

Stationsnærhedspolitikken i hovedstadsområdet – baggrund, implementering og effekter

Lic. techn. Peter Hartoft-Nielsen, Center for Skov, Landskab og Planlægning (FSL)

Indledning

Stationsnærhedspolitikken i hovedstadsområdet er en selektiv lokaliseringspolitik, som skal sikre at byfunktioner som skaber megen persontransport og kan udnytte grundarealet intensivt lokaliseres tæt ved velbetjente stationer på S- og regionaltogets- samt metronettet, mens andre byfunktioner lokaliseres andre steder i byområdet. Det grundlæggende trafikale mål er at fremme brug af kollektiv transport og begrænse bilkørsel.

Stationsnærhedspolitikken har været et bærende element i regionplanlægningen i hovedstadsområdet siden Regionplan 1989, med rødder tilbage til Fingerplanen fra 1947. Implementering af politikken i planer og praksis har ingenlunde været konfliktfri. Den konkrete udformning har således løbende været til debat mellem planmyndighederne. Staten har ved efterfølgende regionplanrevisioner i visse tilfælde ønsket en strammere implementering end de regionale myndigheder, der har været under pres fra flere kommuner, som ud fra ønsket om større handlefrihed og under indtryk af konkrete ønsker om byggeri har været fortalere for en blødere implementering.

HUR står overfor at skulle udarbejde Trafikplan 2003 og Regionplan 2005. De to planer skal udvikles i et tæt samspil fra grunden. Lokaliseringspolitikken har stor relevans for dem begge. HUR har i den forbindelse ønsket at gøre status over stationsnærhedspolitikken med henblik på at vurdere, om og i hvilket omfang der er behov for en nyfortolkning, nuancering eller modernisering af lokaliseringspolitikken.

Som led i etableringen af et fagligt grundlag for drøftelser af fremtidig lokaliseringspolitik har HUR bedt Center for Skov, Landskab og Planlægning (FSL) om at belyse stationsnærhedspolitikens baggrund og effekter. Indlægget er udarbejdet på baggrund af dette arbejde (Hartoft-Nielsen, 2002b).

Baggrund for stationsnærhedspolitikken

Man kan sige, at stationsnærhedspolitikken grundlæggende trafikale idé er, at den enkelte borger skal tilbydes frihed til at vælge det transporttilbud, der passer hende eller ham bedst. Placeres rejsemål som f.eks. arbejdspladser stationsnært, sikrer det som regel god tilgængelighed både med bil og kollektiv transport. Stationsnær lokalisering muliggør derfor valg blandt flere transportmåder.

Tankegangen er, at det frie valg vil fremme en frivillig overflytning til kollektiv transport. Nogle rejssende vil fravælge bil, fordi den kollektiv transport opleves som det bedste tilbud. Hermed skabes en positiv spiral. For den kollektive transport gælder, at jo flere der benytter det, jo bedre kan udbuddet blive. Øget biltransport forringer derimod mulighederne for andre bilister. Fravælger flere bilen til og fra arbejde og benytter de i stedet kollektiv transport, kommer det således både andre bilister og andre kollektivbrugere til gode. En "win-win-situation" opstår.

Stationsnærhedspolitikken har ikke kun trafikale mål, men et sammenhængende sæt af såvel trafikale, økonomiske, miljømæssige som sociale mål, herunder

- at sikre mobilitet og tilgængelighed til centrale byfunktioner for alle,
- at fremme en frivillig overflytning fra bil til kollektiv transport,
- at aflaste vejnettet, undgå trængsel og sikre fremkommelighed,
- at begrænse transportens miljøbelastning,
- at understøtte økonomien i den kollektive trafik,
- at friholde grønne kiler for bebyggelse,
- at begrænse arealforbruget til byformål.

Regional fødsel

Stationsnærhedspolitikken blev i dens nuværende form introduceret af det daværende Hovedstadsråd i Regionplan 1989. Den overordnede tankegang med en hovedstruktur fastlagt af trafikknudepunkter i fingerbyen og en selektiv lokaliseringspolitik er fastholdt i efterfølgende regionplaner.

Forud for udarbejdelsen af Regionplan 1989 gik en række drøftelser mellem Hovedstadsrådet og staten, først og fremmest i det såkaldte Tengvad-udvalg, som i 1987 og 1988 belyste ”Hovedstadsområdets Trafik”. Udvalget var nedsat af den daværende borgerlige regering på baggrund af en henvendelse fra Hovedstadsrådet om en statslig medvirken til kommende store investeringer i den kollektive trafik, særligt på baneområdet.

Udvalget lancerede stationsnærhedspolitikken på baggrund af oplæg fra Hovedstadsrådet. Der lægges særlig vægt på, at arbejdspladser skal placeres nær stationerne med henblik på at øge den kollektive andel af trafikken, især mellem boliger og arbejdspladser. Udvalgets konklusioner indledes *”Udvalget tillægger sammenhængen mellem trafikpolitik og lokaliseringspolitik afgørende betydning for en langsigtet forbedring af regionens trafikbetjening.”* Det understreges, at den fysiske hovedstruktur og lokaliseringspolitik er afgørende for etablering af en kollektiv trafikbetjening, der kan konkurrere med biltransport. Et hovedargument er endvidere udnyttelsen af allerede foretagne investeringer i kollektiv transport.

I udvalget var der enighed mellem de kommunale repræsentanter og staten om, at stationsnærhedspolitikken skulle være effektiv, og at en stram styring af arealerne var nødvendig, både hvad angår de ikke-stationsnære arealer og udpegningen af trafikknudepunkter.

Hovedstadsområdets samlede trafik har siden Tengvad-udvalget været behandlet i to fællesudvalg med repræsentater for de kommunale parter i hovedstadsområdet og staten. Først i det såkaldte Würtzen-udvalg, der i 1991 afgav betænkning om hovedstadsområdets trafikinvesteringer, og senest i Nielsen-udvalget, der i 2000 afleverede ”Grundlag for trafik- og miljøplan for hovedstadsområdet”.

I begge disse udvalg har der været enighed om stationsnærhedspolitikken centrale betydning for trafikafviklingen i hovedstadsområdet. Det seneste udvalg understreger, at der er behov for at fastholde og udbygge stationsnærhedspolitikken.

Stationsnærhedspolitikken blev således oprindeligt introduceret af det daværende Hovedstadsråd og er siden blevet bekræftet og foreslået styrket i såvel konservativt som socialdemokratisk ledede regerings udvalgsarbejder med deltagelse af både kommunale repræsentanter og staten.

Hovedstadsrådets forslag til Regionplan 1989 blev godkendt af staten uden ændringer i lokaliseringspolitikken udformning. Regionplan 1989 blev efter Hovedstadsrådets nedlæggelse i et landsplandirektiv fastlagt som gældende regionplan for de fem regionale enheder indtil der forelå nye regionplaner godkendt af de regionale råd. I planloven blev fastslået, at regionplanlægningen i de fem regionale enheder skulle udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i hovedstadsområdet som helhed, ligesom det blev fastslået, at de regionale retningslinier skulle fastlægges med særlig hensyntagen til, den kollektive trafikplan for det samlede område, og at der skulle angives rækkefølge for fremtidig byggeaktivitet i byzone.

Statsligt engagement

Skiftende regeringer har efterfølgende lagt stor vægt på, at stationsnærhedspolitikken blev fastholdt og udbygget, og at implementeringen blev fremmet gennem en strammere styring på ikke-stationsnære arealer.

