


Realiseringsfaktorer i byomdannelsen



Projektgruppe L10.08 - Juni 2004
Landinspektørstudiets 10. semester
Aalborg Universitet

Aalborg Universitet

Landinspektørstudiet 10. semester

Titel: Realiseringsfaktorer i byomdannelsen

Projektperiode: januar 2004 - juni 2004

Projektgruppe: 10.08

Projektgruppens deltagere:

Hans Pedersen

Robert Kovac

Vejleder:

Michael Tophøj Sørensen

Oplagsantal: 5

Sideantal: 112

For/bagside: Eget foto

Synopsis

Samfundsudviklingen i Danmark har medført at centrale erhvervs- og havneområder forlades eller misligholdes. Områdernes centrale beliggenhed gør dem ofte attraktive til mere bynære anvendelse, såsom boliger, rekreative områder og kontorerhverv. Ved en ændring af arealanvendelse skal der dog tages højde for en række forhold, hvilket medfører, at omdannelsesprocessen er yderst kompleks.

I nærværende projekt vil der blive taget udgangspunkt i det ovennævnte analysefelt med følgende spørgsmål:

”Hvorfor planlægges og realiseres nogle omdannelser, mens andre aldrig gennemføres?”

Spørgsmålet i projektet vil blive besvaret gennem to *case-studies*, som omhandler henholdsvis omdannelsesprojektet ved Esbjerg Havn og Odense Havn. Hensigten med den valgte analysemetode er, at denne muliggør en mere nuanceret forståelse af de faktorer, som er afgørende for, hvorvidt et omdannelsesprojekt gennemføres eller ej.

I projektet konkluderes det, at der er fire afgørende faktorer, som har indflydelse på udfaldet af omdannelsesprocessen. Faktorerne påvirker hinanden i et kompleks system, som er baseret på juridiske bestemmelser og politiske magtforhold. De fire faktorer benævnes: Politisk konsensus, kommunale virkemidler, projektets rentabilitet og modmagtens intensitet.

Forord

Nærværende afgangsprøveprojekt er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester på Aalborg Universitet. I studieordningen af 2004 er semestrets indhold beskrevet som:

“Afgangsprøveprojektet vil naturligt ligge i forlængelse af projektarbejdet i et af de tidligere semestre og kan bestå i en videreført undersøgelse/analyse og opstilling af løsningsforslag inden for et projektområde, ofte 8. eller 9. semestres emne. Afgangsprøveprojektet kan derved få karakter af udviklingsarbejde, videreudvikling eller egentlig forskning.”

Under denne ramme har projektgruppen valgt at arbejde under titel “Realiseringsfaktorer i byomdannelsen”. Projektprøveprojektet henvender sig primært til vejleder, censor og sekundært til alle andre med interesse for emnet.

I forbindelse med projektet er der foretaget tre interviews, som bygger på de i Bilag 1 vedlagte interviewguides. Lydspor fra interviewene kan genfindes på den vedlagte CD. Den indsamlede interview-data, såvel citater som lydspor, må på ingen måde gengives.

Der rettes i den forbindelse en stor tak til vores respondenter Steen Hansen, senior afdelingschef – Transport hos Danbor Service A/S, Poul Lorenzen, planlægger i Odense Kommune og Allan Østergaard, projektleder hos KPC Byg for deres samarbejde i forbindelse med projektets udarbejdelse.

Litteraturhenvisningerne er som hovedregel angivet som: forfatter, årstal, sidetal. Henvisninger kan genfindes i litteraturlisten. Alle illustrationer i rapporten benævnes figurer, og nummereres med kapitelnummer og selvstændig fortløbende nummerering.

Aalborg, den 17. juni 2004

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	1
1.1 Fra industri til viden	1
1.2 Byomdannelse - et virkemiddel	5
1.3 Mulige barrierer for omdannelse	8
1.4 Sammenfatning	16
2. Problemformulering	19
2.1 Problemstilling	19
2.2 Metode	21
2.3 Det teoretiske udgangspunkt	25
2.4 Projektets struktur	33
3. Virkemidler	33
3.1 Forhandling	36
3.2 Påbud og forbud	40
3.3 Ekspropriation	45
3.4 Offentligheden	49
3.5 Sammenfatning	52
4. Case 1: Esbjerg Havn	55
4.1 Processen	55
4.2 Aktørerne og deres interesser	63
4.3 Virkemidler	70
4.4 Diskussion	79
4.5 Konklusion	83
5. Case 2: Odense Havn	85
5.1 Processen	85
5.2 Aktørerne og deres interesser	91
5.3 Virkemidler	95
5.4 Diskussion	102
5.5 Konklusion	105
6. Konklusion	107
6.1 Sammenfatning	107
6.2 Besvarelse af problemformuleringen	107
7. Summary	111
8. Litteraturliste	113
Bilag 1	119

1. Indledning

Landet over forlades havne og industriarealer af erhvervet, men til gengæld udgør disse områder en enestående mulighed for spændende byplanlægning. Udviklingen har medført, at en lang række danske byer står over for store beslutninger og investeringer, når de skal afgøre, hvad der skal ske med disse nedlagte erhvervsområder.

1.1 Fra industri til viden

Danmark har i de senere år udviklet sig fra at være et industrisamfund til et vidensamfund. Denne udvikling er ikke kun et dansk fænomen, men finder også sted i de øvrige vestlige lande og har en afgørende betydning for bl.a. de enkelte landes erhvervsudvikling og befolkningsudvikling.¹

Erhvervsudvikling

Ændringen i erhvervsstrukturen fremgår af forskellen i den procentvise stigning i arbejdspladser indenfor henholdsvis industrierhvervet og serviceerhvervet, samt at industribyggeriets andel af det samlede erhvervsbyggeri i Danmark er reduceret i forhold til serviceerhvervet.² Erhvervsudviklingen er endvidere ensbetydende med, at en række af de erhvervsområder, som har været udlagt til traditionelle industrierhverv, ikke er attraktive, som de fremstår nu, og derfor skal omstilles til de nye krav.

Kravene til de fremtidige erhvervsområder afhænger i høj grad af, hvorvidt områderne fortsat ønskes udlagt til industrierhverv eller serviceerhverv. Industrierhvervet stiller krav om gode til- og frakørselsforhold til hovedsageligt tung trafik, hvilket kræver en god infrastruktur, samt at erhvervsområderne muliggør, at virksomhederne kan optimere deres produktionsapparat, der ofte er meget arealkrævende. Servicevirksomhederne foretrækker derimod erhvervsområder, der har god beliggenhed, herunder grønne områder og

1. www.kl.dk/259637, d. 13. marts 2004

2. Byplan 1/2, 2001, s. 3

eventuel udsigt til vand. Nærheden til byen og de funktioner, som denne kan tilbyde (såsom indkøbsmuligheder, gode parkeringsforhold og cykelafstand mellem bolig og arbejde), har også væsentlig betydning for valg af lokaliteter.³ Serviceerhvervene har ydermere brug for veludbygget digital infrastruktur, knowhow og kapital, som ofte er placeret i større byer.⁴

Ikke kun forskellen mellem industri- og servicevirksomhedernes krav til erhvervsområder er relevant i forbindelse med deres lokalisering, men også hvilke påvirkninger erhvervene påfører omgivelserne. Navnlig i forbindelse med miljøgenerne, herunder støj-, støv- og lugtgener, påvirkes omgivelserne i højere grad af traditionelle industrivirksomheder, end af servicevirksomheder. Erhvervsudviklingen afføder endvidere at de trafikale forhold ændres: Eksempelvis vil den tunge trafik ofte falde, efterhånden som de industrielle virksomheder reduceres, og flere serviceerhverv vil ligeledes medføre mere biltrafik og flere bløde trafikanter. Dette har øget belastningen på den trafikale infrastruktur samt parkeringsforholdene.

Samspeilet mellem industri- og servicevirksomheder samt deres omgivelser har bevirket, at erhvervstypernes lokaliseringsmuligheder og interesser ikke er identiske. Dette skyldes navnlig at servicevirksomheder lettere kan integreres i bynære områder end industrivirksomheder. Dette har medført, at de industrielle virksomheder viger for de mere serviceorienterede virksomheder i de bynære og centralt placerede erhvervsområder, herunder også de bane- og havneområder, hvor moderniseringen af den trafikale infrastruktur ikke har fulgt trit med virksomhedernes udvikling. Industrierhvervene søger derfor ud mod de mere perifere erhvervsområder, hvor til- og frakørselsforholdene er bedre, samt hvor der er færre naboer, der kan føle sig generet af industrien. For serviceerhvervene er lokaliseringen i de centrale områder yderst attraktiv, da disse placeringer opfylder en række af virksomhedernes behov. Derudover er det muligt at placere serviceerhvervene ved siden af eller i kombination med beboelse.

Befolkningsudvikling

Befolkningsudviklingen har også ændret sig i de sidste år. Hvorvidt dette kun skyldes ændringen i erhvervsstruktur skal være usagt, men tendensen er tydelig. Befolkningen søger mod storbyerne og deres oplandsbyer, hvor muligheden for

3. www.lpa.dk/Venstremenuen/Aktuelle_plantemaer/Byomdannelse/Informationstyper/Nyviden/referat_af_konference_om_Byudvikling_og_byomdannelse_januar_2003.htm, d. 27. februar 2004

4. Landsplanredegørelse 2003, 2003, s. 34

job, adgangen til institutioner og indkøbsmuligheder m.m. er til stede.⁵ Denne urbanisering har bevirket et øget pres på boligsituationen i byerne. Presset på boligsituationen i byerne kan aflæses i de stadig stigende huspriser⁶, hvilket indikerer, at manglen på boliger, navnlig i universitetsbyerne, er stor.

Befolkningens adfærd har tillige ændret sig og dermed også deres boligvaner. Dette har medført, at boligarealet pr. person er steget til 51m² (en stigning på 80 % siden 1960), mens boligarealet i henholdsvis Sverige og England er på 39 og 35 m².⁷ Boligkravene har ydermere bevirket, at især havnearealerne er blevet attraktive som boligområder. At bo anderledes, end i parcelhuskvarteret, er nemlig blevet *in*. Boliger i f.eks. gamle siloer ved havneområder opfylder kravet til en utraditionel bolig, og tomme siloer og pakhuse er der masser af i danske havne. Men boliger ved havnen er kun interessante, hvis der samtidig er aktivitet i området.⁸

Den store boligmangel i visse byer kan løses på to måder. Enten ved udvidelse af byarealet eller ved en fortætning af det allerede eksisterende areal. Udvidelse af byarealet har været den klassiske metode til at afhjælpe boligproblemet siden 1950'erne, og udvidelsen tog især fart i 1960'erne og 1970'erne med nye parcelhusbyggerier. For at sikre muligheden for at kunne fortsætte udvidelsen af byarealet, blev der udlagt store arealer til bymæssig bebyggelse⁹. Arealerne er stadig ikke anvendt, hvilket som udgangspunkt muliggør en løsning på boligproblemet ved fortsat udnyttelse af disse arealer.

Inddragelsen af nye arealer medfører imidlertid behov for udbygning af infrastrukturen i forbindelse med byggemodningen, samtidig med at risikoen for byspredning forøges. Ydermere sker der ved udvidelse af byarealet en reduktion af det rekreative danske landskab, såvel udbygningen afføder en større pendling, hvilket ikke er hensigtsmæssigt i en bæredygtighedstankegang. I Landsplanredegørelsen 2003 lægges derfor op til, at en fortætning af de allerede eksisterende byarealer vil være at foretrække, hvilket ikke blot sker på baggrund af ovenstående forhold, men også på baggrund af, at befolkningens efterspørgsel efter centralt placerede boliger i storbyerne er højere, end efter parcelhuse i periferien.¹⁰

5. Byplannyt 1, 2004, s. 10

6. Landplanredegørelsen 2003, 2003, s. 46

7. www.lpa.dk/Venstremenuen/Aktuelle_plantemaer/Byomdannelse/Informationstyper/Nyviden/referat_af_konference_om_Byudvikling_og_byomdannelse_januar_2003.htm, d. 27. februar 2004

8. Politiken, d. 3. juli 2003

9. Byplan 1/2, 2001, s. 4

10. Landsplanredegørelse 2003, 2003, s. 46

Nye muligheder

De ovenstående samfundsmæssige ændringer, både med hensyn til erhvervsudviklingen og befolkningsudviklingen, stiller krav til, hvorledes fremtidens byer skal udformes. Til sikring af byernes udformning anvendes der en række bypolitiske redskaber¹¹. Der eksisterer mange bypolitiske redskaber, og de spænder bredt inden for forskellige områder. Dette gør, at mange love indeholder regler i forbindelse med byudvikling: Bl.a. Byfornyelsesloven, Bygningsfredningsloven, Planloven, Boliglovgivningen, Miljølovgivningen samt Trafik- og færdselsloven.¹² Hvilke redskaber, der kan anvendes, afhænger derfor af målet.

Det overordnede politiske mål er at fremtidssikre byerne ved at skabe gode dynamiske bymiljøer¹³. Dette har resulteret i, at tidligere erhvervs-, havne- og sporarealer samt remiser i dag omdannes til rekreative formål, industribygninger omdannes til kontorer eller boliger, og baggårdserhverv har givet plads for opholdsarealer i byernes karrébebyggelser, for at skabe gode bymiljøer. I bl.a. Kolding er der blevet gennemført en større byomdannelse gennem de seneste år, og navnlig opførelsen af en glaspyramide, der fungerer som et spildevandsrensaneanlæg, har vakt opsigt¹⁴. Kolding har endvidere også forbedret bymiljøet ved opførelse af et nyt kunstmuseum samt en svømmehal, der skal forbedre borgernes trivsel.¹⁵

Omdannelse og genbrug af ældre erhvervsarealer sker dog ikke altid i takt med nedlæggelsen af de tidligere funktioner, hvilket gør, at den tiltrængte fornyelse ikke finder sted, eller i bedste fald foregår meget langsomt. Dette medfører, at der efterlades tomme grunde og forfaldne bygninger, der ikke passer ind i den udvikling og trivsel, som de fleste byer ønsker at vise frem. Byerne har derfor øget opmærksomheden på denne problemstilling.¹⁶

Problemstillingen kan eksemplificeres ved at betragte udviklingen i Bispebjerg Bydel, som er placeret ved Nørrebro Station i København. I dette ældre

11. Ved bypolitik forstås en samordnende politik mellem bl.a. den fysiske planlægning, erhvervs politik, boligpolitik, trafikpolitik og miljøpolitik, jf. Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003, s. 6

12. Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003, s. 7

13. Ved et godt dynamisk bymiljø forstås her et område bestående af boliger, virksomheder, handel, fællesanlæg og kulturtilbud i smukke omgivelser, hvor der tages hensyn til både miljøet og funktionaliteten inden for byens rammer, jf. Landsplanredegørelsen 2003, s.42f

14. Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003, s. 7

15. Jyllands Posten, d. 22. februar 2004

16. Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, 2001, s. 27

erhvervsområde har der været lokaliseret en række kemiske fabrikker og metalvarevirksomheder, som har forladt området med forfaldne bygninger og forurenede jord til følge. Siden 1996 har der været forsøg på at skabe et nyt kvarter, for at dette område ikke skulle forblive en skamplet for kommunen. Efterhånden er der nu skabt et nyt kvarter, der rummer både nye bolig- og kontorbygninger samt de ældre erhvervsbygninger, som er blevet saneret. Dette lidt utraditionelle, men spændende, bymiljø har navnlig tiltrukket nye IT- og medievirksomheder.¹⁷

Af eksemplet fremgår det med alt tydelighed, at de "tiloversblevne" byarealer ikke nødvendigvis er problemskabende – de kan også ses som potentiale for den fremtidige byudvikling. Der er nemlig mulighed for funktionelle, fysiske ændringer i de eksisterende bystrukturer, som kan tilføre en bydel eller en hel by nye kvaliteter. Kontor- og serviceerhvervenes indtog i de ældre og forfaldne erhvervsområder er ikke den eneste tendens, der går i retning af større integration mellem byfunktionerne, eftersom også renere teknologi ved produktion i de eksisterende virksomheder trækker i denne retning.¹⁸

1.2 Byomdannelse – et virkemiddel

Ved integrationen af andre byfunktioner i et udpeget erhvervsområde skal der ske en ændring af den hidtidige anvendelse, hvilket også kaldes en byomdannelse. Begrebet byomdannelse er ikke noget nyt fænomen inden for byplanlægningen, da ændringer af arealers anvendelse altid er forekommet på baggrund af samfundsudviklingen. Dette ses blandt andet ved industrialiseringen af landet i slutningen af 1800-tallet og starten af 1900-tallet, hvor industrivirksomheder skød op i byerne, og de mere velhavende borgere flyttede ud i forstæderne. Byomdannelsesbegrebet blev også anvendt efter 2. Verdenskrig for at undgå tilfældig byspredning og samtidig sikre muligheden for en fremtidig vækst. Senere i 1960'erne og 1970'erne, hvor udbygningen af parcelhus-områderne begyndte, skete der også en ændring af arealanvendelse i de gamle bykerner, hvor navnlig nye forretningskomplekser dukkede op.¹⁹

Byomdannelse er dog først i nyere tid blevet anvendt som et strategisk bypolitisk instrument til at opnå de bypolitiske mål, som skal sikre de bedst mulige forhold for både erhvervslivet, herunder også de ansatte, og byens øvrige borgere.

17. Byplan 1-2, 2001, s. 42 ff

18. Landsplanredegørelsen 2003, 2003, s.45

19. Gaardmand, 1993, s.12

Anvendelsen af byomdannelse, som et strategisk instrument, kan ske i mange sammenhænge, alt efter de politiske strømninger. De mere traditionelle planlægningsredskaber, som anvendes i forbindelse med at sikre den politiske agenda, er blandt andet udarbejdelse af kommuneplaner og lokalplaner, der henholdsvis forbyder eller tillader en bestemt arealanvendelse samt sikrer, at de tilladte bygninger overholder en række mere konkrete bestemmelser, der fremgår af lokalplanen.²⁰ De traditionelle redskaber er dog ikke altid tilstrækkelige til at sikre den fremtidige planlægning, hvor bl.a. nye teknologier fremtvinger arbejdsløshed eller som minimum strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet, hvilket efterfølgende påvirker det sociale system, uddannelsesområdet og andre områder. Befolkningens fritidsbeskæftigelse og kulturelle arrangement ændres også med tiden, og samlet set ændres brugen af vores bykvarterer.²¹

Ændringsmulighederne for at skabe "det optimale bymiljø" er for så vidt utallige. Der er både eksempler på, at der oprettes mindre erhverv i beboelsesarealer, såsom spillesteder og frisørsaloner, samt eksempler på hvorledes der kan etableres rekreative arealer i eksisterende boligområder.²² Byomdannelse har dog i de seneste år været rettet mod de forfaldende erhvervsområder, hvor navnlig havne- og jernbanearealer har vagt både myndigheder og projektmagers interesse. Ved byomdannelse er det væsentligt at holde sig for øje, at hver by er unik, hvilket også bevirker at behov, muligheder og problemstillinger er forskellige fra byomdannelse til byomdannelse. Her spiller de fysiske forhold naturligvis en afgørende rolle, men også byens historie har relevans. Forholdene vil ofte indgå i overvejelserne i forbindelse med udarbejdelse af kommune- og lokalplaner, hvorimod det mere strategiske niveau, såsom hvorvidt der skal være tale om en offentlig eller privat investering i et projekt, eller om borgerne eller projektmagerne skal inddrages mere i forløbet, kan sikres gennem de strategiske redskaber, herunder byomdannelse.

For at kunne belyse disse forhold nærmere, kan eksempelvis nævnes ændringerne af havnefronten i København, hvor der er blevet opført en række nye bygninger, som ikke harmoniserer med det eksisterende miljø. De nye bygningers placering har været til debat, da sammenhængen mellem historiske bygninger og monumenter, som dannede baggrunden for byrummet, ikke længere er til stede. De nye bygninger gør det nemlig umuligt at se fra Slotsholmen over

20. SBI, 2001, s. 9

21. Gaardmand, 1991b, s. 79

22. SBI, 2001, s.21

mod Christianshavn, hvor bl.a. Tordenskjold og Grundtvig har boet, og hvor Christianskirken og Vor Frelsers Kirke er placeret.²³ Anvendelsen af byomdannelse har i dette tilfælde haft afgørende betydning. Der er i forbindelse med opførelsen af bygningerne sket en politisk afvejning af, hvorvidt projektet er forsvarligt i forhold til de omgivelser byggeriet er placeret i. For at sikre et bedre grundlag for den politiske beslutning, kunne der i byomdannelsesprocessen muligvis være foretaget andre tiltag, som havde sikret en bedre overensstemmelse mellem byggeriet og de eksisterende omgivelser, herunder kunne borgerne bl.a. have været inddraget tidligere i processen.

