller områdets udvikling. Figur 1.8. viser, at antallet af nært beliggende arbejdspladser er højest i et strøg fra Østjylland via Odense til København. Navnlig på Sjælland og i Østjylland er tilgængeligheden til arbejdspladserne høj mange steder, hvad der giver mulighed for omfattende integration mellem byområderne, f.eks. i form af pendling eller virksomhedsrelationer.



An aerial photograph of a rural landscape. A winding river flows through the center, bordered by green grassy banks. To the left, there are large green agricultural fields. To the right, there are brown, tilled fields with visible furrows. A road or path runs along the top edge of the image. The overall scene depicts a typical agricultural region.

Landsplanpolitik

An aerial photograph showing a landscape with agricultural fields. A winding river or canal flows through the center, bordered by green vegetation. To the right, there are rows of harvested crops, likely corn, showing distinct patterns of rows. A road or path runs along the left side of the river. The overall scene is a mix of brown, green, and tan colors, suggesting a rural or agricultural setting.

med regional karakter

Landsplanpolitik med regional karakter

De udviklingstendenser, som er beskrevet i kapitel 1, viser, at den fysiske planlægning stilles over for forskellige krav og behov, afhængigt af hvor man befinder sig i landet. På Sjælland og i Østjylland stiller øget trængsel krav om, at den fysiske planlægning i højere grad end nu ses i sammenhæng med den trafikale infrastruktur. I yderområderne er det afvejningen af natur- og vækstinteresserne, som er i fokus. I begge typer af områder ser staten en forpligtelse til at bidrage til udmøntningen af de generelle principper i den fysiske planlægning. I de mellemstore byregioner er særlige trængsels- og stagnationsproblemer ikke udbredt.

Det er forudsat i den ændrede planlov, at hovedstadsområdet får en selvstændig behandling i landsplanredegørelsen. De særlige spørgsmål, der er knyttet til den omfattende byomdannelse i storbyen og til det fortsatte samarbejde i Øresundsregionen gør det også naturligt, at denne del af landet omtales særskilt. Dette kapitel vil derfor behandle hovedstaden, det øvrige Sjælland, Østjylland, de mellemstore byregioner og endelig yderområder i selvstændige afsnit.

Fælles for de kommende administrative regioner er det, at regionsrådene i samarbejde med regionens kommuner bør arbejde for at etablere sammenhænge mellem byerne og de forskellige typer af områder i hver region, således at den regionale udviklingsplan afspejler de ønsker og muligheder, der i regionen findes for at etablere en aftalt rollefordeling mellem hovedbyerne i regionen og samtidig afspejler den forpligtelse, regionerne har til at give en helhedsvurdering af fremtiden for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder.

Hovedstadsområdet og Øresundsregionen

Hovedstadens konkurrenceevne er afgørende

Hovedstadens internationale konkurrenceevne er afgørende ikke blot for regionens udvikling, men for hele landets vækstmuligheder. Globaliseringen og den europæiske integration har skærpet konkurrencen mellem de europæiske storbyer. Det er regeringens opfattelse, at Danmarks hovedstad skal stå stærkt i denne konkurrence.

Hovedstaden har et godt udgangspunkt. Erhvervsstrukturen i hovedstaden er kendetegnet af stor mangfoldighed og en høj andel af vækstbrancher. Hovedstadens universiteter og andre offentlige videninstitutioner er et afgørende aktiv for den videnbaserede økonomi. Lufthavnen sikrer, at regionen og landet har en velfungerende trafikal opkobling til verdens øvrige storbyregioner. De faste forbindelser over Øresund og Storebælt har ligeledes medvirket til at øge tilgængeligheden til hovedstadsområdet.

Tilsammen skaber disse forhold de fordele, som er unikke for storbyregionen, og som gør København til Danmarks bedste kort i den internationale konkurrence om vækst og udvikling. Det er et fælles ansvar for de statslige, regionale og kommunale myndigheder at udbygge og sikre disse og andre nødvendige rammebetingelser for erhvervsliv, private investorer og iværksættere.

Med de nye regionale vækstfora er der skabt et grundlag for at samle vigtige aktører i en dialog om regionale erhvervsudviklingsstrategier, som kan styrke hovedstadens position i den internationale konkurrence. Disse strategier skal danne det erhvervs-mæssige grundlag for de regionale udviklingsplaner. Hovedstaden har et sammenhængende og geografisk voksende arbejds- og boligmarked, som går på tværs af regionsgrænsen. Det giver en særlig udfordring i samarbejdet mellem de regionale vækstfora og de to regionsråd for Region Hovedstaden og Region Sjælland.

Unikke fysisk-funktionelle kvaliteter

I videnøkonomien spiller den menneskelige ressource en afgørende rolle. Storbyregionens kvalitet som leve- og arbejdssted er derfor en konkurrenceparameter, som får stadig større betydning.

De sociale og kulturelle forhold er sammen med fysisk-funktionelle forhold i stigende omfang vigtige for den regionale konkurrenceevne – det gælder f.eks. fysisk-funktionelle forhold som velfungerende trafikforhold, attraktive bymiljøer og fritidsområder samt landskabelige kvaliteter.

Hovedstadens unikke fysisk-funktionelle kvaliteter er bl.a. skabt gennem mere end 50 års regionsplanlægning for et sammenhængende storbyområde.

Regeringen ønsker, at disse kvaliteter fastholdes og videreudvikles. Den ændrede planlov har derfor særlige bestemmelser for hovedstadsområdets planlægning. Den kommunale planlægning skal fortsat ske inden for rammer, som skal sikre overordnede interesser. Planloven fastlægger overordnede principper for storbyområdets udvikling, som løbende skal konkretiseres i et landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning. Det skal ske i dialog mellem planlægningens aktører. Den ændrede planlov fastholder fingerbystrukturen og den tætte sammenhæng mellem byudvikling og trafikal infrastruktur som grundlæggende principper for byudviklingen.



Den kommunale planlægning skal tage hensyn til hovedstadsområdet's samlede udvikling og respektere de fastlagte, overordnede principper. Planlægningen i den enkelte kommune skal orienteres mod og tilgodese såvel de kommunale som regionale udfordringer og behov.

Den regionale vinkel på den kommunale planlægning indebærer overvejelser på tværs af kommunegrænserne, og regeringen forventer, at der med ændringen af planloven er skabt incitament for kommunerne til i højere grad end hidtil at samarbejde om planlægningen.

Planlægningen i hovedstadsområdet

Kommunalreformen giver – som i det øvrige land – kommunerne et betydeligt større ansvar for natur- og miljøvaretagelsen. Med de geografisk relativt små kommuner i hovedstadsområdet forudsætter varetagelsen af mange af disse opgaver en betydelig koordinering mellem kommunerne. Presset fra byerne på natur og miljø og ændringerne i det åbne land er særligt store i hovedstadsområdet. Det stiller store krav til planlægningen.

HUR's Regionplan 2005 har skabt et godt grundlag for den kommunale planlægning. Det landsplandirektiv for hovedstadsområdet's planlægning, som miljøministeren fastlægger ved udgangen af 2006, vil derfor tage udgangspunkt i retningslinierne i Regionplan 2005.

I forlængelse af Regionplan 2005 finder regeringen, at der er en række aktuelle og fremtidige udfordringer for planlægningen i hovedstadsområdet. Det gælder især trafik og byudvikling, omdannelse af ældre erhvervsområder, boligmarkederne samt bymiljøet og de regionale fritidsområder.

Trafikale udfordringer og fremtidig byudvikling

En velfungerende trafik infrastruktur og velfungerende transportsystemer er vigtige konkurrenceparametre i den europæiske storbykonkurrence. Gennem mere end 50 år har regionplanlægningen tilstræbt, at ny byudvikling sker i byfingre fra København ud mod de fem købstæder. Det sikrede en god sammenhæng med det overordnede vejnet og den kollektive transport, og bidrog til, at hovedstaden har undgået en række af de trængselsproblemer, som man kender fra mange andre storbyer.

Mange steder i hovedstadsområdet er der imidlertid, særligt i morgenmyldretiden, ved at opstå stigende trængsel. Den tiltagende trængsel hænger sammen med den vækst og øgede velstand, som hovedstadsområdet har oplevet. Flere har anskaffet bil, og arealforbruget er vokset med spredning af rejsemålene til følge. Det har gjort det mindre attraktivt at benytte den kollektive transport. Arbejdsmarkederne er blevet stadig mere differentierede. For en stor gruppe – herunder i stigende grad mange med almindelige indkomster – har udviklingen på boligmarkederne vanskeliggjort bosætning i de indre dele af storbyområdet, hvor de fleste arbejdspladser findes. Resultatet er, at der pendles længere og nu ofte på kryds og tværs mellem byfingrene.

Støjbelastningen og forureningen fra trafikken, især partikelforureningen fra dieselmotorer, er fortsat et alvorligt sundhedsproblem i byen. Regeringen arbejder derfor for, at de store bykommuner skal have mulighed for at indføre miljøzoner med krav om partikelfiltre på de ældste køretøjer. I den forbindelse er der bl.a. afsat 30 mio. kr. til

eftermontering af partikelfiltre på lastbiler, herunder til støtte til vognmænd, der vil blive omfattet af kravene i miljøzoner. Foruden færre gener og sundhedsfordele vil der være en række samfundsmæssige gevinster ved en indsats mod støj. Regeringen har for at styrke kommunernes muligheder for at reducere støjen udarbejdet en national strategi for mindre vejstøj. Den voksende bilkørsel er også en trussel mod det globale miljø, idet biltrafikken står for en stadigt stigende andel af det samlede CO₂-udslip. Desuden er der afsat 190 mio. kr. til støjdæmpende foranstaltninger i forbindelse med udvidelsen af Motorring 3.

Løsning af de tiltagende trængselsproblemer på vejnettet forudsætter oftest et samspil mellem flere virkemidler. Det kan være udbygning af den trafikale infrastruktur til kollektiv og individuel transport, bedre regulering af trafikstrømmene og påvirkning af transportadfærd og transportmiddelvalg. I et storbyområde vil de tiltagende trængselsproblemer ofte ikke kunne løses ved blot at udbygge vejene. Udbygges et sted, lægger det ofte pres på vejnettet andre steder, hvorved trængselen flytter. Hertil kommer, at en udbygning af vejinfrastrukturen især i de centrale dele af storbyen ikke kan undgå at svække nogle af kvaliteterne i byen.

Den fysiske planlægnings opgave er at søge at placere rejsemålene, så det samlede transportbehov reduceres, og så det bliver muligt at benytte miljøvenlige transportformer. I de seneste 15 år har fingerbyplanlægningen være suppleret med en lokaliseringsstrategi, det såkaldte stationsnærhedsprincip. Det indebærer, at store kontorarbejdspladser og andre af byens rejsemål, som tiltrækker arbejdskraft og besøgende fra et stort opland, placeres tæt ved de bedst betjente stationer.

Stationsnær lokalisering virker positivt i forhold til at imødegå trængsel. Ligger en arbejdsplads tæt ved en station, fremmer det brugen af kollektiv transport. Når folk har et reelt valg mellem transportformerne, er der mange, der med fordel lader bilen stå og tager toget i stedet.

Regeringen ønsker at fastholde stationsnær lokalisering som overordnet princip. Princippet er imidlertid ikke statisk fastlåst. I kommende landsplandirektiver kan der ske en videreudvikling af lokaliseringsstrategierne i forhold til de nugældende retningslinier. Fokus vil være på effekten af stationsnær lokalisering og på at skabe grundlag for en gunstig udvikling i fingerbyens byområder. På sigt endvidere fingerforlængelser.

Et andet middel til at nedbringe transportens omfang og fremme brugen af miljøvenlige transportformer er at bygge forholdsvis tæt by frem for at sprede byudviklingen. I den tætte by har beboerne kortere afstand til et stort udbud af rejsemål. Det er oftere muligt at benytte cykel i den daglige transport, og der er grundlag for en god betjening med kollektiv transport. Jo tættere et nyt boligområde placeres ved storbyens centrum, jo mindre samlet persontransport og mindre bilkørsel skaber det.

Det er besluttet at etablere en Metrocityring, hvilket vil give et løft til den kollektive transport og øge fremkommeligheden og tilgængeligheden i de tætte dele af storbyen. Der er i den forbindelse indgået en aftale om at danne et nyt arealudviklingselskab, som skal råde over Ørestadsselskabets og København Havns arealer. Hensigten er gennem salg af arealer at bidrage til finansieringen af Metrocityringen.



Regionplanlægningen har åbnet for en bred vifte af byggemuligheder til boliger, erhverv, institutioner og service med forskellige beliggenheder i hovedstadsområdet. En stor del af disse byggemuligheder ligger hensigtsmæssigt i hovedstrukturen. Samtidig er der betydelige byggemuligheder til boliger både i de indre og ydre dele af storbyområdet. Der er fortsat betydelige byggemuligheder ved velbetjente stationer, som kan forudses at række til mange års forventet kontorbyggeri. Den kommunale planlægning skal udnytte disse velbeliggende byggemuligheder, så fingerbystrukturen respekteres.

Det bliver en opgave for den fremtidige planlægning at få belyst uudnyttede byudviklingspotentialer inden for den eksisterende fingerbystruktur. Ud over de betydelige omdannelsesmuligheder, som findes mange steder i byområdet, kan der især peges på de byvækstpotentialer, som ligger i de ydre dele af Hillerød-, Frederikssunds- og Køge-fingrene. På sigt kan der blive tale om forlængelser af byfingre.

Miljøministeriet og Transport- og Energiministeriet vil i samarbejde med de berørte kommuner og regioner undersøge udviklingspotentialerne i de fire stationsbyer mellem Roskilde, Holbæk og Ringsted og vurdere mulighederne for at forlænge Roskilde-fingren på længere sigt.

I den indre del af storbyområdet findes fortsat betydelige omdannelsesmuligheder, f.eks. ud mod Øresundskysten, ud over de, der indgår i aftalen om Metrocityringen. Samtidig er der et betydeligt pres på boligmarkedet. En intensiveret udnyttelse af arealer i forbindelse med omdannelse forudsætter en forbedring af den trafikale infrastruktur, både hvad angår vejnettet og den kollektive transport. En udbygning af det overordnede vejnet med efterfølgende vækst i biltrafikken i det indre storbyområde risikerer imidlertid at sætte nogle af de kvaliteter over styr,



som kendetegner hovedstaden, og som har afgørende betydning for både byens internationale konkurrenceevne og den daglige livskvalitet for beboere og brugere af byen.

Miljøministeriet, Transport- og Energiministeriet og Københavns Kommune vil derfor nedsætte en arbejdsgruppe, som skal belyse mulig langsigtet byudvikling og trafikalt betjening i den indre del af storbyområdet.

Omdannelse af ældre erhvervsområder

Det er en overordnet interesse, at der i hovedstaden er et stort udbud af velplacerede arealer til en bred vifte af erhvervs- og virksomhedstyper. Det er et helt basalt vilkår for at sikre hovedstadens konkurrenceevne. Det gælder ikke kun videnerhvervene, men også en række mere traditionelle erhverv – herunder distributions- og transporterhverv samt håndværksvirksomhed.

Det er en statslig interesse, at der ikke sker en unødigt udpresning af traditionelle erhverv fra de indre dele til de ydre dele af storbyen eller helt ud af hovedstadsområdet. Der bør sikres centralt beliggende arealer til distribution og vareforsyning. Fornyelse og omdannelse af ældre erhvervsområder kan bidrage til at begrænse nyudlæg af erhvervsarealer. Nyudlæg til traditionelle erhverv bør undgås, da der allerede findes store byggemuligheder for traditionelle erhverv i alle egne af hovedstadsområdet.

I Landsplandirektivet for hovedstadsområdet vil miljøministeren invitere kommuner i fingerbyen med behov for omdannelse, som ikke kan tilgodeses inden for de gældende planlægningsmæssige rammer, til at indgå i en proces, som eventuelt kan føre til en justering af disse rammer for omdannelse af ældre erhvervsområder.

bymrådernes nærhed findes et åbent, varieret landskab og en robust natur. Storbyområdet vækst betyder, at disse områder vil være udsat for et særligt pres. Kommunerne bør derfor i forbindelse med byudvikling, placering af rekreative anlæg, trafik- og forsyningsanlæg m.v. vægte hensynet til landskabs-, natur- og kulturværdier højt.

Øresundsregionen har stort potentiale

København er det historiske, befolkningsmæssige og funktionelle tyngdepunkt i Øresundsregionen. Den samlede Øresundsregion rummer et stort udviklingspotentiale i kraft af de forskellige attraktioner, kulturer og kompetencer, som findes på dansk og svensk side. København og Øresundsregionen vurderes også internationalt at have gode muligheder i storbykonkurrencen.

Funktionelle sammenhænge

Der sker en fortsat integration i Øresundsregionen. I 2004 bosatte ca. 3200 danskere sig i Skåne, og 1600 flyttede den modsatte vej. Fortsætter tendensen, kan der i år 2010 leve op mod 25.000 danskere i Skåne, svarende til 2 pct. af landsdelens befolkning. Hver dag pendler ca. 7.000 mennesker over Øresund, næsten alle fra en bopæl i Skåne til en arbejdsplads på Sjælland. Det er dog endnu ikke noget stort antal. Pendlerne til Danmark udgør f.eks. kun ca. 3 pct. af de beskæftigede, der bor i Malmö. Og pendlingen fra Malmö til Storkøbenhavn er mindre end pendlingen fra Ringsted – og det selv om Malmö er næsten 10 gange så stor som Ringsted og ligger tættere på København. Pendlingen den modsatte vej er meget begrænset.

Hovedårsagen til, at danskere flytter til Sverige og den heraf følgende pendling, er forskellene i prisniveauet. Boligerne er væsentligt billigere i Skåne end i Københavnsområdet, bilafgifterne er lavere, og det samme gælder de generelle leveomkostninger. Disse fordele har tilsammen været så store, at de for tilflytterne har været større end ulemperne ved at flytte og leve i et andet land.

Der er også et samarbejde mellem erhvervsvirksomheder på de to sider af sundet. Det mest kendte eksempel er Medicon Valley Academy, et samarbejde mellem over 250 virksomheder, hospitaler og andre tilknyttet sundhedssektoren. Endnu er det sådan, at virksomhederne på begge sider af Øresund normalt foretrækker leverandører fra hjemlandet, som kender hjemlandets normer, standarder og forskrifter – også selv om en leverandør på den anden side af sundet er fuldt konkurrencedygtig på pris og geografisk kan ligge tættere på. Forskelle i dansk og svensk lovgivning, som virker generende for forretningslivet på tværs af sundet, tilpasses efterhånden, hvilket delvis sker som følge af generelle harmoniseringer i EU.

Styrkepositioner i regionen

Internationalt set vil et omfattende samvirke mellem aktører i Sjælland og Skåne kunne styrke Øresundsregionen. Øresundsregionen rummer tilsammen en af Europas største koncentrationer af medicinalvirksomheder, og med 14 universiteter og 140.000 studenter er regionen højt placeret inden for forskning og videregående uddannelse.

Mange af transporterne mellem de skandinaviske lande og kontinentet går via Øresundsregionen, hvor specielt havnen i Trelleborg er et knudepunkt for færgeforbindelserne. Københavns lufthavn er indgangsporten til Sydkandinavien, hvad lufttrafik angår.



Øresundsregionen har med sin gode tilgængelighed et potentiale som et centralt link mellem Nordvesteuropa og de baltiske lande. Med udvidelsen af EU mod øst er der åbnet yderligere muligheder for samarbejde omkring hele Østersøregionen.

Planlægning i Øresundsregionen

For at udnytte udviklingspotentialet i Øresundsregionen bør samarbejdet mellem den danske og den svenske side styrkes. Den danske og svenske regering indgik i 2003 en særlig aftale om de skattemæssige forhold for personer, der pendler over Øresund. Den forventes at bidrage positivt til integrationen af arbejdsmarkedene.