Stationsnær lokalisering har således været et tema i samtlige statslige trafik-, miljø-, og planredegørelser, som er udarbejdet i 1990’erne. Det gælder f.eks. Trafik 2005 fra 1993, regeringens handlingsplaner for ”Begrænsning af transportsektorens CO₂-udslip”, hvoraf den seneste er fra 2001, de natur- og

miljøpolitiske redegørelser fra 1995 og 1999, og Landsplanredegørelserne, senest fra 2000. Stationsnærhedspolitikken har derfor været et centralt element i de statslige udmeldinger til regionplanrevisionerne 1993, 1997 og 2001 og i den statslige behandling af regionplanforslagene.

Der kan gives flere forklaringer på det statslige engagement. Ansvar for driften af S-togene blev som opfølgning på Tengvad-udvalget flyttet tilbage fra Hovedstadsrådet til staten. Stationsnær lokalisering af rejsemål understøtter således det økonomiske grundlag for S-togs-driften. Samtidig er der gennem 1990'erne besluttet ganske omfattende statslige investeringer i forbedringer af det kollektive trafiksystem i hovedstadsområdet. Samlet er der tale om investeringer på over 20 mia. kr. inden for en relativ kort årrække. Udskiftning af togmateriel, Øresundstog, ny metro, ringbanen og to spor til Frederikssund er nogle af de markante tiltag. Samtidig har det været et statsligt mål at begrænse de statslige investeringer i vejnettet.

Hertil kommer at omstilling til mere bæredygtige samfund for alvor er kommet på den politiske dagsorden i 1990'erne. Miljøargumentet har derfor spillet en stor og stigende rolle. Både som følge af nationale handlingsplaner, og i stigende omfang som følge af internationale forpligtigelser, f.eks. Kyoto-aftalen.

En samordnet areal- og transportplanlægning kendes fra andre europæiske byer, i en række tilfælde udformet som stationsnærhedspolitik. Motivet er ikke mindst voksende fremkommeligheds- og trængselsproblemer og ønsket om at sikre mobilitet. I flere hollandske byer kombinerer man med succes stationsnærhedspolitikken med en bevidst politik for udvikling af toplokaliseringssteder, som skal profilere de hollandske byer og tiltrække virksomheder fra hele verden. Nærheden til attraktive bymiljøer er central i denne profilering og markedsføring.

Regeringens Erhvervs- og Bypolitiske Udvalg foreslog i sin betænkning fra 2001, at der i hele landet udvikles regionale og fælleskommunale lokaliseringsstrategier til at fremme udviklingen af bystrukturer, som sikrer mobiliteten og begrænser unødigt biltransport, i lighed med stationsnærhedspolitikken i hovedstadsområdet.

Trafikale effekter af stationsnær lokalisering

FSL's undersøgelser (Hartoft-Nielsen, 2001a og 2001b) viser, at lokaliseringen af byfunktioner i bystrukturen har stor betydning for transportadfærd. Tre forhold viser sig at have særlig betydning: Beliggenhed i forhold til byregionens centrum, beliggenhed i forhold til stationer på banenettet og for boligernes vedkommende beliggenhed tæt ved en købstad. Det er bl.a. belyst i papers fremlagt på Trafikdage i Aalborg 2001 og bekræftes af andre undersøgelser (Christensen, 2002).

FSL's undersøgelser viser, at for hver *kontorarbejdsplads* der placeres stationsnært spares omkring 10 km daglig bilkørsel. Det vurderes, at mellem hver femte og hver tredje af de ansatte, der ville bruge bil til arbejde ved en ikke-stationsnær lokalisering, i stedet vælger at benytte kollektiv transport, når arbejdspladsen ligger stationsnært. Disse forskelle hidrører alene fra en frivillig overflytning fra bil til kollektiv transport, idet forskelle af denne størrelsesorden typisk iagttages ved at sammenligne ikke-stationsnære og stationsnære arbejdspladser i omegnen, hvor tilgængeligheden med bil i begge tilfælde er god. Et eksempel er forskellen mellem de ansattes transportadfærd til og fra de to store rådgivende ingeniørfirmaer Cowi og Carl Bro. Begge virksomheder ligger 10-11 km fra Københavns centrum. Cowi ligger tæt ved Lyngby Station og motorvejsnettet, Carl Bro mere end 2 km fra Glostrup Station og relativt tæt ved motorvejsnettet. De fleste vælger at køre i bil til begge arbejdspladser. Der er imidlertid dobbelt så mange, der benytter kollektiv transport til Cowi som til Carl Bro, og de ansatte på Carl Bro kører i gennemsnit dagligt 10 km længere i bil end de ansatte på Cowi.

Større effekter fås, hvis arbejdspladserne lokaliseres i centralkommunerne, hvor biltilgængeligheden er begrænset primært på grund af parkeringsrestriktioner, og hvor cykel spiller en meget betydelig rolle.

En generel ”tommelfingerregel” som kan udledes på baggrund af en undersøgelse af 52 større kontorarbejdspladser med samlet 22.000 ansatte er, at mellem 10-25% af de ansatte benytter bil, hvis en kontorarbejdsplads ligger i Indre by, 40-60% ved beliggenhed nær en velbetjent station i omegnen og 75-85% ved en ikke-stationsnær beliggenhed i omegnen (Hartoft-Nielsen, 2001b). Der er afvigelser herfra, som kan forklares med virksomhedsspecifikke forhold, men tallene angiver de intervaller, som langt den overvejende del af kontorarbejdspladserne befinder sig inden for. Den gennemsnitlige afstand mellem boligen og større kontorarbejdspladser varierer ikke markant ved forskelle i beliggenhed, og indebærer en daglig pendling på omkring 40 km.

Hvor stor en andel af de ansatte der benytter kollektiv transport varierer med virksomhedstypen. Men typisk vil der være dobbelt så mange der benytter kollektiv transport til en stationsnær arbejdsplads som til en ikke-stationsnær arbejdsplads i samme afstand fra centrum. For ingeniørfirmaer kan springet være fra f.eks. 12% til 25%, for forsikringsselskaber fra 20% til 30-50% og for offentlig administration eller forskning fra 22% til 45%.

Der kan ikke i undersøgelserne påvises tilsvarende effekter af god busbetjening. Forholdet er belyst ved Gladsaxe Trafikplads, som er blandt de lokaliteter i omegnen, som er bedst busbetjent. Den trafikale adfærd blandt 1.000 ansatte på fire virksomheder tæt ved trafikpladsen svarer til den trafikale adfærd blandt ansatte på virksomheder ved andre ikke-stationsnære lokaliseringer, som i øvrigt alle har busbetjening. Beregninger på Hovedstadens Trafikmodel viser, at tilgængeligheden med kollektiv transport målt i ”faktiske rejsetider” er lige så god som til en velbetjent station. Målt i ”oplevet rejsetid”, der tager hensyn til, at bl.a. skift og ventetider opleves mindre behageligt, er tilgængeligheden med kollektiv transport imidlertid væsentlig ringere. Det synes bestemmende for de ansattes transportmiddelvalg.