Nye tiltag

Problematikken i forbindelse med anvendelsen af nedslidte havne- og erhvervsområder medførte, at der i slutningen af 2002 blev fremsat et forslag til ændring af Lov om planlægning. Ændringen i det danske erhvervsliv var allerede kendt, hvilket også resulterede i, at By- og Boligministeren allerede i 1999 anmodede om en bypolitisk redegørelse til Folketinget, som skitserede en handlingsplan for forskellige indsatsområder. Herefter blev Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg nedsat. Udvalget skulle undersøge, hvilke barrierer²⁴ der kunne opstå i forbindelse med forskellige typer af byomdannelse.²⁵ Udover at redegøre for hvilke trusler, der kunne opstå, skulle udvalget også fremlægge eventuelle tiltag, som kunne sikre en god og stabil udvikling i de forskellige indsatsområder. Udvalget lagde bl.a. op til en række lovændringer, der blev inddraget i det ovennævnte lovforslag. Forslaget blev efter mindre ændringer vedtaget den 10. juni 2003 som Lov om ændring af lov om planlægning (Byomdannelse) – herefter benævnes denne Byomdannelsesloven (BOL).

Byomdannelsesloven indeholder i grove træk kun mindre ændringer, men dog også to interessante og væsentlige ændringer. Den ene er, at loven giver kommunerne mulighed for at udpege såkaldte byomdannelsesområder. Byomdannelsesområder kan ifølge den nye lovgivning kun udpeges, såfremt de miljøbelastende erhverv i den overvejende del af området er ophørt eller under afvikling. Et andet punkt, som har været meget omtalt, er muligheden for at udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvilket ofte vil ske i de byomdannelsesområder, hvor støjende erhverv er under afvikling. I sådanne tilfælde skal kommunalbestyrelsen sikre, at støjbelastningen er bragt til ophør i

23. Jyllands Posten, d. 22. marts 2004

24. Barriererne kommenteres i efterfølgende afsnit

25. Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, 2001, s. 7

løbet af en periode, der ikke væsentligt må overstige otte år efter den endeligt vedtagne lokalplan.

Lovændringerne, der er trådt i kraft den 1. juli. 2003, indeholder nye virkemidler, som har til formål at fjerne barrierer, som opstår ved byomdannelse.

1.3 Mulige barrierer for omdannelse

Mens nogle ældre havne- og erhvervsområder relativt let kan omdannes til nye og flere formål, er andre havne- og erhvervsområder kendetegnet ved, at en byomdannelse ikke uden videre kan realiseres. Der kan nemlig forekomme en række barrierer, såvel fysiske, strukturelle som processuelle, som kan besværliggøre omdannelsesprocessen.

Ledige arealer frigøres ikke fuldstændigt og samtidigt

Et af problemerne kan være, at ledige arealer ikke frigøres fuldstændigt og samtidigt. Ofte ligger der enkelte velfungerende virksomheder tilbage, hvis tilstedeværelse kan forhindre eller vanskeliggøre en samlet omdannelse. Selvom disse virksomheder er miljøgodkendte, og fortsat er lønsomme, kan de være en miljøbelastning for omgivelserne, hvilket gør det vanskeligt at lokalisere andre byfunktioner på nabogrunde. Tilbageblevne virksomheder kan i årevis forhindre eller vanskeliggøre en omdannelse til anden funktion. Problemet kan gøre byomdannelsen til en meget langstrakt proces, hvor byen i mellemtiden må leve med et halvøde område.²⁶

Jordforurening

Et andet problem, der ofte opstår, er jordforurening, der kan være af et betydeligt, men til dels ukendt, omfang, og som stemmer fra tidligere funktioner. Der er oftest tale om tungmetaller, olie, benzin og kemikalier. Jordforurening er især et problem, når det drejer sig om skift af arealanvendelse til mere forureningsfølsomme former, særligt boliger, som af økonomiske og byplanmæssige grunde ofte er den eneste realistiske anvendelse. Endvidere er det ofte vanskeligt at opsøge forurenere og fastsætte, hvorvidt den pågældende virksomhed kan drages til ansvar og kan betale. Hertil kommer, at uforudset forurening, der opdages midt i byggeprocessen, kan optræde som en "joker" i spillet, der gør det økonomiske afkast usikkert. Jordforurening opleves ofte som et større problem, end det reelt

26. Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, 2001, s. 43

er målt i kroner og øre, men det besværliggør under alle omstændigheder en omdannelse, og kan være en barriere for, om et omdannelsesprojekt overhovedet kommer i gang.²⁶

Miljømæssige gener

Miljømæssige gener, i form af støj, støv og lugt, er et af de største problemer, der kan blokere for genbrug af et areal. Nabogener, f.eks. mellem boliger og erhverv, er ofte anledning til, at en omdannelse ikke sættes i gang. Såfremt der sker en fuldstændig omdannelse – typisk fra industri til boliger eller kontorer – giver det sjældent problemer, men en gradvis eller delvis omdannelse af et område kan give konflikter mellem gamle og nye funktioner.²⁶

Komplekse ejerforhold

Komplicerede ejerforhold kan også besværliggøre en omdannelsesproces. Mange ejere, der hver især søger at få den højest mulige udnyttelse af sin grund, vanskeliggør naturligvis forhandlinger om samlede løsninger, udnyttelsesgrader osv. I havneområder er ejerforholdene ofte yderligere kompliceret af en skønsom blanding af matrikulerede og umatrikulerede ejendomme, og af at det i visse tilfælde ikke er den samme, der ejer grunden og de bygninger, der findes på den. Det kan lade sig gøre at overvinde sådanne komplikationer, men det er ressourcekrævende.²⁶

Lokaliteter

Hvorvidt barriererne i den enkelte by har en sådan karakter, at de hindrer byomdannelse, vil bl.a. afhænge af, hvor i byens geografi de ledige arealer ligger, og hvordan den lokale efterspørgsel er på henholdsvis boliger, kontorer eller rekreative områder etc. Erfaringerne fra de sidste årtier viser, at barriererne og den dermed forbundne usikkerhed ofte afholder projektmagere fra at gå ind i omdannelsesaktiviteter, med mindre gevinstmulighederne er ekstraordinært gode.²⁷

Byudviklingsmulighederne afhænger dels af de strukturelle betingelser, byen er underlagt, idet disse påvirker mulighederne for omdannelse, dels af hvilke nye anvendelsesmuligheder, der er realistiske, og hvilke handlemuligheder kommunen har for at skubbe til en omdannelsesproces.

26. Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, 2001, s. 43

27. Byplan 1/2, 2001, s. 7

De strukturelle betingelser er f.eks. de økonomiske og erhvervsmæssige forhold i regionen: Erhvervsklima, byens *image* og dens placering i det overordnede by- og erhvervsmønster, som har stor betydning for efterspørgselen efter bestemte typer af arealer.

Havnearealer nyder godt af at ligge både centralt og med direkte tilknytning til vand, hvilket gør dem særligt attraktive som udviklingsområder, og dermed er de investeringsstærke. De er ofte belastet af alle de beskrevne barrierer for omdannelse, men på baggrund af deres attraktivitet er der gode muligheder, for at de bliver genanvendt på længere sigt. De øvrige centralt beliggende områder, ofte udtjente industri- eller håndværksområder, er ligeledes af stor strategisk betydning. Forfaldne arealer og bygninger i eller nær bymidten er noget, der bemærkes, og som bidrager væsentligt til billedet af en by i stagnation, og dette er afgørende for, om en kommune føler sig forpligtet til at "gøre noget", enten ved at sætte en udvikling i gang eller ved i det mindste at stoppe det værste forfald. Selv om der kan være væsentlige barrierer for omdannelse, er der også gode muligheder for at nye funktioner giver et tilstrækkeligt højt afkast til, at en omdannelse er realistisk.

Havnearealerne og de øvrige centrale arealer får naturligt nok størst opmærksomhed, men måske ligger de største problemer på længere sigt i de mere perifert beliggende arealer. De har ikke den store bevågenhed, og der er ikke så stor incitament til omdannelse. Beliggenheden mindsker deres attraktivitet og forstærker derfor relativt set de barrierer, der i forvejen måtte være knyttet til omdannelsen, hvilket også gør dem investerings svage. Arealerne kan derfor ligge hen i en længere årrække.²⁸

Kommunens roller i processen

Forskellige kommuner har forskellige mål med at gå ind i byomdannelsesprocessen. Et mål kan være oprydning for at undgå det æstetiske præg af forfald blot nogle få grunde eller bygninger uden anvendelse giver. Omdannelse kan også være et spørgsmål om at fastholde arbejdspladser i kommunen. Endelig er der mere omfattende byudviklingsstrategier, der har til mål at udnytte forladte eller forfaldne områder for at forbedre byens kvalitet og image på længere sigt.

28. Byplan 3, 1998, s. 107f

Til realisering af en byomdannelse kan kommunen anvende forskellige midler og optræde i forskellige roller, som planlægger, katalysator og investor.²⁹

Den enkleste rolle, kommunen kan spille, er i forhold til at forberede byomdannelsen gennem planlægning. Gennem kommuneplaner og lokalplaner kan kommunen sikre, at forholdene i de ældre erhvervsområder er kendte, og at plangrundlaget er i orden, så det er let at gå til for den investor, som ønsker at udnytte området til nye formål. Hvis kommunen ønsker at gå videre, kan den engagere sig i at fremme omdannelsen ved at stille ressourcer til rådighed og optræde som katalysator i processen. Det vil sige at opsøge mulige investorer, formidle kontakt mellem køber og sælger, udskrive arkitektkonkurrencer for at sikre en høj kvalitet, gå i forhandling med omkringboende osv. Det mest vidtgående skridt, hvor kommunen ønsker at sikre en omdannelse, indebærer at kommunen direkte optræder som investor eller bygherre.

Rollerne som katalysator og investor kan være meget ressourcekrævende for kommunen, og det er derfor yderst få områder, det er overkommeligt for en kommune at styrke gennem en sådan en indsats. Kommunen optræder derfor oftest kun i rollen som planlægger i en byomdannelse.

Den økonomiske side ved omdannelse af ældre erhvervsområder kan derfor også anses som en væsentlig barriere, idet kommunerne ofte har svært ved i tilstrækkeligt omfang at investere i grunde, byggemodning og anlægsarbejde. På samme tid er kommunerne påvirket af den indbyrdes konkurrence kommunerne imellem om bl.a. arbejdspladser, arbejdsopgaver samt skatteborgere. Denne konkurrence viser sig navnlig i forbindelse med den planlægning, der foregår til fordel for større projekter – også kaldet projektplanlægning. Herved forstås, at kommunen ændrer sine planer på grund af konkrete projektforslag, som projektmagere eksempelvis har henvendt sig med. Kommunen kan til tider have svært ved at afvise sådanne projekter, idet nybyggeri skaber arbejdspladser, bedre handel, dynamik, udvikling og fremdrift i byen.³⁰ Tilmed kan større projekter i mindre byer fremhæve byerne på landkortet. I og med at nogle kommuner er åbne overfor konkrete projekter, uanset om det passer med de gældende kommune- og lokalplaner, kan dette medvirke til tilfældige kommuneplanændringer, og dermed tilsidesættelse af den eksisterende rationelle planlægning.

29. Enemark, 1995, s.125ff

30. Sehested, 2002, s. 92

Private interesser i processen

Selv den bedste plan er afhængig af offentlige og private investeringer for at blive til virkelighed, såvel som den afhænger af, at disse investerings- og byggeønsker er forenelige med planlægningens mål og intentioner. Aktørerne har oftest hver især deres individuelle motiver til at indgå i et byomdannelses samarbejde, men de kan deles op i to overordnede begrundelser: lave forretning og gøre noget til gavn for byen og kommunen. Skal en sådan historie ende lykkeligt for alle parter, kræves der en form for samarbejde og balance imellem dem. Dette er dog ikke altid tilfælde.

Generelt er byomdannelse dyrere, end nybyggeri: Dels på grund af eksisterende bygninger og infrastruktur, som må fjernes eller genanvendes. Dels på grund af de afværgeforanstaltninger for miljøbelastning, især jordforurening, som mange steder er nødvendige. Projektmanagerne går derfor sjældent ind i omdannelsesaktiviteter, med mindre det forretningsmæssigt og økonomisk kan gennemføres med økonomisk fordel til firmaet.



Figur 1.1 Skitse til projektet "Dokken" i Esbjerg³¹

31. www.dokken-esbjerg.dk, d. 25. april 2004

Havnearealer ligger både centralt og med direkte tilknytning til vand, men også øvrige centralt beliggende områder, ofte udtjente industri- eller håndværksområder, er yderst attraktive områder for projektmagere. Attraktiviteten skyldes hovedsageligt områdernes centrale beliggenhed samt udsigt og adgang til vandet. Udsigt til vandet kan være dyr, hvorfor projektmagerens gevinstmuligheder øges yderligere ved at bygge højt, stort og tæt – og for så vidt muligt også sensationspræget – eftersom flere lejemaal giver større afkast på udlejningen. Her tænkes bl.a. på boliger eller kvadratmetertunge kontorhuse langs en havnefront eller et stor butikscenter med tilhørende tårn eller vartegn.

Havnefronternes attraktivitet og projektmagerens opfindsomhed kan bl.a. ses i to nye tiltag fra projektmagerens side i henholdsvis Esbjerg og Vejle. I Esbjerg har byrådet indtil videre stoppet opførelsen af Danmarks højeste hus – 125 m højt med 33 etager –, som skulle indeholde et hotel og kongrescenter på byens havn, midt imellem offshore-, fiskeri- og transportindustri. Et skyskrabende kongreshotel som vestkystens nye vartegn i en by, hvis sjæl er havn og industri! Esbjerg Byråd vil imidlertid ikke stemme for projektet "Dokken", før der er foretaget tilbundsgående undersøgelser af konsekvenserne for beskæftigelsen på Esbjerg Havn, idet projektet kan koste Esbjerg Havn op til flere tusind arbejdspladser.³²

Også i Vejle er byrådet for nyligt blevet præsenteret for et "sensationspræget" projekt på havnefronten. Fem ni-etagers huse med i alt 130 lejligheder og



Figur 1.2 Visualisering af projektforslaget i Vejle³³

32. Jyske Vestkysten, d. 22. marts 2004

33. Jyske Vestkysten, d. 23. marts 2004

hængende vinterhaver skal udformes, så de til sammen danner ordet "VEJLE", og bliver et nyt vartegn for fjordbyen. De 28 meter høje bolig-bogstaver vil kunne ses tydeligt både i dagslys og i nattetimerne fra motorvejen på Vejle Fjord-broen. Vejles SF-borgmester, Flemming Christensen, er begejstret for projektidéen, der er udarbejdet af det københavnske arkitektfirma, Plot A/S.³³

I stigende grad indgår sådanne projektforslag i byomdannelsen, og det får indflydelse på planlægningens indhold og planprocessen. Projekternes meget omfattende karakter betyder også, at de kan ændre størrelsesforholdene og trafikstrukturen i en bydel, eller at denne får en anden funktion i helheden, end det var tænkt i den foreliggende byplan. Samtidig kan sådanne projekter komme i problemer med byernes bevaringspolitik, idet centrale dele af de fleste danske byer er bevaringsværdige. Endelig er det jo sådan, at projektplanlægning indbyder til magtfordrejning og uddeling af dispensationer og lempelser i kravene til nybyggeri, idet planerne derefter skal tilpasses projektmagernes virkelighed.³⁴

Kommunernes plankompetence

Hvorvidt planerne skal tilpasses byggeprojekterne, er op til kommunen. Kommunens plankompetence fremgår af en række bestemmelser i planloven (PL). Kompetencen kan i grove træk opstilles som vist i figur 1.3.

Med udgangspunkt i figur 1.3 er lovgivningen udarbejdet således, at den kommunale planmyndighed altid kan forhindre ethvert omdannelsesprojekt,

Politisk beslutning Projektmagers forslag	Ønskes realiseret	Ønskes ikke realiseret
Stemmer med planlægningen.	Tillades PL § 13, stk. 2 eller 3	Forbydes PL § 14
Stemmer ikke med planlægningen.	Tilpasses PL § 22, stk. 1	Afslås PL § 12

Figur 1.3 Den kommunale planmyndigheds kompetencemuligheder³⁵

33. Jyske Vestkysten, d. 23. marts 2004

34. Gaardmand, 1991a, s. 52

35. Enemark, 1996, s. 66

såfremt projektet ikke er ønskeligt. Dette kan ske efter PL § 12, hvor kommunen skal virke for kommuneplanens gennemførelse. Derved kan kommunen afslå at udarbejde en lokalplan, såfremt projektet er i uoverensstemmelse med kommuneplanen. Såfremt der er udarbejdet en lokalplan for det pågældende område, og projektet er i overensstemmelse med denne, kan kommunen med udgangspunkt i PL § 14 nedlægge forbud mod projektet. Af bestemmelsen fremgår, at kommunen kan nedlægge forbud, såfremt at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbudets gyldighedsperiode kan ikke vare længere end 1 år, hvilket gør, at planmyndigheden inden da skal have til hensigt³⁶ at udarbejde en lokalplan.

Kommunen har ligeledes mulighed for at tillade ethvert projekt, som ønskes gennemført. Såfremt projektmagerens forslag er i overensstemmelse med plangrundlaget, kan dette gennemføres umiddelbart, under forudsætning at der er tilvejebragt en lokalplan, jf. PL § 13, stk. 2 eller 3. Såfremt plangrundlaget ikke muliggør projektmagerens projekt, men kommunen ønsker at gennemføre dette, kan kommunen ændre planlægningen, jf. PL § 22, stk. 1.

Planmyndighedens kompetence bevirker, at denne har mulighed for at både tillade og afslå ethvert projekt, hvilket medfører, at denne er i besiddelse af en væsentlig magtfaktor i forbindelse med byomdannelse.

Folkelige og faglige protester

Ofte har kommunen dog interesse i projektmagernes projekter, selvom de ikke er i overensstemmelse med planlægningen. De situationer, hvor planlægningen ændres på baggrund af et konkret byggeprojekt, er ofte kontroversielle. Politikerne vil mene, at planlægningen står i vejen for udviklingen, mens borgerne kan mene, at planlægningen svigtes til fordel for kapitalinteresser. Dette betyder også, at de lovforeskrevne procedurer med lokalplan, offentlig debat m.v. får karakter af ren formalitet. En reel diskussion om alternativer er udelukket, fordi projektets hovedtræk er aftalt ved de forudgående, lukkede forhandlinger. Borgerdeltagelsen bliver også kun en ren formalitet, medmindre projektet bryder byens *image*, og der dannes store, folkelige og faglige protester.³⁷

36. Det er ikke et krav, at der er gennemført en ny lokalplan inden forbudets gyldighedsperiode er udløbet, jf. Boeck, 2002, s. 171f

37. Gaardmand, 1991b, s. 102f

Større faglige protester er nærmest kendetegnende for byomdannelsesområder, hvor omdannelsen af ældre erhvervsområder ofte medfører miljøkonflikter mellem de eksisterende virksomheder og de nye funktioner, som ønskes indplaceret. I forbindelse med ændring fra erhvervs- eller havneområde til bolig- og kontorområde kan der opstå risiko for, at de eksisterende virksomheder kommer i klemme, idet navnlig støj fra svær industri ikke er forenelig med bolig- og kontor anvendelse.

Mange eksisterende virksomheder i ældre industri- og havneområder er miljøgodkendelsespligtige, miljøtunge virksomheder, der hverken har teknisk eller økonomisk mulighed for at nedbringe støjen fra driften. Som eksempel kan nævnes, at driftsmateriel, såsom gaffeltrucks og lastbiler, typisk har et støjniveau op til ca. 70 dB³⁸, og det vil således være teknisk umuligt at nedbringe støjen til de påkrævede 55 dB, der er den vejledende grænseværdi for dagtimerne i blandede bolig- og erhvervsområder. Flytning af en tung industrivirksomhed indebærer særdeles store omkostninger. Dels vil virksomhederne typisk have afholdt væsentlige etableringsomkostninger, der vil gå tabt, dels vil der være store omkostninger forbundet med nedtagelse og genopførelse af produktionsapparatet. Endvidere vil mange virksomheder miste kunder som følge af ændret lokalitet.

1.4 Sammenfatning

Omdannelse af byområder er i dag langt mere udbredt, end udbygning af byer, og udvikling af bymidter står på dagsordenen i mange kommuner. Byomdannelse er en kompliceret proces med mange hensyn, flere parter, forskellige interesser og flere regelsæt involveret. Det gælder ikke mindst ved omdannelse af ældre, centrale erhvervs- og havneområder. Men her rummer byomdannelsen netop også unikke muligheder for at (gen)skabe kvalitet, liv og udvikling i byerne.