På opdrag fra de to regeringer har de lokale myndigheder udarbejdet et fælles Miljøprogram med sigte på at udvikle Øresundsregionen til en af Europas rene storbyregioner. Miljøprogrammet giver også anbefalinger til den fysiske planlægning. Det anbefales, at byvæksten overvejende bør ske tæt og stationsnært langs banelinier - evt. i byer som perler på en snor.

Nordisk Ministerråd støtter samarbejde mellem regioner på tværs af de nordiske grænser, herunder i Øresundsregionen. Ministerrådet prioriterer i sin strategi for årene 2006-2008 indsatsen for at overvinde grænsehindre, fremme erhvervsliv, transport og bæredygtig energi samt formidling af viden og erfaringer grænseregionerne imellem.

OECD har i en rapport fra 2002 ("The Metropolitan Review of Öresund") anbefalet Danmark og Sverige og de regionale myndigheder at udarbejde en samlet strategi for Øresundsregionens udvikling. Strategien skal vise, hvor transportmulighederne skal forbedres og togtrafikken styrkes i regionen. Regelharmoniseringen på arbejdsmarkedet skal forstærkes. Regionens konkurrenceevne og velstand skal styrkes gennem netværk, der stimulerer innovation og bedre udnyttelse af kvalifikationer og viden. Arbejdsdelingen mellem virksomheder skal fremmes og institutioner og myndigheder medvirke hertil. Samarbejdet om forskning og uddannelse skal styrkes, og der skal udvikles netværk med og mellem nøgleindustrier. De administrative byrder bør begrænses. OECD anbefalede derfor, at der blev oprettet en fælles komité for fysisk planlægning, som kan sikre en dialog om strategiske emner inden for en integreret fysisk planlægning.

Der kan i forlængelse heraf være grund til at overveje og udnytte de fordele, der kan komme ud af på regionalt niveau at diskutere Øresundsregionens samlede og fælles fysiske og funktionelle spørgsmål og strukturer på tværs af sundet – f.eks. i form af et tættere samarbejde mellem byerne i området.

Region Hovedstaden får med kommunalreformen det regionale ansvar for udviklingen af Øresundsarbejdet på dansk side. Region Hovedstaden får pligt til at inddrage alle relevante aktører både på Sjælland og Bornholm i arbejdet med Øresundsudviklingen.

Den regionale udviklingsplan skal ifølge den ændrede planlov redegøre for udviklingsplanens sammenhæng med regionens eventuelle samarbejde med tilgrænsende landes myndigheder om plan- og udviklingsmæssige emner. Det vil – også på baggrund af OECDs anbefalinger – være naturligt, hvis de to nye danske regioner Hovedstaden og Sjælland etablerer et samarbejde med Region Skåne samt København og Malmö kommuner om strategier og fysisk planlægning for den samlede Øresundsregions udvikling.

Sjælland – et sammenhængende arbejdsmarked

Pendling og bosætning

Det er i dag vigtigt at se hovedstadens udvikling i sammenhæng med udviklingen på resten af Sjælland. Sjælland har gradvist udviklet sig til et samlet og sammenhængende arbejdsmarked, koncentreret omkring København. Fra 1994 til 2004 er indpendlingen fra det øvrige Sjælland til hovedstadsområdet steget med godt en tredjedel til henimod 50.000 daglige pendlere. Udpendingen den modsatte vej er i samme periode steget mere moderat med knap 20 pct. til 12.000. Tendensen må forventes på sigt at fortsætte i et omfang og tempo, som vil afhænge af bl.a. boligpriserne, trængselsproblemerne og væksten i antallet af arbejdspladser.



De senere år er flere og flere flyttet fra Storkøbenhavn til Vest-, Midt- og Sydsjælland. Især de stigende huspriser i de centrale dele af hovedstadsregionen har givet et incitament til at flytte længere væk fra storbyen. Fra 1994 til 2004 steg antallet af flytninger fra hovedstadsområdet til det øvrige Sjælland med 40 pct. til over 12.000 personer årligt. Flytningerne den modsatte vej steg i samme periode med under 10 pct. til knap 9.000 personer. Eftersom mange af dem, der flytter, beholder deres arbejdsplads i Københavnsområdet, er flytningerne med til at forklare, at pendlingen ind til Storkøbenhavn er steget.

Udflytningen har ført til en mere spredt bosætning i de sjællandske kommuner. En stor del af den stigende pendling sker med bil, da pendlerne enten bor eller arbejder langt fra en station. Kun hver femte bilist, som pendler fra Sjælland til hovedstadsområdet, har mindre end 15 minutters gang fra bopæl og arbejdssted til nærmeste station. Den diffuse pendling fra hele Sjælland til København lægger et stort pres på den trafikale infrastruktur og er en væsentlig årsag til stigende trængsel på de store indfaldsveje og på ringvejene tættere på København.

Planlægningen på Sjælland

I hovedstaden har fingerbystrukturen udgjort den overordnede vision for en byudvikling, og på resten af Sjælland er der nu også behov for strategiske overvejelser, så de uheldige omkostninger ved en uplanlagt byspredning undgås. Jo mere sammenhængende arbejdsmarkedet bliver, desto mere bliver der behov for at se samlet på byudviklingen på Sjælland.

Det er et stigende behov for at samarbejde over de nye kommune- og regionsgrænser – et samarbejde, der omfatter hele øen.

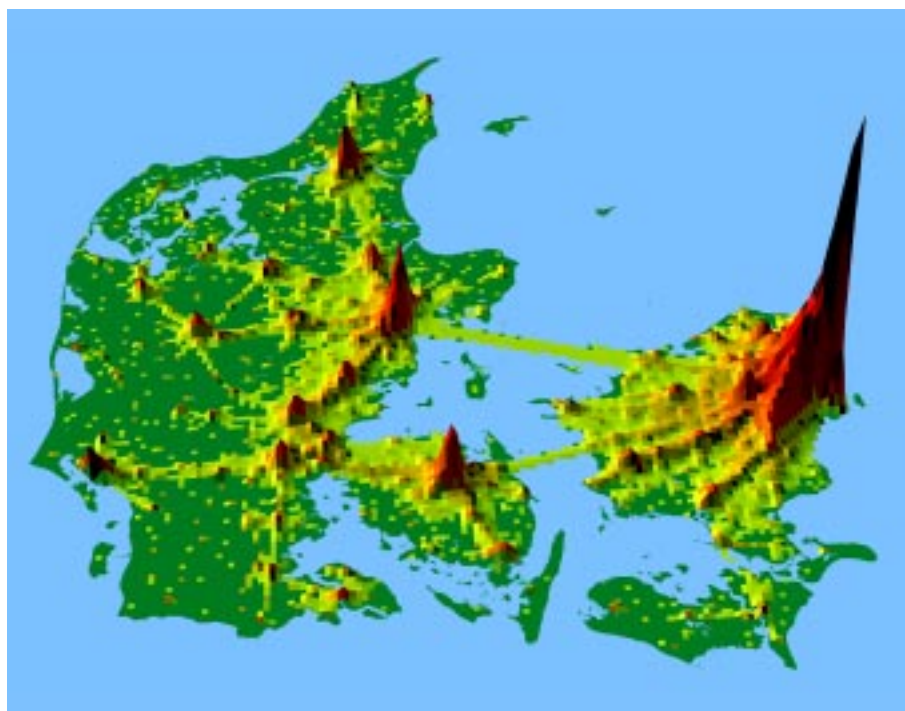
For at medvirke til at begrænse trængselen er det nødvendigt, at kommunerne i højere grad tænker lokalisering af trafikgenererende funktioner som bolig, erhverv og institutioner sammen med kollektiv trafikbetjening. Pendlingen til det storkøbenhavnske område bør i højere grad end i dag kunne foregå med kollektiv transport. Det kan f.eks. ske ved at styrke bosætningen i og omkring købstæderne og de andre stationsbyer på Sjælland. Et aktivt samspil mellem fysisk planlægning og trafikstrukturen er afgørende for at mindske trængselen og den øgede miljøbelastning, som følge af stigende biltrafik.

Figur 2.1.: Kort over pendlingsflow.

Kilde: Henrik Harder Hovgesen og Thomas Sick Nielsen 2005.

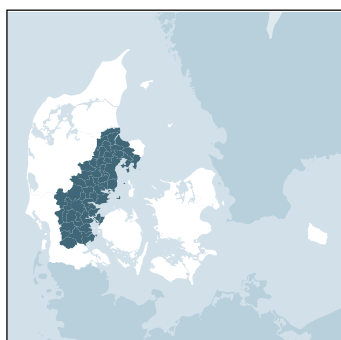
Kortet viser pendlerstrømmene i 2002 i tre dimensioner, hvor højden er proportional med hvor mange pendlere, der starter, slutter eller kommer forbi et givet sted. Pendlingen er angivet som fugleflugtslinier (dvs. uafhængig af den faktiske rute, pendleren tager).

Pendlingen er koncentreret omkring hovedstaden. Omkring de større byer uden for hovedstadsregionen er der en betydelig pendling. Også på resten af Sjælland og i Østjylland er pendlingen forholdsvis omfattende.



Miljøministeriet vil derfor sammen med Transport- og Energiministeriet invitere til en dialog mellem de sjællandske kommuner, det sjællandske trafikselskab, regionen og staten om den fremtidige byudvikling på Sjælland uden for hovedstadsområdet, herunder samspillet med udviklingen i hovedstadsområdet.

Dialogen om en fremtidig byudvikling på Sjælland kan med fordel drage nytte af de erfaringer, der er høstet i to regionale dialogprojekter i årene 2004-05 med henholdsvis 13 nordvestsjællandske og 12 sydsjællandske kommuner. Projekterne har igangsat en diskussion om en rollefordeling mellem de enkelte delområder i henholdsvis Nordvestsjælland og Sydsjælland, hvor sammenhængen mellem bosætningsstrategier og strategier for erhvervsudvikling har været drøftet.



Østjylland – bybåndet fra Randers til Kolding

Erhverv og arbejdsdeling i bybåndet

I Østjylland er der i stigende grad blevet udviklet en arbejdsdeling mellem byerne langs motorvejen og jernbanen. Hvor Østjylland tidligere kunne opfattes som bestående af en række selvstændige store købstæder med hver sit opland, flettes landsdelen i disse år mere og mere sammen. Århus er præget af service- og videnerhverv, mens industrien og logistikerhvervene spiller en stor rolle omkring Trekantområdet.

Udviklingen går i retning af, at de nuværende store pendlingsoplande og geografiske arbejdsmarkeder omkring Århus-Randers, Horsens-Vejle og Kolding smelter sammen og med tiden vil komme til at fungere som et fælles arbejdsmarked. Byområderne omkring motorvejen integreres i stadig større grad, og pendlingen foregår ikke længere kun til nærmeste større by, men over stadig større afstande. Pendlingsmønstrene viser, at der er tale om en begyndende fremvækst af et funktionelt sammenhængende



bybånd fra Randers til Kolding. Pendlingen foregår i noget større omfang inden for bybåndet end mellem bybåndet og andre kommuner – og hyppigere over længere afstande i bybåndet end uden for. Integrationen mellem byerne strækker sig på Fyn kun til og med Middelfart.

Den store befolkningstilvækst i det østjyske område har primært været koncentreret omkring byerne og i bybåndet – i modsætning til Sjælland, hvor der geografisk har været en langt mere spredt bosætning. Nogle af bysamfundene er gradvist blevet omdannet til bosætningsområder. Eksempelvis fungerer Randers mere og mere som en forstad til Århus.

Varieret landskab

Det østjyske landskab er karakteriseret af stor variation og kvalitet, og naturen, fjordkysterne og dallandskaberne giver området karakter. Åbne landområder med mere eller mindre vidtstrakte landskaber er en kvalitet, som endnu præger en stor del af Østjylland, men som generelt er under pres på grund af den omfattende vækst og de mange byudviklingsønsker inden for bybåndet.

Motorvejen har tiltrukket nye erhvervsvirksomheder – til dels forstærket af kommunernes udlæg af motorvejsnære arealer. De mange erhvervsområder, der udlægges langs motorvejen, giver landskabet en helt anden karakter, og mange steder er landområderne både ved og mellem byerne præget af spredt byvækst og erhvervsbyggeri. Kommunale ønsker om nye motorvejsnære erhvervsarealer øger denne tendens og lægger et pres på de tilbageværende, friholdte landskaber og grønne områder mellem byerne.

Arealer langs motorvejen med almindelige erhvervs- og kontorformål vil gradvis ændre motorvejen til også at fungere som fordelingsvej med meget lokalrettet trafik. Dette er allerede sket en del steder med deraf følgende stigende trængsel. Det er



uheldigt for de mange trafiktnge funktioner, som oprindelig blev placeret ved motorvejen, fordi det er hensigtsmæssigt, og de i øvrigt er vanskelige at placere i almindelige byområder. Desuden reducerer det på længere sigt fremkommeligheden på det overordnede, nationale vejnet.

Ønsket om at lokalisere erhvervsområder ud til motorvejen er baseret på den høje tilgængelighed og den lette adgang for kunder og ansatte fra et meget stort opland. Tilgængeligheden er imidlertid alene baseret på biltrafik. Mulighederne for at kunne overflytte en del af den omfattende pendling til kollektiv transport er begrænsede, og på længere sigt vil det medføre en bystruktur med stor bilafhængighed.

Planlægningen i Østjylland

Det er vigtigt at sikre de kvaliteter og styrker i Østjylland, som betinger en fortsat vækst. Væksten må ikke ske på bekostning af de goder, som vi også betragter som en del af vores velfærd – f.eks. velfungerende byer, en robust natur og åbne landområder og landskaber, der både er smukke at se på og rare at færdes i. Planlægningen skal være med til at sikre den afveksling mellem by og land, der kendetegner Danmark og ikke mindst Østjylland.

Et funktionelt bybånd – ikke et fysisk bybånd

Det funktionelt sammenhængende bybånd fra Randers til Kolding må ikke med tiden udvikle sig til et fysisk sammenhængende bybånd. Byerne i området og langs motorvejen skal ligge adskilte og som knudepunkter med åbent landskab imellem. Hvor der bygges, bør der bygges relativt tæt mod til gengæld at friholde andre steder. Samtidig bør byggerierne tage hensyn til de omkringliggende landskabelige kvaliteter.



Det er af national interesse, at der fortsat er åbne og sammenhængende land-områder mellem byerne, og at der ikke bygges i flere landskaber uden for byerne end højst nødvendigt. Byfunktioner skal fastholdes i byerne og ikke placeres løsrevet fra de eksisterende byer eller spredes ud i landskabet, så det unødvendigt påvirker opfattelsen af disse. Der skal fortsat være en tydelig forskel på land og by. Målet i den forbindelse må derfor være at fastlægge en overordnet grøn struktur i bybåndet som parallel til fingerbystrukturens grønne kiler i hovedstadsområdet.

Motorvejens funktionalitet som overordnet vejforbindelse

Det er en national interesse at sikre den kvalitet og funktionalitet, der er i det østjyske område og langs motorvejen. Fremkommeligheden og mobiliteten er værdifulde kvaliteter og en forudsætning for den vækst, området indtil nu har oplevet. Transport af varer og personer er grundlaget for den arbejdsdeling, som den globaliserede udvikling bygger på. Områdets fortsatte udvikling vil derfor bero på muligheden for at opretholde såvel fremkommeligheden som mobiliteten.

Konsekvensen af kommunernes planlægning af by- og erhvervsudviklingen må ikke være, at det nationale vejnets fremkommelighed forringes væsentligt.

Der skal skabes rammer for en planlægning, hvor fremtidens erhvervs- og boligområder ikke fastlåses i en struktur, hvor bilen er eneste transportmulighed. Og der skal skabes rammer for en planlægning, som aktivt udpeger områder, hvor bebyggelse er uønsket ud fra hensynet til at bevare en tydelig grænse mellem land og by. Planlægningen skal være med til at sikre den afveksling mellem by og land, der kendetegner Danmark og ikke mindst Østjylland.

Det er ligeledes af national interesse, at Århus Havn og Taulov opretholder deres funktionalitet som nationale knudepunkter for godstransport.

Koordinering af byudviklingsønsker

Der er behov for at tage hensyn til de voksende pendlingsoplande og de funktionelle sammenhænge inden for bybåndet Randers-Kolding. Hensynet til statens investeringer i den overordnede infrastruktur og hensynet til natur, miljø og landskabskvaliteter skal veje tungt. Der må derfor stilles nye krav til planlægningen i området.

Der er behov for en tæt koordinering af kommunernes byudviklingsønsker. Der er brug for en langsigtet strategi, så de åbenlyse kvaliteter i området kan opretholdes også for de næste generationer. Et tæt og forpligtende samarbejde på tværs af de nye kommune- og regionsgrænser er en forudsætning. De hensyn, der må tages til de overordnede interesser, der er i området, indebærer også, at samarbejdet må ske mellem alle tre myndighedsniveauer.

Miljøministeriet vil sammen med Transport- og Energiministeriet invitere til en dialog mellem de berørte kommuner, regionsråd og staten om den fremtidige udvikling af det østjyske bybånd. Dialogen skal dreje sig om, hvordan der kan sikres en koordineret og hensigtsmæssig arealregulering af det østjyske bybånd i lyset af behovet for at skabe nye rammer for udviklingen.

I de regionale udviklingsplaner for Region Midtjylland og Region Syddanmark kan det fremgå, hvordan udviklingen i bybåndet indgår i den samlede udvikling for hele regionen.

Der skal sikres et samspil, så de statslige og de langsigtede interesser er i overensstemmelse med de lokale byudviklingsønsker. Den stigende trafik i og til vækstområderne i bybåndet aktualiserer behovet for fælles nye planlægnings- og lokaliseringsprincipper for området:

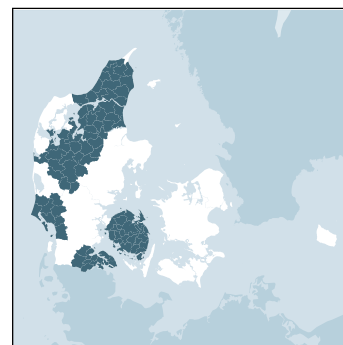
Arealudlæg til nye byområder – både bolig og erhverv – skal ske på en måde, så der skabes kundeunderlag til kollektiv trafikbetjening inden for bybåndet og i forhold til oplandet.

Arealudlæg langs motorvejen og andre overordnede vejanlæg, hvor kollektiv trafikbetjening ikke er mulig eller hensigtsmæssig, skal forbeholdes aktiviteter, der er afhængige af store og tunge transportere. Andre arbejdspladsintensive eller kunderelaterede erhverv skal placeres i bymæssigt blandede områder, hvor også kollektiv transport er mulig.



Det mellemstore byregioner

I de mellemstore byregioner ligger den økonomiske vækst stabilt nær landets gennemsnit. De mellemstore byregioner rummer typisk mange af landets købstæder og kendetegnes ved forholdsvis god plads i byzonen og ofte mange ubebyggede arealer. Derudover er der ikke udbredte trængsels- eller stagnationsproblemer. Det er regeringens holdning, at det er forholdsvis let at imødekomme princippet om at udlægge nye byarealer i tilknytning til byerne i disse områder. De problematikker, som den fysiske planlægning i særlig grad skal forholde sig til, forventes at ligge i kommunernes lokale samarbejde og i forhold til den regionale udviklingsplanlægning.



De enkelte byer og deres oplande har hver deres karaktertræk med særlige erhverv, landskaber og natur at tage vare på. Nogle steder kan der være grund til særlig stor omhu. Det gælder især, hvor der er et pres på udnyttelsen af attraktive naturområder og landskaber til eksempelvis boligformål. Også de mange velfungerende bymidter er et aktiv, som det er hensigtsmæssigt at sikre gennem en helhedsorienteret fysisk planlægning. Her er det især vigtigt at fastholde en god tilgængelighed og sikre grundlaget for, at bymidterne også fremover kan udvikle sig og være levende centre. På den måde sikres, at bymidterne ikke udhules af modsatrettede tendenser, hvor f.eks. større detailhandelsbutikker og servicefunktioner lokaliseres i udkanten af byerne eller ved overordnede veje uden for byerne. Et vigtigt element i udviklingen i de mellemstore byregioner vil være købstædernes byidentitet og arkitektur.