Andre ikke-stationsnære arbejdspladser i undersøgelsen har også relativ god busbetjening. Det gælder f.eks. DONG i Forskerparken i Hørsholm, Baltica og andre virksomheder i Lautrupparken. DMU har S-bus til døren, og der er busstoppested ved Compaq, HP og ISS på Kongevejen. Den trafikale adfærd blandt de ansatte på disse arbejdspladser adskiller sig imidlertid markant fra adfærden blandt ansatte på stationsnært beliggende arbejdspladser. Bilbenyttelsen er høj, omfanget af bilkørsel stort. En nyere undersøgelse af transportadfærd blandt ansatte på FSL i Hørsholm bekræfter mønsteret (Miljøstyrelsen, 2001). Buslinierne 150S, 300S, 173E og 354 standser lige foran døren. Der er mange yngre medarbejdere – studenter, elever, praktikanter og ph.d.-studerende. Alligevel benytter 68% bil. Bil som fører tegner sig for 73% af transportarbejdet, kollektiv transport for 23%. Det svarer til adfærden blandt ansatte på tilsvarende ikke-stationsnært beliggende arbejdspladser.

Undersøgelserne viser, at for bilisten er det kollektive alternativ tog. Er det kollektive tilbud godt og gangafstanden kort, fravælger mange til gengæld gerne bilen. Et nyt konkret eksempel viser betydningen af nærhed til højklasset kollektiv transport. Det er medicinalfirmaet Ferring i Ørestad med flere hundrede ansatte. Ferring ligger tæt ved Ørestad station og motorvejsnettet. Medarbejderne er generelt højtlonnede og har bil. Alligevel vælger hovedparten at bruge toget, heraf mange som har bil. En undersøgelse af Ferring i marts 2002 viser, at 57% af de ansatte dagligt benytter kollektiv transport, mens kun 39% benytter bil (Hartoft-Nielsen og Bjørg Pedersen, 2002). Havde medicinalfirmaet ligget i f.eks. Lautrupparken i Ballerup, siger erfaringen, at dobbelt så mange havde benyttet bil.

Stationsnærhedseffekten er størst ved velbetjente stationer, som Glostrup, Lyngby, Høje-Taastrup og Ørestad, og mere begrænset ved knapt så velbetjente stationer. Undersøgelserne viser endvidere, at den trafikale effekt aftager med afstanden til station. Der er kun meget få stationer i omegnen, hvor den trafikale effekt rækker ud til 600 – 700 m i reel gangafstand fra en station. Det synes at være tilfældet ved Høje-Taastrup Station og Lyngby Station (i centrumretningen), men ikke ved Hellerup Station, hvor der ikke kan konstateres stationsnærhedseffekt på virksomheder i Tuborg Nord omkring 700 m fra stationen. Kun i Indre By synes større gangafstande at kunne accepteres. Stoppesteder for busser med direkte forbindelse til station synes ikke at øge det opland, hvor der kan konstateres en stationsnærhedseffekt.

Undersøgelserne giver således ikke belæg for en opblødning af stationsnærhedspolitikken med hensyn til afstandskriterier. Ej heller med hensyn til hvilke typer af kollektive trafikterminaler, som bør være omfattet.

Effekterne af stationsnær *boliglokalisering* er mindre og mere usikre end effekterne af stationsnær arbejdspladslokalisering. For hver beboer spares omkring 5 km daglig bilkørsel, hvis en boligbebyggelse i en given afstand fra centrum placeres stationsnært frem for ikke-stationsnært. En del af denne effekt skyldes centerdannelser ved stationerne. Der kan generelt opnås væsentligt større besparelser i samlet transport og bilkørsel, hvis en boligbebyggelse placeres tættere på centrum. De fundne sammenhænge gælder også, når der alene sammenlignes med beboere med samme indkomstniveau, førerbevis, adgang til bil eller med børn i husstanden.

Der er gennemført regnestykker, som viser effekterne af at placere de næste 15 års kontor- og boligbyggeri stationsnært fremfor ikke-stationsnært (Hartoft-Nielsen, 2002a). Forskellen mellem en lokalisering af estimeret 80.000 arbejdspladser i nyt kontorbyggeri i hhv. landlige omgivelser og nær en velbetjent station i omegnen kan opgøres til 1,5 mio. km mere bilkørsel, hvilket svarer til 6% af den samlede bilkørsel i hovedstadsområdet, og 18% af myndretidstrafikken.

Forskydes 20.000 boliger – hvilket svarer til en tredjedel af det forventede boligbyggeri de kommende 15 år – fra planlagte ikke-stationsnære arealer til stationsnære arealer i samme afstand fra centrum, vil det indebære 0,6% færre bilkilometer i hovedstadsområdet. Forskydes 20.000 boliger fra planlagte ikke-stationsnære arealer i de to yderamter til stationsnære arealer i centalkommunerne, f.eks. ved den nye ringbane, vil det indebære godt 3% færre bilkilometer.

Effektvurderingerne tager udgangspunkt i de sammenhænge mellem lokalisering og transportadfærd, som er kortlagt på baggrund af det aktuelle trafikbillede og de aktuelle vilkår for transport. Større trafikale effekter kan opnås, hvis stationsnær lokalisering kombineres med andre virkemidler. Det kan være begrænsning af udbud af parkeringspladser ved arbejdspladserne, parkeringsafgifter eller forskellige former for kørselsafgifter.

Effekten af sådanne virkemidler vil omvendt afhænge af lokaliseringsmønstret. Det vil næppe være muligt at opnå de samme effekter af parkerings- og afgiftspolitikker ved ikke-stationsnære lokaliseringer som ved stationsnære lokaliseringer. Er den enkelte lokalitet eller byen som helhed ikke gearret til andre transportformer end bil, kan brug af sådanne virkemidler, som kan være nødvendige ud fra trafik- og miljøhensyn, indebære tabt mobilitet og tabt velfærd. Der nødvendige samspil mellem virkemidler er illustreret i Miljø- og trafikpyramiden.



Miljø & Trafikpyramiden: Virkemidler i nødvendigt samspil

Implementering af stationsnærhedspolitikken i planer

Efter overdragelsen af regionplanopgaven fra det daværende Hovedstadsråd til fem regionale enheder har de ansvarlige amtsråd og kommunalbestyrelser ved regionplanrevisionerne i 1993, 1997 og 2001 taget den fælles hovedstruktur og lokaliseringsprincipperne i Regionplan 1989 til sig, og dermed videreført stationsnærhedspolitikken.

Udformningen af stationsnærhedspolitikken har dog været forskellig i de fem enheder bl.a. som følge af den forskellige beliggenhed i hovedstadsområdet.

Der har desuden været nogle uoverensstemmelser med staten om den konkrete udformning af stationsnærhedspolitikken. De har bl.a. drejet sig om, hvor stramt stationsnærhedspolitikken skal implementeres. Centrale emner har været, hvilke trafikknudepunkter og stationer skal være omfattet, hvordan skal de stationsnære områder afgrænses, hvilke omdannelsesmuligheder skal der være i eksisterende, ikke-stationsnære erhvervsområder, herunder såkaldt "stationsnærhedsstatus" til "ikke-stationsnære" områder, og omfanget af byggemuligheder uden for fingerbyen. Der har også været divergerende opfattelser af hvilke styringsredskaber, der bør tages i brug for at implementere stationsnærhedspolitikken.

Hovedstrukturen i Regionplan 1989 omfatter et bymønster, en trafikstruktur og en centerstruktur. Fingerbyens centerstruktur består af "City" og "trafikknudepunkterne". I en retningslinje præciseres rollefordelingen mellem City, trafikknudepunkterne og øvrige stationsnære arealer. Sidstnævnte defineres som sekundære rammer.