Det er kommunen, der – som planmyndighed – har afgørende indflydelse i byomdannelsesprocessen, eftersom en omdannelse ikke kan finde sted, før det planlægningsmæssige grundlag er til stede. Gennem planlægning har kommunen mulighed for at sikre, at der ikke sker en udvikling, som er imod dennes interesser. Alligevel kan der spores en tendens til, at projektmagers interesser er

38. Stads og havneingeniøren 3, 2003, s. 16

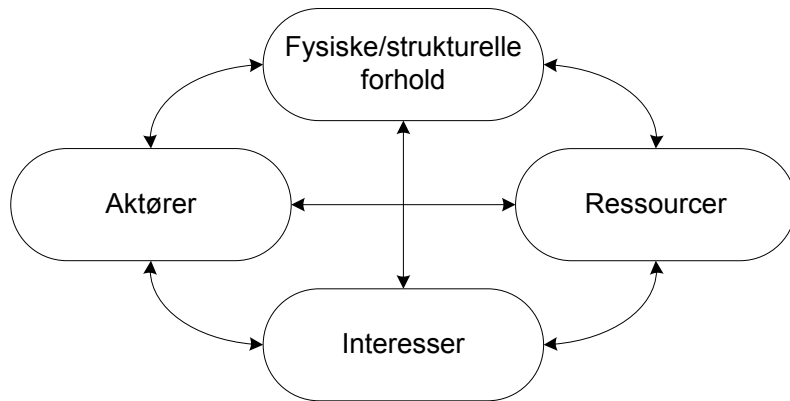
styrende for planlægningen af byomdannelsen, idet forudsætningen, for de fleste byomdannelse, er privat finansiering.

De kommunale og private interesser vil i mange tilfælde være modsatrettede i henholdsvis investeringsstærke og investeringssvage områder. I investeringsstærke områder kan den kommunale indsats være rettet mod at påvirke projektmagers ønsker hen imod forhold, som tilgodeser hele bysamfundet og ikke kun de øjeblikkelige investeringsinteresser. Omvendt vil indsatsen i investeringssvage områder i langt højere grad være rettet mod at skabe projektmagers interesse og demonstrere områdernes investeringsmæssige potentiale.

Samtidig er det også vigtigt at påpege, at der i forbindelse med centrale byomdannelsesområder – på grund af infrastruktur, miljø- eller ejerforhold – vil kunne udpeges områder, som kan betegnes som investeringssvage. Desuden kan byomdannelsesområder ofte, navnlig på meget attraktive beliggenheder, have problemer med at tiltrække investeringer til boligbyggeri, bl.a. fordi erhverv og boliger i stigende grad konkurrerer om de samme herlighedsværdier. De fysiske og strukturelle rammer er derfor som udgangspunkt væsentlige med hensyn til hvilke muligheder og begrænsninger, der er i forbindelse med byomdannelsen.

Byomdannelse er en proces, der medfører en løbende indsats, hvor en række forhold skal håndteres, og en række barrierer overkommes. Omdannelser vil derfor typisk medføre både planmæssige, tekniske, økonomiske og juridiske problemstillinger, som ikke alle kommunale forvaltninger umiddelbart er i stand til at løse. Derfor vil der i en sådan løbende opgavevaretagelse i mange tilfælde indgå en række aktører, med hver deres interesser og ressourcer, som hver for sig og tilsammen kan påvirke de øvrige aktører og derved påvirke selve byomdannelsesprocessen. Dette kan alt i alt bidrage til et yderst komplekst samspil aktørerne imellem.

Sammenspillet kan inddeles i fire kategorier (se figur 1.4), hvor realiseringen af et omdannelsesprojekt kan være afhængig af **aktørernes interesser** og **ressourcer**, der igen beror på de **fysiske og strukturelle forhold** i området samt aktørernes evne og vilje til at samarbejde og finde realiserbare kompromiser. Det er disse forskellige faktorer, der kan have afgørende indflydelse på realiseringen af en byomdannelsesproces, som nærværende projekt vil tage afsæt i.



Figur 1.4 Mulige faktorer for realisering af byomdannelsen

2. Problemformulering

Vi vil i det følgende præcisere projektets problemstilling samt afgrænse analyserammen. Endelig vil vi redegøre for vore overvejelser om metode og den anvendte teori, samt afslutningsvis illustrere projektdesignet.

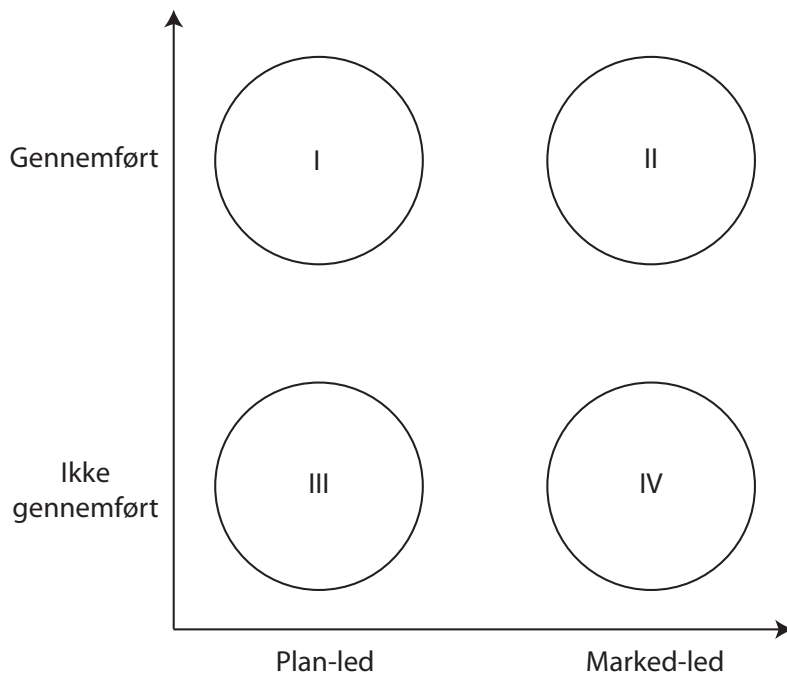
2.1 Problemstilling

Byomdannelse er en kompleks proces, og gennemførelsen kan være yderst besværlig. Det skyldes hovedsageligt, at ingen – hverken myndigheder eller private aktører – besidder viden, information, overblik eller andre ressourcer nok til at kunne gennemføre byomdannelsen. Det er derfor interessant at undersøge, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer eller hæmmer gennemførelsen af en byomdannelse. På baggrund af denne hensigt opstilles følgende problemformulering.

”Hvorfor planlægges og realiseres nogle omdannelser, mens andre aldrig gennemføres?”

Ved første øjekast synes spørgsmålet nemt at besvare, idet begrundelsen kan være, at det ikke er muligt at realisere et omdannelsesprojekt uden planmyndighedens tilladelse, eftersom kommunen er bestemmende for, hvorvidt et omdannelsesprojekt realiseres eller ej. Hovedspørgsmålet skal dog forstås mere nuanceret, idet kommunernes udvikling i høj grad beror på, i hvilket omfang private projektmagere er villige til at investere i kommunen. Samspillet imellem offentligt og privat regi kan dermed siges at være forudsætning for byomdannelse: Uden plangrundlag ingen omdannelsesprojekter. Ingen omdannelsesprojekter uden kapital. Det må således formodes, at dette afhængighedsforhold er en afgørende årsag til den imødekommenhed, store projekter ofte møder i kommunerne, selvom de mere eller mindre står vinkelret på kommunens eksisterende planlægning. I besvarelsen af hovedspørgsmålet vil vi derfor gå et ”spadestik” dybere og forsøge at udpege de ”nøglefaktorer”, der er determinerende for, hvorvidt omdannelsesprojekterne implementeres eller ej.

For at sikre os (teoretisk), at svaret på projektets problemformulering er dækkende, vil vi belyse succes/fiasco-kriterierne for realisering af byomdannelsen indenfor de fire projektkategorier vist i analyserammen, der fremgår af figur 2.1.



Figur 2.1 Analyserammen

Overordnet er problemformuleringen sammensat af to forskellige, men stadig sammenhængende spørgsmål, nemlig: 1) hvorfor gennemføres nogle omdannelser, og 2) hvorfor gennemføres andre omdannelser ikke? Med udgangspunkt i problemformuleringen virker det dermed oplagt, at analyserammen – på den ene led – sonder mellem gennemførte og ikke gennemførte omdannelsesprojekter.

På den anden led i analyserammen tager vi udgangspunkt i afhængighedsforholdet mellem offentligt og privat regi. Afhængighedsforholdet kan siges at være årsagen til, at man står med to forskellige reguleringssystemer i forhold til byomdannelsen. Dels det fysiske plansystem, hvorigennem der tilvejebringes en regulering, som principielt er en sammenfattende regulering. Heri er bl.a. borgernes og andre offentlige myndigheders krav, behov og ønsker indarbejdet. Dels en ad hoc-præget offentlig regulering, hvis udgangspunkt og sigte er at lovliggøre realiseringen af konkrete byggeprojekter.³⁹ Med andre ord, er der tale om to implementeringsprocesser⁴⁰. Nemlig plan-led, det vil sige implementering af myndighedsinitieret planlægning, samt marked-led, der er implementering af en markedsinitieret planlægning. Det må på dette grundlag antages at være forskellige parametre, der gør sig gældende i projektrealiseringen, alt efter om der er tale om plan-led- eller marked-ledsplanlægning.

2.2 Metode

Med denne analyseramme, indeholdende fire projektkategorier, vil vi forsøge at "nå hele vejen rundt" og indkredse succes/fiasco-kriterierne, der kan have afgørende betydning for omdannelsesprojekters implementering. Det er i den forbindelse nødvendigt at klarlægge, hvad der forstås ved henholdsvis et succes- og fiaskokriterium. I nærværende projekt vil et omdannelsesprojekt opfattes som værende succesfuldt, såfremt den fysiske realisering er påbegyndt. Dette medfører, at et vedtaget plangrundlag alene ikke opfylder succeskriterium, og må anses analogt som værende en fiasko.

Med udgangspunkt i analyserammen, som fremgår af projektets problemformulering, er det umiddelbart oplagt at foretage en analyse af de to typer af implementeringsprocesser, samt hvorvidt processerne sikrer en realisering af omdannelsen eller ej.

De fleste implementeringsprocesser er kendetegnet ved konflikt- og koordinationsproblemer, som giver processen karakter af et politisk spil. I dette perspektiv består implementeringsprocessen af en række aktører med forskellige interesser, der ofte ikke blot er konkurrerende, men tillige i konflikt. Aktørerne søger at varetage deres interesser ved anvendelse af deres respektive ressourcer.⁴¹

39. Aunsborg, 1999, s. 6

40. Begrebet implementeringsproces er en engelsk term for idé-plan-realiseringens processen

41. Winther, 1994, s. 66

I lyset heraf, er der næppe tvivl om, at magt og indflydelse forskellige aktører og interesser imellem er et væsentlig element i implementeringsprocessen. Et andet væsentligt element er de fysiske og strukturelle forhold, der kan påvirke aktørernes interessevaretagelse og ressourcevalg, jf. afsnit 1.4.

I besvarelsen af problemformuleringen vil vi derfor lægge særlig vægt på aktørerne og disses interessevaretagelse (magtanvendelse) i implementeringsprocessen. Hertil anvendes en række magtbegreber, der defineres med udgangspunkt i en magtteori⁴².

Viljen og kunnen (magtperspektivet) hos aktørerne indgår imidlertid i et omfattende kontekstafhængigt og komplekst samspil (dvs. tid, sted og indhold m.v.), som kommer til udtryk ved, at de forskellige aktører med tilsyneladende ens *kunnen* udfører resultater af meget forskellig omfang og kvalitet. En behandling af magt og indflydelse hører derfor hjemme i en *case study*-sammenhæng, hvorfor projektets problemformulering også vil søges besvaret ved hjælp af *case-studies*.

Inden *case-studies* vil vi redegøre for aktørernes *kunnen* (virkemidler) i en system analyse. Med kendskab til de tilrådighedstående virkemidler, har vi i de efterfølgende *case-studies* en baggrund for at vurdere, om aktørerne har *viljen* og *evnen* til at anvende deres *kunnen*. For at redegøre for virkemidlerne, som alt overvejende er juridiske bestemmelser, vil vi gøre brug af lovenes forarbejder, vejledninger, ministerielle skrivelser og juridisk litteratur i det omfang, det viser sig relevant, samt yderligere inddrage konkrete afgørelser, hvor disse vil kunne illustrere rækkevidden af virkemidlerne.

Case-studies vil blive suppleret yderligere af en teoretisk model⁴³, som er opstillet på baggrund af det empiriske grundlag, der ligger til grund for problemindføringen i kapitel 1. Hensigten er at anvende de allerede konstaterede faktorer som idékatalog og/eller checkliste i forbindelse med dataindsamlingen og analysen af implementeringsprocesserne.

Vores metode til besvarelse af problemformuleringen består dermed i at opstille en simpel teoretisk model, der omfatter de faktorer, som må formodes at have (afgørende) indflydelse på virkeliggørelse af omdannelsesprojekter, og dernæst at afprøve denne model på virkeligheden. Ved at indkredse studieobjekter fra teorimodellen, kan de mulige latente årsager, der henholdsvis fremmer

42. Magtteorien samt de dertil hørende begreber defineres nærmere i afsnit 2.3

43. Modellen, som vi arbejder ud fra, fremgår allerede af afsnit 1.4, og vil blive belyst nærmere i afsnit 2.3.

eller hæmmer implementeringsprocessen, "kortlægges". De eventuelle "nye", identificerede faktorer medfører, at teorimodellen må revideres og tilpasses i forhold til den nye viden. Med andre ord må en mere simpel teorimodel vige for en mere kompleks.

Valg af Cases

Erfaringer fra tidligere forskning og fra implementeringslitteraturen viser, at det er i implementeringsfasen de fleste parter og kraftigste intersemodsætninger mobiliseres.⁴⁴ Implementeringsfasen kan derfor studeres ved *case-studies*, da disse producerer netop den type kontekstafhængig viden, som muliggør opnåelse af indsigt i, hvilke faktorer, der spiller ind i de nævnte problemstillinger: Strukturelt, på aktørniveau samt materielt og ideologisk.⁴⁵

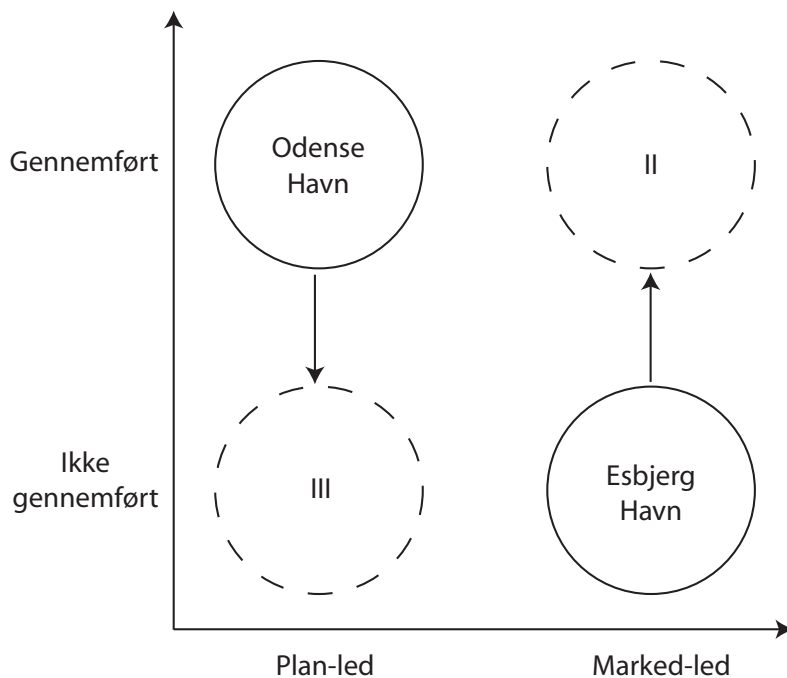
For at give et adækvat svar på problemformuleringen skal henholdsvis succes/fiasco-kriterierne indenfor de fire projektkategorier, vist i figur 2.1, "kortlægges". Denne kortlægning foretages ved hjælp af to *case-studies*. Begrundelsen for valget af netop de to cases bunder i vores forståelsesorienterede synspunkt, hvor det afgørende snarere er at klarlægge, hvilke dybereliggende mekanismer, der frembringer et givet problem, og hvilke konsekvenser problemet kan medføre, end at opnå en beskrivelse af symptomerne på problemet og deres hyppighed. Med andre ord vil kortlægningen af succes/fiasco-kriterierne blive foretaget ved hjælp af et minimums-antal cases, der lige netop kan kortlægge kriterierne indenfor de fire projektkategorier, som fremgår af figur 2.1.

Kortlægningen af de fire projektkategorier vil ske ved hjælp af to cases. Begrundelsen for, at det ikke er nødvendigt at inddrage én case til at belyse hver af de fire projektkategorier, bunder i, at det ud fra en analogislutning er muligt at fastsætte de faktorer, som henholdsvis er fremmende eller hæmmende for omdannelsen i samme case. Hermed menes, at en faktor som "folkelige protester" kan i en given sammenhæng hæmme realisering af omdannelsen, mens fraværet af "folkelige protester" i en anden sammenhæng kan fremme en omdannelse. Den nærmere analyse af de enkelte faktorer vil øjensynligt også klarlægge, hvorvidt der er tale om en faktor, som kun er relevant i den enkelte case, eller om denne er af general karakter.

44. Flyvbjerg II, 1994, s. 23

45. Flyvbjerg I, 1999, s. 142

Af analyserammen i figur 2.1 fremgår endvidere, at der sondres mellem to forskellige implementeringsprocesser: henholdsvis plan-led og marked-led. Implementeringsprocessernes forskellighed gør det nødvendigt at inddrage en *case* per proces. Valget af to *cases* gør det endvidere muligt at udvælge en *case*, som er realiseret og har været hele processen igennem, samt en *case*, der ikke er realiseret. Denne udvælgelse af *cases* sker med udgangspunkt i, at vi ønsker at sikre os imod teoretiske fejlslutninger. Hermed menes, at såfremt vi vælger to *cases*, som begge gennemføres, bliver analysen af det modsatte udfald – at omdannelsen ikke gennemføres – af mere teoretisk karakter, da det ikke empirisk vil fremgå, at der også er eksempler på omdannelser, der ikke bliver realiseret. I sådanne tilfælde vil vi ikke have reelle data at støtte antagelser og konklusioner på.



Figur 2.2 De valgte cases

Da formålet med *case-studies* er, at opnå den størst mulige informationsmængde i forhold til problemstillingen, har vi valgt at rette blikket mod "usædvanlige" omdannelsesprojekter, det vil sige projekter, der enten har været særlig problemfyldte, eller særlig vellykkede. Sådanne projekter viser sig ofte at være informationsrige, idet de aktiverer flere aktører og mere grundlæggende mekanismer i den studerede situation. Et passende bud på sådanne *cases* er den vellykkede omdannelse på Odense Havn og den problemfyldte omdannelse på Esbjerg Havn (se figur 2.2). *Case*-valget begrundes med vores almindelige viden på området samt den mediebevågenhed, der har været rettet mod de valgte *cases*.

Den vigtigste årsag til, at de valgte byomdannelsesprojekter er fundet interessante i projektets sammenhæng, er, at projekterne på forhånd forventes at være særdeles informationsrige med hensyn til projektets problemstilling. Hertil skal tilføjes, at de valgte projekter i perioder også har været kontroversielle, og at der i den forbindelse har udspillet sig en serie magtkampe med stærke interessenter fra såvel offentlig som privat side i projekterne. På den baggrund, har vi på forhånd antaget, at projekterne, om ikke på anden måde, så i det mindste via disse konfrontationer, vil kunne bidrage med væsentlige informationer om succes/fiasco-kriterierne i forbindelse med projektrealiseringen.

Case metode

Til indsamling af data til *case-studies* vil vi hovedsageligt gøre brug af tre hovedtyper af datakilder i det omfang, det viser sig nødvendigt og relevant, nemlig: Dokumenter, interviews samt observation. Desuden vil TV-indslag blive anvendt som datakilde. De forskellige typer af datakilder vil blive anvendt i kombination med det formål, at få fulde udbytte af deres styrker og lade dem supplere hinanden på deres svage punkter. F.eks. vil dokumenter og observation blive brugt til at krydschecke den information, som er produceret ved interviews. *Cases* vil herefter blive afrapporteret i hver deres kapitel.

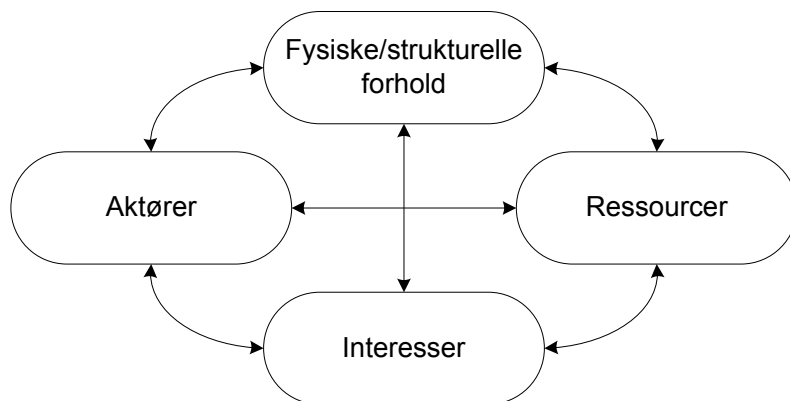
2.3 Det teoretiske udgangspunkt

Analysen af implementeringsprocessen i de valgte *cases* tager udgangspunkt i en teorimodel, som der vil blive redegjort for i det følgende. Endvidere må nævnes, at magtforholdet mellem aktørerne har en afgørende indflydelse på udfaldet af byomdannelsen. Magtforholdet kan analyseres ud fra en række magtbegreber, som fremgår af magtteorien. Magtteorien samt begreberne vil afslutningsvis i dette afsnit blive belyst.