Som andre steder har relationerne mellem byerne også ændret sig i disse dele af landet - pendlingsoplandene er blevet større, og indkøbsmønstrene er ændret. Behovet for at revidere det eksisterende bymønster i kommuneplanerne er derfor som i resten af landet aktualiseret. Det gælder også for det regionale bymønster. Hertil kommer, at det også er oplagt at udvikle et nyt bymønster i forbindelse med dannelsen af de nye, større kommuner.

I oplandene til de mellemstore byer fungerer mange af de mindre bysamfund som bosætningsbyer for folk, der arbejder i byerne. Det er vigtigt, at der aftales en rollefordeling såvel mellem kommuner som inden for kommuner med større og mindre byer. På grund af de relativt store afstande til landets to store byregioner, er det kun få områder i de mellemstore byregioner, som har mulighed for at udvikle sig som decideret bosætningsby i forhold til en af de to store regioner. Det lokale erhvervsliv er derfor de fleste steder det afgørende aktiv for byoplandenes trivsel.

For at sikre, at den forholdsvis gunstige udvikling i de mellemstore byer også fastholdes på længere sigt, er det vigtigt, at der inden for hver af de nye administrative regioner udvikles et samspil mellem hovedbyerne. Regionsrådene bør i samarbejde med regionens kommuner arbejde for at etablere sammenhænge mellem hovedbyerne i hver region, således at den regionale udviklingsplan afspejler de ønsker og muligheder, der findes i regionen for at aftale en rollefordeling mellem byerne. Den konkrete rollefordeling vil naturligvis være forskellig alt efter forholdene i regionen: I Region Nordjylland er Aalborg den klart dominerende by, i Region Syddanmark er Odense den største by, men også Trekantområdet og byer som Esbjerg og Sønderborg rummer nogle af regionens mest overordnede funktioner.



Uddannelser, kultur, videnoverførsler og international profilering er eksempler på emner, som kunne indgå i netværkssamarbejderne. De regionale udviklingsplaner er et velegnet redskab til denne type samarbejde, og de nye kontaktudvalg mellem regionerne og deres kommuner bør tildeles en nøglerolle.

Miljøministeriet igangsætter et udviklingsarbejde med at udvikle et nyt bymønster i samarbejde med kommuner og regioner, så dette i højere grad afspejler byernes særkender og rollefordeling i et bynetværk end det nuværende hierarkiske bymønster. Arbejdet vil blandt andet sigte på at give inspiration til de regionale udviklingsplaner.

Erfaringer med erhvervsklynger

Erhvervslivet i de mellemstore byer og deres oplande er ofte specialiseret til en eller nogle få erhvervsgrøner, som sætter deres særlige præg på byen og omgivelserne. Beklædningsindustrien i Herning-Ikast, møbelindustrien i Skive og Salling samt gartnerierne på Odense-egnen er blot nogle af de mange eksempler herpå.

Inden for sådanne grupper eller klynger af virksomheder er det lettere at holde sig orienteret om teknologiudvikling eller modeskift, end det er for virksomheder, der ikke har samme kontaktmuligheder. Samtidig har den virksomhedsrettede service på egnen større muligheder for at opbygge den ekspertise, som erhvervsklyngen lokalt har brug for, hvilket også styrker lokalområdets konkurrenceevne.

Disse fordele ved erhvervsklynger var baggrunden for, at landsplanredegørelserne 2000 og 2003 anbefalede, at kommuner og egne gjorde sig deres styrker og særkender klart og udviklede en fysisk planlægning rettet specifikt mod sådanne erhvervsklynger af virksomheder.

I de senere år har det imidlertid vist sig, at denne generelle anbefaling om at rette den fysiske planlægning mod erhvervsklynger kræver nuancering. Dels er det ikke alle erhvervsklynger, der er lige fremtidssikre, dels er det ikke alle steder, at opbygningen af levegrundlaget alene bør baseres på de eksisterende klynger.

For flere kommuner har det været vanskeligt at beskrive deres faktiske styrkepositioner ved hjælp af erhvervsklyngebegrebet. Og selv hvor det har været muligt, har det ikke altid affødt konkrete fysiske planlægningsinitiativer. Dette skyldes, at virksomhederne lægger mest vægt på en lokalisering på samme egn eller i samme geografiske arbejdsmarked, frem for de særlige rammebetingelser, som den kommunale fysiske planlægning kan levere i form af bestemte arealer og hermed følgende tæt fysisk placering.

Hertil kommer, at en satsning på eksisterende erhvervsklynger i visse tilfælde kan lede til uhensigtsmæssige specialiseringer, fordi erhvervsklyngernes traditionelle styrke – den håndværksmæssige kunnen – eroderes af vidensamfundets krav om teknisk-videnskabelige kvalifikationer i produktionen.

	Virksomheds-etablering	Beskæftigelses-effekt	Udvikling i beskæftigelses-sammensætning	Eksport	Import	Værdi-tilvækst
IT Århus	↑	○	↑	○	○	○
Beklædning Herning/Ikast	↑	○	↑	↑	○	↑
Fødevarer Vejle	↑	○	○	↓	↑	↓
Møbler Salling	↑	○	↓	↑	↑	↑

Figur 2.2.: Erhvervsklyngernes økonomiske og beskæftigelsesmæssige effekter.

Kilde: Poul Houman Andersen, Anne Bøllingtoft og Poul Rind Christensen 2006.

En pil opad betyder, at virksomhederne øger aktiviteten, fordi de ligger i klynger. En pil nedad betyder, at virksomheder i klyngen har haft en mindre positiv udvikling end branchens virksomheder andre steder. Et nul betyder, at klyngens virksomheder udvikler sig på linie med branchens virksomheder andre steder.

Forskellig udvikling

En ny undersøgelse for Miljøministeriet af globaliseringens indflydelse på fire danske klynger og deres udviklingstræk påviser, at erhvervsklyngerne på vigtige punkter udvikler sig overordentlig forskelligt, se figur 2.2. De klynger, der er undersøgt, er IT-området i Århus, beklædningsindustrien på Herning-egnen, fødevareindustrien i Vejle-området og møbelindustrien i Salling.

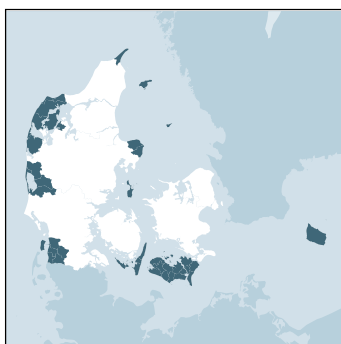
Den vidensdeling mellem virksomhederne i klyngerne, som er helt central for klyngens vækst og dynamik, har vist sig ikke at være særlig omfattende og tilmed under svækkelse. Det sker bl.a. under indtryk af den tiltagende globale arbejds- og vidensdeling. Derfor er vidensdelingen med nationale og internationale leverandører og med aftagere og partnere stigende. I overensstemmelse med denne udvikling kan der konstateres en betydelig stigning i importen til alle klynger. Til fødevareindustrien i Vejle og møbelindustrien i Salling er stigningen tilmed højere end for branchen som helhed. De hidtidige, geografisk ret snævre relationer mellem leverandører og aftagervirksomheder er således under afvikling; f.eks. øges importen af svin til danske slagterier.

Undersøgelsen viser desuden, at alle virksomhederne i klyngerne i stigende omfang efterspørger folk med videregående uddannelse for at sikre deres fortsatte udvikling og konkurrenceposition. Tempoet i denne omstilling lader dog til at være væsentlig hurtigere i nogle af klyngerne end i andre målt i forhold til det generelle tempo i de pågældende brancher.

Med hensyn til etableringer af nye virksomheder er det dog fortsat sådan, at der sker hyppigere nyetableringer inden for erhvervsklyngerne end ellers i branchen andre steder i landet. Beskæftigelsesmæssigt er det blandt de fire undersøgte klynger derimod kun klyngen af møbelvirksomheder i Salling, som har en gunstigere beskæftigelsesudvikling end branchen som helhed. Møbelklyngen i Salling og beklædningsklyngen i Herning-Ikast har oplevet en forholdsvis gunstig udvikling i værditilvækst og eksport, mens udviklingen har været ugunstig for klyngen af fødevarevirksomheder i Vejle-området.



Undersøgelsen viser, at nogle klynger har en relativ succes og andre ikke. Klyngerne må i stigende grad analyseres i sammenhæng med den globale arbejds- og vidensdeling, de indgår i. Det er derfor vigtigt, at man lokalt og regionalt grundigt overvejer, om – og i givet fald – hvilke erhvervs-klynger man i den fysiske planlægning vil satse på og planlægge for i fremtiden, samt vurderer klyngernes vækst-potentiale nuanceret.



Yderområder

Yderområder defineres i landsplanredegørelsen som pendlingsregioner uden byer med mere end 20.000 indbyggere. Der er tale om meget forskelligartede områder, men fælles udviklingsvilkår er deres beliggenhed langt fra en større by, hvilket gør, at de kan have brug for en særlig bevågenhed. I dag har nogle af områderne et aktivt og relativt alsidigt erhvervsliv, mens andre oplever virksomhedslukninger og problemer med at fastholde de nuværende arbejdspladser.

Det er en national forpligtelse at sørge for, at alle områder af landet kan være attraktive at leve og drive virksomhed i. Et sådant mål indebærer samtidig, at der skal være plads til forskellighed mellem de enkelte landsdele og egne, og at der skal være en god tilgængelighed til alle egnene. Nogle steder er der tætte byer, store bygninger, travlhed og mange mennesker, mens der andre steder er mere tyndt befolket, store vidder og byer i mindre skala og et roligere tempo. Landets yderområder er kendetegnet af forskellige identiteter og særpræg, som giver dem en unik kvalitet. Den forskellighed, der er i landet, skal vi turde dyrke. I byerne og vækstområderne skal vi planlægge for at give volumen og tæthed. I yderområderne skal vi arbejde for, at områderne hver især finder sin naturlige identitet og planlægger for den.



En undersøgelse foretaget af Huset Mandag Morgen for Nordisk Ministerråd (2005) viser, at respekten for og omsorgen for naturen udgør én af 9 fælles værdier, der kendetegner de nordiske samfund og befolkninger. Samtidig viser internationale analyser, at hvad angår teknologi og kreativitet ligger de nordiske lande højt på de internationale ranglister. Netop respekten for naturen og miljøet er en af de centrale årsager til, at Danmark befinder sig på en flot 6. plads på den internationale skala. Vi skal derfor søge at skabe størst mulig synergi mellem potentialerne og kompetencerne i de tættere befolkede områder og i yderområderne.

Landets yderområder har erhvervsmæssige udviklingsmuligheder, bl.a. inden for traditionel industri, turisme og fødevarerhverv. Herudover rummer yderområderne og deres landdistrikter nogle af landets fornemste naturværdier, eksempelvis kystområderne, samt mange velbevarede og interessante kulturmiljøer. Den interesse, vi viser naturen i dag, og det generelt øgede fokus på natur- og landskabsværdier giver derfor yderområderne et godt udgangspunkt for den kommende udvikling. Stilhed er også blevet en eftertragtet værdi – ikke mindst som en kontrast til bylivets stress og jag. Adgangen til fredelige og naturskønne omgivelser kan derfor blive ét af flere vigtige aktiver for områder med vanskelige vækstvilkår. Områdernes naturgivne fortrin kan supplere øvrige erhvervspolitiske tiltag og andre initiativer og sammenkobles i områdernes udviklingsstrategier og kommuneplaner.



Svært at fastholde beskæftigelse og befolkning

Mange yderområder har svært ved at fastholde beskæftigelsen og til dels også befolkningen. En del steder – specielt i områdernes landdistrikter – opleves en skæv aldersfordeling med forholdsvis mange ældre. Samtidig har den øgede mobilitet og den skærpede konkurrence inden for detailhandlen gjort det svært at fastholde den lokale handel og servicevirksomhed i mange yderområder.

Generelt er uddannelsesniveaut lavere i yderområderne. Det skyldes bl.a., at de unge flytter, når de skal have en uddannelse, og mange ikke flytter tilbage efter endt uddannelse. De lokale servicetilbud er færre end i de større byer, og der er relativt få arbejdspladser inden for overordnet eller avanceret privat servicevirksomhed. I stedet spiller industri, turisme, landbrug og fiskeri en erhvervmæssig hovedrolle i disse områder. På grund af det relativt lavere uddannelsesniveau er områderne mere udsatte i globaliseringen, fordi de nye arbejdspladser, som opstår i stedet, ofte placeres andre steder, hvor der er bedre adgang til højtuddannet arbejdskraft.

Fiskeri og akvakultur (havbrug, saltvandsdambrug) har betydning for havnene i yderområderne både rent erhvervs- og beskæftigelsesmæssigt og som kulturbærende element i disse samfund. Akvakultur har potentiale til at erstatte en væsentlig del af de reducerede landinger fra fiskeriet og kan derved bidrage til egenforsyningen af råvarer til lokal forarbejdning og til opretholdelsen af de små havne. EU's strategi for en bæredygtig udvikling af akvakultur har som målsætning en stabil erhvervssektor, der sikrer udviklingen i landdistrikter og kystområder og giver alternative råvaretilførsler til fiskeindustrien. Den Europæiske Fiskerifond, som for perioden 2007-2013 skal afløse det nuværende strukturprogram for fiskerisektoren, vil bl.a. prioritere støtte til udvikling af akvakultur.

Turismen er vigtig

Turismen spiller en vigtig rolle for områdernes økonomi og udvikling. Den traditionelle kystturisme har imidlertid haft en relativ svag beskæftigelsesudvikling, mens by- og erhvervssturismen har vundet mere frem. Sommerhuse kan bidrage positivt til yderområdernes økonomiske situation, og det har været en af begrundelserne for de sommerhusgrunde, som blev udlagt i forbindelse med landsplandirektivet for udvidelse af eksisterende sommerhusområder i kystnærhedszonen fra juni 2005.

Der findes ofte ledige helårsboliger i yderområderne, og huspriserne er derfor kun steget svagt i forhold til i andre dele af landet, eller er endog faldet. Ønsket om at forøge efterspørgslen på boliger har fået en del kommuner i yderområderne til at fritage nogle af helårsboligerne for bopælspligt. Uden bopælspligt vil boliger i området kunne sælges til en bredere kundekreds, fordi kommende ejere kan anvende boligen som fritidsbolig. Dette kan tiltrække befolkningsgrupper fra andre egne af landet på "deltid". En tendens, der muligvis kan forøge bosætningen, fordi nogle fritidshusejere med tiden vælger at bosætte sig permanent i området.

Helårsboliger uden bopælspligt kan således have visse økonomiske fordele for kommunen i form af et bedre indtjeningsgrundlag og højere priser på områdets boliger. Til gengæld kan det også medføre en udhulning af byernes helårssamfund, fordi nogle af husene vil stå tomme en del af året. Desuden kan det gøre det vanskeligere for lokalbefolkningen at følge med eventuelle prisstigninger.

Aktive bosætningsstrategier

Nogle kommuner i yderområderne har valgt at satse på aktive bosætningsstrategier for at tiltrække tilflyttere fra andre dele af det pågældende pendlingsopland eller fra andre landsdele. Det kan f.eks. være ved at satse på særlige målgrupper med deraf følgende serviceudbud. Eksempelvis flytter børnefamilier og ældre hyppigere til yderområder end andre. Det kan være mulighederne for at anvende nedlagte landbrugs-ejendomme til andre formål, der kan tiltrække iværksættere. Eller det kan være ved at satse på andre kvaliteter f.eks. gode, billige boliger, nærmiljø og attraktive omgivelser.

Her spiller områdernes naturgivne kvaliteter, f.eks. steder med ro og uforstyrrethed, naturen og landskabet en vigtig rolle som potentiale for at kunne udbyde gode boliger. Også den lokale kulturarv i form af bevaringsværdige og fredede bygninger, eller by- og landskabsmiljøer, der synliggør vores forhistorie, spiller en væsentlig rolle for mange menneskers boligvalg.

En undersøgelse af danskernes holdning til kulturarven viser bl.a., at både borgere og virksomheder ønsker, at kulturarven skal være et centralt element i udviklingen af lokalområderne – også selvom det har omkostninger for den enkelte borger eller virksomhed. Ud fra undersøgelsens resultater er kulturarven således et potentiale på linje med erhverv, turisme og infrastruktur.

For at fremme kulturarvens betydning for den lokale udvikling har Kulturarvsstyrelsen i februar 2006 udpeget fire kommuner, som skal lade kulturarven være dynamo i den lokale udvikling. De udpegede kulturarvskommuner er Haderslev, Hjørring, Hvidovre og Aalborg. Resultatet af disse kommuners arbejde vil være af interesse for mange kommuner – ikke mindst for kommuner i yderområder.

Udover at forbedre indtjeningsgrundlaget kan øget bosætning resultere i lokale arbejdspladser og øget iværksætteraktivitet. Uddannelsesniveaulet spiller en stor rolle, og en bevist satsning på uddannelse og på at tiltrække uddannede tilflyttere kan gavne et område.

Planlægning i landets yderområder

De nye regionale udviklingsplaner skal beskrive en ønskelig fremtidig udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder. De fem nye regioner består alle af både større byer i vækst og yderområder med vanskeligere vækstvilkår, men med natur- og kulturmæssige kvaliteter. Det regionale samarbejde har derfor et samlet medansvar for, at yderområderne sikres en afbalanceret udvikling. Det drejer sig både om yderområderne generelt og om områdernes landdistrikter. Regionerne må derfor i forbindelse med den regionale udviklingsplan være opmærksomme på udviklingsmulighederne i yderområderne, ligesom de regionale vækstfora er forpligtet til at fokusere på yderområderne i de regionale erhvervsudviklingsstrategier. De regionale vækstfora har således bl.a. til opgave at bygge bro fra byerne til land- og yderområderne.

En kvalitativ udvikling natur- og kulturmæssigt kan medføre goder og livskvalitet for de borgere, der er bosat i området. I nogle af disse områder kan man satse på at sikre adgang til fredelige omgivelser og stilhed i naturen. En fordel ved de nye og større kommuner er, at der kan skabes plads til en arbejdsdeling inden for kommunen, så en manglende vækst i traditionel forstand kan vendes til en kvali-

tet. I udlandet er der eksempler på områder og byer, der ikke ønsker at vokse, men foretrækker en stille og stabil tilværelse. Den såkaldte 'slow city' bevægelse, der er udsprunget fra Italien, er et eksempel på dette.

Afsæt i kvaliteter og særpræg

Det er en national interesse, at yderområdernes udvikling sker med udgangspunkt i områdernes særpræg og egnskarakteristika, og at befolkningen sikres gode levevilkår. Set udefra kan områderne have særlige karaktertræk, som giver dem en særlig identitet, og som kan være følsomme overfor ændringer. I visse tilfælde kan der være tale om karaktertræk, som vurderes og værdsættes forskelligt af udefrakommende og af lokalbefolkningen. Lokalbefolkningen opfatter det måske ikke som noget specielt, hvorimod udefra kommende ser noget særligt i forholdene.

Lokale udviklingsønsker, f.eks. i form af udstykning eller bebyggelse i regionalt værdifulde landskabsområder kan komme til at tilsidesætte hensynet til varetagelsen af de overordnede og langsigtede natur- og landskabshensyn. Det er kommunernes ansvar at sikre, at et områdes naturmæssige, landskabelige eller kulturhistoriske værdier både kan bruges aktivt til at fremme yderområdernes bosætningspotentiale og samtidig kan opretholdes for lokalbefolkningen og for eftertiden.

Miljøministeriet igangsætter et dialogprojekt om, hvordan et yderområde kan inddrage sine naturgivne kvaliteter og karakteristiske landskaber aktivt i en udviklingsstrategi, uden at der samtidig sker en forringelse af disse. Centrale elementer kan være en kortlægning af kommunens eksisterende natur-, kultur-, og landskabsforhold og mulighederne for at bruge disse elementer i den lokale udvikling.