Med hensyn til selve afgrænsningen af stationsnære arealer introducerer Regionplan 1989 cirkelslag på 1.000 m. Det fremgår imidlertid klart af Regionplan 1989, at cirkelslagene er en første, grov indkredsning af det stationsnære areal. Det er kommunerne, der ud fra en helhedsvurdering skal afgrænse selve det stationsnære areal og udforme de byplanmæssige retningslinier herfor. Det tilkendegives, at *"i det stationsnære område bør byggemulighederne fortrinsvis realiseres inden for gangafstand (max. 1.000 m) fra en station, dvs. inden for en cirkel med radius 600 m."* (Lokaliseringsstrategier, side 140)

Regionplan 1989 beskriver rollefordelingen mellem stationsnære og ikke-stationsnære arealer med hensyn til bebyggelsesintensitet, og lægger op til konverteringer eller udskydelse af eksisterende, ikke-stationsnære erhvervsarealer.

Regionplan 1989 forudsætter, at stationsnærhedspolitikken kan implementeres via den kommunale planlægning primært gennem arealanvendelsesbestemmelser og forhøjede bebyggelsestætheder i de stationsnære arealer. Disse to reguleringsmidler er guleroden, der skal fremme en forskydning af byggeriet til stationsnære arealer ("pull"). Desuden bør stationsnærhedspolitikken fremmes gennem en vis oprydning og prioritering i rækkefølgen for udbygning af ikke-stationsnære arealer ("push"). Regionplan 1989 forudsætter, at kommunerne aktivt følger op på temaet "stationsnære arealer".

Når stationsnærhedspolitikken kun er blevet implementeret i begrænset omfang i konkrete byggesager, jfr. det efterfølgende afsnit, hænger det formentlig sammen med, at kommunerne kun i meget begrænset omfang har fulgt op på de regionale retningslinier, der pålægger kommunerne at planlægge for de stationsnære arealer, herunder at afgrænse det stationsnære areal. Sådanne retningslinier er gentaget i efterfølgende regionplaner. Alligevel er det kun få kommuner, der for alvor har taget temaet op i deres planlægning. Stationsnærhedspolitikken er derfor i vid udstrækning blevet administreret gennem enkeltsagsbehandling og ofte alene ud fra cirkelslag på 1.000 m. Det har ikke været regionplanmyndighedernes hensigt.

Københavns Amt skærpede derfor retningslinien i 1997 og i 2001 ved at stille en samlet planlægning og afgrænsning af de stationsnære arealer som betingelse for, at arealanvendelsesskift og forhøjede bebyggelsestætheder kan opnås.

Københavns Amt har siden 1993 skærpet bestemmelserne omkring afstandskriteriet, idet amtet har introduceret begrebet "det stationsnære centralområde" med en afgrænsning på 500 m fra station. Amtet tillægger centralområdet ved trafikknudepunkterne primære lokaliseringsmuligheder, mens det øvrige stationære område ved trafikknudepunkterne og det stationsnære centralområde ved øvrige stationer tillægges sekundære lokaliseringsmuligheder.

Også Frederiksborg og Roskilde amter yderamterne har bestemmelser, der skal fremme, at nybyggeri forskydes tættere til de mest velbetjente stationer, og sikre, at kommunerne foretager en samlet planlægning for de stationsnære arealer.

Forhandlinger med staten

Miljøministeren er ved samtlige regionplanrevisioner i 1993, 1997 og 2001 kommet med indsigelser til de regionale myndigheders forslag til regionplaner bl.a. vedrørende udformningen af stationsnærhedspolitikken. Indsigelser er kommet på baggrund af de forhåndsudmeldte statslige interesser.

I relation til Københavns Amt har indsigelserne især drejet sig om udviklingsmulighederne på de af de eksisterende erhvervsarealer, som ligger ikke-stationsnært. Københavns Amtsråd ønskede under indtryk af pres fra kommunerne og erhvervsstrukturelle ændringer i regionen friere muligheder for udvikling på ikke-stationsnære arealer i de traditionelle erhvervsarealer. Københavns Amtsråd var således under to modsatrettede pres i forbindelsen med forslag til Regionplan 1993. Kommunerne anså amtets forslag for at være for stramt, hvad angik udviklingsmuligheder i ældre industriområder, mens miljøministeren fandt, at forslaget retningslinier var for løse, og indebar for mange nye ikke-stationsnære byggemuligheder i de traditionelle erhvervsområder.

Hermed var der lagt op til en føljeton omkring efterfølgende regionplanrevisioner i Københavns Amt. Københavns Amtsborgmester skrev således i forordet til Regionplan 1993: *"Ved behandlingen af Regionplan 1993 var det Amtsrådets opfattelse, at miljøministeren tolkede "stationsnærheds-princippet" for stramt. Amtsrådet vedtog derfor følgende udtalelse: "I forbindelse med det videre regionplanarbejde bør lokaliseringsstrategierne revurderes. Dette skal ske i lyset af, at den kollektive trafikbetjening må betragtes som særdeles fintmasket i Københavns Amts byområder. Det må klarlægges, hvorvidt andre områder end de stationsnære områder kan tillægges lokaliseringsmuligheder, som er fuldt ud lige så gunstige som de muligheder, der foreskrives på de stationsnære arealer. Udgangspunktet må være, at hele Københavns Amts byområde betragtes som stationsnært"*".

Også Københavns Amts forslag til Regionplan 1997 var genstand for forhandlinger mellem miljøministeren og amtsrådet. Et resultat af disse drøftelser var, at erhvervsområder ved Gladsaxe Trafikplads og Rødovre centrum blev givet lokaliseringsmuligheder, som var de stationsnære arealer. Amtsrådet havde imidlertid ønsket at gå videre og skriver i forordet til Regionplan 1997: *"Under indtryk af de omfattende økonomiske og beskæftigelsesmæssige interesser, der er berørt af denne problematik, vil Amtsrådet i den kommende planperiode arbejde for, at der i lighed med bestemmelserne ved Gladsaxe Trafikplads og Rødovre Centrum skabes ændringsmuligheder for ældre industriområder andre steder i Amtet i samarbejde med kommunerne og efter forhandling med Miljø- og Energiministeriet."*

Forhandlingerne mellem yderamterne og miljøministeren har især berørt udpegning af stationer og nyudlæg uden for fingerbystrukturen. F.eks. vedtog Frederiksborg amtsråd en udtalelse på baggrund af forhandlingerne med miljøministeren om forslag til Regionplan 1997: *"Amtsrådet vil fortsat arbejde for at der kan etableres trafikknudepunkter i Nordsjælland også for centre, der betjenes af private baner."*

Ved forhandlinger med Roskilde amtsråd har miljøministeren ligeledes foranlediget, at lokaliseringsmuligheder ved nogle stationer blev begrænset på grund af manglende tværgående forbindelser.

Forhandlingerne mellem Københavns Kommune og miljøministeren har især berørt rækkefølgeangivelser vedrørende byggeaktiviteten. Disse forhandlinger udmøntedes i Kommuneplan 1993 i en byudviklingsstrategi med nogle rækkefølgeangivelser eller etapedelinger af den videre byudvikling. Kommunen har dog siden været tilbageholdende med at udvikle redskabet som forudsat. På den anden side behandler Københavns Kommune stationsnærhed som et centralt tema i sin kommuneplan. Kommunen angiver, at ca. 75% af det nyopførte kontorbyggeri i 1998 er stationsnært, og at målet er, at denne andel skal forbedres.