Teorimodel

For at kunne gribe problemstillingen an på en videnskabelig og struktureret måde har vi, på baggrund af problemindføringen, kategoriseret de mulige faktorer, der har indflydelse på en byomdannelse, i fire kategorier. Derfor opstilles der en teorimodel, som vist i figur 2.3.

Figuren er opbygget således, at de faktorer, som omtales i problemindføringen, kan placeres i en af de ovenstående fire kategorier. Disse kategorier er interrelaterede gennem en række relationer, som kan være konfliktskabende i forbindelse med omdannelsen. Derudover bør det bemærkes, at der mellem faktorerne i en given kategori også er relationer, hvilket kan lede til andre konflikter. I det efterfølgende vil de fire kategorier blive nærmere belyst og uddybet.



Figur 2.3 Teorimodel jf. problemindføringen

Den første kategori omhandler de **fysiske/strukturelle forhold**, som kan have afgørende betydning for realisering af byomdannelsen. Herunder har navnlig de fysiske omgivelser interesse, idet f.eks. grønne områder og havudsigt ofte er mere attraktive, end mere "tilfældigt" placerede erhvervsområder, hvor der stadig er gamle, efterladte og misligholdte bygninger, samt eventuelt jordforurening og andre miljøgener. De strukturelle forhold, såsom infrastrukturen, detailhandelsstrukturen, ejerforhold samt placeringen af offentlige og private institutioner m.m., spiller også en væsentlig rolle i byomdannelsen. Eksempelvis medfører en større byomdannelse ofte ændringer af trafikstrukturen i en hel bydel. Kategorien omfatter således forhold, som aktørerne har, eller burde have, kendskab til.

Antallet af **aktører** og deres **interesser** kan variere alt efter hvor og hvilke typer byomdannelse, der er tale om. En præcisering og afgrænsning er derfor nødvendig for at sikre overblikket i modellen. Ved en byomdannelse kan aktørerne opdeles i tre overordnede typer: myndigheder, projektmagere og andre.

Under aktørtypen "myndigheder" er det navnlig kommunen, som er interessant, fordi kommunen er planmyndighed i byerne, men i mange tilfælde også miljømyndighed. Det må som udgangspunkt antages, at kommunen som planmyndighed altid arbejder ud fra et planlægningsmæssigt forsvarligt og sagligt synspunkt, hvor byen og dennes udvikling er i centrum. Kommunen kan dog, som nævnt i problemindføringen, have vanskeligt ved at afslå projekter, der er i uoverensstemmelse med den eksisterende planlægning, men som sikrer byen flere arbejdspladser, øget handel og fremdrift m.m.

Kommunens planer er ofte ikke realiserbare uden private projektmagere, som oftest kun indgår i omdannelsen, såfremt det er muligt at forøge deres egen formue. Aktørtypen "projektmagere" indeholder bl.a. *developere*, investorer og entreprenører, hvor samspillet mellem disse ofte er meget tæt i processen. Overordnet må det antages, at developeren er mest aktiv i starten af processen, mens entreprenørerne overtager, efterhånden som den fysiske realisering bliver en realitet. Investorerne kan derimod være alle, som har mulighed for at indskyde kapital i omdannelsen, hvilket betyder at investorerne skal være økonomisk velpolstrede og nogle gange også "risiko-villige".

Den sidste kategori "andre" indeholder en mere broget skare, hvor det drejer sig om alt fra naboer, der ønsker at varetage egne interesser, f.eks. udsigtsbevaring eller ændringer af bystrukturen, der medfører en værdiforringelse af vedkommendes ejendom, til organisationer, som ønsker at sikre en bestemt udvikling, såsom at beskytte naturen eller et bestemt byrum. I nærværende projekt vil der blive lagt vægt på de omkringboende, navnlig de eksisterende virksomheder, der påvirkes i forbindelse med en byomdannelse. Det er nemlig de umiddelbare naboer til byomdannelsen, der går meget aktivt ind for deres interessevaretagelse, oftest som følge af NIMBY-effekten⁴⁶.

Ressourcerne, som aktørerne anvender i forbindelse med at udøve deres indflydelse i realiseringen af byomdannelsen, afhænger i høj grad af hvilken aktør,

46. Not In My Back Yard

der er tale om. Kommunernes ressourcer/virkemidler kan opdeles i tre grupper: de juridiske virkemidler, som omfatter PL juridiske reguleringsmidler, de økonomiske midler, som omfatter arealerhvervelse samt offentlig investering og realisering, samt de politiske midler, som omfatter kommunens samlede politiske/strategiske aktiviteter på området.⁴⁷ Projektmagerne besidder ikke juridiske virkemidler, som kan sikre deres interesse. Derimod gør afhængighedsforholdet mellem kommunen og projektmagerne, at de kan anvende deres økonomiske ressourcer til at få indflydelse på udformningen af omdannelsen, f.eks. gennem aftaler eller aftalelignende foreteelser. Derudover har naboerne til en byomdannelse mulighed for at gøre indsigelser mod planforslag og enkeltafgørelser, med henblik på at fremme sine interesser.

Det skal understreges, at teorimodellen ikke skal opfattes definitivt, idet det ikke er muligt at fastlægge alle faktorer på forhånd. Den skal blot opfattes som en måde at strukturere de mulige faktorer på.

Magtteori

Begrebet magt er væsentligt i nærværende projekt, da det er en central tilgang til forståelse af interessevaretagelser. Der foreligger imidlertid en lang række definitioner, som dækker mange forskellige forståelser af magt. På trods af forskellighederne er der et vigtigt fællestræk ved nogle af de mest anvendte definitioner. Således ser man ofte magt beskrevet som én parts mulighed for at få en anden til at gøre noget, som denne ellers ikke ville have gjort. Når vi fokuserer på magt i forhold til byomdannelsesprocessen, skyldes dette, at vi med udgangspunkt i problemindføringen har konstateret en række magtrelation, hvilket gør det nødvendigt at anvende en mere omfattende magtdefinition. Søren Christensen og Poul-Erik Daugård Jensen har opstillet en sådan:

“Med magt skal forstås aktørers muligheder for at varetage deres interesser i forbindelse med fordelingen af samfundets goder og byrder (materielle såvel som immaterielle).”⁴⁸

Denne definition er mere omfattende, idet den ikke afgrænser magten til at være et spørgsmål alene om påvirkning mellem veldefinerede aktører. Definitionen giver mulighed for at inddrage det forhold, at samfund og organisationer har en række institutionaliserede træk, som kan være afgørende for fordelingen af goder.

47. Enemark, 1995, s. 131

48. Christensen og Jensen, 2000, s. 12

Definitionen kan yderligere opdeles i to elementer: Næmlig *interesser* og *muligheden for at varetage interesser*. Begreberne kan dermed oversættes til aktørernes *kunnen* og *vilje*.⁴⁹ Skelnen mellem *kan* og *vil* kan være essentiel i en magtanalyse, idet der er væsentlig forskel i at have magten og gøre brug af den. Endvidere kan det være afgørende, også at fokusere på aktørernes evne til at bruge deres ressourcer.

Til enhver magtteori er knyttet en række magtbegreber. Begreberne afspejler kompleksiteten i den enkelte teori samt hvilke magtrelationer, der lægges vægt på i teorien. Med udgangspunkt i projektets arbejdsområde er det åbenlyst, at der eksisterer mange magtrelationer, som skal kortlægges. Kortlægningen skal sikre at magtbegreberne operationaliseres i forhold til problemformuleringen, og samtidig er dækkende i forhold til arbejdsområdet. Derfor er det vigtigt, at anvende så få magtbegreber som muligt, men så mange som nødvendigt. Vi har derfor taget udgangspunkt i Christensen og Jensens teori, hvor der sondres mellem fire forskellige former for magt⁵⁰, som opdeles i:

1) Den **direkte magt**⁵¹ (synlig magt) er den magt, der udøves direkte i en beslutningsproces. I den forbindelse er det nødvendigt at fastsætte et start- og sluttidspunkt for beslutningsprocessen. Christensen og Jensen påpeger, at beslutningsprocessen påbegyndes, når sagen er kommet på dagsorden. Tidsbegrænsningen er vigtig for bl.a. at kunne fastsætte hvilke aktører, der er væsentlige i forhold til magtbegrebet. Ved byomdannelse er det åbenlyst, at kommunen har en væsentlig magt i form af dennes forvaltningskompetence. Af andre aktører kan nævnes projektmagerne og borgerne, der eksempelvis inddrages i forbindelse med kommune- og lokalplanlægningen, og derved har mulighed for at udøve deres indflydelse i beslutningsprocessen.

2) Den **indirekte magt**⁵² (halvt synlige magt) er den magt, der har betydning for, hvad der kommer på beslutningsdagsordenen eller i hvilket omfang gennemførelsen af en truffet beslutning finder sted. Det drejer sig om magt, der udøves før og efter beslutningsprocessen. Magten, som udøves inden beslutningsprocessen påbegyndes, har til formål at definere sagen samt ressourcerne, der bør anvendes i forbindelse med beslutningsprocessen. Efter beslutningsprocessen

49. Sørensen, 1999, s. 26ff

50. Christensen og Jensen, 2000, s. 13f

51. Christensen og Jensen, 2000, s. 22f

52. Christensen og Jensen, 2000, s. 43

er magtudøvelsen afgørende for hvorledes og i hvilket omfang sagen gennemføres i praksis. Ved byomdannelse forsøger forskellige aktører, herunder navnlig projektmagerne, at sikre at deres projekt er toneangivende på den politiske dagsorden. Det sker i de tilfælde, hvor f.eks. omdannelsesprocessen iværksættes på baggrund af et konkret projekt, som i Esbjerg Havn, hvilket har afgørende betydning for planlægningen, der kan anskues som den egentlige beslutningsproces. Den indirekte magt er desuden afgørende i forbindelse med realiseringen af omdannelsen, da kommunen, som er planmyndigheden, ofte er afhængig af private projektmager, hvilket bevirker, at projektmagerne indirekte er afgørende for, hvorvidt omdannelsen føres ud i livet eller ej.

3) Den **bevidsthedskontrollerende magt**⁵³ (usynlige magt) omfatter den magt, som kommer til udtryk ved, at nogle aktører påvirker andre aktørers forestillinger om, hvad deres interesser er. Det vil sige magt til f.eks. at hindre problemer i overhovedet at blive erkendt eller formuleret, eller magt til at manipulere, således at problemerne »pakkes ind«. Denne form for magt udøves ofte i det skjulte, hvilket også flytter fokus fra de observerbare konflikter, der inddrages, til beskrivelsen af den direkte og indirekte magttype. Det er dog vanskeligt at konstatere, hvorvidt en aktørs interesse er påvirket af andre, hvilket skyldes at aktørernes interesseoplevelse er præget af usikkerhed og konflikt. Christensen og Jensen påpeger, at interessekompleksiteten ikke er fastlagt på forhånd og derfor hverken er statisk eller endegyldigt. Den bevidsthedskontrollerende magt opstår i de situationer, hvor aktøren tilbydes en »løsning«, der dækker over de usikkerheder og konflikter, som forefindes i aktørens interesseoplevelse. At der er en politisk interesse i at ændre et forladt erhvervsområde til et attraktivt byområde hersker der næppe tvivl om. Konflikterne, som opstår i forbindelse med omdannelsen, er som nævnt i problemindføringen ofte afhængige af hvorledes omdannelsen gennemføres, hvilket også gør det muligt for projektmager at udtænke projekter, som vækker politikernes interesse og løser deres problem og samtidig »skjuler« de negative påvirkninger deres projekter medfører. Hermed ikke sagt, at projektmagernes projekter vælges, da politikerne har mulighed for at fravælge disse. Hvorvidt politikernes interesse er påvirket eller ej, er dog vanskeligt at analysere empirisk.

53. Christensen og Jensen, 2000, s. 51f

54. Christensen og Jensen, 2000, s. 65ff

Christensen og Jensens definition af bevidsthedskontrollerende magt kan videre opdeles i bevidsthedsmanipulation, som har til formål at skabe holdninger, og bevidsthedskontrol, hvor formålet er at kontrollere meningsdannelsen. Den afgørende forskel på typerne af magtudøvelse ses i midlerne til at opnå magten. Her fremgår det, at den bevidsthedskontrollerende magt anvender stærkere virkemidler, hvorimod der ved manipulationen er tale om mere raffinerede virkemidler, såsom skjulte hensigter og hemmelighedskræmmeri. Meningsdannelser i demokratiske systemer sker ofte gennem sådanne bevidsthedsmanipulationer.⁵⁵

I nærværende projekt er en videre opdeling af Christensen og Jensens definition af bevidsthedskontrollerende magt ikke nødvendig, da formålet ikke er at skelne mellem, hvorvidt der er tale om at skabe eller kontrollere meningsdannelsen. Det væsentlige i forhold til analyseområdet er, at aktørerne gennem meningsdannelsen er i besiddelse af et magtredskab, uanset om der er tale om manipulation eller kontrol.

4) Den **strukturelle magt**⁵⁶ skal forstås som ureflekterede påvirkninger fra de samfundsskabte rammer og dermed forbundne rutiner, vaner og normer, som fremtvinger, at noget opleves som en naturlov. Privat ejendomsret betragtes af mange mennesker som noget naturligt, givet og øver herigennem en meget betydelig, automatisk påvirkning, som disse mennesker ikke reflekterer nærmere over. Der er her tale om en magtfaktor, der udgør en integreret del af de præmisser, som samfundssystemet bygger på. En afdækning af de væsentlige normer og rutiner i forbindelse med byomdannelse er derfor nødvendig for at komme til en erkendelse af, hvilke konsekvenser normerne og rutinerne har i forhold til de enkelte aktører.

Begrebsudviklingen af den strukturelle magt, som et alternativt magtbegreb i forhold til den mere traditionelle magtforståelse, har navnlig fundet sted i det sociologiske forskningsmiljø. Enkelte sociologer har påpeget, at f.eks. direktøren for Lego har mere magt over den lokale kommunalbestyrelse end den lokale købmand.⁵⁷ Eftersom direktøren råder over flere vitale ressourcer, såsom penge, viden, organisatorisk kapacitet m.v., som kan anvendes til at påvirke de samfundsmæssige tilstande, er der tale om, at denne er i besiddelse af en

55. Thomsen, 2003, s. 26f

56. Christensen og Jensen, 2000, s. 85f

57. Thomsen, 2003, s. 35f

større magt ud fra en struktur-sociologisk opfattelse. Der er her tale om at de strukturelle forhold hindrer købmanden i at udøve sin magt, mens forholdene fremmer direktørens muligheder for at påvirke strukturerne. Beskrivelsen af den strukturelle magt er meget statisk opbygget, da nye aktører, ud fra ressource betragtningen, burde kunne holdes nede. Det påpeges her, at bl.a. ikke-parlamentariske bevægelser kan opnå en større politisk magt, end et stort velorganiseret parti. Derfor har navnlig diskursanalytikerne som Foucault, Laclau og Mouffe påpeget, at magt skal analyseres ud fra et mere dynamisk synspunkt. De betegner bl.a. magt som en *"kompleks strategisk situation"*, hvor magten ikke kun er en enkeltstående handling mellem to aktører, men derimod også selve forløbet i forbindelse med magtudøvelsen har en relevans.⁵⁸ Her kan nævnes arbejdskamp mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, hvor parternes mål med deres magtudøvelse har ændret sig. Videre har parternes mål også medført en ændring af de magtressourcer der anvendes.⁵⁹

De tre første dimensioner har på trods af store forskelle det til fælles, at magt udøves i relationer mellem aktører. Denne forudsætning ændres i den fjerde dimension, der dog stadig indebærer, at hverken direkte, indirekte eller bevidst hedskontrollerende magt vil kunne forstås uafhængigt af de samfundsmæssige strukturer. Magtperspektivet er således opbygget af flere dimensioner, hvor den første dimension, den direkte magt, er en selvstændig analysedimension. Den anden dimension, den indirekte magt, er på samme måde en selvstændig analysedimension, men omslutter også den direkte magt. De to første dimensioner omsluttes tilsvarende af den tredje dimension osv.⁶⁰.

Ved gennemgangen af magtperspektivet har vi forsøgt at præsentere et magtbegrebsapparat, som vil gøre det muligt at forstå og analysere interessevaretagelsen. Apparatet kan endvidere fortælle os, hvor vi skal lede efter magtudøvelsen, da magtudøvelsen ikke kun er indskrænket til en synlig påvirkning mellem to aktører, men har nogle udtryksformer, hvoraf nogle ikke er synlige men yderst effektive. På baggrund af vores udvalgte *cases* vil vi fremhæve effekternes evne til at fremme eller hæmme realisering af byomdannelse, og derved analysere, hvordan magten påvirker udviklingen.

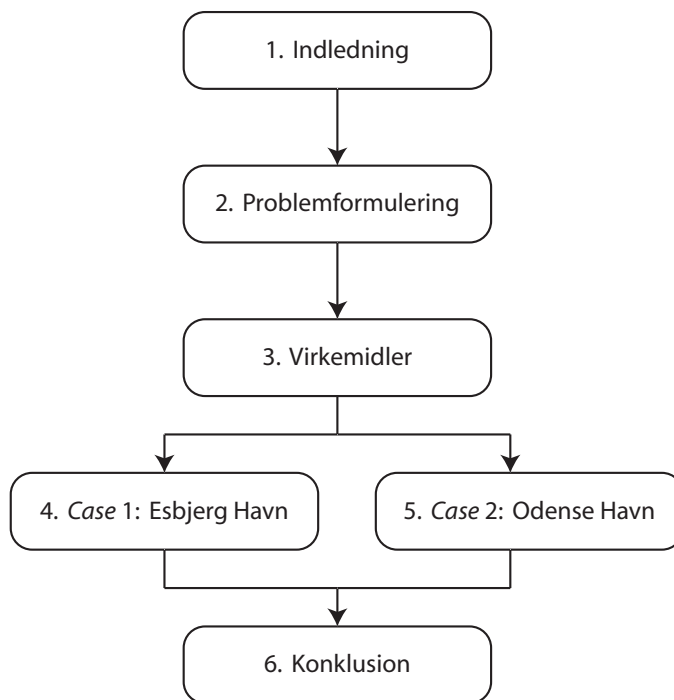
58. Thomsen, 2003, s. 40f

59. Thomsen, 2003, s. 42

60. Christensen og Jensen, 2000, s. 14f

2.4 Projektets struktur

I nedenstående figur illustreres projektets overordnede struktur.



Figur 2.4 Projektets struktur

3. Virkemidler

I dette kapitel er formålet at belyse de forskellige aktørers virkemidler og deres anvendelse i forhold til byomdannelse. Hermed menes de midler myndighederne, projektmagere, eksisterende virksomheder samt andre naboer kan anvende, for at påvirke hinandens handlemåde. Aktørernes virkemidler er vist i figur 3.1 og 3.2. Listen indeholder kun de centrale virkemidler i forbindelse med byomdannelse, hvorfor den ikke skal opfattes som udtømmende.

Kommune	Eksisterende virksomheder	Projektmagere	Naboer
Kommuneplan	Foroffentlighed	Foroffentlighed	Foroffentlighed
Kommuneplantillæg	Indsigelse	Indsigelse	Indsigelse
Udpegning af byomdannelsesomr.	Krav om overtagelse	Klage	Klage
Rækkefølgebestemmelser	Klage		
Overgangsordning for støj			
Lokalplan			
Ekspropriation			
Påbud/forbud			

Figur 3.1 De retlige virkemidler

De i figuren markerede virkemidler vil blive belyst nærmere i det følgende. De øvrige midler vil vi ikke behandle nærmere her, eftersom bestemmelserne i BOL er behandlet i forbindelse med problemindføringen ligesom tilfældet er med kommunens planlægningsrolle samt dennes juridiske realiseringsmidler efter planloven.

Kommune	Eksisterende virksomheder	Projektmager	Naboer
Dialog	Dialog	Dialog	Dialog
Forhandling	Forhandling	Forhandling	Forhandling
Samarbejde	Samarbejde	Samarbejde	Samarbejde
Aftaler	Aftaler	Aftaler	Aftaler

Figur 3.2 De ikke-retlige virkemidler

3.1 Forhandling

Som nævnt i problemindføringen er de offentlige og de private aktører i byomdannelsen afhængige af hinandens ressourcer. Et samarbejde imellem aktørerne er derfor påkrævet. Aktørerne kan ved at agere strategisk påvirke andre aktører gennem forhandling i kraft af deres egne ressourcer.