Nye veje for landdistrikter og landsbyer

Nogle landdistrikter frygter måske for deres fremtid i de nye storkommuner med yderligere lukning af butikker, nedlagte skoler og tomme boliger. For at imødegå en sådan udvikling er der taget initiativ til et projekt med fokus på landdistrikternes og landsbyernes udvikling i yderområder. Projektet gennemføres som et samarbejde mellem Ny Thisted Kommune og Fonden Realdania, men målgruppen er alle kommuner i landets yderområder. Projektet vil bl.a. fokusere på kulturarvens betydning for landdistrikterne, nybyggeri i landsbyer, anvendelse af eksisterende landbrugsbygninger og nedrivning af tiloversblevne bygninger. Målet er at kunne anvise udviklingsperspektiver og nye veje for landdistrikterne og landsbyernes fremtid under de nye administrative rammer og med de globale væksttendenser, der favoriserer de større byer og byregioner.

Regeringen er opmærksom på kommunernes brug af de muligheder for at give tilladelse til byggeri i landsbyer og landdistrikter, som ændringen af planlovens zonebestemmelser i 2002 har medført. Regeringen forventer, at disse kan betyde øget aktivitet i landsbyerne. Kommunernes brug af tilladelser vil blive nærmere belyst i den undersøgelse af administrationen af planlovens landzoneregler, som Miljøministeriet gennemfører i 2006.

For at styrke den kommunale planlægning for udvikling i landsbyerne vil Miljøministeriet igangsætte et projekt, der skal belyse landsbyernes roller i de nye kommuner, og analysere barrierer for landsbyernes udvikling samt diskutere strategier for udvikling, baseret på de særlige kvaliteter, de enkelte landsbyer rummer.

På baggrund af projektet vil det blive vurderet, om der er brug for at differentiere planlægningen og udbygningsmulighederne i landdistrikternes landsbyer i kommuneplanstrategier og regionale udviklingsplaner.



An aerial photograph of a residential neighborhood during winter. The ground and rooftops are covered in a layer of snow. The houses are arranged in a grid-like pattern with streets and driveways visible. The lighting is bright, creating high contrast between the white snow and the dark shadows of the buildings and streets.

Nationale politiske

An aerial photograph of a snowy landscape. A road curves through the snow, leading towards a cluster of buildings in the bottom left corner. The buildings have dark roofs and light-colored walls. The snow is mostly white with some shadows and faint tracks. The text 'forudsætninger' is overlaid in the center of the image.

forudsætninger

Kapitel 3

Nationale politiske forudsætninger

I dette kapitel beskrives udviklingen og regeringens politik for en række sektorer, som har konsekvenser for den fysiske planlægning. Det gælder erhvervspolitikken, turismen og godstransporten, hvor globaliseringen er et grundvilkår. Det gælder samfundsudviklingens krav til indretningen af vores byer, landdistrikter og landskaber. Og det gælder natur- og miljøpolitikken, som skal forvalte vores omgivelser på en bæredygtig måde. På alle disse felter er der en række udfordringer, som kræver politisk prioritering og indsats. Afslutningsvis i kapitlet ses på EU's politik for fysisk planlægning.

Kommunerne skal i deres fysiske planlægning og regionerne i deres udviklingsplaner tage hensyn til udviklingstrækkene og den statslige politik i de enkelte sektorer og samtidig søge at få sektorerne til at fungere som en samlet helhed i hver deres geografiske område. Den sammenfattende planlægning skal forene de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirke til at værne om landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag.

Erhvervspolitik og de globale udfordringer

Den internationale konkurrence er tiltagende. Gennemførelsen af liberaliseringer gennem WTO har givet verdenshandelen nye impulser. I EU har såvel udvidelsen til Østeuropa som det indre marked betydet, at det er blevet lettere at investere i, handle med og arbejde i andre lande. Et særligt element i denne internationalisering er en stigende udflytning (outsourcing) og indflytning af arbejdspladser, der er med til at ændre Danmarks rolle i den internationale arbejdsdeling. Udviklingen stiller store krav til den fysiske planlægning, der skal yde sit bidrag til omstillingen af Danmark til et førende vidensamfund.

Udflytning og indflytning af arbejdspladser

Meget tyder på, at antallet af indflyttede arbejdspladser som følge af globaliseringen er større end antallet af udflyttede. Det er i hvert fald, hvad en omfattende undersøgelse af virksomhederne øst for Storebælt er nået frem til. Samlet set har globaliseringen derfor givet en gevinst i form af arbejdspladser. Det er hovedsageligt de lavt kvalificerede jobs, der flytter ud, og mere kvalificerede, der flytter ind.

Det er især industriarbejdspladser, der flytter ud, og specielt til lavtlønslande. Det er dog ikke kun industrivirksomheder, der benytter sig af udflytning, også et stigende antal tjenesteydelser udflyttes. Eksempler er fremstilling af tegninger til bygningskonstruktioner og 'call centre' til udstedelse af flybilletter. For et lokalsamfunds økonomi kan det have stor betydning, hvis en virksomhed vælger at flytte jobfunktioner til udlandet.

Det er navnlig specialistopgaver i relation til forskning, produktudvikling og finansiel rådgivning, som indflyttes, mens der på IT-området ser ud til at være en nettoudflytning af job. Eksempelvis er også softwareudvikling i dag en funktion, der i stigende grad flyttes ud. Ind- og udflytning bidrager på denne måde direkte til at ændre Danmarks rolle i den internationale arbejdsdeling i retning af at være leverandør af viden.

Det forhold, at de forskellige erhverv er ulige fordelt i landet, betyder, at de forskellige egne rummer en uensartet andel af de jobs, som har en aktuel risiko for at blive udflyttet. Især de mere industriprægede vestlige dele af Danmark rummer mange af disse jobs.

De indflyttede nye jobs placeres navnlig i de store byer, hvor der er højt uddannet arbejdskraft. De store byer må derfor antages at vinde frem i kraft af indflytningen.

Svaret på de globale udfordringer

I regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005 fastslår regeringen, at det danske samfund skal møde udfordringerne fra den internationale økonomi ved at konkurrere på viden og ideer. På evnen til at omstille os og finde nye løsninger, sådan som vi hidtil har været gode til. Forskning og innovation skal være fremtidens vækstdynamo. Den førte politik skal give de bedste betingelser for, at virksomhederne kan oprette nye og bedre arbejdspladser.

Regeringen har derfor lagt særlig vægt på forskning, udvikling og uddannelse, bl.a. i relation til produkter og produktioner inden for vedvarende energi og miljøteknologi, ligesom regeringen har styrket rammerne for innovative netværk mellem bl.a. forsknings-



og udviklingsinstitutionerne og virksomhederne. Også sammensætningen af de nye regionale vækstfora med repræsentation af lokale og regionale myndigheder, erhverslivet, videns- og uddannelsesinstitutionerne samt arbejdsmarkedets parter skal ses i lyset af denne målsætning.

Den fysiske landsplanlægning skal yde sit bidrag til omstillingen af Danmark til et globalt førende vækst- og vidensamfund ved at bidrage til, at landet indrettes, så det fysisk-rumligt får de bedste betingelser for at leve op til den givne målsætning. Det samme krav bør man lokalt stille til de kommende regionale udviklingsplaner og til de kommuneplanstrategier og kommuneplaner, som fremlægger de strategiske valg af, hvad man lokalt skal leve af, og hvordan man lokalt bør indrette sig for at nå de valgte mål.

Det lokale levegrundlag – mange alternativer

Mange byer og egne lever helt overvejende af de virksomheder, som findes lokalt, og som beskæftiger den lokale erhvervsaktive befolkning. Den stigende mobilitet har imidlertid gjort det geografiske område omkring virksomheden, hvor man kan mærke de positive impulser fra virksomhedens vækst, langt større end tidligere. Vækstimpulserne fra en voksende virksomhed bliver i dag spredt over store geografiske områder.

Til gengæld er andre indkomstkilder blevet mere interessante i en regional udviklingsmæssig sammenhæng og dermed for de strategier, som lægges for at fremme den lokale og regionale udvikling, indkomst og beskæftigelse. En opgørelse fra 2003 af de beløb, de forskellige egne tilføres fra nettoudpendlerne, som overførselsindkomster, som selskabsskatter, i landbrugsstøtte, som statslige bloktilskud samt via mellemkommunale udligningsordninger viste, at disse indkomstkilder tilsammen typisk udgør et tilskud på 30 - 50 pct. af den indkomst, som skabes i det lokale erhvervsliv. Overførselsindkomsterne er den væsentligste indtægtskilde blandt disse, men også indtægterne fra udligningsordninger og bloktilskud er vigtige på de mindre øer. På Vest- og Sydsjælland er det især pendlernes indkomster, som er af stor betydning.

Tilstedeværelsen af denne række forskellige indkomstkilder er interessant for en lokal eller regional udviklingspolitik, da det betyder, at den ikke behøver være begrænset til mere snævre satsninger på vækst i de lokale virksomheder. Særlig bosætningen er da også allerede i dag benyttet som indsatsfelt i en række kommuner.

De lokale og regionale udviklingsmuligheder er afhængige af, hvordan fremtidsudsigterne er for de forskellige indkomstkilder. Har området erhverv i vækst, eller rummer det mange virksomheder, der står over for strukturforandringer? Hvilke omlægninger kan man forvente i EU's landbrugsstøtte? Hvilke indkomster vil fremtidens pensionister have, og hvilke ordninger vil gælde for de ubeskæftigede i erhvervsaktiv alder? Disse – og mange andre – forhold vil have indflydelse på, hvilke indkomster der i fremtiden vil blive lokalt og regionalt. Dermed bør de drages med ind i de strategiske overvejelser, som kommuner og regioner gør sig som led i udarbejdelsen af kommuneplanstrategier og de regionale udviklingsplaner.

Godstransport

Godstransport er en af forudsætningerne for at skabe økonomisk vækst bl.a. gennem samarbejder mellem specialiserede virksomheder og gennem samhandel over landegrænser. Den nationale godstransport bliver tættere og tættere knyttet til udviklingen i den internationale godstransport. Den lokale transport bliver i stigende grad blot en del af transportkæder, som dækker langt større områder end en enkelt kommune.

Dermed bliver det vigtigt at sikre en balance mellem lokale interesser og mere overordnede hensyn, i den del af planlægningen, der berører arealer af betydning for sammenhængen i godstransporten.

Det gælder f.eks. sikringen af arealer omkring de større byer, der er særligt velegnede til distribution. eller sikring af arealer til udbygning af de større nationale godsknudepunkter, der i samspil med europæiske knudepunkter indgår i den internationale transport f.eks. til og fra Kina.

Hvis den fysiske planlægning skal understøtte udviklingen af effektive godstransportløsninger, er det nødvendigt at de enkelte knudepunkter ses i den rette sammenhæng. Det gør det nødvendigt at have et overblik over samspillet mellem knudepunkter og samtidigt at kunne pege på arealer der er særlige vigtige for at skabe denne sammenhæng i godstransporten. Der kan eksempelvis være lokaliteter, hvor koncentrationen af gods og belastningen af infrastrukturen gør det nødvendigt at tage særlige hensyn.

Der er brug for bedre viden om de ofte komplekse sammenhænge, som godstransporten skal ses i, for at kunne nuancere billedet af nationale og lokale transportinteresser i den konkrete prioritering af arealanvendelsen.

Behovet for en forståelse af de overordnede godsstrømme og knudepunkters betydning er relevant for såvel statslig som kommunal planlægning. Det er derfor oplagt at samarbejde om opbygningen af et fælles videngrundlag, der kan danne udgangspunkt for dialogen om, hvordan transportinteresserne tilgodeses i den fysiske planlægning.

Analyser af godsstrømme og knudepunkter

Som opfølgning på regeringens vækststrategi, Godstransport (2003), har Transport- og Energiministeriet gennemført en række analyser af godstransporten til og fra Danmark. Disse analyser har betydet, at der er en bedre forståelse af de overordnede godsstrømme og af samspillet mellem danske og europæiske knudepunkter.

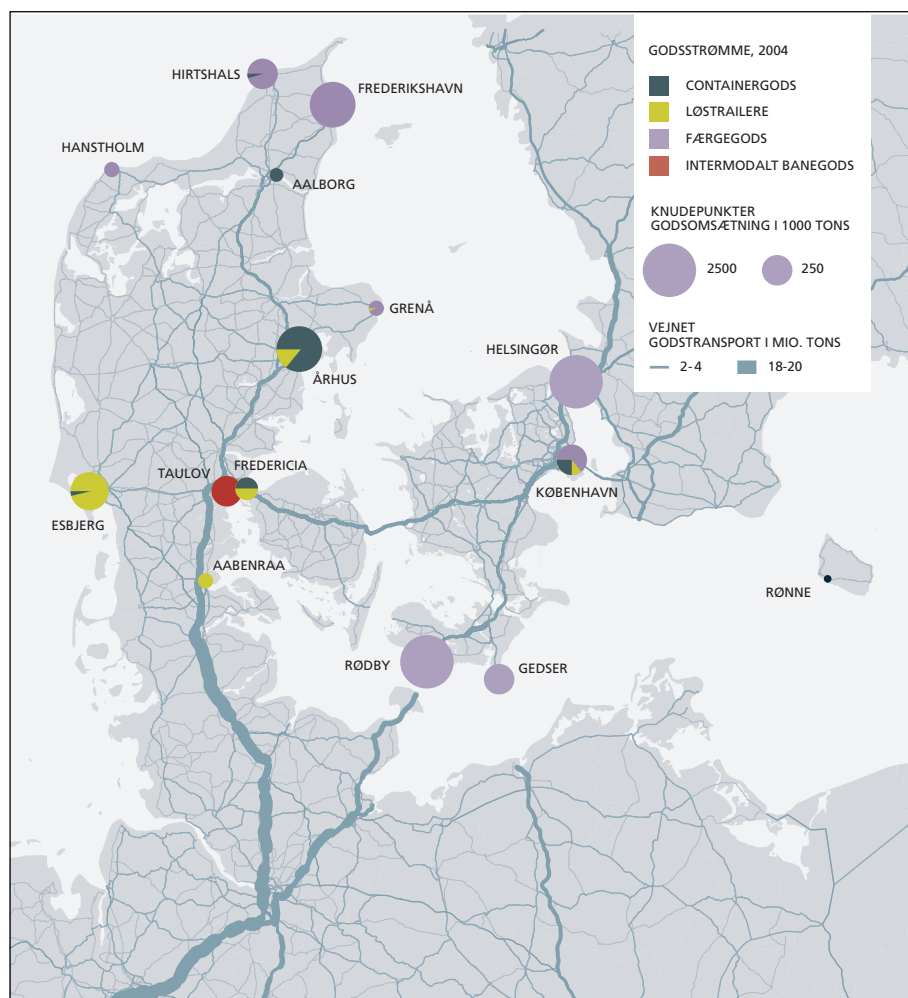
Det er således muligt at tegne nogle overordnede strukturer i godstransporten, og dermed få en langt bedre forståelse af den rolle eksempelvis havnene spiller for bestemte typer af gods og godsstrømme.

Analyserne giver også muligheder for at diskutere betydningen af ændringer i samhandelsmønstre på længere sigt og de udfordringer, som den danske del af godstransportsystemerne står over for.

I store træk viser analyserne, at væksten i den danske samhandel primært sker i det nære område – vore nabolande – og i forhold til fjerne markeder, ikke mindst Kina og Sydøstasien.



Figur 3.1.: Internationale godsstrømme på vejnettet og godsomsætningen i de største intermodale knudepunkter
 Kilde: Danmarks Statistik og Danmarks Transportforskning.
 Note 6, se side 104.



Optagelsen af de nye medlemslande i EU har medført forventninger om vækst i samhandlen med landene omkring Østersøen. Analyserne viser imidlertid, at der trods betydelige vækstrater i denne samhandel ikke i overskuelig fremtid vil blive tale om mængder, der kommer i nærheden af de godsstrømme som for nærværende transporteres mellem Skandinavien og kontinentet.

Den hastige økonomiske udvikling på de fjerne markeder særligt i Kina og Sydøstasien medfører vækst i containertransporter til og fra de større europæiske havne som Hamburg, Bremerhaven, Rotterdam. Fra disse havne går godset typisk videre med mindre skibe, mens transporten mellem Hamborg og Danmark overvejende sker med lastbil.

Århus havn er den eneste danske havn, der har direkte tilknytning til de internationale containerruter til f.eks. Kina. Men også et mindre antal danske havne håndterer i dag containere i relation til den nødvendige videre distribution med tog og lastbiler, eller som feederhavne til havne med internationale containerruter.

Et centralt element i en knudepunktsstruktur vil også være fokus på de havne, som omsætter løstrailere, og dermed bidrager til at mindske trængslen på de europæiske veje.

Togtransporten har sine styrker i forhold til bestemte korridorer og et begrænset antal lande. Det centrale knudepunkt for den internationale togtrafik til og fra Danmark er godsterminalen ved Taulov. Taulov er endvidere centralt placeret i forhold til transittrafikken med bane, som primært går via de faste forbindelser.

Lastbiler er mere fleksible end skib og jernbane og derfor ikke i samme grad knyttet til afgrænsede knudepunkter. Der er imidlertid flere steder i landet udlagt arealer til transportcentre, forbeholdt virksomheder med tilknytning til lastbiltransport. Transportcentrene i Køge, Odense og Padborg kan nævnes som eksempler på centre af betydning for de internationale transporter.

Transittrafikken med lastbiler går primært via Øresundsforbindelsen og Femer Bælt. Volumenmæssigt er de mængder gods, der transporteres med skib gennem danske farvande dog langt større end transitmængderne på vej og bane.

Transporthensyn i planlægningen

Der er derfor brug for at samle den viden, som ligger i ministerier, kommuner og blandt private aktører til et sammenhængende billede af 'godstransportens struktur'. En fælles forståelse af denne struktur vil gøre det muligt at bruge den fysiske planlægning til at sikre bedre koordinering af investeringer på tværs af kommunegrænser og til at sikre bedre sammenhæng mellem offentlige og private investeringer i udviklingen af knudepunkter.

Miljøministeriet vil derfor sammen med Transport- og Energiministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet igangsætte en dialog med repræsentanter for kommuner og private aktører for at skabe et overblik over godstransportens nuværende 'struktur' og de væsentligste udfordringer fremover. Målet er at opnå bedre samspil mellem den nationale og den lokale planlægning, herunder foretage en vurdering af transportinteresser knyttet til konkrete arealer.

By- og bosætningspolitik

I de senere år har byudviklingen taget fart i dele af landet. Flere steder er der behov for en dialog om, hvilke krav og ønsker vi skal stille til udviklingen af vores byer og landskaber.

Kommunerne får i fremtiden et stort ansvar for at forvalte landets arealer både i byerne og det åbne land. Med den fysiske planlægning kan de bidrage til at gøre byerne mere levende og funktionsrige, og til at der – også på langt sigt – vil eksistere store, åbne og sammenhængende landskaber mellem byerne.

Bymønstre under forandring

En modernisering af det eksisterende bymønstre trænger sig på. Dels er mange kommuner blevet større og rummer dermed flere byer, dels har relationerne mellem

byerne lige så langsomt ændret sig over årene på grund af den almindelige samfundsudvikling.

Der er i de gældende region- og kommuneplaner vedtaget bymønstre, som skal lægges til grund for kommende handlinger. Bymønstrene angiver et hierarki af byer (landsdelscentre, egnscentre, kommune- og lokalcentre) og beskriver – med udgangspunkt i byernes eksisterende rolle – hvilke funktioner de enkelte byer kan forventes at have eller få tildelt.

Tiden er imidlertid ved at løbe fra den eksisterende hierarkiske opdeling af byerne. Der er ved at blive opbygget andre og nye netværk, som vil danne grundlag for de funktioner, som byerne kan forventes at få. I forbindelse med den kommende planlægning i kommunerne og på regionalt niveau er der derfor behov for at revidere det eksisterende bymønster. Dette behov er yderligere aktualiseret af kommunesammenlægningerne.