I de statslige udmeldinger til regionplanmyndighederne er tilkendegivet ønsket om, at interessen for de stationsnære arealer blev fremmet gennem prioritering, etapedeling og rækkefølgebestemmelser, ved ændrede anvendelsesbestemmelser på ikke-stationsnære arealer og ved tilbageførelse til landzone af byzonearealer, som er dårligt betjent med kollektiv transport. Denne tankegang følger op på Tengvad-udvalgets anbefalinger og Hovedstadsrådets Regionplan 1989. Miljøministeren har imidlertid ikke fulgt op på disse krav og ønsker i forbindelse med behandlingen af forslag til regionplanrevisionerne 2001.

Anvendelsesbestemmelser for stationsnære arealer

Der er forskelle i formuleringen af de anvendelsesbestemmelser som angives for stationsnære arealer i de fem regionale enheder. Roskilde Amt angiver slet og ret "kontorbyggeri", mens Frederiksborg Amt angiver "arbejdspladsintensive erhverv til f.eks. kontor og administration" eller "(regionale) kontor- og øvrige serviceerhverv."

Københavns Amt følger mere stringent op på de oprindelige intentioner ved at anvende følgende retningslinier: *"Byfunktioner som på grund af arealudnyttelse, arbejdspladstæthed og besøgs mønster har en intensiv karakter, skal lokaliseres inden for de stationsnære områder, fortrinsvis inden for de stationsnære centralområder."* og *"Byfunktioner af regional, national og international karakter skal lokaliseres stationsnært ved en af knudepunktsterminalerne."*

Københavns Amt har endvidere opstillet følgende katalog over erhvervs- og boligtyper som skal lokaliseres stationsnært: *kontor og service; beskæftigelsesintensive produktionserhverv; butikker, storcentre og lavprisvarerhuse; kulturinstitutioner; udstillings- og kongrescentre; større idrætsanlæg og multianvendelige anlæg til fritidsformål; hoteller o.lign.; etageboliger; tæt/lav-boliger.*

Københavns Kommune angiver erhverv og institutioner med stor arbejdsplads- og besøgsintensivitet som omfattet af stationsnærhedspolitikken.

Opsamling

Samlet kan man sige, at stationsnærhedspolitikken er blevet implementeret i den regionale planlægning siden Regionplan 1989. Regionplanmyndighederne har bakket op om grundidéen omkring stationsnærhedspolitikken, men staten har sikret en strammere implementering end i forslagene fra de regionale råd.

Der kan spores en tvetydig regional holdning, som bl.a. kommer til udtryk i Københavns Amtsråds vedtagelse i forbindelse med det videre regionplanarbejde frem mod Regionplan 1997, at *"udgangspunktet må være, at hele Københavns Amts byområde betragtes som stationsnært"*. Frederiksborg Amtsråd har ønsket, at den regionale hovedstruktur også rummede Helsingør uden for Fingerbyen, og at byudviklingen blev forskudt til de nordlige og vestlige dele af amtet uden for Fingerbystrukturen.

Regionplanmyndighederne har ikke udarbejdet mere præcise kataloger over hvilke erhvervs- og boligtyper, der er omfattet af stationsnær lokalisering. På den anden side forekommer intentionerne klare i alle regionplaner, og Københavns Amt har som nævnt opstillet en forholdsvis detaljeret liste over byfunktioner, som er omfattet.

Implementering af stationsnærhedspolitikken i nybyggeri

Implementeringen af stationsnærhedspolitikken i nybyggeriet har været forholdsvis svag. Kun omkring halvdelen af et samlet kontorbyggeri på godt 1,1 mio. etagemeter opført i 1990'erne ligger stationsnært, og kun ca. 40% af boligbyggeriet.

Når det gælder kontorbyggeri er der ganske vist sket en svag forskydning mod stationsnære arealer i forhold til i 1980'erne. Denne forskydning hænger sammen med en forskydning af nybyggeriet mod centralkommunerne.

Af det samlede erhvervsbyggeri som er opført inden for 1 km fra en station er halvdelen kontorbyggeri. Det vides ikke, i hvilket omfang den anden halvdel er omfattet af stationsnærhedspolitikken, eller om der er tale om ekstensive byfunktioner, som ikke burde optage de gode beliggenheder ved stationerne. Etageboliger er overvejende opført stationsnært, mens tæt-lav boligbyggeriets lokaliseringsmønster svarer til parcelhusbyggeriets med blot en femtedel opført inden for 1 km fra en station.

Det samlede stationsnære nybyggeri i perioden 1988-99 optager ifølge et groft skøn 1.400 ha. Kontorbyggeri optager kun 200 ha, mens både parcelhuse og øvrige erhverv hver for sig optager større stationsnære arealer end kontorbyggeri. Generelt har ændringerne i anvendelsen af stationsnære arealer således ikke svaret til intentionerne i regionplanerne.

Der er foretaget en skønsmæssig, grov fordeling af det ikke-stationsnære byggeri i omegnskommunerne på områdetyper. En tredjedel af det ikke-stationsnære nybyggeri er opført i Lautrupparken, en anden tredjedel er opført i traditionelle erhvervsområder. Forskerparken i Hørsholm tegner sig for 5%. Hovedparten af den resterende fjerdedel synes at være "grønne" solister, dvs. bygninger opført løsrevet fra bymæssig sammenhæng, hvoraf et par større bygninger er tilbygninger til eksisterende virksomheder.

Belysningen af implementeringen i praksis omfatter kun nybyggeri. Det har ikke været muligt at kortlægge, i hvilket omfang konverteringer af landbrugsejendomme eller andre erhvervsejendomme har bidraget til eller modvirket implementering af stationsnærhedspolitikken.

Barrierer for implementering af stationsnærhedspolitikken

Det er en langvarig proces at revidere og korrigere tidligere tiders planlægning. En radikal ny planstrategi som stationsnærhedspolitikken kan derfor formentlig kun implementeres over en relativ lang periode. Bindingerne gælder især de lokalplanlagte byggemuligheder, mens der er større handlemuligheder i forhold til ændringer af bestemmelserne for arealer, som blot er rammelagt til byformål. Tolv år efter Regionplan 1989 er der imidlertid hverken på regionalt eller kommunalt plan for alvor taget hul på processen med reduktioner af de store ikke-stationsnære byggemuligheder.

Der savnes systematiske undersøgelser af baggrunden for den relativt svage implementering af stationsnærhedspolitikken. En række forhold synes dog at have hæmmet implementeringen:

- store arealudlæg fra perioden før Regionplan 1989,
- kommunale planmyndigheders liberale tolkning af arealanvendelsebestemmelserne,
- begrænset regional opfølgning på den kommunale planlægning,
- vigende regional opbakning til stationsnærhedspolitikken,
- forældede og uhensigtsmæssige arealanvendelsesbestemmelser,
- manglende kommunal planlægning for stationsnære arealer,
- manglende positive billeder af stationsnær lokalisering og stationsnære områder,
- manglende markedsføring af stationsnærhedspolitikken,
- virksomhedernes lokaliseringsspræferencer – biltilgængelighed og herlighedsværdier,
- manglende viden om ejendomsmarkedets aktører og deres drivkræfter (f.eks. grundejere vs. developere),
- et muligt uhensigtsmæssigt samspil mellem plan og marked.