Forhandling kan være et effektivt instrument til at skabe realistiske og helhedsorienterede planer, idet der etableres et tæt samarbejde mellem de aktører, som berøres og de aktører, der har de nødvendige ressourcer til at gennemføre den ønskede forandring.

De typiske situationer hvor forhandlingen aktørerne imellem indgår i, er forhandlingsplanlægning, aftaler og partnerskaber. Alle de nævnte forhandlingstyper indeholder en form for forhandling. De adskiller sig imidlertid ved, at de bliver anvendt i forskellige faser af implementeringsprocessen. Forhandlingsplanlægningen anvendes således inden planernes vedtagelse, hvor der bliver forhandlet aktørerne imellem om planernes indhold og udformning. Aftaler anvendes derimod efter planernes vedtagelse, hvor aktørerne anvender frivillige aftaler til at fremme den fysiske realisering af en omdannelse. Partnerskaber kan indgås både før og efter planernes vedtagelse. Partnerskaber adskiller sig fra de to andre forhandlingstyper ved, at der her er tale om en form for selskab. Selskabet dannes med henblik på at integrere planlægning og projektering i omdannelsesprocessen. Disse tre forhandlingstyper vil blive belyst nærmere i det følgende.

Forhandlingsplanlægning

De formelle afgrænsninger mellem den offentlige og den private sektor er under nedbrydning. Det er bl.a. begrundet i, at byomdannelsen nødvendiggør

samarbejde – især mellem de ressourcestærke parter. Ønskes der realistiske planer, som bliver implementeret, er det derfor også nødvendigt at inddrage private interesser og projektmagere gennem en forhandlingsplanlægning. Efter denne planlægningsmetode bliver en plan til et samarbejde mellem de kræfter i samfundet, der har magt til at gennemføre eller forpurre planen.⁶¹

Set fra planlæggerens side drejer det sig om muligheden for at få udformet planer, der er så realistiske, at de også bliver realiseret. For den private kapital drejer det sig omvendt om at få påvirket de offentlige planer, så de giver mulighed for bedre profitter, ligesom et bedre offentligt omdømme for firmaet kan give afkast. Skal en sådan planlægning ende lykkeligt for begge parter, kræves der en form for forhandling mellem parterne.

Forhandlingsplanlægning bygger⁶¹ på en pluralistisk samfundsopfattelse⁶², hvor de forskellige segmenter i samfundet slås for deres interesser med de magtmidler, de har til rådighed. Hovedvægten ligger derfor på det forhandlingsmæssige, hvor de ressourcestærke står i centrum.

Aftaler

Aftaler adskiller sig fra afgørelser og generelle regler ved at være gensidige. Heri ligger, at der skal være tale om noget, der kan karakteriseres som tilbud-forhandling-accept. Aftaler er reguleret ved de privat-retlige regler, og kompetence til at foretage privat-retlige dispositioner har alle juridiske personer. Derfor kan myndigheder også godt indgå privatretlige aftaler. Løsninger, der formuleres som aftaler og underskrives af private/private eller offentlige/private parter, skaber naturlige forventninger om frivillighed.

Aftalerne anvendes efterhånden i vidt omfang mellem det offentlige og private. Det hænger for det første sammen med, at en traditionel miljøregulering kan blive administrativt uoverkommelig for det offentlige. Man vil hellere prøve en aftale, som ikke øger det offentliges administrative byrde. For det andet er aftaleformen attraktiv for det private, idet forhandlingerne foregår i en atmosfære

61. Aunsborg m.fl., 1989, s. 26f

62. Pluralisterne mener, at byers styring sker ved, at forskellige konflikterende interessegrupper konkurrerer på nogenlunde lige fod om indflydelse og magt. Det er de få, der har direkte indflydelse og magt, men alle har en mulighed for en moderat grad af indflydelse. Lederne både leder og ledes. Og alle har en form for ressourcer, der kan trækkes på for at få magt, selvom de ikke altid kan eller vil gøre brug af dem, jf. Sehested, 2002, s. 50

af ligestilling – modsat magtudøvelse – uden væsentlig indblanding af andre.⁶³

Udgangspunktet er, at aftaler er omfattet af privatrettens almindelige aftaleretlige regler. Myndigheder har derfor ikke en fuldstændig frihed med hensyn til valget af rolle (som privat eller offentlig person), når de optræder i et umiddelbart forhold til borgerne. Kan kommunen udøve egentlig magt – f.eks. ved at træffe afgørelser – begrænser denne magtposition kommunens muligheder for at vælge alternative aftalebaserede løsninger. I situationer, hvor en myndighed indgår en aftale som alternativ til egentlig myndighedsudøvelse – f.eks. som alternativ til påbud eller forbud – er der ikke tale om en aftale situation, der kan ligestilles med de almindelige privatretlige aftalte retsforhold mellem to jævnbyrdige parter. I sådanne situationer må brug af aftaler, som alternativ til afgørelser, forudsætte, at alle de forvaltningsretlige regler og principper iagttages. Kommunernes adgang til at indgå aftaler er endvidere begrænset af reglerne om kommunalfuldmagten.^{64, 65}

Aftaler anvendes også ud fra deres oprindelige formål – dvs. som midler til at sikre, at parterne i et retsforhold indbyrdes opnår en afklaring af rettigheder og pligter, samt at de i det indbyrdes forhold fordeler byrderne ud fra aftalte kriterier.⁶⁶

Mangel på enighed om at indgå en aftale vil føre til, at den udveksling, som efter aftaleforudsætningerne skulle være fordelagtig for begge parter, ikke lader sig realisere. Såfremt der er tale om en aftale f.eks. kommunen og virksomheden imellem, kan aftalen, ved manglen på enighed, blive afløst af myndighedens udstedelse af traditionelle regler eller afgørelser – f.eks. påbud eller forbud. Overholdes aftalens retlige forpligtelser ikke, kan tvisten løses ved domstolene. Løsning ved voldgift er også en mulighed.⁶⁷

Sondringen mellem regulering i form af (ensidige) forskrifter og regulering i form af (gensidige) aftaler er undertiden kun formel.⁶⁸ I praksis er regulering ved regler og afgørelser stadig den mest anvendte reguleringsform, hvor en forvaltningsmyndighed i første omgang ofte prøver at tale borgeren/

63. Moe, 1997, s. 170

64. Kommunalfuldmagten udspænder det råderum, kommunerne har for at disponere økonomisk, herunder i forhold til den private sektor.

65. Basse og Olsen i Basse, 2001, s. 330

66. Basse og Olsen i Basse, 2001, s. 38

67. Basse, 2001, s. 38

68. Zahle, 1995, 385

virksomheden til rette (forhandling), før der foretages retlige skridt mod den pågældende ved udstedelse af eksempelvis påbud eller forbud.

Partnerskaber

De seneste år har der været megen snak om partnerskaber i forbindelse med bl.a. omdannelse af ældre erhvervsområder. Et partnerskab er som udgangspunkt blot en formalisering af et samarbejde mellem offentlige og private aktører.⁶⁹ Formaliseringen kan ske ved udformning af en kontrakt, etablering af et fælles selskab eller blot ved, at parterne giver hinanden hånden på, hvad de investerer i partnerskaber, og hvad de forventer retur. Samarbejdet indebærer en tidlig inddragelse af alle parter med henblik på at integrere planlægning og projektering samt design og udførelse i byggeprocessen. Hensigten er på den måde at skabe de resultater, som de enkelte parter ellers ikke kan opnå alene. Ligesom ved aftaler er kommunalbestyrelsens virke i partnerskaber begrænset af kommunalfuldmagten.

Når man i stigende omfang ser partnerskaber, skyldes det en erkendelse blandt politikere og planlæggere om, at det offentlige ikke kan gennemføre ønskede forandringsprocesser alene. I forbindelse med omdannelsen af ældre erhvervs- og havnearealer er kommunerne afhængige af f.eks. grundejere og projektmagers samarbejde og investeringer.

Det er denne organisering og ligeværdighed mellem kommunen og de andre aktører, som adskiller partnerskaber fra andre samarbejdsrelationer. Med ligeværdighed menes ikke, at parterne har de samme ressourcer og den samme indflydelse, men at ingen aktører må dominere andre aktører i partnerskabet, og at alle aktører skal have mulighed for at få tilgodeset deres interesser gennem samarbejdet.

Samarbejdet i partnerskaber handler ikke udelukkende om, at kombinere parternes forskellige ressourcer. Partnerskaber handler i høj grad om at kombinere de forskellige parternes opfattelser, således parterne i fællesskab kommer frem til nye forståelser og finder innovative løsninger. Koordineringen af kommunens investeringer i offentlig service og infrastruktur og private investeringer i boliger og erhverv kan således give en mere helhedsorienteret byomdannelse.⁶⁹

69. www.byplanlab.dk/andet/partnerskab.htm, d. 25. maj 2004

De overordnede rammer for partnerskabet, såsom hvilke aktører der deltager, hvilke roller de har, hvad der er formålet med etableringen af partnerskabet m.v., fastlægges ofte politisk. Fastlæggelse foretages ofte på baggrund af en analyse af, hvilke interessenter der er i området, og hvilke politiske beslutninger interessenterne har vist interesse for samt hvilke aktører det vil være relevant at inddrage, fordi de berøres af byomdannelsen eller har ressourcer, som er nødvendige for at omdanne området osv.

Byggestenene i partneringskonceptet⁷⁰ er bl.a.:

- Gensidig tillid imellem parter
- Åbenhed om aktørernes interesser og ressourcer
- Åbenhed om, hvad aktørerne giver afkald på i samarbejdet, og hvad de forventer retur
- Accept af hinandens interesser
- Søge efter fælles interesser og fælles løsninger på fælles problemer
- Værdiforøgelsen som følge af, at samarbejdet skal fordeles mellem parterne på en måde, som alle parter accepterer

Partnerskaber er altså et nyt grundlag for parternes ageren, som iværksættes igennem en formulering af et fælles værdigrundlag for parterne i projektet. På den måde etableres et team, hvor de fælles mål er klare, opnåelige og tjener alles interesser. Navnlig begreberne "accept", "åbenhed" og "tillid" parterne imellem er nøglekriterier – såvel succes som fiasko – i et partnerskab.

3.2 Påbud og forbud

De bebyrdende afgørelser er baseret på en hjemmel i pligtenormer. Miljømyndigheder har efter lovgivningen en tilsynspligt med virksomheder og miljø. Som led i sådanne beføjelser er de tillagt kompetencer til at skride ind over for ulovlige aktiviteter med påbud eller forbud. Dette kan efter omstændighederne medføre såvel krav om reduktion af miljøgener som krav om lukning af virksomheden.

70. www.byplanlab.dk/andet/partnerskab.htm, d. 25. maj 2004

Der er to typer påbud og forbud, der anvendes som konkrete indgreb over for virksomheder. De kan efter miljøbeskyttelsesloven (MBL) enten være konstaterende eller konstitutive. Ved konstaterende forstås de påbud og forbud, der fastslår hvad der allerede er gældende ret. Konstaterende påbud og forbud fremgår af de håndhævelsesskridt, som tilsynsmyndigheden foretager efter MBL § 69 i anledning af overtrædelse af regler eller vilkår, som f.eks. påbud om opbevaring af farlige stoffer. Ved de konstitutive påbud og forbud forstås, de der skaber en ny retstilstand for den pågældende virksomhed. Konstitutive påbud og forbud fremgår af de påbud og forbud, som tilsynsmyndigheden udsteder efter MBL §§ 41 og 42, som f.eks. påbud om nedbringelse af støjgener eller forbud mod fortsat drift som følge af skærpede krav. Sondringen mellem de to typer af påbud og forbud er af afgørende betydning, idet påbud og forbud udstedt med hjemmel i MBL § 69 ikke kan ankes til anden administrativ myndighed. Derimod har virksomheder, der får meddelt påbud eller forbud efter MBL §§ 41 og 42, krav på prøvelse af tilsynsmyndighedens skøn. I det efterfølgende vil der kun blive redegjort for de påbud og forbud, som kan udstedes med hjemmel i MBL §§ 41 og 42, idet påbud og forbud efter MBL § 69 er endegyldige og betyder, at en regel er brudt.

Medfører en virksomhed forurening, navnlig støj i forbindelse med byomdannelse, som skønnes at være væsentlig, kan kommunalbestyrelsen meddele påbud om afhjælpende foranstaltninger, jf. MBL § 41, stk. 1 (listevirksomheder) og MBL § 42, stk. 1 (øvrige virksomheder). Om kriteriet "væsentlig" forurening er opfyldt, beror hovedsageligt på tilsynsmyndighedens skøn. Når indholdet af et væsentlighedskriterium skal fastlægges, har det betydning, om loven indeholder hjemmel for fastsættelse af vejledende emissionsnormer⁷¹, som tilsynsmyndighederne må anlægge ved afgørelsen af, om en emission kan betragtes som værende væsentlig.

Udgangspunktet er, at en bestående virksomhed uden miljøgodkendelse skal pålægges at nedbringe forureningen efter samme principper og til samme niveau, som en ny virksomhed. Videregående lempelser kan dog komme på tale i påbudssager, når der skal foretages indgreb over for bestående virksomheder, idet et indgreb over for en bestående virksomhed er mere intenst, end en afgørelse om godkendelse over for en anden ikke-etableret virksomhed. Kan den

71. F.eks. støjnormer i "Støjvejledning" eller lugtnormer i "Begrænsning af lugtgener fra virksomheder"

af virksomheden foranledigede forurening ikke afhjælpes, eller overtrædes et meddelt påbud, kan tilsynsmyndigheden nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden fjernet, jf. MBL § 41, stk. 2 (listevirksomheder) og § 42, stk. 4 (øvrige virksomheder).

Det fremgår af MBL § 41, stk. 2, at det ved meddelelse af påbud ikke er tilstrækkeligt, at tilsynsmyndigheden fastslår, hvilket niveau forureningen skal nedbringes til. Tilsynsmyndigheden skal også finde det godtgjort, at virksomheden både økonomisk og teknisk har mulighed for at afhjælpe forureningen.⁷²

Det er heller ikke tilstrækkeligt at meddele et påbud, der alene går ud på at nedbringe forureningen til et acceptabelt niveau. Et påbud, der alene går ud på, at f.eks. støjgener fra eksisterende virksomheder i en byomdannelsesområde skal nedbringes, vil nemlig overskride grænsen for, hvor ubestemt et påbuds indhold må være, jf. princippet om bestemthed⁷³. Tilsynsmyndigheden skal så vidt muligt præcisere, hvad der kan betragtes som acceptabel støjforurening. Dette krav til bestemthed indebærer, at niveauet for forurening så vidt muligt skal angives ved hjælp af eksakte grænseværdier. Er dette ikke praktisk muligt, vil tilsynsmyndigheden være henvist til at meddele et ubestemt påbud om nedbringelse af støjforurening til et acceptabelt niveau. En betingelse for meddelelse af sådanne påbud er, at tilsynsmyndigheden angiver, hvilken forurening afgørelsen er rettet imod, og at der redegøres nærmere for afgørelsens baggrund.⁷⁴

Det antages, at ubestemte ulempepåbud har en vis begrænset retsvirkning. Er der gennemført så egnede foranstaltninger, at virksomheden har haft god grund til at mene, at påbudet er efterkommet, kan der ikke idømmes straf i form af bøde efter MBL § 110, stk. 1, nr. 2. Såfremt tilsynsmyndigheden ikke deler virksomhedens opfattelse, må der meddeles påbud om yderligere foranstaltninger eller forbud.⁷⁴ Det må ligeledes antages, at der ikke kan meddeles en konstaterende påbud efter MBL § 69, til et ubestemt vilkår i en miljøgodkendelse.

I tilfælde, hvor der opstår tvivl om, hvor vidtrækkende foranstaltninger, der vil være nødvendige, bør tilsynsmyndigheden derfor afvente virkningen af de

72. Bjerring og Møller, 1998, s. 475

73. Myndighederne skal klart og udtømmende regulere borgernes/virksomhedernes retsstilling gennem præcise afgørelser, vilkår og begrundelser. En borger/virksomhed er alene retligt forpligtet i den udstrækning, der foreligger præcist formulerede betingelser.

74. Bjerring og Møller, 1998, s. 480f

rimelige forholdsregler og på grundlag heraf tage stilling til, om yderligere foranstaltninger er nødvendige.⁷⁵ I tilfælde af at en sådan skærpselse af vilkår ikke vil kunne finde sted, vil der være almindelig risiko for, at påbudet bliver for byrdefuldt for adressaten, jf. proportionalitetsprincippet⁷⁶.

Udgangspunktet efter MBL er, at påbud skal anvendes. Kun hvis det lægger klart, at påbud er utilstrækkelig, kan forbud nedlægges.⁷⁷ Dette følger også af proportionalitetsprincippet.

I praksis er forbud især anvendt i forhold til virksomheder, der grænser op til eller ligger tæt på forureningsfølsomme områder. Ofte vil en sådan uhensigtsmæssig lokalisering være et resultat af en byomdannelse eller bymæssig udvikling omkring virksomheden, som oprindeligt kan være placeret under rimelig hensyntagen til omgivelserne. På trods af dette vil forbud i almindelighed kunne nedlægges erstatningsfrit. Dette følger af den generelle gældende retstilstand, hvorefter der i almindelighed ikke skal betales erstatning til forurenere for de indgreb, som myndighederne foretager med hjemmel i MBL.⁷⁸

Som udgangspunkt gælder der heller ikke noget princip om tidsprioritet inden for miljøbeskyttelsesloven. En ældre virksomhed, der lå på stedet først, kan således blive udsat for indgreb, idet den f.eks. på grund af støj og lugt er gengivende for senere tilkomne naboer.⁷⁹

I forhold til miljøgodkendte virksomheder er påbudsbestemmelsen kun anvendelig med de begrænsninger, der følger af MBL § 41a. I de første otte år efter meddelelsen af en miljøgodkendelse kan der således kun meddeles påbud og forbud under forholdsvis strenge betingelser. Ud over de betingelser, der skal være opfyldt for at meddele påbud eller forbud, er det en yderligere betingelse, at forureningen går ud over det, som blev lagt til grund ved godkendelsens

75. Se KFE 01.434 hvor amtet meddelte et tidsbegrænset vilkår for at afvente virkningen af vilkåret, og på baggrund heraf taget stilling til formuleringen af den endelige vilkår.

76. Der gælder et almindelig princip om, at forvaltningens indgreb over for borgerne/virksomhederne ikke må være videregående, end formålet kræver.

77. Se KFE 1993.271 hvor Miljøklagenævnet udtaler at forbud efter MBL § 41, stk. 2, kun kan meddeles, såfremt forureningen fra den pågældende virksomhed ikke kan afhjælpes.

78. Bjerring og Møller, 1998, s. 150f

79. Se KFE 1978.44 hvor en i 1959 etableret minkfarm var beliggende i et område, der senere var udlagt til sommerhusbebyggelse, og farmen var efterhånden helt omgivet af sommerhuse. Miljøankenævnet nedlagde forbud mod minkfarmens fortsatte drift på stedet med den begrundelse, at der på den pågældende ejendom ikke kunne ske en tilfredsstillende afhjælpning af forureningen.

meddelelse, jf. MBL § 41a, stk. 2. Det er i den forbindelse uden betydning, om forureningen er af en art, som ikke var forventet, eller om omfanget af forureningen viser sig at være større end det, man forudsatte. Som andre betingelser for at gennembyrde retsbeskyttelsen kan nævnes, at væsentlige ændringer i den bedst, tilgængelige teknik skaber mulighed for en betydelig nedbringelse af forureningen, samt at der er fremkommet nye oplysninger om forureningens skadelige virkning. Derimod kan MBL § 41c, om at et forbud kan nedlægges ved overhængende alvorlig fare for sundheden, anvendes umiddelbart på samme måde som over for virksomheder uden miljøgodkendelse.

Bestemmelserne om påbud og forbud i MBL er en af de centrale virkemidler, myndighederne har til rådighed i forbindelse med en byomdannelse. Det er således en forudsætning for planlægningen af byomdannelsesområdet, at støjbelastningen kan blive bragt ned på de vejledende grænseværdier, indenfor en periode, som ikke er væsentlig længere, end otte år. Denne otte årige overgangsperiode løber fra det tidspunkt, hvor den endeligt vedtagne lokalplan offentliggøres. Men vedtagelse af lokalplanen giver ikke i sig selv mulighed for, at der med henvisning til den planlagte anvendelse kan meddeles påbud til virksomheder. Først efter ibrugtagningen af boliger eller anden støjfølsom anvendelse kan kommunen meddele påbud efter MBL, herunder revidere vilkårene i en miljøgodkendelse, hvis retsbeskyttelsesperioden er udløbet. Lokalplanens anvendelsesbestemmelser skal dog lægges til grund, når der gives ny miljøgodkendelse eller tillæg til miljøgodkendelse til virksomheder i området eller i dets nærhed.