I de nye kommuners sammenskrivning af hovedstruktur, mål og strategier vil spørgsmålet om bymønstret uundgåeligt blive vurderet på ny. Udviklingen af et nyt bymønster bør basere sig på strategiske overvejelser i forhold til en afbalanceret regional udvikling, fremtidige samarbejds muligheder og netværksdannelse mellem byer, herunder spørgsmålet om, hvordan yderområderne knyttes til den øvrige region. I udviklingen af et nyt bymønster kan kommuner og regioner finde inspiration i det udviklingsarbejde, som Miljøministeriet vil igangsætte og som er omtalt nærmere i afsnittet om de mellemstore byregioner i kapitel 2.

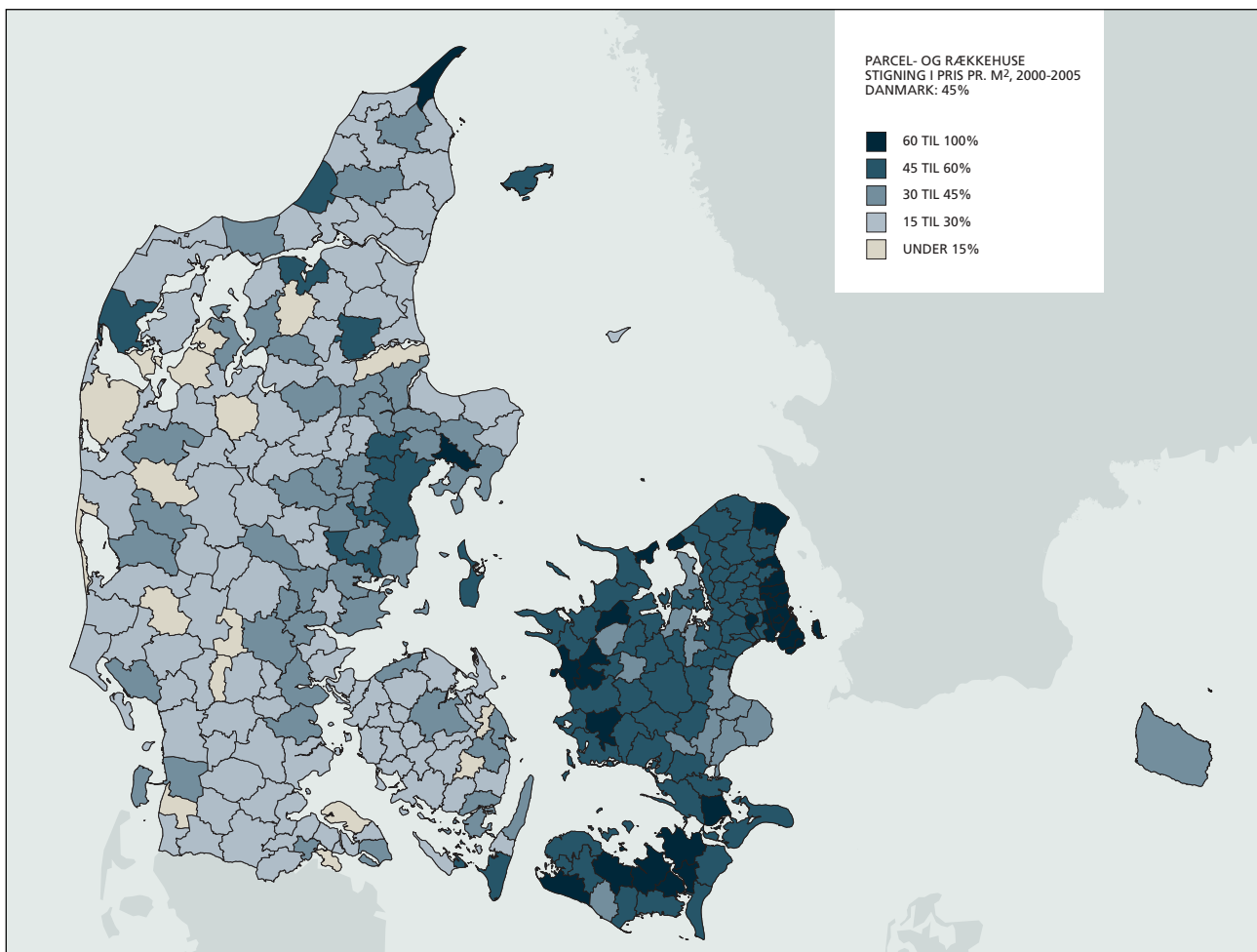
Mange større byer har udviklet et varieret butiks- og handelsliv som centre for oplandet. Strukturudviklingen i detailhandelen og nye butikskoncepter har medført et pres for at bygge nye store butikker, som ikke altid er lette at forene med byernes hidtidige funktionsmåde. På baggrund heraf samt et ønske om at skabe mere klare regler på området nedsatte miljøministeren i september 2005 'Udvalget for planlægning og detailhandel'. Udvalget har til opgave at give planlovens detailhandelsbestemmelser et serviceeftersyn, og herunder blandt andet se på hvordan reglerne for butiksstørrelser og butikkernes placering skal være i fremtiden. Udvalget forventes at afslutte sit arbejde i juni 2006.

Bypolitik er i fokus

Bypolitik er for alvor kommet i fokus i mange kommuner. I den sammenhæng er bymæssige kvaliteter væsentlige. En række kommuner satser på at skabe sig en identitet, eksempelvis som den 'levende by, hvor ting sker' eller 'stedet, hvor det er godt at bo'. Nogle kommuner satser på erhvervsudvikling generelt og på at have et varieret udbud af muligheder og ledige arealer, mens andre satser mere på specielle erhverv og på at markere sig med unikke kvaliteter.

Satsningen på miljøet og de grønne træk i byerne præger også kommunernes planlægning. Mange steder arbejdes der for, bl.a. gennem det lokale Agenda 21-arbejde, at skabe et bedre og sundere bymiljø. Med lokal Agenda 21 er det muligt for borgere og erhvervsliv sammen med kommunen at tage medansvar for bl.a. grønne områder, byøkologi, vand- og energibesparelser, affaldshåndtering og trafik.

Et attraktivt og spændende bymiljø har stor betydning for de erhvervsmæssige potentialer og mulighederne for at tiltrække den kvalificerede arbejdskraft. I den



sammenhæng spiller kulturarven en vigtig rolle. Fra 2007 vil kommunerne som planlægningsmyndighed være den største forvalter af landets kulturhistoriske værdier. En undersøgelse fra Kulturarvsstyrelsen viser, at både borgere og virksomheder vægter kulturarven højt, og at kulturarven har stor indflydelse på, hvor vi vælger at bo og arbejde (note 7, se side 104). Der er således store fordele forbundet ved at inddrage kulturarven mere aktivt i de kommende kommuneplaner.

Ved at udvikle 'den kompakte by', dvs. omdanne og forbedre byerne og arbejde på at tilføje dem kvaliteter, opnås en klar sidegevinst i form af mindre behov for nye arealudlæg til byformål. Begrebet 'en kompakt by' skal opfattes relativt – byerne skal ikke med magt holde sig inden for de nuværende bygrænser, men en kvalificeret fortætning vil ofte give nye arkitektoniske eller kulturelle værdier. Byer med en vis tæthed, blandede byfunktioner, et varieret handelsliv og kulturelle tilbud giver kvaliteter, som tiltrækker nye borgere og erhverv.

Kommunale ønsker om at placere nye erhvervsarealer eller aflastningscentre uden for byen kan let komme i modsætning til bestræbelserne for at fastholde de bymæssige kvaliteter og livet i byen på længere sigt. Sådanne funktioner – erhvervsvirksomheder og butikker – er netop med til at give det liv og de aktiviteter, som er en forudsætning for, at byen er det, den er: Et mødested for mennesker, information og viden med aktivitetstilbud, oplevelser og muligheder.

Figur 3.2.: Kort over stigningen i priser på parcel- og rækkehuse pr. m² 2000-2005.

Kilde: Realkreditrådet og egne beregninger.

Stigningen i boligpriserne har næsten over alt på Sjælland været markant højere end i resten af landet. Der har også været store prisstigninger for boliger i enkelte mindre byer i yderområder, hvor fritidsanvendelse af helårsboliger kan være på tale.



Satsning på bosætning

Den øgede mobilitet betyder, at flere kommuner har valgt at satse på en fremtid som bosætningsområde. De stigende boligpriser i de centrale byområder tvinger visse befolkningsgrupper længere væk fra det store arbejdspladsudbud i de centrale byområder. Samtidig er der en tendens til at acceptere en længere pendlingsafstand. Dette betyder, at også yderligt beliggende områder kan blive realistiske som bosætningsområder.

Nogle kommuner vælger at satse på bosætning, fordi de har kvaliteter som f.eks. et attraktivt bo- eller bymiljø, smuk natur eller historiske bycentre. Andre gør det i erkendelse af vanskelighederne ved at tiltrække nye erhvervsvirksomheder og for at få et øget indtægtsgrundlag fra bosiddende pendlere.

Det er især oplandskommuner til de store vækstområder og byregioner, der vælger at satse på bosætning, samt de kommuner, som i forvejen har få arbejdspladser, som f.eks. landkommuner eller kommuner i yderområderne. Flere kommune- og regionplaner for områder i periferien af vækstområderne indeholder da også mål og strategier om at tiltrække en del af den befolkningstilvækst, der ellers ville tilfalde de mere centrale byområder.

Kvalitet og fornyelse i byerne

Det er nødvendigt med fokus på byernes udvikling. Offentlige investeringer og en aktiv miljø- og arkitekturpolitik spiller en væsentlig rolle for den omdannelsesproces, byerne er ved at gennemløbe i omstillingen til vidensamfundet og de deraf følgende krav til den gode by. En bevidst satsning på kvalitet er en vigtig brik i denne udvikling.

Miljøministeriet og Fonden Realdania indgik i sommeren 2005 en samarbejdsaftale om gennemførelse af projektet "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen". Projektet skal belyse, hvordan planloven anvendes i dag, og om lovens muligheder udnyttes – altså plankulturen i kommunerne. Derudover skal projektet belyse, om der er behov for at supplere lovgivningen, så kommunerne får flere aktive redskaber til at gennemføre planlægningen.

Som led i projektet vil der i løbet af foråret 2006 blive udsendt en række debatoplæg, og der vil sommeren 2006 blive udsendt en rapport med foreløbige indstillinger om fremtidig vejledningsindsats, efteruddannelse, eksempelprojekter og lovændringer.

Kommunerne kan fremover gøre en stor indsats ved at tillægge bygnings- og landskabsarkitektur øget betydning. Planloven kan anvendes aktivt med henblik på at opnå større kvalitet i omgivelserne – både i byerne og på landet – f.eks. gennem lokalplanbestemmelser og kommuneplanrammer. Endvidere er Kulturministeriet ved at indsamle erfaringer og inspiration fra udlandet med henblik på at udforme en aktiv arkitekturpolitik.

Det åbne land

Kommunernes overtagelse af ansvaret for planlægningen i det åbne land giver dem mulighed for at se udviklingen her i tæt sammenhæng med byernes udvikling. Det bliver en udfordring for kommunerne at varetage denne planlægning, som skal samle og varetage regionale beskyttelsesinteresser både inden for kommunen og på tværs af administrative grænser. Staten overtager forpligtelsen med at påse, at kommunerne varetager disse regionale interesser sammen med de nationale og internationale interesser.

Landskabet under pres

Naturen og miljøet er under pres – både fra byerne og fra aktiviteterne i det åbne land.

Byudvikling har med tiden sat et mere og mere massivt præg på landskaberne. Især i vækstområderne opstår der bydannelser, der gradvist udvisker grænserne mellem by og land, og stadig færre landskaber er uforstyrrede af byudvikling, tekniske anlæg og infrastruktur. Dermed er det også blevet sværere for almindelige mennesker at finde fredelige omgivelser og opleve stilheden i naturen.

Inde i byerne foregår nybyggeri efter nøje fastlagte og vedtagne principper, der skal sikre indpasning og kvalitet samt tage hensyn til omgivelserne. Uden for byerne hersker der imidlertid ofte noget lempeligere forhold, f.eks. ved opførelse af nyt erhvervsbyggeri.

Meget erhvervsbyggeri placeres langs motorvejene til trods for statslige opfordringer til regionplanlægningen om at begrænse sådanne arealudlæg. I dag er 25 pct. af alle erhvervsaktiviteter lokaliseret inden for 2,2 km fra det danske motorvejsnet. Og denne andel ser ud til at stige.

De mange arealudlæg til erhvervsformål i byernes udkant og langs motorvejene vidner om, at landskabelige hensyn ikke er vægtet særlig højt i forhold til en forventet erhvervsudvikling. Ønsket om nye arbejdspladser har fået en del kommuner til at give tilladelse til nybyggeri uden at stille særlige kvalitetsmæssige krav til f.eks. bygningernes placering og indpasning i forhold til omgivelserne.

Også placering af større tekniske anlæg uden for byerne og landbrugets nye driftsbygninger er med til at påvirke landskaberne. Lagerhaller eller andre erhvervs-mæssige bygninger, der placeres uden for byerne, har ofte et stort bygningsvolumen og bør derfor ofres stor opmærksomhed ved såvel udformning som placering i landskabet.

Planlægning og udformning af bebyggelse i byernes udkant skal ske med stor omtanke. Bebyggelse på disse meget synlige arealer kan ændre byens udseende og forbindelse til landskabet markant. Bliver der først "taget hul" på et landskab til byudvikling uden for byen, lader det sig ikke gøre om. Nedbrydningen af skellene mellem land og by er en irreversibel proces. Især i områder, hvor væksten – og dermed byudviklingsbehovet – er stort, men også andre steder, skal byens udvikling ud i landskabet have stor opmærksomhed. Hensynet til naturen og landskabstræk skal i højere grad inddrages i byplanlægningen og byomdannelsen. Landskabet skal planlægges ind mod byerne og dermed sætte rammerne for byvæksten.

Men også uden for byerne skal hensynet til naturen og landskabstræk inddrages i større udstrækning. Ønsket om at bo 'grønt' og gerne i eller tæt på natur- og land-





skabsområder lægger et stort pres på f.eks. ådale, kystområder, sølandskaber og kuperede landskaber med udsigt.

De bygningsmæssige konsekvenser af landbrugets strukturændringer er allerede ved at sætte sine tydelige spor i landskabet. Bygninger i en hidtil uset skala skyder op rundt omkring i det åbne land, og der vil komme mange nye til i de kommende år. Visuelt vil det påvirke landskaberne betydeligt.

Når de nye landbrugsbygninger skal lokaliseres, er det vigtigt at tage hensyn til naboer og værne om den sårbare natur, landskabet og dets egnskarakteristika og oplevelsesværdi. Hertil kommer hensynet til eventuelle øvrige funktioner, der samtidig ønskes plads til i det pågældende landområde, f.eks. friluftsoplevelser og turisme.

Hensynet til fortsat at kunne opleve ro og uforstyrrelighed er understreget i EU's direktiv om vurdering og styring af ekstern støj. Direktivet har til formål at forebygge gener fra støj i både byområder og i det åbne land. Her påpeges, at der bliver stadig færre landskabsområder, som ikke er berørt af byudvikling og tekniske anlæg.

Ifølge den bekendtgørelse, som er udarbejdet i forlængelse af direktivet, får kommunerne i den samlede støjkortlægning i 2007 mulighed for at udpege og afgrænse stilleområder både i byer og i det åbne land. På den måde kan man bevare de områder, hvor det fortsat skal være muligt at opleve den naturlige stilhed og hermed sikre den rekreative kvalitet, som er efterspurgt af befolkningen. Miljøstyrelsen vil i første halvdel af 2006 udsende en vejledning om det forestående arbejde til kommunerne.

Natur og miljø skal sikres

Planlægningen af det åbne land skal sikre den bedst mulige tilstand for natur og miljø. Danmark er forpligtet af EU's målsætning om at standse nedgangen i biologisk mangfoldighed frem mod 2010. Det er derfor et overordnet mål at bevare og forbedre de eksisterende naturområder og den geografiske sammenhæng mellem dem. Robuste og velfungerende naturområder er en forudsætning for at bevare og forbedre livsvilkårene for dyr og planter og for at sikre mangfoldigheden af arter og deres variation. Den landbrugsmæssige udnyttelse af størstedelen af det åbne land i Danmark har gennem en årrække sat de fleste naturtyper under pres, fordi den intensive og stadigt mere specialiserede drift ofte medfører monokulturelle landskaber og påvirker den biologiske mangfoldighed.

En robust natur er væsentlig, når den både påvirkes af den intensive arealanvendelse og på samme tid skal stå imod nye, udefra kommende påvirkninger, f.eks. i form af klimaforandringer. Den sammenfattende kommuneplan bliver en hjørnesten i de kommende års naturforvaltning, og kommunernes planlægning skal derfor møde disse udfordringer. Det kan ske ved at skabe et forvaltningsgrundlag, hvor naturinteresserne er prioriteret i forhold til andre arealinteresser, og ved at skabe de nødvendige geografiske sammenhænge – korridorer, netværk og trædesten – mellem eksisterende og nye naturområder. Dette grundlag skal ikke alene skabes inden for kommunens egne fysiske grænser, men skal også ske på tværs af de administrative grænser. Kommunerne får en unik mulighed for at indtænke og prioritere disse hensyn til naturen i deres byudviklingsstrategier og samlede planlægning.

I områder, hvor naturværdier har fået særlig prioritet, sker der nu genopretning af naturarealer og søer. Den udvikling skal fortsættes, både af hensyn til den biologi-

ske mangfoldighed, vandmiljøet og landskabet og for at skabe bedre muligheder for rekreation. Eksisterende og nye naturarealer bidrager samtidig til, at Danmark kan opfylde kravene i EU's habitatdirektiv og vandrammedirektivet, og til at standse nedgangen i biologisk mangfoldighed.

Statslige naturplaner vil skabe rammer for den kommunale indsats på naturområdet. De statslige Natura 2000-planer, som udarbejdes frem til 2009, vil fastlægge et overordnet mål for naturkvaliteten i Natura 2000-områderne og bliver bindende for kommuneplanlægningen. De mange andre væsentlige naturværdier, som i øvrigt findes i det åbne land, er beskrevet i de gældende regionplaner og i nogle tilfælde i en særlig naturkvalitetsplan. Målene for disse værdier skal også indgå som mål for kommunernes fremtidige planlægning af det åbne land.

Herudover skal der ske en særlig indsats for at sikre grundvandet mod forurening, ligesom forurening af vandløb, søer og kystvande med næringsstoffer og miljøfarlige stoffer skal nedbringes.

Det bliver en statslig opgave at udarbejde en vandplanlægning, herunder fastsætte miljømål for både grundvand og overfladevand. Disse planer skal foreligge med udgangen af 2009 og vil udgøre rammen for kommunernes handleplaner på vandområdet, samt for kommunernes øvrige planlægning og administration. Frem til 2009 vil de gældende regionplaners mål for vandkvalitet udgøre rammerne for den kommunale indsats.

Det var en væsentlig forudsætning for kommunalreformen, at beskyttelsesniveauet fastholdes uændret. Reformen indebærer en mere entydig arbejdsdeling end tidligere: Staten fastlægger rammer for natur- og vandområdet i henholdsvis en natur- og en vandplan, mens kommunerne får ansvaret for at føre denne planlægning ud i livet, dels gennem kommuneplanlægningen, dels i de kommunale handleplaner.

Etablering af nationalparker

For at styrke natur- og kulturværdierne og for at forbedre befolkningens naturoplevelser ønsker regeringen at etablere nationalparker i Danmark. Etableringen er forberedt ved gennemførelse af syv pilotprojekter, hvor lokale styregrupper sammen med lokalbefolkningen har udarbejdet forslag til vision, afgrænsning og indhold af nationalparker i de syv områder. Inden udgangen af 2006 vil der blive fremsat et lovforslag om etablering og forvaltning af nationalparker. Herefter vil der blive udvalgt 1-2, måske 3, områder, som skal gennemgå den vedtagne etableringsprocedure med tilhørende offentlighedsfase. Den eller de første nationalparker forventes tidligst etableret i 2008.