Store, ikke-stationsnære arealudlæg

Der findes ingen opgørelse af de lokalplanlagte byggemuligheder på ikke-stationsnære arealer til kontor- og centerformål. De kommuneplanlagte byggemuligheder er i HUR's seneste arealundersøgelse 2000 opgjort til i alt 8,1 mio. etagemeter. Det er byggemuligheder af samme størrelsesorden som den samlede kontorbygningsmasse i hovedstadsområdet. Af de samlede byggemuligheder til kontor- og centerformål kan godt en tredjedel, eller 2,8 mio. etagemeter, bygges mere end 1 km fra station. De ikke-stationsnære byggemuligheder svarer til 2,5 gange 1990'ernes samlede kontorbyggeri. Det vides ikke, hvor stor en del af disse byggemuligheder der er lokalplanlagte, og hvor stor en del af disse byggemuligheder som stammer fra før Regionplan 1989. Eksempler er Lautrupparken og Forskerparken i

Hørsholm. Disse to områder tegner sig for tilsammen 35-40% af det ikke-stationsnære kontorbyggeri i omegnskommunerne i 1990'erne.

Det anslås, at omkring 50 % af det kontorbyggeri, som er opført ikke-stationsnært i 1990'erne, er bygget på arealer planlagt før Regionplan 1989.

Der er gode forklaringer på, hvorfor man er kommet i en situation med meget store uudnyttede byggemuligheder. I de store byvækstår i 1960'erne var kravet, at der skulle sikres rigeligt med byggemuligheder. I tidligere byudviklingsreguleringslove som virkede frem til planlovreformen i 1970'erne var kravet således, at der i den såkaldte inderzone – arealer der umiddelbart kunne bebygges - skulle sikres byarealer til 30 års byudvikling. I mellemzone – hvor der kunne træffes forberedelse til byggeri, men dog ikke byggemodning – skulle der sikres arealer til 15 års fremtidig byudvikling.

Allerede for tyve år siden blev det i Landsplanredegørelsen fra 1982 om situationen i landet som helhed fremhævet, at *"bolig- og erhvervsbyggeriet frem til årtusindeskiftet vil kunne rummes inden for ca. halvdelen af det areal, der i dag er udlagt til byformål."* Endvidere: *"I de fleste kommuner skal byarealet således ikke udvides, men tværtimod overvejes anvendt til andre formål."*

Så selvom der i 1990'erne har været tilbageholdenheden med nye arealudlæg, er der fra tidligere planlægning arvet store arealudlæg. De store arealudlæg har vanskeliggjort introduktionen af en byudviklingsstrategi, der som stationsnærhedspolitikken søger at rette byudviklingen ind i byen og til bestemte områder i byen.

Anvendelsesbestemmelser og bebyggelsestætheder

Regionplanmyndighederne har primært forudsat stationsnærhedspolitikken implementeret gennem to virkemidler: arealanvendelsesbestemmelser og bebyggelsestætheder. Høje bebyggelsestætheder og arealintensive erhvervsformål giver det største afkast og dermed de højeste grundpriser. Ved på stationsnære arealer at tillade arealanvendelseskift til mere intensive erhvervsformål og forhøjede bebyggelsesprocenter, er det forudsat, at kommuner og grundejere vil rette deres opmærksomhed mod disse muligheder. De relevante byfunktioner vil dermed naturligt blive dirigeret mod de stationsnære arealer. Samtidig skal forhøjede grundpriser sikre, at byfunktioner som ikke har brug for eller ikke bør optage gode stationsnære placeringer fortræk til andre lokaliseringer. Ved yderligere at tilskynde til ændringer af arealanvendelsen i mere ekstensiv retning på ikke-stationsnære arealer, og ved at åbne for og opfordre til muligheden for tilbageførsel af u hensigtsmæssigt beliggende arealer til landzone, er det forudsat, at interessen yderligere vil forskydes til de stationsnære arealer.

Reguleringsværktøjerne synes ikke at have haft den tilsigtede effekt.

Fravær af konkrete byggeønsker er formentlig en væsentlig grund til, at kommunerne - med væsentlige undtagelser - generelt har været tilbageholdende med at følge op på og implementere stationsnærhedspolitikken i den kommunale planlægning. Det gælder både hvad man kunne kalde den positive planimplementering i form af en samlet planlægning for de stationsnære områder, og reduktion af byggemulighederne på ikke-stationsnære arealer.

Det samlede omfang af planlagte anvendelseskift og forøgede bebyggelsestætheder på stationsnære arealer kendes ikke. Men det er vurderingen, at en manglende samlet kommunal planlægning for stationsnære arealer har betydet, at grundejere, investorer, developere, bygherrer og virksomheder ikke har fået konkrete positive billeder og visioner for udvikling af attraktive byområder omkring stationerne. Det kan have medvirket til, at efterspørgslen efter anvendelseskift og øgede tætheder har været begrænset uden for de centralt beliggende områder, der decideret stod over for en samlet omdannelse. Selve omdannelsen synes ikke i vid udstrækning fremkaldt af de nye muligheder for forhøjede bebyggelsestætheder og intensiv arealanvendelse.

Forældede anvendelsesbestemmelser

Herudover synes der imidlertid også at være ganske store problemer knyttet til de traditionelle arealanvendelsesbestemmelser som styringsinstrument.

For det første synes en del kommuner i deres administrationspraksis at have en meget liberal holdning til fortolkning af anvendelsesbestemmelser i lokalplaner i traditionelle erhvervsområder. Kontorvirksomheder er med henvisning til deres branchetilhørsforhold til produktion i en række tilfælde opført på ikke-stationsnære arealer i traditionelle erhvervsområder.

For det andet har mange kommuner under indtryk af konkrete byggesager været meget imødekommende med hensyn til ændringer af anvendelsesbestemmelser på ikke-stationsnære arealer i byområdet.

I begge tilfælde synes regionplanmyndighederne at have været tilbageholdende med indsigelser i forhold til den kommunale planlægning.

Det anslås, at omkring en tredjedel af det ikke-stationsnære kontorbyggeri er sket i traditionelle erhvervsområder.

Omdannelsen af Lundtofte Erhvervsområde, der ligger ved Helsingørmotorvejen umiddelbart nord for DTU, er et konkret eksempel, men lignende eksempler findes i andre kommuner. Lokalplanen fra 1986 udlægger området til industri- og værkstedsvirksomheder og fastlægger, at mindst halvdelen af ejendommens etageareal skal anvendes til produktions- og/eller lagerformål. Der er gennem nybyggeri og nedrivninger i de seneste år foregået en gradvis omdannelse af den nordlige del af arealet fra produktions- og lagerformål mod 'finere' produktion og kontorlignende anvendelser. Den nordlige del af området fremstår i dag som et område med kontorer, der har til huse i nye tre-etagers bygninger. Omdannelsen er muliggjort af Lyngby Kommunes liberale fortolkning af lokalplanbestemmelserne og er gennemført trods regionplanens bestemmelser, trods et forløb omkring tidligere regionplanrevisioner, hvor området ikke har kunnet få tildelt "stationsnærhedsstatus", og til trods for en klage til Naturklagenævnet fra den store nabovirksomhed i den sydlige del af området, som frygter, at en ændring af områdets karakter vil vanskeliggøre virksomhedens fortsatte eksistens i området.

Nye redskaber til regulering af arealanvendelsen?