Det forhold, at byomdannelsesområdet er udpeget i kommuneplanen, bevirker heller ikke en ændring af vilkårene for virksomhederne i området. Der kan ikke på dette tidspunkt ud fra MBL meddeles ændrede vilkår i miljøgodkendelsen eller påbud til virksomheder, der ikke er godkendelsespligtige med henvisning til, at den planlagte anvendelse af området nu er ændret. Kommuneplanen gør det alene muligt, at kommunalbestyrelsen kan modsætte sig etablering af nye miljøbelastende virksomheder eller ændret anvendelse, som er i strid med kommuneplanens rammer.

For godkendelsespligtige virksomheder med en miljøgodkendelse, der er ældre end lokalplanen, kan der være en større eller mindre del af retsbeskyttelsesperioden på otte år tilbage. Såfremt en virksomhed har modtaget miljøgodkendelsen samtidig med, at lokalplanen blev vedtaget, vil retsbeskyttelsen netop svare til længden på overgangsperioden på otte år. Efter at den nye støjfølsomme anvendelse er påbegyndt, kan myndighederne kun meddele påbud eller forbud,

hvor retsbeskyttelsesperioden er udløbet, uanset om overgangsperioden er udløbet eller ej.

Med bestemmelserne om påbud og forbud er kommunerne tillagt kompetenceer til at skride ind over for ulovlige aktiviteter fra virksomheder i byomdannelsesområdet. Dette kan medfører såvel krav om reduktion af støjgener som krav om lukning af virksomheden. Anvendelse af bestemmelserne er dog betinget af, at der skal være tale om konkrete miljøgener og at virksomhedernes retsbeskyttelsesperiode skal være udløbet.

3.3 Ekspropriation

Ejendomsretten defineres normalt som adgangen til at råde faktisk og retligt over et formuegode (f.eks. fast ejendom) i enhver retning, hvor der ikke gælder særlige begrænsninger som følge af lovgivning, aftale eller almindelige retsgrundsætninger. Ejendomsretten kan ikke ophøre, men kan overføres til andre – ved aftale, kreditforfølgning eller arv.⁸⁰ Samfundsmæssige hensyn kan imidlertid gøre det nødvendigt tillige at gøre indgreb i denne ret.

Har det offentlige brug for ejendommen til at gennemføre et bestemt anlæg, kan myndigheden forsøge at erhverve den gennem en frivillig aftale med ejeren, men denne løsning er ikke altid mulig, idet ejeren bl.a. kan nægte at sælge ejendommen. Såfremt det offentlige (almennyttige) formål skal kunne realiseres, må der også være mulighed for at tvinge ejeren til at afstå sin ejendom helt eller delvis. En sådan mulighed udspringer af grundlovens § 73, stk. 1, der lyder således:

“Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”

Af bestemmelsen fremgår tre betingelser, der skal opfyldes, før ekspropriation (tvungen afståelse) kan finde sted. Den første betingelse er, at afståelsen skal være **krævet af almenvellet** (nødvendighedskravet). Der skal dermed lægge almene samfundshensyn til grund for indgrebet, og ekspropriation kan derfor ikke udelukkende finde sted grundet enkeltpersoners særinteresser.⁸¹

80. von Eyben m.fl., 1999, s. 181

81. At ekspropriationen skal være påkrævet af almenvellet betyder ikke, at den kun kan foretages til fordel for det offentlige, idet der også vil kunne eksproprieres til fordel for enkeltpersoner som eksempelvis i vejrettighedslovens § 2.

Nødvendighedskravet indebærer derved, at ekspropriationen er ulovlig, hvis det tilsigtede formål kan opnås uden ekspropriation eller ved et mindre omfattende indgreb⁸².⁸³

Ekspropriationen kan heller ikke omfatte større areal, end nødvendigt, for realiseringen af formålet. I nogle tilfælde kan en privat ejer ud fra den såkaldte ekstensionsregel forlange en ekspropriation udvidet til at omfatte et større areal eller en hel ejendom, hvis restejendommen ikke kan udnyttes på økonomisk forsvarlig vis.⁸³

Nødvendighedskravet fastsætter også, at ekspropriationsformålets realisering skal være tidsmæssigt aktuel. Hermed menes, at der ikke kan eksproprieres til formål, der lægger langt ude i fremtiden. I sådanne tilfælde må myndigheden "nøjes" med at sikre projektets realisering gennem vedtagelse af en gyldig plan for området.

Betingelse nummer to er, at ekspropriation kun kan ske **ifølge lov**. Det formål, hvortil der eksproprieres, skal for det første være lovligt i den forstand, at det kan realiseres uden tilladelser eller dispensationer fra anden lovgivning. Alternativt skal sådanne nødvendige tilladelser være meddelt, før ekspropriationen gennemføres. Dernæst skal formålet være lovligt efter bestemmelserne i den lov⁸⁴, som er grundlaget for ekspropriationen. Det forvaltningsretlige system bygger på det såkaldte legalitetsprincip⁸⁵, og dette gælder også ekspropriationen. Lovhjemlen må derfor angive, hvad formålet med ekspropriationen er.

I tilknytning til kommunal planlægning og realisering er ekspropriationsadgangen hovedsageligt angivet i planlovens § 47, stk. 1:

"Kommunalbestyrelse kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen eller for virkeliggørelsen af en lokalplan eller byplanvedtægt."

82. F.eks. hvis ejeren selv kan og vil realisere formålet.

83. Friis Jensen i Basse, 2001, s. 58f

84. Der eksisterer hjemmel i en række love til at foretage ekspropriation, f.eks. planlovens § 47, byfornyelseslovens § 14, luftfartsloven § 61, stærkstrømslovens § 18, varmforsyningslovens § 16, naturgasforsyningslovens § 5, vandforsyningslovens § 37, miljøbeskyttelseslovens §§ 26a og 58, vandløbslovens § 71, naturbeskyttelseslovens § 60 m.m.

85. Ethvert indgreb i borgernes dispositionsfrihed kræver hjemmel i lov eller deraf afledt regel.

Med beføjelsen gives kommunen mulighed for at tvangserhverve ejendomme for at sikre muligheden for byudvikling eller fremme en lokalplans virkeliggørelse. Det er umiddelbart et stærk implementeringsmiddel, hvor kommunen, efter anlæggelse af ekspropriationsbeslutning, åstedsforretning, erstatningsfastsættelse og udbetaling, kan erhverve de rettigheder, der hviler på den eksproprierede ejendom.⁸⁶

Den sidste betingelse for at der kan eksproprieres, er, at der skal gives **fuldstændig erstatning** for det afståede. Set fra ejerens synspunkt er dette nok den væsentligste betingelse for, at han må affinde sig med indgrebet i hans ejendomsret. Lovteksten definerer dog ikke nærmere, hvad der forstås ved fuldstændig erstatning, men udgangspunktet er, at der skal gives erstatning for den nedgang i handelsværdien⁸⁷, som indgrebet medfører.⁸⁸

Alle fremstillinger af ekspropriationsbegrebet bygger på den opfattelse, at grundlovens § 73 ikke fastlægger nogen fast og skarp grænse for, hvilke indgreb i ejendomsretten, der må opfattes som ekspropriation eller erstatningsfri regulering, men at denne afgørelse må bero på et samlet skøn, hvori der påpeges visse momenter af relevans. Afgrænsningen af hvilke indgreb i ejendomsretten, der må opfattes som ekspropriation, kan blive af fundamental betydning, idet ekspropriation udløser erstatningspligt. Grænsedragningen sker derfor ud fra en samlet vurdering, hvor flere kriterier inddrages med vekslende styrke. Denne metode betegnes som "skønsteorien".⁸⁹ Teorien bygger på følgende fire kriterier: Overførelseskriteriet, kriteriet generelt-konkret, begrundelseskriteriet og intensitetskriteriet.

En stor gruppe tilfælde giver ikke anledning til særlig tvivl, nemlig de tilfælde, hvor indgrebet går ud på en **overførelse**⁹⁰ af retten til det offentlige eller til en anden privat. Synspunktet er således, at et indgreb, der overfører ejerbeføjelser til andre, må opfattes som ekspropriation, hvorimod et indgreb, der tilintetgør beføjelserne, må opfattes som regulering⁹¹.

86. I modsætning til ekspropriation til virkeliggørelsen af en lokalplan har hjemlen til ekspropriation til byudvikling ikke et krav om aktualitet, jf. Boeck, 2002, s. 358

87. Der skal være lidt et økonomisk tab.

88. Friis Jensen i Basse, 2001, s. 61

89. Friis Jensen i Basse, 2001, s. 54

90. Friis Jensen i Basse, 2001, s. 49

91. Byggeliniepålæg svarer til tilintetgørelse af ejers beføjelser på det pågældende areal, dvs. regulering, mens afståelse af et stykke jord til et offentlig vejanlæg, svarer til ekspropriation.

Synspunktet ved kriteriet **generelt-konkret**⁹² er, at et indgreb, der kan karakteriseres som generelt, må opfattes som regulering, mens indgreb, der kan karakteriseres som konkret, må opfattes som ekspropriation. Bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven illustrerer begge yderpunkter, idet konkrete fredninger⁹³, der er pålagt ved kendelse, sker mod erstatning, mens de generelle reguleringer, såsom strandbeskyttelseslinier, gennemføres uden erstatning.

Der lægges også vægt på **begrundelsen**⁹⁴ for indgrebet, f.eks. i form af sundheds- eller livsfare. Det offentliges afværgelse af en samfundsskadelig ejendomsudnyttelse, f.eks. forbud mod benyttelse af sundhedsfarlige eller brandfarlige boliger, vil således som udgangspunkt føre til, at rådighedsindskrænkningen ikke kan betragtes som ekspropriation. Ligeledes må "påregnelig" regulering tåles, dvs. vedkommende må forudse, at der som følge af samfundets udvikling pålægges udvidet regulering af hensyn til almenvellets tarv.

Ved **intensitetskriteriet**⁹⁵ lægges der vægt på indgrebets "følelighed". Rammer indgrebet føleligt hårdt, betragtes det som ekspropriation. I modsat fald må det tåles som regulering. Kriteriet kommer til udtryk i nyere lovgivning om udnyttelse af fast ejendom, idet erstatningen visse steder er sikret, eventuelt i form af overtagelse, når et indgreb rammer særlig hårdt. Eksempelvis kan en ejendom efter planlovens § 48 forlanges overtaget af kommunen, såfremt ejendommen i en lokalplan er udlagt til offentlig formål, og ejendommen på grund af den pågældende bestemmelse ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig og forsvarlig måde. Indgreb, der er begrundet i hensynet til at afværge eller forebygge forurening⁹⁶ fra en fast ejendom, er i almindelighed ikke ekspropriative.

Om et ejendomsindgreb er ekspropriation eller erstatningsfri regulering, kan ikke altid afgøres ud fra et enkelt af de foroven beskrevne kriterier, men må bero på en samlet vurdering. Det er derfor nødvendigt for kommunerne i hvert enkelt tilfælde at foretage en vurdering af, om udlægning af byomdannelsesområde vil kunne have karakter af ekspropriation og dermed udløse erstatningskrav fra de

92. Friis Jensen i Basse, 2001, s. 50

93. Fredninger er et konkret indgreb mod en ejendom, der indebærer væsentlige begrænsninger i adgangen til at udnytte den, jf. NBL § 38.

94. Friis Jensen i Basse, 2001, s. 51

95. Friis Jensen i Basse, 2001, s. 52

96. Et påbud til en forurenende virksomhed om at nedbringe forurening eller eventuelt helt at indstille den forurenende virksomhed, jf. MBL §§ 41 og 42, udløser som udgangspunkt ikke krav på erstatning, idet pligten hertil påhviler den, der forårsager forureningen, jf. MBL § 4. Kun for indgreb i henhold til MBL §§ 23 og 24 er erstatning hjemlet i lovens §§ 62 og 63.

pågældende virksomheder i området. Det vil således være den enkelte kommune, der må bære risikoen for, at deres vurdering heraf er korrekt. Dermed risikerer den pågældende kommune at skulle udrede store erstatningssummer, såfremt det efterfølgende viser sig, at en beslutning om udlægning af byomdannelsesområde alligevel har haft karakter af ekspropriation.

Kommunerne har dermed i ekspropriationsmidlet et særdeles kraftig virkemiddel især til fjernelse af private interesser, som står i vejen for en forestående realisering. Anvendelse af ekspropriationsmidlet er dog begrænset af, at virkemidlet kan være økonomisk krævende.

3.4 Offentligheden

Efter lovgivningen, særligt som denne er justeret med henblik på at opfylde Århus-konventionen, og praksis, inddrages borgerne i stort set alle beslutningsprocesser, hvis udfald kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Tilsvarende sker der en inddragelse af offentligheden i forbindelse med forskellige former for planlægningsvirksomhed og politikformulering i medfør af især plan- og miljølovgivningens regler. Også på områder, der ikke reguleres i substansen af plan- og miljølovgivningen, men af regler for andre sektorer, inddrages offentligheden i planer m.v., der har væsentlig betydning for miljøet.

Formålet med reglerne om offentlighed er at sikre indsigt og medansvar hos alle de aktører, der gennem deres adfærd direkte eller indirekte er med til at påvirke udviklingen.⁹⁷ Offentlighedens generelle adgang til viden om, og til at deltage i, sagsbehandlingen vedrører projektoffentlighed og partshøring såvel som adgangen til klagesystemet, der vil blive behandlet i det efterfølgende.

Projektoffentlighed

Projektoffentlighed betegnes også som fremlæggelsesoffentlighed. I lovgivningen findes bestemmelser om pligt til offentlig fremlæggelse, før afgørelsen træffes. Hovedområdet er dog planer, der regulerer anvendelsen af arealer. I forhold til byomdannelsen er det især kommuneplaner, kommuneplantillæg samt lokalplaner der er af betydning.

97. Basse og Olsen i Basse, 2001, s. 345

En region-, kommune- og lokalplan tilvejebringes efter reglerne i PL kapitel 6 – herunder med krav om inddragelse af offentligheden. I modsætning til proceduren for region- og kommuneplaner kræves der ikke en forudgående offentlighed i form af indkaldelse af idéer og forslag vedrørende lokalplaner. Men et vedtaget planforslag skal offentliggøres med mindst otte ugers frist for fremsættelse af indsigelser, jf. PL § 24. For lokalplanforslag gælder særligt, at der skal ske en særskilt, skriftlig underretning af ejere, lejere og brugere af ejendomme, der er omfattet af forslaget, samt af andre ejere, lejere og brugere, for hvem forslaget kan have væsentlig betydning, jf. PL § 26. Kommunalbestyrelsen er dog ikke forpligtet til at tage udtrykkeligt stilling til den enkelte indsigelse og særskilt begrunde, hvorfor disse ikke tages til følge.

Partshøring

Ved enkeltafgørelser efter planloven, miljøbeskyttelsesloven m.m. er det de almindelige regler om partshøring i forvaltningsloven, der finder anvendelse. Reglerne om partshøring har til formål at sikre, at sagens parter får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres. Denne ret for parten til at få lejlighed til at pege på misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i det foreliggende materiale medvirker til at sikre, at myndighedernes afgørelser træffes på det bedst mulige, faktiske grundlag.

Definitionen af en part er herefter alle, som har en *væsentlig og individuel interesse* i sagens afgørelse, og afgrænsningen af den relevante personkreds beror således på de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag. Forvaltningslovens partsbegreb omfatter efter Vejledningen om forvaltningsloven, pkt. 50, ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig interesse i sagens afgørelse. I tvivlstilfælde lægges der vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nær denne interesse er knyttet til sagens udfald. At interessen skal være individuel betyder, at interessen ikke er af mere almen karakter, men at sagen har retlige eller faktiske, herunder økonomiske konsekvenser, for den pågældende eller en bestemt personkreds. Er der ikke en direkte virkning for den pågældende, er der normalt ikke grundlag for partsstatus.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, har særlig betydning for sager indenfor miljøretten, hvor kredsen af parter kan være meget omfattende. Der kan eksempelvis forekomme tilfælde, hvor en afgørelse, der umiddelbart kun retter sig til en enkelt (juridisk) person, efter omstændighederne kan have betydelige virkninger i forhold til andre. En del af denne personkreds

vil undertiden have en så væsentlig interesse i sagen og dennes udfald, at de må anses for omfattet af den almindelige forvaltningsret og dermed forvaltningslovens partsbegreb. I sådanne tilfælde kan myndigheden undlade at foretage partshøring af disse personer, forinden den pågældende afgørelse træffes, hvis forelæggelsen af oplysningerne vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder. Indgives der af en klageberettiget klage over afgørelsen, vil den pågældende være part i forvaltningslovens forstand, og vil endvidere være således identificeret, at undtagelsen i § 19, stk. 2, nr. 5 ikke længere kan anvendes. Hovedreglen om partshøring vil derfor gælde i forhold til den pågældende i forbindelse med klageinstansens behandling af klagesagen, jf. Vejledningen om forvaltningsloven.

Klageberettigelse

Det er et uafhængigt Naturklagenævn under Miljøministeriet, der behandler klagesager efter planloven⁹⁸. Naturklagenævnets mulighed for at behandle klager over afgørelser efter planloven afhænger af hvilken type afgørelse der klages over.⁹⁹ Landzoneafgørelser, afgørelser om ekspropriation og tilladelse til påbegyndelse af et VVM-pligtigt anlæg kan påklages til Naturklagenævnet, uanset hvad der begrunder klagen, og hvad der nærmere klages over. Ved planmyndighedernes øvrige afgørelser efter planloven kan Naturklagenævnet kun behandle retlige spørgsmål, det vil sige alle spørgsmål om forståelsen af loven og de med hjemmel i loven udstedte retsfor skrifter og planer. Påklages kan også spørgsmål om overholdelse af forvaltningslovens krav samt om sædvanlige forvaltningsretlige principper, herunder magtfordrejning og inhabilitet. Man kan derimod ikke klage over planens indhold. Det er et politisk ansvar, som er placeret hos de folkevalgte råd. I ekspropriationssager kan kommunens afvejning af de forskellige hensyn dog også prøves ved Naturklagenævnet.

Miljøministeren og enhver med en retlig interesse i sagens udfald kan klage, jf. PL § 59, stk. 1. Udtrykket retlig interesse defineres imidlertid ikke, men i relation til reglerne om planers tilvejebringelse samt indhold, og i relation til reglerne om lokalplanpligt, anses i praksis en ganske vid personkreds for klageberettigede. En tilknytning til det pågældende lokalområde som grundejer, beboer, arbejdstager

98. Klagesager efter miljøbeskyttelsesloven behandles af Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen samt Miljøklagenævnet afhængigt af klagens indhold.

99. Sidestillet med afgørelser er efter omstændighederne principitilladelser eller forhåndstilsagn, der må anses for bindende for den kommunale myndighed.

eller erhvervsdrivende anses således normalt for tilstrækkeligt. Denne opfattelse af klageberettigelsen støttes navnlig på den vægt, loven tillægger offentlighedens inddragelse i planlægningen. Desuden kan landsdækkende foreninger og organisationer, som har til hovedformål at beskytte natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen, klage, jf. PL § 59, stk. 1.

Såfremt der klages rettidigt over en landzonetilladelse eller en ekspropriationssafgørelse, har klagen opsættende virkning. Det betyder at afgørelsen ikke må udnyttes, før klagen er afgjort, medmindre Naturklagenævnet bestemmer andet. Andre klager har normalt ikke opsættende virkning, men udnyttelsen af afgørelsen sker på eget ansvar, da Naturklagenævnet kan ændre afgørelsen. Naturklagenævnet kan dog give en klage opsættende virkning.

Naturklagenævnet kan som rekursinstans ophæve ugyldige planer og afgørelser, ligesom det kan stedfæste de påklagede afgørelser eller planer. Er der meddelt en uhjemlet dispensation, eller foreligger der på anden måde en ugyldig beslutning, vil der i en klagesag vedrørende et projekt, der er gennemført på grundlag af dette, dog kunne ske stedfæstelse ud fra en vurdering af adressatens indrettelsesbehov, hvis dette må antages at være foreneligt med planlægningsmæssige hensyn. Naturklagenævnets afgørelser kan indbringes for domstolene. En sådan retssag skal være anlagt inden seks måneder.

3.5 Sammenfatning

Arealanvendelsen reguleres fortrinsvis restriktivt, det vil sige planlægningen nøjes med at sætte nogle rammer for udviklingen i det fysiske miljø, således at det sikres, at såfremt der sker en udvikling, sker denne i overensstemmelse med de fysiske planer – i modsat fald hindres den.

Der er ingen tvivl om, at de kommunale implementeringssikrende virkemidler er tilstrækkelige til at hindre stort set ethvert byggeprojekt, der måtte være politisk uønsket. På den anden side er den eneste mulighed, en kommune har for med sikkerhed at få realisering til at ske på rette tid og sted, at kommunen selv iværksætter planlagt omdannelse med kommunale pengemidler. Men i de fleste tilfælde er realiseringen fundamentalt afhængig af den private sektor.