Landskabskarakter og naturkvalitet

Der ligger et omfattende arbejde i forbindelse med regionplanernes udpegninger af områder med beskyttelsesinteresser og bevaringsværdier (landskab, geologi, kulturhistorie, biologi). Dette arbejde kan udgøre et væsentligt forudsætningsgrundlag til hjælp for kommunernes planlægning.

Der skal passes godt på vores landskaber. Danmark har underskrevet og ratificeret landskabskonventionen, som forpligter os til at fremme beskyttelse, forvaltning og planlægning af landskaber. For at sikre de landskaber, som gennemskæres af en



kommunegrænse, er det vigtigt, at kommunerne samarbejder på tværs af de administrative grænser om at sikre de forskellige landskabstyper.

Til hjælp for kommunernes varetagelse af de landskabelige interesser er Miljøministeriet i gang med at udarbejde en vejledning i en landskabskaraktermetode. Vejledningen er målrettet det kommunale niveau, hvor landskabsinteresserne skal indgå i den daglige sagsbehandling og i den sammenfattende kommuneplanlægning.

Landskabskaraktermetoden anvendes til at beskrive et område ud fra dets naturgrundlag (terræn, jordtype osv.), kulturgrundlag (skov, landbrug osv.) og rumlige og visuelle fremtoning. Herudfra vurderes landskabernes kvalitet og sårbarhed samt de mål, der skal eller kan sættes for de forskellige landskaber.

På baggrund af vejledningen skal kommunen kunne foretage en landskabskarakteranalyse af alle kommunens landskaber og fastlægge retningslinier for disse i kommuneplanen. Det overordnede formål med analysen er at sikre de særegne danske landskabstræk og undgå en homogenisering af vores landskaber.

Indtil de nødvendige retningslinier for bevaringsværdierne mv. i det åbne land er blevet fastlagt i kommuneplanlægningen, skal landskabsvaretagelsen bl.a. ske på baggrund af den eksisterende regionplanlægning 2005. Miljøministeriet vil samle amternes regionplanudpegninger for de værdifulde landskaber med tilhørende redegørelse og retningslinjer og lægge dem på ministeriets hjemmeside.

Også selve naturbeskyttelsen skal varetages på baggrund af bl.a. den eksisterende regionplanlægning 2005, indtil de nødvendige retningslinier er indarbejdet i



kommunernes planer. Miljøministeriet har i samarbejde med amterne og på baggrund af de internationale forpligtelser udviklet en metode til at gennemføre en naturkvalitetsplanlægning. Metoden er baseret på en opdeling af naturområder efter deres kvalitet, opstilling af mål for naturbeskyttelsen, samt udpegning af arealer med potentielle naturkvaliteter og økologiske forbindelser. Metoden tager udgangspunkt i en enkel og ensartet indsamling af viden om de økologisk vigtigste faktorer i de enkelte naturområder, så naturforvaltningen kan ske på baggrund af et præcist vidensgrundlag.

Den nævnte metode er et velegnet instrument i den konkrete naturforvaltningsindsats og som grundlag for administration af lovgivningen. Metoden er udviklet i tæt samspil med miljømålslovens krav til håndtering af internationale naturbeskyttelsesområder og med naturovervågningsprogrammet NOVANA, således at systemerne passer sammen.

Landdistriktsprogram giver gode muligheder

Landdistrikterne, forstået som områder uden for byer med mindst 200 indbyggere, har samlet oplevet et fald i folketallet på knap 1 pct. fra 1999 til 2004. I hovedstadens opland har landdistrikterne haft en befolkningsfremgang på ca. 1 pct., mens der har været et mindre fald i de andre byoplandes landdistrikter, mindst i de større byers oplande, og kun i yderområderne har landdistrikterne haft en nedgang i folketallet på mere end 2 pct. fra 1999 til 2004.

Udviklingen i landdistrikterne kan derfor ikke karakteriseres under ét. Den afhænger af, hvor i landet man er, og hvor langt der er til nærmeste større by. Udviklingen i indkomst og beskæftigelse i landdistrikterne må på grund af den stigende



mobilitet og landbefolkningens økonomiske tilknytning til byen ses i tæt sammenhæng med udviklingen i byerne – og ikke i modsætning til udviklingen i byerne.

De nye kommuner giver både muligheder og udfordringer for udviklingen af landdistrikterne, idet mange kommuner fra 2007 vil omfatte betydelige landdistrikter. For de landdistrikter, der strækker sig hen over en kommunegrænse, vil det være vigtigt, at kommunerne samarbejder om områdernes udvikling og koordinerer service og fremadrettede indsatser.

I det nye forslag til EU's landdistriktspolitik (2007-2013) er der sat fokus på vækst og udvikling, natur og miljø samt livskvalitet. Midlerne fra det nye landdistriktsprogram kan give gode muligheder for at skabe vækst og udvikling i form af nye lokale arbejdspladser. Det kan f.eks. være hjemmearbejdspladser ved forbedret adgang til bredbånd, nicheproduktioner som specialiteter på fødevarerområdet, eller inden for turisme, naturforvaltning, bioenergi og produktion af naturlige råvarer til medicinalindustrien.

For så vidt angår natur og miljø findes der en lang række virkemidler inden for rammerne af landdistriktspolitikken, som kan understøtte naturen og miljøet. Det drejer sig f.eks. om støtte til mere natur- og miljøvenlig landbrugsdrift, etablering af vådområder, udvikling og afsætning af økologiske produkter, skovrejsning mv. En del af midlerne i landdistriktsprogrammet kan søges på grundlag af lokale udviklingsstrategier, men der vil ske en høj grad af målretning af landdistriktsmidlerne, så de kan bidrage til at opfylde Danmarks forpligtelser over for EU i relation til Natura 2000- og vandrammedirektiverne.

Midler fra det nye landdistriktsprogram forventes at være til rådighed fra 1. januar 2007.

Landbrug under forandring

Det primære erhverv i mange landdistrikter er fortsat landbrug. Dansk Landbrug skønner, at der om 15 år kun vil være 7.000 husdyrbesætninger mod 30.000 i dag. Måske endnu færre. Den store strukturelle omlægning af landbruget indebærer betydelige investeringer i nye driftsanlæg, og Dansk Landbrugsrådgivning anslår, at investeringerne i nyt landbrugsbyggeri vil medføre, at der skal findes plads til omkring 1-2 mio. m² landbrugsbyggeri årligt i de kommende 10 år.

Landbrugets driftsbygninger bliver større og antager i stigende grad industriel karakter. Landbruget ønsker derfor ofte at etablere især driftsbygninger og anlæg til husdyrproduktion på bar mark. Udflytning kan afbøde nabogener, men har stor indvirkning på landskab, natur og miljø.

Vi har ca. 100 mio. m² landbrugsbygninger i alt i dag. Heraf anslås det, at mindst 60 mio. m² bygninger i det åbne land er blevet overflødige som produktionsbygninger. Af disse er omkring 30 mio. m² bedst tjent med at blive revet ned, mens de øvrige 30 mio. m² kan tages i brug til andre formål end landbrug. Omkring 60.000 beboelsesbygninger på landbrugsejendomme forventes i løbet af de næste 10 år at blive frigjort og vil formentlig blive brugt som boliger i det åbne land for personer, der ikke er tilknyttet landbrugserhvervet.

Det vil være nødvendigt at foretage en vurdering af mulighederne for at omdanne, forny eller nedrive de overflødiggjorte landbrugsbygninger, så de ikke ligger og skæmmer det åbne land. Kommunerne bør derfor i samarbejde med landbruget og lokalområderne udarbejde strategier for bygningernes fremtidige anvendelse. I mange tilfælde vil en helhedsplan for en større bedrift kunne medvirke til at af-dække, hvilke bygninger der kan fjernes, og hvilke der kan overgå til anden anvendelse. Dansk Landbrugsrådgivning og Miljøministeriet gennemfører i øjeblikket et pilotprojekt om problemerne i forbindelse med at fjerne overflødige landbrugsbygninger.

Nøgleposition til kommunerne i regulering af husdyrproduktionen

Landbrugets strukturudvikling lægger et stadig større pres på landskaber og natur, men samtidig giver det også mulighed for, at nye teknologier kan udvikles og forfines og bidrage til at reducere landbrugets miljøbelastning.

Regeringen forbereder en ny og tidssvarende husdyrbrugsregulering, som kan bidrage til at mindske landbrugets miljøbelastning og til at sikre den mest hensigtsmæssige lokalisering af fremtidens husdyrbrug. Den nye landbrugsregulering skal samle varetagelsen af hensynene til naboer, miljø, natur og landskab i én lov, som skal administreres af én myndighed – nemlig kommunen. Ny og forbedret teknologi skal i højere grad udnyttes i det omfang, den bliver tilgængelig, så den også kan komme omgivelserne til gode, både naboer, naturen og miljøet. Til gengæld skal der være sikkerhed for den enkelte husdyrproduktion og dens vilkår for 8 år ad gangen. Den nye lov, der forventes vedtaget inden udgangen af 2006, vil inddrage hensynet til landskabet ved placering og udformning af husdyrbrugenes nye bygninger, som det sker i dag med planloven (reglerne om landzone og VVM).

Kommuneplanerne skal i bestemmelserne for det åbne land også fastlægge retningslinjer for landbrugsinteresserne. I den ændrede planlov er det endvidere præciseret, at kommuneplanen kan udpege arealer til lokalisering af landbrugets driftsbygninger og anlæg inden for de udpegede særligt værdifulde landbrugsområder. Denne præcisering understreger kommunernes mulighed for at varetage hensynet til landskab, natur og bosætning gennem en planlægning for lokalisering af landbrugsbyggeri i de særligt værdifulde landbrugsområder, der ofte er af regional udstrækning og betydning. Det er samtidig en mulighed for kommunerne for at imødegå konflikter mellem landbrugsbyggeri og naboer, landskab og natur.

Kommunerne får dermed en nøgleposition i forhold til reguleringen af landbrugets forhold, når de 1. januar 2007 både overtager sagerne om etablering og udvidelser af husdyrbrug og overtager ansvaret for planlægning i det åbne land. Det bliver således en kommunal opgave at finde plads til 10-20 mio. m² nye landbrugsbygninger i de kommende 10 år.

Kommunerne bør tænke strategisk i forhold til landbrugets fremtid ved at udpege de områder, hvor fremtidens store landbrugsbedrifter bedst kan placeres af hensyn til natur, landskab og naboer. Dermed kan kommuneplanerne danne et godt grundlag for deres administration af den fremtidige miljøregulering af husdyrproduktionen.

Landbrugsstrategier

Landbrugets hastige strukturudvikling øger behovet for en bred dialog om landbrugs-erhvervets samspil med omgivelserne for at få formuleret fælles visioner for dette erhverv i sammenhæng med visionerne for det åbne land, landskabet, naturen og de mennesker, der bor og færdes i det åbne land.

I Landsplanredegørelse 2003 blev regionale og lokale myndigheder samt organisationerne opfordret til at udarbejde regionale landbrugsstrategier og kortlægge konflikter mellem landbrugsmæssig arealanvendelse og anden arealanvendelse. Der er nu gennemført fire dialogprojekter med det formål at udforme regionale landbrugsstrategier. Erfaringerne fra de fire projekter er særdeles positive: Det giver resultat, når de mange forskellige aktører med interesser i landbrugsproduktion, livet på landet, natur, fødevarerfremstilling osv. i fællesskab lægger planer for fremtiden og kommer med helt konkrete bud på initiativer, der kan understøtte en bæredygtig udvikling i vores landbrugserhverv.

Regeringen opfordrer til, at der i de nye regioner kommer en dialog om fremtidens landbrug og udformes regionale landbrugsstrategier til gavn for regionen. I forlængelse af de fire gennemførte dialogprojekter vil regeringen fortsætte dialogen om, hvilke processer der skal til for at skabe regionale landbrugsstrategier og føre dem ud i livet regionalt og lokalt i kommunerne.

Regionerne som medspillere

I de nye regioner skal de regionale udviklingsplaner være en samlet paraply for udviklingsinitiativer i regionen. Hvis der i de nye regioner udformes regionale landbrugsstrategier, kan disse indgå i de regionale erhvervsudviklingsstrategier. På erhvervsområdet baseres de regionale udviklingsplaner på regionale erhvervsudviklingsstrategier, og den geografiske dimension afspejles dermed i de regionale udviklingsplaner.

Den tætte sammenhæng mellem den regionale erhvervsudviklingsstrategi og den regionale udviklingsplan kan således give gode muligheder for f.eks. at se landbrugs-erhvervets strukturudvikling i tæt sammenhæng med andre interesser i det åbne land. Landbrugets ønsker og behovene for nye aktiviteter og anlæg i forbindelse med erhvervets strukturudvikling kan nogle steder komme i konflikt med f.eks. natur, miljø, bosætning, turisme. For landbruget er det vigtigt af hensyn til investeringsikkerhed m.v. at vide, hvor deres erhvervsinteresser kan tilgodeses og tilpasses øvrige hensyn. Og tilsvarende er det vigtigt at vide, hvor hensynet til andre interesser som sårbar natur, miljø, turisme eller byudvikling kan forudses at være i konflikt med en fortsat landbrugsmæssig udvikling.

Den regionale udviklingsplan kan dermed blive et velegnet redskab til at understøtte den kommunale planlægning i det åbne land. Det vil være oplagt at bruge kontaktudvalgene og den dialog, der skal danne grundlaget for de regionale udviklingsplaner, til at sætte fokus på det kommunale arbejde med planlægningen for det åbne land. Det er kommunernes ansvar at varetage beskyttelsesinteresserne i det åbne land, men mange af disse interesser, herunder også de værdifulde landbrugsområder, har en regional dimension eller udstrækning på tværs af kommune- og regionsgrænser. Dialogen kan hjælpe til at give et overblik over de problematikker og konkrete planspørgsmål, der er af overordnet eller regional karakter og derfor er hensigtsmæssige at løse i fællesskab mellem kommunerne.

Turisme med kvalitet og planlægning

Den generelle tendens i samfundet, hvor forbrug i stadig højere grad er knyttet til oplevelser, påvirker i særlig grad turismen. Der bruges både globalt og i Danmark stadig flere penge på rejser, fritids- og kulturaktiviteter samt ferieboliger. Samtidig er udvalget af både rejser og oplevelser blevet større, fordi den globale udvikling i turismen betyder, at nærmest alle lande konkurrerer om turisterne. Turisterne er ikke længere loyale overfor bestemte geografiske områder eller ferieboliger.

Samtidig er der en stigende efterspørgsel efter feriekoncepter i form af et samlet 'pakketilbud' med transport, overnatning og oplevelsestilbud af forskellig tematiseret karakter, f.eks. wellness, aktiv ferie, børnevenlighed eller naturoplevelser.

Med henblik på at styrke befolkningens adgang til gode ferieoplevelser og dansk turismes internationale konkurrenceevne er regeringen indstillet på at indgå i en dialog med de lokale myndigheder om udviklingen af disse feriekoncepter og områder. Udviklingen kan omfatte både nye og eksisterende ferieanlæg, men således at der sikres en lokalisering med respekt for natur- og landskabsinteresserne samt en udformning, der kvalitativt styrker det danske turismeprodukt. Især bør lokalisering af nye store feriecentre overvejes nøje, da der udover virkninger på natur og miljø, ofte er tale om meget store investeringer af stor betydning for lokalsamfundet. Det er dog regeringens holdning, at nybyggeri af feriecentre fortsat overvejende skal lokaliseres uden for kystnærhedszonen.

I perioden 1994-2004 har Danmark oplevet en samlet tilbagegang i overnatningerne på 1 pct. Tilbagegangen skyldes særligt faldet i tyske overnatninger, som primært har ramt sommerhusudlejningen i de danske kystområder. På trods af tilbagegangen i overnatninger er langt hovedparten af dansk turisme fortsat kystbaseret. Som det også fremgår af regeringens "Redegørelse af 25. januar 2006 om dansk turisme" er hele 37,3 mio. overnatninger, svarende til 86 pct. af samtlige overnatninger i Danmark, lokaliseret i de kystnære områder.

Af de øvrige turismereformer er især erhvervsturismen kendetegnet ved ønsket om høj kvalitet. Den spiller i dag en særlig rolle i København, Århus, Odense, Aalborg, Herning og Trekantområdet. Selv om erhvervsturismen indtil videre er forholdsvis begrænset, er der grund til opmærksomhed på de potentialer, der ligger i denne turismereform.

Udviklingen i kystnærhedszonen

De kystnære områder er meget værdifulde, og det er en national interesse at de danske kyster bevares som åbne kyststrækninger. Kystturismen udgør et væsentligt grundlag og udviklingspotentiale for mange yderområder i Danmark. Udfordringen bliver derfor at finde den rigtige balance, så turismens udviklingspotentiale udnyttes uden at ødelægge de natur- og landskabsværdier, som udgør kernen i turismen.

Kystnærhedszonen er ikke en forbudszone, men der stilles i loven krav om en planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for bl.a. byggeri til ferie-, fritids- og turistmæssige formål (note 8, se side 105).





Der er et stigende ønske om at etablere nye ferieboliger, sommerhuse og fritidsanlæg i kystnærhedszonen. Regeringen har åbnet op for, at der på visse restriktive vilkår kan bygges nye sommerhuse indenfor de maksimalt 8.000 sommerhusgrunde i kystnærhedszonen, som planloven giver mulighed for.

Hertil kommer en stor interesse for at anlægge flere golfbaner, ofte kystnært, og i kølvandet herpå ønskes ofte anlagt nye feriebyer med boliger til golfspillere. Miljøministeriet har i slutningen af januar udsendt en vejledning på baggrund af en rapport fra en arbejdsgruppe med deltagelse af bl.a. de grønne organisationer, KL og Dansk Golf Union. Der er nu skabt enighed om en vejledning for lokalisering af golfbaner, også i kystnærhedszonen.

Med udgangspunkt i de nationale, regionale og kommunale strategier for turismeutviklingen, bør der ske en vurdering af behovet for lokalisering af fremtidigt nybyggeri. Herunder hvilke former for nybyggeri, der kan lokaliseres udenfor kystnærhedszonen. Med de nye sommerhusudlæg har det f.eks. vist sig, at også grunde med en placering inde i landet bag eksisterende sommerhusområder oplever stor efterspørgsel.

Kommunernes placering af ferie- og fritidsanlæg skal omfatte et udstrakt hensyn til naturen og landskabet, så disse værdier og kvaliteter bliver bevaret og fortsat kan udgøre grundlaget for turisterhvervet og gode oplevelser for befolkningen. Den fysiske planlægning skal sikre en balance som tilgodeser væksten i turisme og friluftsliv og samtidig bibeholder de landskabelige kvaliteter.

I de regionale erhvervsudviklingsstrategier, de regionale udviklingsplaner og i kommunernes planlægning bør det tydeliggøres, i hvilket omfang den eksisterende infra-



struktur og overnatningskapacitet i turismeerhvervet er tilstrækkelig til at danne grundlag for vækst og i hvilket omfang, der er behov for nybyggeri.

Overnatningsfaciliteter i Danmark

Danmark rummer et bredt udbud af overnatningsfaciliteter med god geografisk spredning. Regeringen ønsker at fastholde denne mangfoldighed i overnatningsfaciliteterne, så befolkningen og udenlandske turister har gode og varierede muligheder for at besøge og opleve Danmark. Det er derfor nødvendigt, at de enkelte ferieformer fastholder deres forskellighed. Campingpladser bør ikke udvikle sig til at blive mindre sommerhusområder med mange store hytter. Tilsvarende bør sommerhusområder bevare deres grønne præg og ikke udvikle sig i retning af parcelhusområder. Det er samtidig regeringens ønske, at der skal fokuseres på udvikling af høj kvalitet indenfor de forskellige overnatningsmuligheder.