Problemet er imidlertid ikke kun kommunernes liberale holdning til arealanvendelsesbestemmelserne og manglende accept af stationsnærhedspolitikken. Rammestyringen vanskeliggøres af, at de traditionelle arealanvendelsesbestemmelser synes forældede og uhensigtsmæssige med henblik på den regulering, som tilstræbes med stationsnærhedspolitikken. Såvel de regionale som kommunale planmyndigheder mangler et egnet redskab til regulering af arealanvendelsen. De traditionelle arealanvendelsesbestemmelser afspejler hverken erhvervslivets forskellige lokaliseringsbehov eller stationsnærhedspolitikens selektive lokaliseringsstrategi. Den moderne virksomheds traditionelle branchetilhørsforhold indeholder intet udsagn om hvilke funktioner og lokaletyper, som en given virksomhed indeholder, om virksomhedens areal-, arbejds- og besøgsintensitet eller om omfanget af den transport, som virksomheden skaber. En virksomhed kan f.eks. være tilknyttet en produktionsbranche, men alene beskæftige højtlonnede medarbejdere i kontorlokaler.

Regeringens Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg pegede i sin betænkning på, at der generelt er behov for at udvikle et nyt areal- og virksomhedsklassifikationssystem, som bedre og mere præcist kan bruges som redskab til at matche på den ene side virksomhedernes mobilitetsprofiler og trafikale miljøbelastning og på den anden side områdernes tilgængelighedsprofiler og trafikale miljøkapacitet. Et sådant redskab er udviklet i den hollandske ABC-lokaliseringspolitik. FSL har i et projekt for Landsplanafdelingen og Miljøstyrelsen afprøvet de amsterdamske indikatorer, kriterier og normer på virksomheder i hovedstadsområdet (Hartoft-Nielsen og Rex, 2002). Det er vurderingen, at en tilpasning af redskabet til danske forhold formentlig vil kunne styrke implementeringen af stationsnærhedspolitikken.

Plan og marked – samspil eller modspil?

Der er ikke gennemført studier, der systematisk analyserer byudviklingens drivkræfter og reguleringsmuligheder. Vi ved derfor ikke meget om, i hvilket omfang markedet og samspillet mellem plan og marked udgør en barriere for implementering af stationsnærhedspolitikken.

Et åbent spørgsmål er, hvad der er virksomhedernes lokaliseringsspræferencer, og hvad der er udviklingsønsker fremkaldt af dette leds gevinstmuligheder, og i hvilket omfang konkrete byggeønsker afspejler erhvervenes reelle lokaliseringsspræferencer og –behov.

Der er næppe tvivl om, at tilgængelighed med bil, nærhed til herlighedsværdier og udvidelsesmuligheder er væsentlige lokaliseringssyn for mange virksomheder. Stationsnærhed synes i sig selv kun at have høj prioritet i virksomheder, hvor medarbejderne er bredt inddraget i lokaliseringsbeslutningerne.

Høj biltilgængelighed indebærer både nærhed til motorvejsnettet og gode parkeringsmuligheder. Disse ønsker og ønsket om udvidelsesmuligheder er ofte lettest at indfri ved byggeri på ”bar mark” i landlige omgivelser eller i ”erhvervsparker”. Nærhed til herlighedsværdier kan indebære placering i landskabet, men også placeringer i klassiske bymæssige omgivelser eller på centralt beliggende havneområder ved vandet kan være attraktive. I andre tilfælde rækker en adresse med prestige.

De fleste stationsnære områder ved trafikknudepunkter kan også tilbyde god tilgængelighed med bil. Høje bebyggelsesprocenter og minimumskrav til anlæg af antal parkeringspladser kan imidlertid indebære, at parkering på stationsnære arealer med høj udnyttelse skal etableres i konstruktionen, hvilket fordyrer byggeriet betragteligt. Muligheden for intensivering er dermed mindre attraktiv end forudsat. Men det er måske i højere grad manglen på herlighedsværdier i de stationsnære områder i omegnen, der er barrieren.

Meget tyder på, at virksomhedernes og samfundets præferencer kan mødes, men det forudsætter en visionær planlægningsindsats på lokalt niveau. Den erhvervsstrukturelle udvikling indebærer, at en stadig større del af virksomhederne kan integreres i en bymæssig sammenhæng. Udviklingen mod stadig større enheder, bl.a. som følge af fusioner, kan dog udgøre en barriere. En samlet planlægning af de stationsnære arealer kan imidlertid give anvisninger på, hvordan byintegration konkret kan tilrettelægges. I Holland findes fremragende eksempler på integration af store enheder i en bymæssig sammenhæng, med ING-banken i centeret Amsterdamse Poort ved Bijlmermeer i Amsterdam Zuid-Oost som det fornemste.

En central hypotese kunne være, at kontorejendomsmarkedet i stigende grad drives frem af økonomiske incitamenter for developere og investorer, og at de største økonomiske gevinster for disse parter muligvis kan hentes netop ved at spekulere imod planlægningen.

Det er tænkeligt, at de største gevinster for developeren ligger dér, hvor planbestemmelser ændres eller tolkes liberalt, og hvor grundejeren således ikke allerede har prisforventninger svarende til mere arealintensiv anvendelse. Det kan være overførsel af arealer fra landzone til byzone i byens periferi, eller intensiv udnyttelse af arealer, som er bestemt for ekstensive formål, således som det er tilfældet i traditionelle erhvervsområder. Før en konvertering har sådanne arealer lave grundpriser.

Ligger sådanne arealer med god tilgængelighed til det overordnede motorvejsnet eller nær attraktive herlighedsværdier, kan de meget vel ud fra økonomiske betragtninger være mere interessante, end arealer der er udlagt til kontorformål med betydelig bebyggelsesprocent, idet grundejerens (måske allerede kapitaliserede) prisforventninger på disse arealer indskrænker developers og andres gevinstmuligheder.

De prisdannelser og –mekanismer, som blandt andet skabes af planlovens anvendelses- og bebyggelsestæthedsbestemmelser, kan derfor muligvis skabe økonomiske incitamenter for grundejere, developere, investorer osv., som kan gå på tværs af planintentionerne. Herved skabes projektidéer, som kommunerne kan have svært ved at sidde overhørig.

Konklusioner

Stationsnær lokalisering har væsentlige trafikale effekter. Stationsnær lokalisering indebærer, at de rejsende tilbydes et friere valg af transportmiddel. Den enkelte borger får frihed til at vælge den transportløsning, der passer hende eller ham bedst. Folk uden bil tilbydes den nødvendige mobilitet, og bilister tilbydes en alternativ rejseform. I det omfang den kollektive transport opleves mere attraktivt end kørsel i egen bil, vil mange lade bilen stå og i stedet vælge den kollektive rejseform.

Undersøgelser viser, at for hver arbejdsplads der placeres ved en velbetjent station, som også har god tilgængelighed med bil, spares der i gennemsnit 10 km daglig bilkørsel i forhold til hvis arbejdspladsen lå ikke-stationsnært. Mellem hver femte og hver tredje af de ansatte, der ellers ville køre i bil, fravælger bilen, hvis arbejdspladsen ligger stationsnært.

Undersøgelserne viser, at den trafikale effekt af stationsnær arbejdspladslokalisering afhænger af gangafstanden til stationen og af hvor velbetjent med kollektiv transport stationen er. Effekten aftager generelt voldsomt, når arbejdspladsen ligger længere end 500 – 600 m fra station. Ved Høje-Taastrup og Lyngby Station (Hovedgade / center-siden) er imidlertid fundet god effekt op til 700 m fra station, mens tilsvarende god effekt ikke er fundet 700 m fra Hellerup Station (i Tuborg Nord). Kun i Indre By, hvor der er knyttet oplevelser til en gåtur ad f.eks. Købmagergade, synes længere gåafstande at være acceptable.