Afhængighed aktørerne imellem medfører, at forhandlingen som virkemiddel er et yderst væsentlig faktor i realiseringen af en byodmannelse. Aktørernes kunnen til at forhandle ved brug af ressourcer de hver især har, kan derfor være afgørende

for, hvorvidt deres interesser bliver varetaget.

Planløsningsforslaget, som aktørerne forhandler sig frem til, skal stå sit prøve i en åben og demokratisk proces, hvor beslutningsgrundlag og løsningsforslag kan påvirkes gennem reglerne om offentlighed. Offentlighedsreglerne er indrettet således, at de giver grundejerne, naboerne og andre mulighed for at gøre indsigelse mod planforslaget, med henblik på at fremme egne interesser. Det hører dog med i billedet, at kommunalbestyrelsen ikke er forpligtet til at tage udtrykkeligt stilling til den enkelte indsigelse og særskilt begrunde, hvorfor disse ikke tages til følge. Selv om løsningsforslagene vedtages endeligt af den udarbejdende myndighed er der mulighed for at klage over retlige og processuelle spørgsmål, ligesom der kan klages over afgørelser i enkeltsagsbehandlingen.

Kommunen kan også anvende mere ensidige midler til fremme af en byomdannelse. Til reduktion eller fjernelse af eventuelle miljømæssige gener fra bl.a. eksisterende virksomheder kan kommunen anvende påbud og forbud, og på den måde forberede et område til eksempelvis boligbebyggelse. Findes der private interesser i området, som står i vejen for en forestående realisering, kan kommunen ekspropriere interesserne væk ved anvendelse af ekspropriationsapparatet.

4. Case 1: Esbjerg Havn

For at få en fornemmelse af, hvad omdannelsen af Esbjerg Havn handler om, vil byen Esbjerg, Esbjerg Havn og lidt af dens historie blive præsenteret. Desuden vil vi præsenterer et samlet billede af hele omdannelsens forløb fra start til slut, inden vi belyser de centrale aktører, deres interesser og de anvendte virkemidler. Kapitlet vil afsluttes med et diskussionsafsnit der lægger til grund for den efterfølgende konklusion.

I forbindelse med dataindsamling til casestudiet er der foretaget et interview med Steen Hansen, Senior afdelingschef – Transport, Danbor Service A/S. I den videre tekst vil vi refererer til Steen Hansens udtalelser fra interviewet ved angivelse af initialerne SH, hvor ikke andet er angivet.

4.1 Processen

Tusindvis af danskere har startet deres rejse til England fra Esbjerg Havn, men i dag er der ikke så mange passagerer, samt er godsmængden reduceret, og derfor er terminalbygningen blevet overflødig. Stor var glæden derfor både hos DFDS og Esbjerg Havn, da der kom en mand og sagde: "Jeg har en idé til, hvad man kan gøre med grunden! Jeg vil bygge et hus, og ikke nok med det, jeg vil bygge Danmarks højeste hus på havnen."

Så startede balladen for alvor. "Stop!", sagde virksomhederne, der i forvejen lå på havnen i Esbjerg. "Det her vil begrænse vores muligheder i fremtiden", sagde de og gik på barrikaderne. Historien, som vil blive belyst i det følgende handler om et erhvervsslagsmål på havnen i Esbjerg.

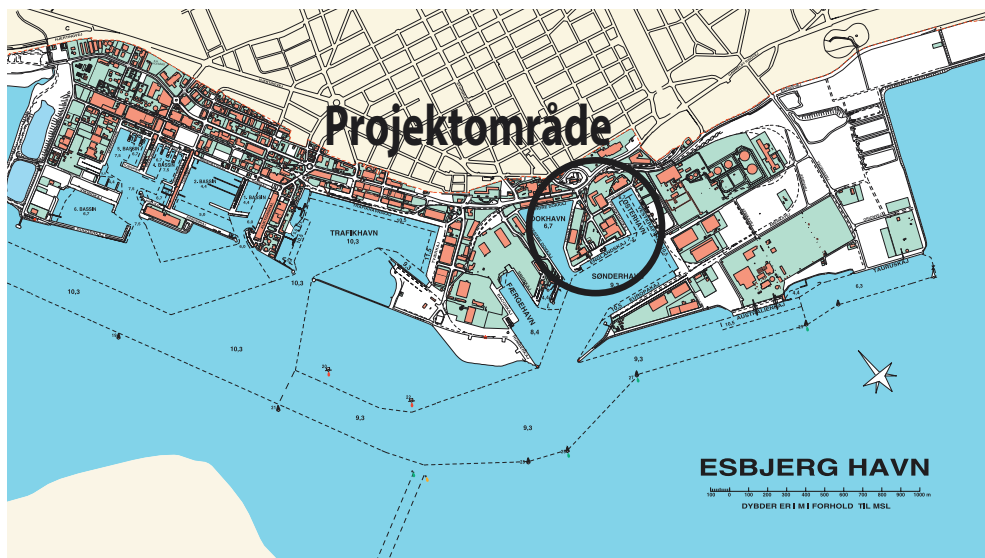
Historien om Danmarks højeste hus

Sydvestjyllands hovedstad Esbjerg ligger i Skads Herred, Ribe Amt. Esbjerg har siden 1965 været landets femte største by og har siden bibeholdt denne status. På dette tidspunkt boede der ca. 56.100 personer i Esbjerg – i dag bor der ca. 85.000. Esbjerg ligger ved Vadehavet og bliver benævnt som "Danmarks port mod vest". Denne særlige geografiske placering "Byen ved havet" har haft stor betydning for byens udvikling. Vigtigheden af havnen for byen belyses af selve bynavnet

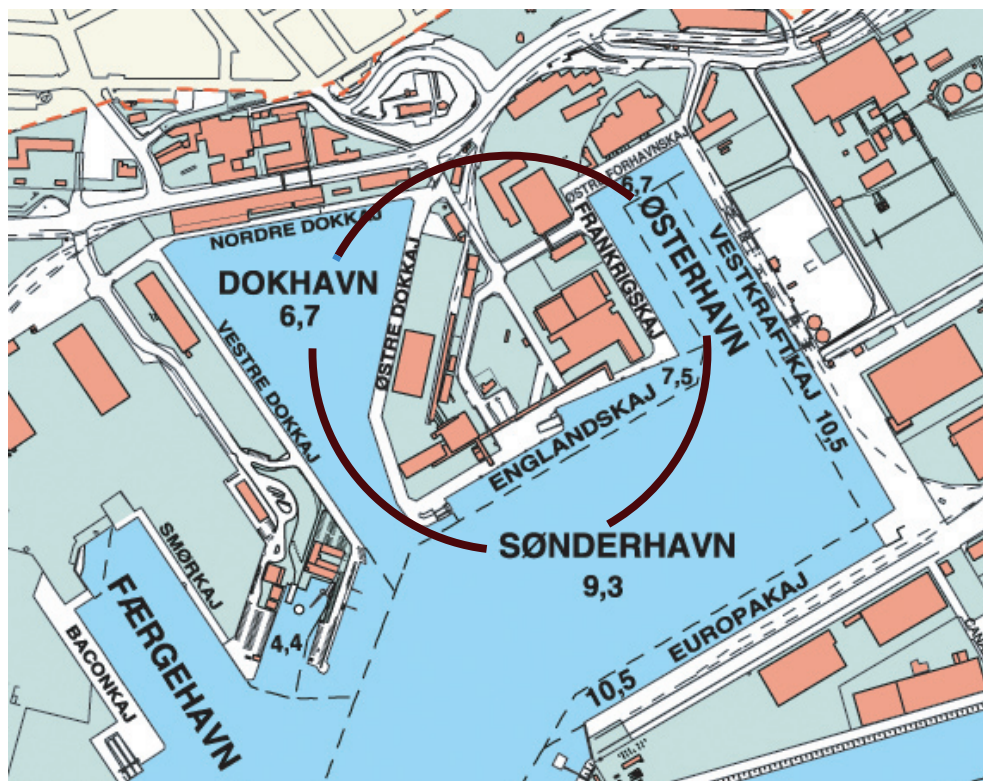
Esbjerg - 1502 Eysbergh – “Bakken hvor man sætter madding på kroge”.¹⁰⁰

Den nuværende Dokhavn, der er Esbjerg Havns ældste del, stod færdig i 1878. Dokhavnen er noget helt særligt for Esbjerg. For det første udgør den historisk set Esbjerg Havns vugge, og for det andet er der tale om Danmarks eneste dokhavn. Siden er Esbjerg Havn blevet udbygget betydeligt, men Dokhavnen udgør stadig et værdifuldt kulturmiljø. For det første afspejler Dokhavnen sammenhængen mellem by og havn. For det andet rummer området en række bygninger af høj bevaringsværdi.

De fem største danske havne, herunder Esbjerg Havn, har i perioden 1992-2002 øget omsætningen fra 60% til 82% af den samlede tonnage. Væksten forventes at fortsætte. Esbjerg Havn påregner således i de nærmeste år en årlig vækstrate på 5% primært inden for stykgods, trailere og containere. Udviklingen har samtidig givet en hurtigere omsætning af gods over kaj og kortere ophold for skibene med et reduceret behov for kajplads som resultat.



Figur 4.1 Esbjerg Havn



Figur 4.2 Dokhavn

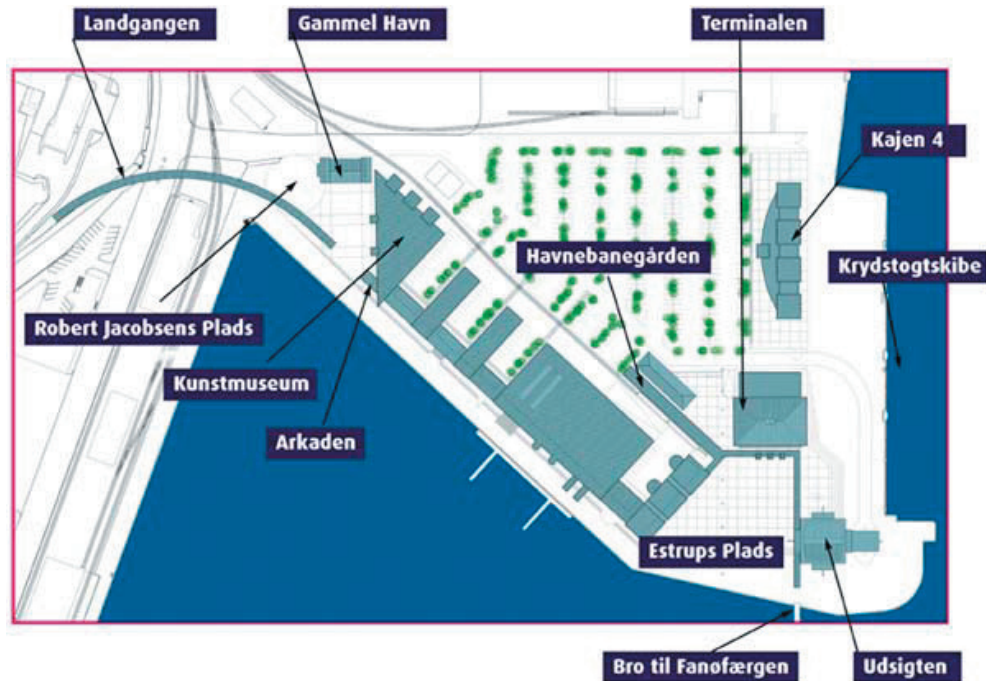
Den netop gennemførte omlægning af DFDS færgetrafik til England fra Dokhavnen, og Sønderhavn til Færgehavnen, giver mulighed for nye aktiviteter på det areal, som DFDS har rømmet. Godskajerne i selve Dokhavnen er siden primært benyttet til korn/foderstofvirksomhed. Herudover tjener Dokhavnen i dag primært følgende formål: Oplægningsplads for Marinehjemmeværnet og Scanlines, kajplads for Svitzer's slæbebåde og Esvagts vagtskibe, anløbsplads for specialfartøjer samt officielle skibe og endelig offshorerelateret omsætning for Esbjerg Offshore Base.

"Dokken" fødes

Gennem en periode på mere end et år har Esbjerg Havn imidlertid ikke fundet muligheder for nye havnerelaterede aktiviteter på Dokhavnen. Esbjerg Havn har derfor besluttet at udleje arealet til et ikke-havnerelateret formål, projektet Dokken, på nærmere forudsætninger, bl.a. at de eksisterende virksomheder ikke må generes af den ændrede anvendelse.

Mandag den 13. januar 2003 blev Esbjerg Havnebestyrelse og Esbjerg Byråd samt resten af offentligheden præsenteret for planerne for det største, samlede anlægsarbejde i Esbjergs historie: Projekt "Dokken". Bag planerne stod projektudviklingselskabet Pedersen Group i Esbjerg ved direktør Bjarne Pedersen – kendt for etablering af indkøbscentret City Nord i Esbjerg samt det nye projekt Skjern Å Centret.

Dokken vil bl.a. komme til at bestå af et center med detailhandel, liberale erhverv, kontorer, udstillingsvirksomhed, kongresfaciliteter og et hotel med plads til 200-250 værelser. Hotellet skal etableres i et 125 meter højt tårn, der med sine 33 etager bliver Danmarks højeste bygning. Tårnet betegnes i skitseprojektet som "Udsigten" – se figur 4.3 – og vil først senere få sit endelige navn.



Figur 4.3 Skitseprojektet "Dokken"¹⁰¹

101. www.dokken-esbjerg.dk, d. 4. maj 2004

Dokken-projektet ønskes placeret på en del af det gamle havneområde Dokhavnen. Området har indtil for kort tid siden været anvendt i forbindelse med DFDS passagertrafik til og fra England. Herefter har den lokale entreprenør købt de eksisterende bygninger for 12 millioner kr. Arealet ejes af Esbjerg Havn, som har udlejet foreløbig ca. 16.400 m² til den lokale entreprenør med mulighed for senere udvidelser, inden for det samlede område på 28.000 m², i takt med projektets realisering.



Figur 4.4 Visualisering af Dokken¹⁰²

102. Forslag til lokalplan nr. 460, 2003, s.1

I den skitserede form – se figur 4.3 – overstiger Dokken-projektet 40.000 etagemeter fordelt på nybyggeri, ombygning og tilpasning af eksisterende bygninger, til projektet, der har været anvendt til skibsfart og andre maritime formål.¹⁰³ Herudover kommer projektet til at bestå af to pladser samt parkeringshuse og parkeringspladser.¹⁰⁴ Projektet kommer til at omfatte en række større og mindre bygninger, der placeres langs et overdækket gangstrøg. Det samlede projekt vil bestå af de bygninger og anlæg, der er vist på figur 4.3 og 4.4. Investeringen ventes at nærme sig 700 mio. kr. Investorerne er dog ikke fundet endnu.



Figur 4.5 Dokhavnen i dag [eget foto]

103. Bl.a. Gammel Havn, Terminalen og Havnebanegården.

104. VVM-redegørelse, 2003, s. 7

Pedersen Group introducerede Dokken-projektet til offentligheden som en løsning på byens mangeårig problem, nemlig at binde byen og havnen sammen uden at påvirke de eksisterende virksomheder på havnen. Projektidéen blev støttet af en enig havnebestyrelse, samt byrådet som også var positive over for idéen.

På det politiske topniveau i kommunen havde man længe snakket om, at binde byen og havnen sammen, og derfor var Bjarne Pedersens idé ikke helt ved siden af. Det fremgik også som et politisk mål i den gældende kommuneplan, at der skulle arbejdes for, at Esbjerg, gennem en naturlig sammenhæng mellem by og havn, ville komme til at fremstå som en aktiv og attraktiv havneby, hvor havnemiljøet og bymidten opleves som en integreret helhed.

Ganske naturligt var borgmesteren og det samlede byråd ved at dåne af begejstring, da de blev præsenteret for projektet. Projektet ville nemlig ikke koste kommunen en krone. Tværtimod så bystyret frem til betydelige følgeindtægter. Derudover så byrådet projektet som et signal til omverdenen om, at Esbjerg i fremtiden skulle agere som Vestjyllands hovedstad, og at Esbjerg og Vestjylland også i fremtiden har tænkt sig at spille en betydelig rolle i den regionale erhvervspolitik. Den politiske velvilje var i hvert fald på plads, og udarbejdelse af det nødvendige plangrundlag – regionplantillæg med den dertil hørende VVM-redegørelse, kommuneplantillæg samt lokalplan – blev øjeblikkeligt sat i gang.

Plangrundlag

Ribe Amt fremlagde et regionplantillæg med tilhørende VVM-redegørelse for Dokken, mens Esbjerg Kommune samtidig udarbejdede et forslag til kommuneplantillæg og lokalplanforslag for området. I lokalplanen blev der forudsat, at planens virkeliggørelse ikke vil betyde reducerede aktivitetsmuligheder på de tilstødende havnearealer, hverken de nuværende eller fremtidige aktiviteter.

I regionplantillægget redegjorde amtet for de miljømæssige forhold, herunder for både det nye projekts miljømæssige konsekvenser for omgivelserne, og for omgivelsernes forventede påvirkning af Dokken. Formålet var at belyse, om det er acceptabelt at placere Dokken på den ønskede lokalitet.

Amtet konkluderede, at Dokken samlet set ikke ville give anledning til begrænsninger af aktiviteterne i havneområderne omkring Dokken. Det anføres dog, at det ikke kunne udelukkes, at der over tid ville blive afdækket specielt støj-mæssige overskridelser fra omkringliggende virksomheder, der kunne give

anledning til klager. Regionplantillægget fastsatte derfor en retningslinie om, at der skulle sikres et passende lavt indendørs støjniveau i bygninger, der tænkes anvendt til overnatning.

På baggrund af regionplantillægget og VVM-redegørelsen har kommunen udarbejdet forslag til kommuneplantillægget og lokalplanen, hvori der skabes grundlag for at området ved Dokhavnen kan anvendes til center- og erhvervsformål.

Planer om "Dokkens" begravelse

Ikke alle med tilknytning til havnen har imidlertid været lige begejstret ved udsigten til at få et stort hotel-, kontor- og butikcenter placeret midt i en af landets travleste erhvervshavne. Blandt de skeptiske er arbejdsgivere og arbejdstagere på havnen. De frygter, at de nye hotelplaner kommer til at gå ud over aktiviteterne på havnen. De frygter, at der vil komme restriktioner og begrænsninger, som kommer til at koste arbejdspladser, hvis der pludselig bliver bygget et højhushotel midt mellem virksomhederne på havnen. Og når først hotellet er etableret, vil hensynet til kunder og mennesker gå foran hensynet til industrien. Og netop derfor skulle projektet begraves, før det blev født.

Der gik dog lidt tid i begyndelsen, inden det rigtigt gik op for de omkringliggende virksomheder, at man virkelig mente at gennemføre projektet. Men modstanden steg efterhånden, og man hørte mere og mere til virksomhedernes utilfredshed omkring projektet i pressen. Igennem den lokale dagspresse blev lokalsamfundet langsomt bekendt med striden på havnen. Myndighederne fik utilfredsheden at føle, igennem de indsigelser virksomhederne fremsatte til planerne, der var i offentlig høring fra 1/10-2003 til 28/11-2003. Endeligt blev Dokken-sagen landskændt, da DRTV's Pengemagasinet i februar måned viste udsendelsen omkring slagsmålet på Esbjerg Havn.

Al den mediedækning resulterede i, at den politiske konsensus i Esbjerg Kommune begyndte at vakle. I marts 2004 blev Danmarks højeste byggeprojekt indtil videre stoppet af et flertal i Esbjerg Byråd. Socialdemokraterne ville nemlig ikke stemme for hotelprojektet Dokken, før der var udarbejdet en masterplan for samtlige havnearealers anvendelse, herunder en tilbundsående undersøgelse af konsekvenserne for beskæftigelsen på Esbjerg Havn.

Beslutningen om realiseringen af Danmarks højeste bygning er dermed blevet udsat, indtil en masterplan for havnen er blevet udarbejdet, og undersøgelsen for beskæftigelseskonsekvenser er blevet foretaget. Uagtet om byrådet, efter

udarbejdelsen af masterplanen, vedtager lokalplanforslaget for Dokken-projektet endeligt eller ej, vil dele af projektet blive gennemført. Alt hvad der er godkendt som havnerelateret virksomhed, kan nemlig også realiseres efter den gældende lokalplans bestemmelser.

4.2 Aktørerne og deres interesser

Fortalerne og modstanderne af Dokken-projektet, der har skabt denne bypolitiske proces, illustrerer bypolitik, i dens fulde kompleksitet, idet flere meninger og interesser er på spil på samme tid. Fælles for alle involverede aktører er, at de bor i byen, og vil dens bedste – også projektmageren.