Campingpladser udbygges

Camping nyder stor popularitet i brede dele af befolkningen, bl.a. fordi en stor del af pladserne er placeret kystnært. Dette har tidligere ikke skabt de store konflikter i relation til naturen, fordi pladserne historisk har haft en kort sæson, da telte og campingvogne er blevet 'fjernet' igen efter ferienesæsonen. I de senere år er der imidlertid på mange pladser sket en udbygning af service- og aktivitetsfaciliteter samt en etablering af flere hytter. Aktuelt er der fra campingbranchen et ønske om større hytter end de 25 m², der er tilladt i dag. Konsekvensen kan være, at campingpladserne på sigt får præg af mindre sommerhusområder, hvorved de mister deres oprindelige formål. Miljøministeriet vil sammen med erhvervet og grønne organisationer i løbet af 2006 analysere den fremtidige udvikling.



Vækst i sommerhuse

Efterspørgslen og priserne på sommerhuse har været i kraftig vækst inden for de seneste 3-4 år, hvilket også har betydet vækst i byggeriet af nye huse. Gamle sommerhusgrunde, der længe har ligget ubebygget hen, kan i dag ofte sælges til gode priser, og nybyggeri af sommerhuse har især vist sig som en attraktiv udviklingsmulighed for mange kommuner i yderområderne.

Netop denne mulighed for at styrke udviklingen i landets yderområder var baggrunden for at regeringen med landsplandirektivet for udvidelse af eksisterende sommerhusområder fra juni 2005 åbnede mulighed for at udlægge 5000 nye sommerhusgrunde i kystnærhedszonen. Initiativet er aktuelt fulgt op med en planlægning for yderligere 1500 sommerhusgrunde i Nordjylland, på Lolland og i Sønderjylland.

I de eksisterende og nye sommerhusområder er der behov for et øget fokus på en planlægningsmæssig og arkitektonisk kvalitet, der bringer sommerhusene i samklang – og ikke i konflikt – med det omgivende landskab og natur.

Vinderne i konkurrencen om fremtidens sommerhusbebyggelser, som blev udskrevet af Fonden Realdania og Akademisk Arkitektforening sommeren 2005, er blevet offentliggjort. De 139 forslag rummer stor kreativitet, og regeringen vil opfordre kommunerne til at benytte sig af de mange nye ideer som basis for de kommende lokalplaner for sommerhusområder.

Det handler både om at skabe kvalitet i de nye sommerhusområder og om at løfte kvaliteten i de eksisterende områder. Et sommerhusområde skal gribe den natur og det landskab, det er omgivet af, og give sommerhusejere og brugere mulighed for at opleve noget af virkelig kvalitet. Det er også en forudsætning for, at investeringen kan betale sig og medvirke til at fremme turismen i lokalområdet. (note 9, se side 105).

'Sommerhuse' i byzonen

Der har i mange år været en tendens til, at helårshuse i de attraktive byer ved kysterne bliver brugt som sommerhuse. Samtidig har flere kommuner udnyttet muligheden for at lade parcelhusområder bebygge med nye huse uden bopælspligt. Det har givet bekymring for, at byerne udvikles som spøgelsesbyer, der ligger ubenyttede hen om vinteren.

Det må imidlertid også erkendes, at danskerne i øget omfang holder ferie i Danmark og holder flere ferier uden for sommersæsonen. Samtidig efterspørges i stigende omfang 'second house' i landsbyer eller mindre havnebyer sammenholdt med ændrede livsformer, hvor der er en mere flydende grænse mellem benyttelsen af helårshuset i byen og huset i f.eks. yderområdet. Denne tendens kan være med til at skabe mere liv i disse byer og bidrage til et styrket indtægts- og serviceniveau i lokalsamfundet.

Miljøministeriet vil undersøge, om der er andre måder end de nuværende administrative rammer for at håndtere de ofte flydende grænser mellem helårsbeboelse og sommerhusbeboelse i eksisterende byzone.

Hoteller og feriecentre i byzonen

I Danmark er hovedparten af hotellerne lokaliseret i byer eller i byzoneenklaver i det åbne land. En række af især ældre hoteller og feriecentre har igennem de senere år været presset økonomisk på grund af ændret efterspørgsel og en øget konkurrence. Der er flere steder ønsket fra ejere eller investorer om at omdanne disse hoteller til individuelt ejede ferieboliger og herigennem skaffe kapital til en modernisering af bygningerne og deres faciliteter.

Den regionale og kommunale politik på dette område har hidtil været forskellig rundt om i landet. Ikke mindst i Nordjyllands Amt, men også på Bornholm har der gennem planlægningen været ført en restriktiv politik overfor en mulig omdannelse af disse hoteller. Argumentationen er her, at en omdannelse til individuelt ejede ferieboliger vil fjerne muligheden for, at hotellerne eller ferielejlighederne er til rådighed for almenheden. Ofte har hotellerne eller feriecentre opnået tilladelse til kystnær placering, netop fordi de ville sikre den brede befolkning adgang til unikke ferieoplevelser (note 10, se side 105). I det omfang, at udlejningen ikke fortsætter via sommerhusudlejningselskaber vil denne almene adgang forsvinde.

Regeringen vil forsat lade det være op til de lokale myndigheder – nu kommunerne – at beslutte den lokale politik på dette område. Det betyder, at der forsat vil være mulighed for en forskellig politik landet over. Imidlertid skal det understreges, at der efter en eventuel nedlæggelse af hotelfunktionen ikke senere kan forventes mulighed for udlæg af et nyt kystnært hotel eller feriecenter som erstatning for det nedlagte hotel. Samtidig opfordres kommunerne til, at der gennem lokalplanen stilles krav til arkitekturen af de omdannede feriecentre, så centrene med en modernisering og et kvalitetsløft kan klare sig bedre i konkurrencen om fremtidens turister.

Hoteller og feriecentre i kystnærhedszonens landzone

Omdannelse af hoteller og ferielejligheder til individuelle boliger er ikke på tilsvarende vis mulig i landzone. Der vil her være tale om en omgåelse af bestemmelserne om forbud mod nye sommerhuse i kystnærhedszonen.

EU's politik for fysisk planlægning

EU's planministre har i 2004 igangsat et fælles projekt om udvikling af principper for indretningen af EU's territorium. Formålet er, at EU skal udvikle de potentialer og kompetencer, som regionerne og landene hver især rummer. På den måde kan landene og regionerne stå sig bedre i den globale konkurrence.

Det er et grundlæggende mål for EU's territorium, at der skal være en balanceret og bæredygtig udvikling. Alle regioner skal udvikle sig og have deres egen rolle, og der skal gøres en integreret og langsigtet indsats for at udnytte regionernes forskellige potentialer. En integreret indsats for fysisk og funktionel udvikling vil give regionerne mulighed for at udnytte deres potentialer mere effektivt, hvor ikke mindst byerne spiller en central rolle. Samtidig skal regioner og medlemsstater sætte deres fysiske og funktionelle udviklingsstrategier ind i en transnational og europæisk sammenhæng.



Disse tanker blev fulgt op gennem en aftale mellem EU's byministre i Bristol i 2005. Aftalen beskriver indholdet i et bæredygtigt bysamfund. Byerne skal tilstræbe en effektiv forvaltning og trafikale infrastruktur, økonomisk vækst og et højt serviceniveau. Der skal være udfoldelsesmuligheder for alle, kvalitet i bebyggelsen og tages hensyn til miljøet.

Frem til det tyske formandskab i 2007 skal der udarbejdes et dokument "The Territorial State and Perspectives of the European Union". Dokumentet skal indeholde overordnede temaer og prioriteringer for udviklingen af EU's territorium. Både EU's indsats og de enkelte landes og regioners planer og politik bør respektere disse prioriteringer. Blandt andet vil strukturfondsmidlerne fremover blive anvendt mere strategisk og målrettet mod især de nye og økonomisk svage medlemslande – og samtidig medvirke til, at regionerne i EU generelt bliver bedre til at imødegå globaliseringens udfordringer.

Territorielt samarbejde over grænserne

Interreg-programmerne, som støttes af EU's strukturfonde og fremover bliver kaldt "Europæisk Territorielt Samarbejde", giver mulighed for netværksdannelse på tværs af regionale og nationale grænser. Med det territoriale samarbejde kan kommuner og regioner finde samarbejdspartnere inden for en større transnational region, der matcher behovene for løsning og udvikling af opgaver i et transnationalt miljø.

Danmark deltager i Østersø-programmet og Nordsø-programmet, samt en række programmer om grænseoverskridende samarbejder, blandt andet i Øresundsregionen, i Slesvig og på tværs af den vestlige Østersø.

I Østersøprogrammet er det målet at udjævne de store forskelle i regionen og derigennem opbygge en social og økonomisk integration i området. Højt prioriterede temaer er erhvervsudvikling, transport, miljø og planlægnings spørgsmål. Danmarks interesse i at lette den økonomiske og sociale integration i regionen er betydelig. Danmark har blandt andet benyttet samarbejdet om overordnet fysisk planlægning i Visions and Strategies around the Baltic Sea (VASAB) som et redskab for at nå dette mål. Der er i VASAB allerede tilbage i 1994 blevet udarbejdet en generel fysisk-rumlig vision for Østersøregionen. Visionen er flere gange blevet justeret for at blive tilpasset de nye sammenhænge, som den stigende integration i regionen har bevirket. Også på miljøområdet er der gennem Miljøprogram 2004-2007 gjort en indsats for at formindske forureningen af Østersøen.

I Nordsøprogrammet er det målet at udvikle politikker og planstrategier for fysisk planlægning og territorielt samarbejde. Politikken og strategierne skal fremme samarbejdet om by- og erhvervsudvikling, udvikling af udkantsområder, bæredygtig transport samt sikkerhed og miljøbeskyttelse på havet. Dette skal styrke regionen økonomisk, socialt og miljømæssigt.

Erfaringerne fra de nuværende programmer er, at de fremkalder projekter med nye ideer og dimensioner, som kommer regionerne til gode. Programmerne giver mulighed for at udvikle sammenhænge på tværs af landene, som både virksomheder og regioner kan udnytte til nye muligheder for samspil.

Storbyvækst og behovet for øget samarbejde

Det er ikke kun i Danmark, der sker en koncentration af udviklingen omkring de større byer. Det er en generel tendens i Vesteuropa, at folk bosætter sig længere væk fra centrum af de største byer og pendler over længere afstande ind til deres arbejdsplads. I områder tæt på de større byer opleves en befolkningstilvækst i landdistrikterne, og arealanvendelsen ændres fra traditionelle landbrug til storbybestemte funktioner. I andre, mindre konkurrencedygtige regioner sker der en befolkningsnedgang, og der er problemer med at møde de udfordringer, som globaliseringen stiller. Nogle regioner har specifikke problemer med geografiske 'handicaps', f.eks. store afstande, bjergområder osv.

I EU's samarbejde om fysisk planlægning diskuteres, hvordan byerne og regionerne i Europa kan styrkes. Territorielt samarbejde over grænser i Europa anses af EU's planministre generelt for at være et redskab, som kan fokusere byers og regioners konkurrenceevne, så væksten kan komme et større område til gode. Eksempelvis kan et netværk af byer på tværs af en landegrænse danne ramme om et samspil, som skal fremme mulighederne for, at innovation og viden, som skabes i de største byer, kan spredes ud til områder, der ligger længere væk. Planministrene har påpeget, at den globale konkurrence ikke kun handler om virksomheders udvikling, men også vedrører byers og regioners udvikling. Ofte konkurrerer byer og regioner på hver sin side af en landegrænse om at tiltrække økonomisk aktivitet. Netværksdannelse over et større område som Østersøen og Nordsøen er derfor også nødvendigt fremover.



Hørings svar til forslag til landsplanredegørelse

Der har generelt i hele landet været stor interesse for landsplanredegørelsen og dens problemstillinger. Ved høringsfristens udløb havde Miljøministeriet således modtaget i alt 126 hørings svar, heraf 40 fra sammenlægningsudvalg, 27 fra kommuner, 8 fra kommunesamarbejder, alle 5 regioners forberedelsesudvalg, 6 amter, 29 fra interesseorganisationer, 7 privatpersoner samt 4 hørings svar fra statslige myndigheder og forskningsinstitutioner.

Fælles temaer

De mange hørings svar dækker en bred vifte af emner. Overordnet roses regeringen for understregningen af de fem pejlemærker og for på markant vis at pointere, at der fremover er behov for at bruge planlægningen mere offensivt for at opnå kvalitet i omgivelserne. Endvidere er der bred opbakning til udmeldingen om nødvendigheden af en differentieret planlægning, og til målsætningen om at kvalitetene er og skal være forskellige rundt om i landet.

Rollefordelingen mellem stat, region og kommuner

Flere hørings svar anser det for positivt, at landsplanredegørelsen fremlægger de overordnede statslige rammer for den fremtidige kommunale planlægning. Mange kommuner og nye regioner fremhæver i deres hørings svar, at de ser frem til det nye dialogprægede samarbejde. Enkelte savner dog en konkretisering af, hvordan denne dialog skal foregå.

En række hørings svar finder, at forslaget rummer mange bud på, hvad et større kommunalt ansvar og råderum vil betyde for kommuneplanlægningen. Et par af hørings svarene nævner, at det ikke er tydeligt i redegørelsen, hvor langt ned i detaljen staten vil gribe ind i den kommunale planlægning. Endvidere frygter enkelte hørings svar en større statslig styring. Flere tilslutter sig behovet for flere landsplandirektiver. Enkelte pointerer dog, at de bør udarbejdes i dialog med kommu-

ner og interesseorganisationer og uden at det griber ind i den lokale selvbestemmelse.

Flere anser det for positivt, at landsplanredøgørelsen tillægger regionerne og de regionale vækstfora en vigtig rolle som konsensuskabende udviklingsdynamoer. Endvidere er der flere, der bifalder, at landsplanredøgørelsen understreger vigtigheden af, at kommuner arbejder sammen på tværs af kommunegrænser. Enkelte savner dog konkrete redskaber til at sikre denne sammenhæng. Også en nærmere belysning af, hvordan borgere og interesseorganisationer inddrages i planprocessen, efterspørges.

Flere af de ting, der efterspørges, vil blive nærmere præciseret i "Oversigt over statslige interesse i kommuneplanlægningen" og i kommuneplanvejledningen, der udsendes senere i 2006. Høringssvarerne har derfor ikke givet anledning til ændringer i den endelige landsplanredøgørelse.

Inddelingen af landet i fem områder

Adskillige høringssvar finder inddelingen af landet i de fem typer af områder i landsplanredøgørelsen uhensigtsmæssig. De ønsker i stedet landets inddeling i de fem regioner brugt som grundlag for beskrivelsen af udviklingstendenserne i landets geografi.

En række kommuner finder desuden, at de er blevet fejlagtigt placeret i den inddeling, som er anvendt i redøgørelsen. Endelig udtrykker enkelte høringssvar betegnelserne "yderområde" og "det centrale Jylland og Fyn" uheldige og ønsker en anden terminologi.

Inddelingen i de fem typer af områder i landsplanredøgørelsen tjener til at sammenfatte de geografisk forskellige hovedproblemstillinger, som planlægningen står over for forskellige steder i landet. De fem administrative regioner er ikke egnede til at levere det overblik over landets geografiske udviklingstendenser, som det er et af redøgørelsens hovedformål at give. De problemstillinger, som den fysiske planlægning møder, er derfor ofte mere sammenlignelige inden for de enkelte typer af områder, end kritikken i høringssvarene giver udtryk for. Det er derfor valgt at fastholde inddelingen af landet i de fem typer af områder.

Inddelingen i de fem områdetyper er baseret på pendlingsregioner. Disse er sammensat af eksisterende (gamle) kommuner, for hvilke data om arbejdsplads- og bopælslokalisering for pendlerne foreligger. Det betyder, at de nye, større kommuner kan gå på tværs af grænserne for pendlingsregionerne og derfor også i enkelte tilfælde, at en ny kommune kan indeholde to af de typer af områder, som redøgørelsen anvender. Det bør ikke give anledning til problemer, efter som dette udtrykker, at der er forskel på de faktiske oplandsforhold og byer inden for disse nye kommuner, og dermed indikeres, at kommunen kan have brug for geografisk differentierede overvejelser i sin fysiske planlægning og i sine erhvervsudviklingsbestræbelser.

Med hensyn til de valgte betegnelser på områderne, kan disse naturligvis altid diskuteres. Betegnelsen "yderområde" er valgt, fordi de pågældende dele af landet ikke ligger i pendlingsoplandet til en by med over 20.000 indbyggere, og altså forholdsvis langt fra en større by. Desuden betyder den geografiske fordeling af

landets større byer, at de fleste, om end ikke alle, af de pågældende pendlingsområde ligger yderligt i landet. Betegnelsen er rent deskriptiv og indebærer i sig selv ikke antagelser om vækstrater eller demografiske mønstre, selv om der naturligvis er en sammenhæng mellem yderområder og sådanne forhold.

Betegnelsen "Det centrale Jylland og Fyn" blev i Forslaget til landsplanredegørelse benyttet, fordi de fleste, om end ikke alle, pendlingsregioner i denne type af område enten ligger centralt i Jylland eller på Fyn. Betegnelsen er imidlertid ikke heldig, da det er vanskeligt at se det geografiske område for sig, som betegnelsen skal dække. Derfor er det i den endelige redegørelse valgt at bruge betegnelsen "Mellemstore byregioner", som henviser til, at hver regions største by rummer mellem 20.000 og 200.000 indbyggere.

Det centrale Jylland og Fyn

Udover den omtalte kritik af inddelingen af landet i fem områder er der i flere høringssvar rejst kritik af beskrivelsen af det centrale Jylland og Fyn. Fra nordjysk side har man ønsket en større betoning af Aalborgs rolle som regionens hovedby. I det midtjyske er der bl.a. lagt vægt på, at de stærke byer i den kommende midtjyske region vil kunne fungere som reelle alternativer til en koncentration af udviklingen i Østjylland. I Region Syddanmark understreger flere høringssvar korridoren mellem Århus og Hovedstaden, hvor ikke mindst Syddansk Universitet spiller en vigtig rolle for områdets udvikling. Derudover understreges det i mange af høringssvarene at der herunder findes en række mellemstore og mindre byer, hvis roller og funktion vil blive diskuteret i forbindelse med kommuneplanen.

Høringssvarene har afstedkommet et antal ændringer i beskrivelsen af de mellemstore byregioner.

Hovedstadsområdet og Øresundsregionen

Generelt finder både kommuner, amter og regioner det særdeles positivt at landsplanredegørelsen anerkender hovedstadsområdets særlige status som national vækstdynamo. Dog efterspørges der i et enkelt af høringssvarerne en klarere vision for hovedstadens udvikling de næste 30-40 år.

Et par af høringssvarene finder, at formuleringerne om Øresundssamarbejdet er for vage og efterlyser mere præcise statslige tilsagn og flere konkrete målsætninger.

Flere høringssvar påpeger at en for restriktiv statslig styring af kommunernes planlægning inden for hovedstadsområdet er uhensigtsmæssig, da det fratager kommunerne muligheder for at imødekomme lokale behov for byudvikling. Flere tilslutter sig stationsnærhedsprincippet. Enkelte anfører dog, at det er blevet for udvandet og undergravet. Andre finder, at det bør behandles med en vis fleksibilitet.

Der er generelt stor tilslutning til de foreslåede analyser og arbejdsgrupper. Et par af høringssvarene påpeger dog, at arbejdsgruppen, der skal belyse samspillet mellem byudvikling og trafikal betjening i den indre del af storbyområdet, bør ses i et større geografisk perspektiv, der omfatter hele Sjælland. Andre finder, at det ligeledes skal belyse de tværgående trafikproblemer. Endvidere foreslår en række kommuner, at Miljøministeriet undersøger udviklingspotentialerne ved forlængelse

af Køge-fingeren. Også en undersøgelse af udviklingspotentialerne ved Hillerød-fingerens forlængelse er ønsket i en række af høringsvarerne. Omvendt er der andre, der påpeger, at man bør prioritere omdannelse af eksisterende bolig- og erhvervsområder højere end en forlængelse af fingrene.