Ved perifert beliggende stationer med begrænset kollektiv trafikbetjening er de trafikale effekter af stationsnær lokalisering af arbejdspladser begrænset.

Der er ikke påvist tilsvarende trafikale effekter af arbejdspladslokalisering ved godt betjente busterminaler. Det hænger uden tvivl sammen med, at pendlingsafstandene til større kontorarbejdspladser generelt er store. Gennemsnitsafstanden mellem bolig og arbejdsplads er typisk 20 km uanset arbejdspladsens beliggenhed. Over så lange afstande kræver rejser med bus ofte skift med ventetider osv. I den situation har busrejser særdeles svært ved at konkurrere med bilens dør-til-dør-transport.

Undersøgelserne af den trafikale adfærd blandt ansatte giver således ikke belæg for en opblødning af stationsnærhedspolitikken hvad angår hvilke lokaliteter, der er omfattet. Trafikalt er der ikke belæg for at give "stationsnærhedsstatus" til arealer ved busterminaler eller stationer på sidebanerne eller lokalbanerne. Undersøgelserne giver heller ikke belæg for en opblødning af afstandskriteriet.

Undersøgelserne viser samtidig, at der kan opnås bedre trafikale effekter ved at forskyde en større del af nybyggeriet til de bedst betjente stationer og ved at begrænse byggemulighederne til arealer tættere på stationerne.

Undersøgelserne viser, hvordan stationsnær lokalisering aktuelt påvirker den trafikale adfærd. Større effekter kan opnås, hvis stationsnær lokalisering kombineres med andre virkemidler. Det kan være parkeringspolitik og kørselsafgifter. Stationsnær lokalisering sikrer samtidig en robusthed over for ændringer i trafikbilledet og samfundet. Sander vejnettet til med kø- og trængselsproblemer eller stiger markedsprisen på benzin, muliggør stationsnær lokalisering brug af anden transport med acceptabele rejsetider. Ønsker samfundet, f.eks. ud fra internationale klimaforpligtigelser, yderligere at begænse biltransportens omfang, er det – fordi alternative transportmuligheder findes – muligt at anvende parkeringspolitik og kørselsafgifter som instrumenter, uden at det i væsentlig grad vil begrænse borgernes mobilitet og samfundets udviklingsmuligheder.

Stationsnærhedspolitikken er implementeret i den overordnede planlægning gennem mere end et årtis regionplanlægning. Regionplanmyndighederne har bakket op om grundidéen omkring stationsnærhedspolitikken, men staten har sikret en strammere implementering end i forslagene fra de regionale råd. Der kan spores en tvetydig regional holdning under indtryk af pres fra kommunerne. Skal lokaliseringspolitikken spille en afgørende rolle i trafik- og regionplanlægningen, må det regionale ejerskab genetableres, således at de regionale myndigheder kan modstå uundgåelige kommunale pres.

Selvom der fra 1980'erne til 1990'erne er sket en forskydning af nybyggeriet til kontorformål til stationsnære arealer, har implementeringen af stationsnærhedspolitikken i konkrete byggesager været relativt svag gennem 1990'erne. Svagest i omegnskommunerne.

Det er imidlertid en langsigtet proces at omsætte en ny regional lokaliseringsstrategi i den kommunale planlægning og konkret nybyggeri. Fra tidligere tiders planlægning findes betydelige byggemuligheder på ikke-stationsnære arealer. Det skønnes, at omkring halvdelen af det ikke-stationsnære kontorbyggeri i omegnen er opført på arealer, der er udlagt til kontor- og serviceformål før Regionplan 1989. Der er imidlertid også andre barrierer for implementering. Det anslås, at omkring en tredjedel af det ikke-stationsnære kontorbyggeri er sket i traditionelle erhvervsområder. Det skyldes bl.a. nogle kommuners liberale tolkning af anvendelsesbestemmelserne i lokalplanerne, men også at de traditionelle anvendelsesbestemmelser er dårligt egnede til den regulering, som er forudsat med stationsnærhedspolitikken.

Der synes at være behov for at udvikle et nyt redskab i den regionale og lokale planlægning. Der er som påpeget i betænkningen fra regeringens Erhvervs- og Bypolitiske Udvalg brug for et areal- og virksomhedsklassifikationssystem, som er i stand til at matche på den ene side virksomhedernes mobilitetsbehov og trafikale miljøbelastning, og på den anden side områdernes tilgængelighedsprofiler og trafikale miljøkapacitet. Inspiration til udvikling af et sådant redskab kan hentes i den hollandske ABC-politik og i de kriterier, som er lagt til grund for implementeringen i Amsterdam.

Udvikling af et samlet areal- og virksomhedsklassifikationssystem kan bidrage til en klarere definition af stationsnærhedspolitikken og til en afklaring af rollefordelingen mellem de forskellige erhvervsområder og centre i hovedstadsområdet.

En samordnet areal- og transportplanlægning vinder i disse år frem i de fleste europæiske lande og europæiske storbyer. Det skyldes især voksende fremkommelighedsproblemer og samfundets øgede mobilitetsbehov. Fremkommelighed og tilgængelighed er væsentlige konkurrenceparametre for storbyerne. Udformning og implementering af den samordnede planlægning sker overalt i dialog mellem staten, de regionale og lokale myndigheder.

De seneste årtiers mere spredte byudvikling, et stadigt mere differentieret arbejdsmarked og en ønsket decentrale arbejdspladslokalisering skaber et stadigt mere diffust rejsemønster. Det stiller stigende krav til kvaliteten af tværgående kollektive trafikforbindelser. Grundlaget for forbedringer kan næppe etableres uden samordnet areal- og transportplanlægning.

Med fingerbystrukturen og stationsnærhedspolitikken har hovedstadsområdet et godt udgangspunkt for den nødvendige samordning. En række barrierer skal imidlertid overvindes, hvis en højere grad af implementering skal sikres.

Litteratur:

Hartoft-Nielsen, Peter (2002b): "Stationsnærhedspolitikken i hovedstadsområdet – baggrund og effekter", By- og Landsplanserien nr. 18, *Skov & Landskab*, Hørsholm, 2002.

Heri findes henvisninger til anvendte kilder, herunder redegørelser, plandokumenter mv. De anvendte kilder vedrørende trafikale effekter er:

Hartoft-Nielsen, Peter (2001a): "Boliglokalisering og transportadfærd", By- og Landsplanserien nr. 15, *Skov & Landskab*, Hørsholm, 2001.

Hartoft-Nielsen, Peter (2001b): "Arbejdspladslokalisering og transportadfærd", By- og Landsplanserien nr. 16, *Skov & Landskab*, Hørsholm, 2001.

Hartoft-Nielsen, Peter (2002a): "Byudvikling i større byer – mulige konsekvenser for transport", By- og Landsplanserien nr. 17, *Skov & Landskab*, Hørsholm, 2002.

Hartoft-Nielsen, Peter og Bjørg Pedersen, Lise (2002): "Ansattes transportadfærd på 10 arbejdspladser ved den københavnske metros første etape – førundersøgelsen", Arbejdsnotat, *Skov & Landskab*, Hørsholm, 2002 (under udarbejdelse).