På baggrund af høringsvarerne er initiativet om undersøgelsen af udviklingspotentialerne ved en eventuel forlængelse af Roskilde-fingeren præciseret. De fremførte synspunkter vil blive inddraget i arbejdet med landsplandirektivet for hovedstadens udvikling.

Sjælland

Blandt høringsvarerne er der generel tilslutning til det foreslåede dialogprojekt på Sjælland. Trængselsproblemer og dårlige togforbindelser ligger mange på sinde, og flere efterspørger en samlet national strategi og vision for trafikafviklingen i fremtiden.

En række sjællandske kommuner og kommunesamarbejder finder, at Forslag til landsplanredegørelse tegner et unuanceret billede af udviklingsmulighederne på Sjælland uden for hovedstadsområdet. De opfordrer til, at det foreslåede dialogprojekt også fokuserer på at omsætte de sjællandske kommuners gunstige muligheder for erhvervsudvikling lokalt.

Enkelte understreger, at fingerplanen i stigende grad er ved at nå sit mætningspunkt og opfordrer derfor til, at der arbejdes med et hierarki af satellitbyer (polycentrisk bystruktur) i tilknytning til hovedstaden.

I den endelige landsplanredegørelse er det præciseret, at det foreslåede projekt om byudviklingen på Sjælland også skal inddrage samspillet med udviklingen i hovedstadsområdet.

Østjylland

Der er i høringsvarerne generel tilslutning til tanken om at udvikle det østjyske bybånd, og kommunerne i bybåndet ønsker at indgå i en dialog med staten herom. Enkelte peger på, at det geografiske område omkring bybåndet ikke bør opfattes for snævert, men inkludere et noget større område, f.eks. Silkeborg.

Yderområder

Flere høringsvar peger på, at beskrivelsen af yderområderne er for generel, idet der er tale om meget forskelligartede områder. En række høringsvar efterspørger erhvervspolitiske tiltag, og flere finder det defensivt eller ligefrem negativt at satse på naturkvaliteter og stilhed. Andre anerkender og bifalder, at disse kvaliteter kan og skal spille en væsentlig rolle i den lokale udvikling.

Der er naturligvis grund til at se nuanceret på yderområderne, men fælles for yderområderne er, at de ligger i relativt langt fra en større by, hvilket i sig selv giver dem nogle vanskeligere vækstbetingelser. Konkrete erhvervspolitiske initiativer og økonomiske virkemidler m.v. indgår ikke i redegørelsen, da disse virkemidler ligger uden for landsplanlægningens rækkevidde, selv om de selvsagt kan have betydning for den regionale udvikling.

Nogle høringssvar peger på, at der er behov for et styrket fokus på yderområder og en diskussion af, hvordan udvikling i yderområder og i landdistrikter forstås. Endvidere er der en opfordring til at afprøve nye muligheder i områder, hvor vækst ikke indebærer et pres på arealanvendelsen. Det i redegørelsens foreslåede initiativ til udvikling af yderområder bør bidrage hertil.

I et af høringssvarene foreslås et projekt som i et givet område skal identificere, udvikle og markedsføre nye lokaløkonomiske aktiviteter med udgangspunkt i stedets særpræg, natur og kultur. Dette projektforslag vil kunne bidrage til en styrkelse af det foreslåede initiativ og vil derfor blive indarbejdet heri, når initiativet udmøntes konkret.

Enkelte høringssvar ønsker, at landsplanredegørelsen sender et signal til regioner og de regionale vækstfora om deres rolle og medansvar i forhold til udviklingen i yderområderne. Dette er præciseret i den endelige redegørelse.

Som konsekvens af høringssvarenes fokus på udvikling i yderområderne beskrives et nyt initiativ, som skal belyse landsbyernes roller i de nye kommuner, herunder analysere barrierer for landsbyernes udvikling, og diskutere strategier for udvikling, baseret på de særlige kvaliteter, de enkelte landsbyer rummer.

Et nyt bymønster

Der er fra flere sider rejst kritik af, at redegørelsen fremhæver de to store vækstregioner og dermed tilsyneladende forlader målet om 'et Danmark i balance'. I den forbindelse efterspørges en konkretisering af det moderniserede bymønster og/eller et visionskort med angivelse af bl.a. overordnede storbyregioner, bynetværk og andre centrale byer samt den eksisterende plan for trafikinvesteringer. En række høringssvar anfører, at der bør holdes fast i landsdelscenterbegrebet. Omvendt er der flere, der roser redegørelsen for at gøre op med det hierarkiske bymønster.

På baggrund af høringssvarene indeholder den endelige redegørelse et kort, der viser vigtige træk af regionernes geografi. Endvidere vil reaktionerne fra høringssperioden indgå i det udviklingsarbejde, som Miljøministeriet vil igangsætte om fornyelse af bymønstret.

By- og bosætningspolitik

I høringssvarene er der generel tilfredshed med udmeldingen om, at der skal være forskel på land og by. Et enkelt høringssvar udtrykker ønske om, at kulturarven og kulturmiljøet medtages i pejlemærket om natur, miljø og landskab, idet det påpeges, at kommunerne også bør inddrage kulturmiljøerne i byzonen i deres planlægning. På baggrund af høringssvaret er hensynet til de kulturmiljømæssige interesser indarbejdet i den endelige redegørelse.

Endvidere opfordrer et enkelt høringssvar staten til at udarbejde en vejledning til håndtering af dilemmaerne omkring administration af en tydelig grænse mellem land og by. I forbindelse med "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen", som Miljøministeriet udsender senere i 2006, vil der blive set nærmere på dette forhold.

Det åbne land

Natur og miljø

Der er generelt stor tilslutning til, at naturen og miljøet skal prioriteres højt i den kommende planlægning. De fleste kommunale høringssvar udtrykker stor forventning til deres nye ansvar for planlægningen for det åbne land. Samtidig er der også enkelte høringssvar, der udtrykker bekymring for, om kommunerne er i stand til at løfte opgaven. Enkelte kommuner efterspørger smidigere lovgivning og dermed et større spillerum i den lokale afvejning mellem ønsker om byudvikling og bygge- og beskyttelseslinier.

I flere høringssvar efterlyses klare nationale mål og retningslinier for planlægningen af natur, miljø og friluftsliv i form af en national naturstrategi, der kan hjælpe kommunerne på vej.

Enkelte høringssvar understreger behovet for tværkommunale landskabsprojekter. Endvidere er der fra flere sider tilslutning til en aktiv planlægning af natur og landskab helt ind til bygrænsen. En række høringssvar rummer ønske om flere nationalparker end de omtalte 1-2, måske 3.

Høringssvarene har ikke givet anledning til ændringer i redegørelsen. Til hjælp for kommunernes planlægning samles de eksisterende statslige mål for naturen og miljøet i den kommende "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen" og i vejledningen til kommuneplanlægningen.

Landbrug

En række høringssvar peger på vanskeligheden ved at planlægge for det åbne land, fordi landbruget er omfattet af en række undtagelser i planlægnings-, natur- og miljølovgivningen. Da moderne landbrug nu mere fungerer som effektive industrier, bør de reguleres på linie med øvrige industrier og byggerier i det åbne land. Enkelte finder, at nyt landbrugsbyggeri bør placeres i industriområder. Kommunernes muligheder for at udpege arealer til lokalisering af landbrugets driftsbygninger i de særligt værdifulde landbrugsområder anses af flere for et for svagt redskab til at styre udviklingen.

Omvendt er man fra landbrugets side uenig i, at der skal ske en præcis udpegning af arealer til landbrugets bygninger. I en række høringssvar udtrykkes forventning til en bedre og mere tidssvarende miljøregulering af husdyrbrug. Anbefalingen om at gå i dialog med landbruget om landbrugsstrategier bifaldes, men det understreges, at den ikke bør stå alene.

Mange høringssvar omtaler problemet med de mange nye landbrugsbygninger og de nedlagte og i visse tilfælde nedrivningsegne landbrugsbygninger. I flere høringssvar ønskes et større overblik over denne problemstilling og i forlængelse heraf de fornødne redskaber for kommunerne.

På baggrund af høringssvarene er det i den endelige redegørelse omtalt, at et igangværende projekt undersøger problemerne med at fjerne overflødige landbrugsbygninger. Desuden er det fremhævet, at den nye lov om miljøregulering af husdyrbrug også vil inddrage hensynet til landskabet ved placering og udformning af husdyrbrugenes nye bygninger.

Turisme

I flere høringssvar udtrykkes ønske om en mere nuanceret politik på turismeområdet, som bl.a. inddrager naturen, fødevareerhvervet og kulturarven. Flere kommuner glæder sig over Miljøministeriets forslag om undersøge løsningsmuligheder i forhold til håndteringen af grænsen mellem helårsbeboelse og sommerhusbeboelse i byzone. Med hensyn til omdannelse af hoteller og feriecentre i byzone, er der i enkelte høringssvar bekymring for, at regeringen vil overlade et større ansvar til kommunerne, mens det i andre høringssvar hilses velkommen.

I enkelte høringssvar påpeges det, at landsplanredegørelsen fastlåser feriehus-, feriecentre- og campingindustrien i nogle krav til de fysiske rammer, som ikke svarer til markedet. I andre høringssvar understeges det, at rammerne og vilkårene for de forskellige ferieformer bør fastholdes, så der sikres en mangfoldighed i overnatningstilbudene.

Høringssvarene har ikke afstedkommet ændringer i landsplanredegørelsen, men de fremførte synspunkter vil blive medtaget i det videre arbejde inden for turismeområdet.

Grænseregionalt samarbejde

Flere høringssvar fremhæver det grænseregionale samarbejde, der foregår i deres område, og ønsker dette omtalt på linie med samarbejdet i Øresundsregionen. Dette ønske er søgt imødekommet i landsplanredegørelsen gennem en omtale af de krav, planloven stiller til regionernes indsats for grænseregionalt samarbejde, herunder dettes betydning i den regionale udviklingsplan. Det er dog fundet for omfattende at beskrive de øvrige grænseregionale samarbejder mere indgående, bl.a. fordi de alle styrker til trods er af mindre omfang end samarbejdet i Øresundsregionen.

Transportinfrastruktur

I mange høringssvar er der fremsat konkrete ønsker til udbygning og forbedring af den lokale og regionale infrastruktur og transportstruktur. Det drejer sig især om ønsker til motorveje, men også udbygning og styrkelse af baneforbindelser er ofte nævnt. I flere af høringssvarerne efterspørges en klar vision for, hvordan de nutidige og fremtidige transportproblemer løses. Endvidere indeholder flere høringssvar et ønske om, at landsplanredegørelsen behandler forbindelsen over Femer Bælt.

De mange infrastrukturønsker vil blive videreformidlet til Transport- og Energiministeriet til eventuel opfølgning.

I høringssvarene er der generelt bred tilslutning til det foreslåede initiativ om at skabe overblik over godstransportstrukturen. Et enkelt høringssvar ønsker, at analysen af den internationale godstransport suppleres med en analyse af den nationale godstransport. Det er ikke anset for muligt at gøre dette inden for denne redegørelses rammer.

Der er forslag om at supplere de ganske få omtalte knudepunkter med flere, specielt hvor knudepunktet ligger i den kommune, der afgiver høringssvaret. Flere af erhvervsorganisationerne på transportområdet har med vægt argumenteret for,

at Padborgs Internationale Transportcenter bliver nævnt sammen med de andre omtalte godsknudepunkter. Dette forslag er fulgt i den endelige redegørelse.

Forslag til yderligere statslige initiativer

En række høringssvar rummer forslag til yderligere statslige initiativer som opfølgning på landsplanredegørelsen. Forslagene sigter for de flestes vedkommende på det lokale område. Det findes ikke rigtigt at etablere disse projekter i en landsplanmæssig sammenhæng. Nogle forslag vedrører udvikling af redskaber til en bedre planlægning i kommuner og regioner og vil bedst kunne foregå i regi heraf.



Litteratur

Danmarks nyere byudvikling

Hans Thor Andersen, Sten Engelstoft og Lasse Møller-Jensen. Rapport til Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen, november 2005.

www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Landsplanredegoerelse+2006/Publikationer.htm

Effekter af motorveje

Henrik Harder Hovgesen og Thomas Sick Nielsen. I Byen, vejen og landskabet – Motorveje til fremtiden. Aalborg Universitet, KVL, Center for Skov, Landskab og Planlægning, Vejdirektoratet, 2005.

Erhvervsklynger under pres.

Globaliseringens indflydelse på sammenhængskraft og dynamik i udvalgte danske erhvervsklynger

Poul Houman Andersen, Anne Bøllingtoft og Poul Rind Christensen. Rapport til Skov- og Naturstyrelsen, Landsplankontoret, februar 2006.

www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Landsplanredegoerelse+2006/Publikationer.htm

ESPON og NERP i Danmark. Dansk planlægning i et Europæisk og Nordisk perspektiv

Erling Andersen, Niels Boje Groth, Lisbeth Greve Harbo, Lise Herslund, John Jørgensen, Thomas S. Nielsen, Søren Smidt-Jensen og Jens Peter Vesterager. Rapport til Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen, november 2005.

www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Landsplanredegoerelse+2006/Publikationer.htm

EU Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe

UK Presidency, 6.-7.12.2005.

Forecasting future freight flows for Denmark

Danmarks Statistik og Danmark Transportforskning, Task 4, 2005.

Fremtidens godsstrømme.

Kortlægning af godsstrømme og knudepunkter

Tetraplan A/S. Danmarks Transportforskning 2005.

Funktionelle sammenhænge på regionalt niveau. En analyse af livsgrundlaget for 36 danske regioner

Oxford Research. Rapport til Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, maj 2005.
www.skovognatur.dk/Udgivelser/2005/Funktionelle.htm.

Globalisering og outsourcing fra erhvervene

Peter Maskell. Rapport til Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanområdet, januar 2006.
www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Landsplanredegørelse+2006/Publikationer.htm

Globaliseringens muligheder og konsekvenser for arbejdsmarkedene på Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm

Rambøll Management. Arbejdsmarkedsrådene for Frederiksborg Amt, Storstrøms Amt, Vestsjællands Amt, Roskilde Amt, Storkøbenhavn og Bornholm, oktober 2005.

Godsstrømme. Kortlægning af godsstrømme til og fra Danmark

Transport- og Energiministeriet, september 2005.

Godstransport

Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003.

Kulturarv en værdifuld ressource for kommunernes udvikling. En analyse af danskernes holdninger til kulturarv

Kulturarvsstyrelsen og Fonden Realdania, 2005.

Landdistriktsredegørelse 2004

Fødevareministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, december 2004.

Miljøprogram for Øresundsregionen

Rapport fra miljøprogrammets styregruppe. Øresundskomiteen, København 2001.

Norden som global vinderregion, på sporet af den nordiske konkurrence-model

Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og Huset Mandag Morgen, 2005.

Nye mål

Regeringsgrundlag. Statsministeriet, februar 2005.

Planlægning i kystnærhedszonen

Udvalget for forenkling og udvikling af regionplanlægningen. Delbetænkning fra Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2003.

Presidency Conclusions

EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion, Luxembourg, 20.-21.05.2005.

Presidency Conclusions

EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion, Rotterdam 29.11.2004.

Redegørelse af 25. januar 2006 om dansk turisme

Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2006

Regional ledelse og planlægning

Debatoplæg om regionaludvikling efter strukturreformen

Oxford Research. Rapport til Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, marts 2005.
www.skovognatur.dk/Udgivelser/2005/Regional_ledelse.htm

Regionalpolitisk redegørelse 2005

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, april 2005.

The Metropolitan Review of Öresund

OECD, Territorial Development Policy Committee. Paris 2002.

Udviklingen i pendlingen siden år 2000

Bue Nielsen. Notat, Landsplanområdet, september 2005. www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Landsplanredegørelse+2006/Publikationer.htm

Vækst i danske havne

Transport- og Energiministeriet, Søfartsstyrelsen og Konkurrencestyrelsen, 2005.

Noter

Note 1: Den nye Region Hovedstaden rummer også Bornholm. Ifølge planloven skal Bornholms kommunalbestyrelse udarbejde en regional udviklingsplan for Bornholm. Imidlertid har den mulighed for at beslutte, at Bornholms Regionskommune skal være omfattet af den regionale udviklingsplan for Region Hovedstaden.

Note 2: De geografiske områder på kortet er pendlingsregioner. Regionernes afgrænsning er taget fra Landsplanafdelingen: Pendlingen i Danmark, 1994. Bornholm er sammenlagt til en region.

Note 3: Indekstal for grupper af pendlingsregioner. Regionernes afgrænsning er vist på figur 1.7.

Østjylland omfatter regionerne Århus, Vejle og Kolding. De mellemstore byregioner omfatter regionerne Aalborg, Frederikshavn, Hjørring, Viborg, Holstebro, Herning, Esbjerg, Sønderborg og Odense, dvs. regioner uden for Sjælland og Østjylland med byer over 20.000 indbyggere.

Note 4: Se note 2.

Note 5: Se note 2. Data er korrigeret for ændringerne i opgørelsesmetoden i den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik fra 2003.

Note 6: Kortet viser på vejnettet import, eksport og transit af gods. For havnene vises godsomsætningen alene for udvalgte, intermodale godstyper, der stiller krav om samspil mellem skib, lastbil og tog. Omsætning af traditionelt gods som f.eks. olie og kul er ikke medtaget. For banetrafikken vises intermodalt gods, dvs. løstrailere, veksellad og containere; det traditionelle banegods er udeladt.

Note 7: Undersøgelsen er foretaget af Kulturarvsstyrelsen og Fonden Realdania, 2005.

Note 8: Kystnærhedszonen er defineret i Planloven som en ca. 3 km bred zone langs alle landets kyster, men udenfor byzonen. Kystnærhedszonen er ikke alle steder 3 km bred, men er præcist defineret i kortbilag til Planloven. Som en del af kystnærhedszonen ligger Strandbeskyttelseszonen, der er fastlagt konkret langs alle åbne kyster og har en bredde på 300 m. Strandbeskyttelseszonen er en egentlig forbudszone.

Note 9: Konkurrencen om fremtidens sommerhusbebyggelser blev offentliggjort den 7. april 2006. Dommerkomiteens betænkning kan findes på hjemmesiderne www.arkitektforeningen.dk og www.realdania.dk.

Note 10: I praksis fastholdes hoteller og feriecentre som sådan gennem regionplanlægningen og kommune- og lokalplaner, og ved at der i disse planer fastlægges bestemmelser om, at erhvervsdrift er underkastet hotel- og restaurationslovgivningen.

Landsplanredegørelse 2006:

Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår

Regeringens landsplanredegørelse fokuserer på fornyelsen af planlægningen som følge af kommunalreformen og indeholder regeringens syn på den fremtidige udvikling af landet, herunder forslag til handlinger der kan bidrage til en sådan udvikling.

Landsplanredegørelsen peger på fem pejlemærker, som skal gælde for den fysiske planlægning i hele landet:

- 1) Der skal være forskel på land og by.
- 2) Udviklingen skal komme hele landet til gode.
- 3) Planlægningen skal basere sig på respekt for byernes identitet, naturen, miljøet og landskabet.
- 4) Fysisk planlægning og investeringer i infrastruktur skal spille tæt sammen.
- 5) Den fysiske planlægning skal være helhedsorienteret – bl.a. sikre dynamik mellem by og land og funktionaliteten i den enkelte by.

Udviklingsbetingelserne og kravene til den fysiske planlægning er forskellige rundt omkring i landet. Landsplanredegørelsen tegner et billede af den overordnede struktur for Danmarks udvikling på tværs af de kommende kommune- og regionsgrænser. Der fremlægges konkrete statslige prioriteter i de forskellige egne af landet – henholdsvis hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland, de mellemstore byregioner og yderområderne.