Siden Dokken-projektet er blevet offentliggjort i starten af 2003, har flere aktører været involveret i sagen. Det er både politikere, planlæggere, en privat projektmager, foreninger samt borgere. Selvom de alle har forskellige baggrunde, har de dannet forskellige former for relationer med eller mod hinanden og haft forskellige grunde til at involvere sig i sagen om Dokken-projektet. Det er dette mylder af deltagere der vil blive skabt et overblik over i dette afsnit.

Bjarne Pedersen og Pedersen Group

Projektmager Bjarne Pedersen, der er indehaver af entreprenørselskabet Pedersen Group, er idémanden og en af de drivende kræfter i projektet. Selskabet har særligt specialiseret sig i udvikling af ejendomsprojekter inden for især detailhandel, oplevelsescentre og domicilbyggerier til kontorformål.¹⁰⁵ Ud over Dokken er selskabets hovedværker City Nord i udkanten af Esbjerg samt Skjern Å Centret ved Skjern. Projekt Skjern Å Centret er imidlertid blevet stoppet af et enigt byråd i Ølgod, der betragter centret som en dårlig idé.¹⁰⁶ Selskabet opererer lokalt, og beskæftiger sig derfor hovedsageligt med projekter indenfor Esbjerg og dennes opland.

Bjarne Pedersen, som både er entreprenør og developer, formår dog ikke at rejse 700 mio. kroner selv, og skal derfor ud og finde investorer til Dokken-projektet. Ifølge hans firmas regnskaber er der kun et beskedent overskud på regnskabet.¹⁰⁷ Han ser dog store muligheder i området: *”Dokken-projektet skal bringe byen*

105. www.pedersengruppen.dk, d. 30. maj 2004

106. Jydske Vestkysten, d. 12. maj 2004

107. DRTV, d. 5. februar 2004

og havnen et stort skridt videre. Både politikere og befolkning savner noget, der virkelig gør en forskel. Vi skal agere som Vestjyllands hovedstad og gøre det attraktivt for virksomheder og beslutningstagere i det øvrige Danmark at samarbejde med os. Med dette projekt kan vi tilbyde nye typer af virksomheder hidtil uopnåelige domicilmuligheder.”¹⁰⁸ Han konstaterer endvidere, at beliggenheden er unik, fordi arealet er så stort, at byggeriet ikke kommer i karambolage med de eksisterende industriaktiviteter på havnen.¹⁰⁹ *”Personligt ser jeg det som ”projektet” i mit liv. Det er en enestående chance for at få lov til at lave sådan et projekt på det historiske sted her i byen,”* udtaler Bjarne Pedersen.¹¹⁰

Bjarne Pedersen har afleveret projektidéen på det kommunalpolitiske bord, og har siden ikke selv været involveret i sagens konflikter i særlig stor grad. Han undrer sig dog over socialdemokratiets bremseklods: *”Vi har den holdning, at vi ikke kan bidrage med mere. Alt er undersøgt, uden der er problemer, mere kan vi ikke gøre,”* fastslår Bjarne Pedersen. Men uagtet om politikerne i Esbjerg åbner for ikke-havnerelateret virksomheder i Dokhavnen eller ej, vil dele af projektet blive gennemført: *”Skulle byrådet sige nej, så har vi stadig bygningerne og arealerne. Alt, hvad der er godkendt som havnerelateret virksomhed, vil blive gennemført,”* understreger Bjarne Pedersen.¹¹¹ Det betyder, at hotellet med Danmarks højeste bygning ikke opføres ved Englands kajen, ligesom projektet bliver uden nye caféer og restauranter. Til gengæld er der ingen hindring i vejen for etablering af kontorfaciliteter og andre erhvervsaktiviteter på området.

Esbjerg Kommune

Esbjerg Byråd har været positive over for idéen, og den politiske velvilje har også været på plads, forsikrer Esbjergs borgmester Johnny Sættrup (V): *”I de senere år har der været flere og flere røster fremme om at skabe sammenhæng mellem byen og havnen. Dette projekt er unikt, fordi det løser denne opgave uden at forstyrre havnens øvrige liv. Jeg er sikker på, at Dokken vil få meget stor betydning for Esbjergs fremtid – og betydning for regionen som sådan.”*¹⁰⁸

I Esbjerg Byråd er det Venstre, der sidder ved magten med Johnny Sættrup som borgmester.¹¹² Borgmesteren har under hele sagsforløbet været meget stor

108. Erhvervsbladet, d. 21. januar 2003

109. Jyllands Posten, d. 28. januar 2003

110. DRTV, d. 5. februar 2004

111. Jydske Vestkysten, d. 20. februar 2004

112. Sammensætningen af byrådet: V-10, A-9, F-3, C-2 og O-1

fortaler for projektidéen. Han bakkes fuldt op af sine partifæller i byrådet, hvilket bl.a. fremgår af Venstres viceborgmester Birthe Rasmussens udtalelse, hvor hun udtaler, at virksomhederne jo bare kan flytte til Fredericia hvis ikke de kan være der på grund af Dokken.¹¹³

I byrådet har der været positive forventninger til projektet, bedyrede borgmesteren. *"Vi ved, at når Bjarne Pedersen går i krig med noget, så mener han det alvorligt. Og vi håber da, det kan lade sig gøre. Byrådet er blevet præsenteret for planen, og vi er meget begejstrede. Vi er indstillet på, at stille hele plangrundlaget til rådighed for Pedersen Gruppens projekt"*, udtaler Johnny Sættrup.¹¹⁴

Planforslagene blev også udarbejdet og sendt ud i offentlig høring. Under offentligheds perioden indkom 28 indsigelser, primært fra de omkringliggende virksomheder. I mellemtiden steg også Dokken-projektets presseomtale, og især virksomhedernes utilfredshed blev der skrevet meget om. Sagen nåede nye højder, da DRTV lavede et indslag om slagsmålet på Esbjerg Havn i Pengemagasinet, og udsendte den på landsdækkende TV. Dette faldt bestemt ikke i god jord hos de kommunale topfolk, jf. SH.

"Hvis det koster arbejdspladser, bliver dette projekt ikke til noget!" Så klart udtrykte Esbjergs borgmester, Johnny Sættrup sig, da han blev presset af Pengemagasinet journalister til at forholde sig til de måske 620 nye arbejdspladser, som man ville flytte hertil fra andre steder i byen, i forhold til risikoen for at miste 7.000 arbejdspladser på Esbjerg Havn. *"Det var hårdt for borgmesteren at sige sådan, for han var begejstret for tanken om Dokken-projektet"*, skrev Vejle Amts Folkeblad.¹¹⁵

I marts 2004 er Danmarks højeste byggeprojekt indtil videre blevet stoppet af et flertal i Esbjerg Byråd. Socialdemokraterne i Esbjerg Byråd vil nemlig ikke stemme for hotelprojektet Dokken, før der er udarbejdet tilbundsående undersøgelse af konsekvenserne for beskæftigelsen på Esbjerg Havn. Kravet støttes af Dansk Folkeparti, og dermed har borgmester Johnny Sættrup (V) foreløbig ikke flertal for at åbne for Dokken. *"Vi er meget betænkelige ved, hvilke konsekvenser et hotelprojekt vil få for indtjening og beskæftigelse på havnen på langt sigt"*, udtaler socialdemokraternes gruppeformand John Schmidt. Dermed

113. www.soc-esb.dk/A-NYT/A-NYT%202004-2%20-%20web.pdf, s. 9, d. 1. juni 2004

114. Jyllands Posten, d. 28. januar 2003

115. Vejle Amts Folkeblad, d. 6. februar 2004

lytter socialdemokraterne nu til den kritik, der igennem lang tid har lydt fra de store offshorevirksomheder på Esbjerg Havn. Socialdemokraterne kræver både en såkaldt Masterplan for havnens fremtid og en selvstændig undersøgelse af fordele og ulemper for beskæftigelsen, hvis Dokkenprojektet gennemføres. *“Vi mener, at det grundlag vi har nu, er for spinkelt. Og derfor mener jeg ikke, vi kan deltage”*, udtaler John Schmidt.¹¹⁶

Byrådets uenighed har dog ikke sat en stopper for hele Dokken-projektet. Pedersen Group har tilladelse til at gå i gang med de dele, der bl.a. handler om firma-domiciler og modernisering af den eksisterende restaurant. Så hvis han vælger det, bliver det et beskåret projekt i forhold til, at Esbjerg kunne være blevet Jyllands nye conferencecenter, udtaler Johnny Søttrup. Han er bestemt ikke så begejstret for denne løsning, idet han mener, at Esbjerg risikerer at miste meget med et halvt Dokken-projekt. *“Et halvt projekt, som hverken er fugl eller fisk, og som byen slet ikke får den glæde af, man havde håbet på.”* Det bemærker Esbjergs borgmester Johnny Søttrup, som konsekvens af, at socialdemokraterne og Dansk Folkeparti kaster grus i maskineriet for Dokken-projektet.¹¹⁷

Esbjerg Havn A/S

Det var Esbjerg Havns bestyrelse, der i sin tid indstillede til politikkerne, at projekt Dokken skulle sættes i gang dog under forudsætning af, at virksomhederne på havnen ikke generes. De har, som ejer af havnen, både udlejet Dokken-arealet og solgt de dertil hørende bygninger til Pedersen Gruppen. Esbjerg Havn A/S er endvidere en kommunal selvstyrehavn¹¹⁸, det vil sige en selvstændig virksomhed, som styres af kommunalbestyrelsen. Hovedaktionærerne i Esbjerg Havn A/S er Esbjerg Kommune.

Ved de kommunale selvstyrehavne er der tale om et vist krav om *“hvile i sig selv”* med hensyn til udgiftsdækning. Havnen afskæres ikke fra at opnå et overskud men da havnen er forankret i kommunen, hæfter kommunen for de lån, som

116. Jydske Vestkysten, d. 22. marts 2004

117. www.dr.dk/nsapi.dr/regioner/zreg_newsitem.asp?thread=195447, d. 1. maj 2004

118. En kommunal selvstyrehavn ledes af en havnebestyrelse, der er valgt af kommunalbestyrelsen. Ifølge havnelovens (HL) § 9, stk. 2 har kommunalbestyrelse fuld frihed til at sammensatte havnebestyrelsen. Havnebestyrelsen er ansvarlig overfor kommunen i forbindelse med havnens drift og vedligeholdelse, der skal varetages ud fra det specielle formål – havnedrift. De beslutninger, der træffes efter HL - af kommunal- og havnebestyrelsen – vedrørende en kommunal selvstyre havn, skal være udtryk for en varetagelse af havnens interesser – og ikke almene kommunale interesser -, jf. HL § 9, stk. 4. Det er dog kommunalbestyrelsen, der har den overordnede ansvar for havnen.

havnen ikke kan tilbagebetale.¹¹⁹ Det er således også i Havnens interesse at forøge deres formue.

Ifølge Flemming Enevoldsen, bestyrelsesformand for Esbjerg Havn, har arealerne på dokken stået til rådighed i længere tid, og det har stået alle frit at leje dem, men der har ikke været mange, der har ønsket det, og ingen aktivitet i et havneområde er lige med ingen penge i havnekassen.

Havnens ledelse lægger heller ikke skjul på, at den er ved at tænke nyt: *“Vi har kun en ambition og det er at udvikle denne havn. Vi ønsker ikke at gentage det, der er sket for mange år siden, hvor Esbjerg Havn missede chancen for at blive en kæmpe container havn i Danmark”*, udtaler Flemming Enevoldsen. Denne gang er der ikke tale om en container havn, forretningsområdet er konferencer og hotel. *“Jeg tror vi var forbløffede alle sammen. Det var et fantastisk projekt, at der kommer en for mange af os ukendt person, der siger at han vil investere 700 mil. kr. i et projekt på havnen og heriblandt vil bygge Danmarks højeste bygning. Det er ikke hver dag man oplever det.”*, udtaler Flemming Enevoldsen.¹²⁰

Eftersom Dokken-sagen er begyndt at trække ud, har både bestyrelsesformanden, Flemming Enevoldsen og havnedirektøren Ole Ingrisich opfordret politikerne i Esbjerg Byråd til at fremrykke beslutningen om Dokken-projektet.¹²¹ Havnen ser dog helst, at Dokken-projektet realiseres i sin helhed. Overvejelsen har bl.a. gået på, om havnen skulle forlange en juridisk aftale for at sikre et helt Dokken-projekt.¹²²

Modstanderne

Modstanderne af projektet var dem, der dagligt færdes på havnen; arbejdsgivere og arbejdstagere. Det var hovedsageligt de omkringliggende virksomheder, der førte an i kampen mod projektet.

Modstandergruppen blev paradoksalt nok udfaldet af et kommunalt initieret arrangement. Efter Dokken-projektet blev offentliggjort, arrangerede kommunen

119. Esbjerg Havn har i år præsenteret et rekordregnskab med et overskud på 45,2 millioner kroner. Dermed har havnen på blot fire år oparbejdet en egenkapital på 116,6 millioner kroner. Det er godt det dobbelte af, hvad Esbjerg Kommune dengang i 2000 har betalt for den daværende statshavn, jf. Jydske Vestkysten, d. 25. marts 2004

120. DRTV, d. 5. februar 2004

121. Jydske Vestkysten, d. 19. februar 2004

122. Jydske Vestkysten, d. 25. marts 2004

et orienteringsmøde på Esbjerg Havn, hvor de omkringliggende virksomheder var inviteret. På mødet orienterede kommunens planlægningschef Erland Knudsen virksomhederne om projektet. *"Og da han ikke kunne tilføre mere viden, så smed vi ham ud, og talte selv videre"*, udtaler SH. Sådan dannede virksomhederne den fællesfront, der senere i forløbet satte en stopper for projektet. Gruppen fik derefter øgenavnet "Dokken-banden".

Dokken-banden har egentlig ikke daglig kontakt til hinanden. "Banden" er udelukkende dannet på grund af modstanden til projektet. Virksomhederne har et fælles mål nemlig at bibeholde deres nuværende forretningsgrundlag. *"Vi vil gerne have lov til at gøre det samme i morgen, som vi gør i dag. Vores udviklingsmuligheder skal ikke hæmmes af et hotel- og konferencecenter"*, udtaler SH. Det er den overordnede overskrift i gruppen og deres motiv til at kæmpe mod projektet.

Der er også andre aktører, med tilknytning til havnen, der heller ikke har været begejstret ved udsigten til at få et stort hotel-, kontor- og butikscenter placeret midt i en af landets travleste erhvervshavne. Blandt de skeptiske er formanden for fagforeningen Havnearbejdernes Losseklub, havnearbejder Henning Hyllested. *"Jeg kunne forstå det, hvis havnen i Esbjerg var en døende havn, som det er tilfældet med havne mange andre steder i landet. Men her i Esbjerg er der mere travlt end nogen sinde. Og jeg frygter, at de nye hotelplaner kommer til at gå ud over aktiviteterne i havnen. Der vil komme restriktioner og begrænsninger, som kommer til at koste arbejdspladser, hvis der pludselig bliver bygget et højhushotel midt mellem offshore virksomheder, containerterminaler og tung lastbiltrafik. Det støver, lugter og larmer i en travl, moderne industrihavn, og det virker forrykt at bygge et hotel her,"* siger Henning Hyllested.¹²³ Han konstaterer, at mange andre af havnens brugere og erhvervsdrivende også er imod planerne, men at der holdes lav profil for ikke i første omgang at lægge sig ud med det magtfulde havneudvalg i Esbjerg. Desuden er han fortørnet over, at planerne om at bygge et 125 meter højt hotel er kommet frem som en tyv om natten. *"Vi er en del fra havnen, som sidder med i en rådgivende komité"¹²⁴, der normalt bliver hørt om nye aktiviteter eller planer i havnen. Men der har ikke været sagt en lyd om dette projekt, før det blev præsenteret som en færdig plan for byråd og offentlighed"*, konstaterer formanden for havnens losseklub.¹²³

123. Jyllands Posten, d. 28. januar 2003

124. I den rådgivende havnekomite sidder der repræsentanter fra forskellige interesseorganisationer på havnen herunder areallejeforeningen, arbejdsgiverforeningen, arbejdstagerforeningen samt enkelte virksomheder. Danbor Service og Offshore Base m.m. sidder imidlertid ikke med i den rådgivende havnekomite, jf. SH

De eksisterende virksomheder på havnen siger nej til "Dokken" - med store bogstaver. Blandt disse virksomheder er Danmarks største, nemlig Mærsk Offshore-industrien¹²⁵ i Danmark har Esbjerg som basis-havn.

Det er ikke sikkert, det bliver tilfældet, hvis Dokken-projektet gennemføres. Andre store virksomheder på havnen er lige så klare i mælet. Virksomhederne forudser, at kombinationen af svær industri og eksklusive hotel- og kongresfaciliteter er som ild og vand. Der vil uundgåeligt komme konflikter. Og når først hotellet er etableret, vil hensynet til kunder og mennesker gå foran hensynet til industrien. Og netop derfor – udtaler erhvervsfolkene – skal projektet begraves, før det er født.

Allernærmeste nabo til havnecentret Dokken bliver Danbor Service, en AP Møller ejet offshore virksomhed, som synes, at rettidig omhu i denne sammenhæng er at slå på, at man ikke ligefrem er den bedste nabo til et hotel. *"Det er en arbejdsplads, som laver larm, vi støjer og det gør vi, fordi vi arbejder med offshore gods, stort og tungt, 400.000 tons om året. Vi arbejder i gennemsnit omkring 85 timer om ugen, og det vil sige, der er en masse overtid involveret i det. Man har påtænkt at placere et stort hotel- og kongrescenter som nabo til os, hvilket ikke er foreneligt med den aktivitet vi har 200 m fra os"*, udtaler Steen Hansen.¹²⁶ Videre udtaler SH og understreger: *"Vi siger ikke, at det her projekt er et dårlig projekt; vi siger at projektet er interessant, og den kan virkelig give Esbjerg et spark i den rigtige retning, men det er placeringen vi angriber"*.

SH tror imidlertid ikke, at Dokken-projektet bliver realiseret. *"Såfremt lokalplanen bliver vedtaget, er det ikke ensbetydende med, at han (Bjarne Pedersen red.) kan få tingen finansieret. Det vil kunne ske måske i København eller Aalborg men ikke i Esbjerg"*, udtaler SH.

Blandt dem, der har deres daglig gang på havnen, er det heller ikke svært at finde skeptikere over for Dokken-projektet. *"Det kan godt være, at selve projektet er godt, men det ligger et dumt sted. Man kunne nok have lagt det længere ud af, hvis man vil have en havudsigt. Der er plads nok derude og da den bliver så høj, vil man kunne se Fanø, hvis den så lå i Tjærborg"*, udtaler Erik Brøndberg, havnearbejder, Esbjerg Havn.¹²⁶

125. Offshore industrien beskæftiger 4-5.000 mennesker og genererer en omsætning på omkring 6-7 milliarder kroner om året til Esbjerg, jf. Vejle Amts Folkeblad, d. 6. februar 2004

126. DRTV, d. 5. februar 2004

Esbjerg er splittet med hensyn til Dokken-projektet, og det er ikke på grund af højden eller den klassiske konflikt mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. *"Det hotel kommer til at ligge midt i det hele, omringet af kemikalier, udslip af damper osv., så det bliver virksomhederne, der kommer til at flytte, når man vil trumfe sådan et byggeri igennem"*, udtaler Egon Josefsen, havnearbejder.¹²⁷

Der er altså tale om en usædvanlig alliance på havnen i Esbjerg, hvor arbejdsgivere og arbejdstagere har slået pjalterne sammen i modstand mod Dokken-projektet. Esbjergs Offshore-Base og fagforeningen Havnearbejdernes Losseklub synes begge, at Bjarne Pedersens Dokken-projekt er af den slags, der helst skal standses allerede i planlægningsfasen. *"Vi, de daglige brugere af Esbjerg Havn, frygter for udviklingsmulighederne og det er det, der gør alliancen. Sund fornuft fortæller mig, at det ikke kan undgå at genere de virksomheder, som er på havnen og især de virksomheder, som ligger lige omkring området, hvor Dokken-projektet er påtænkt. Det vil alt andet lige komme til at koste arbejdspladser hen ad vejen"*, udtaler Ole Kristensen, basechef, Esbjerg Offshore Base.¹²⁷

Virksomhederne på havnen kan se skriften på væggen. Kommer der boliger og kontorer ind i havnemiljøet, så er nedtællingen til den store stilhed allerede gået i gang. Og det er i virkeligheden virksomhedernes ultimative frygt. Og denne frygt er ikke ubegrundet. Miljøstyrelsen oplyser, at når hoteller eller boliger først ligger der, er det i praksis hensynet til dem, der vejer tungest og ikke til virksomhederne.¹²⁷

4.3 Virkemidler

I det følgende vil der blive redegjort for de anvendte virkemidler, som de forskellige aktører har anvendt i processens forløb. Kapitlet indledes med plangrundlaget, som Ribe Amt og Esbjerg Kommune har udarbejdet for at muliggøre realisering af Dokken-projektet. Forslaget til kommuneplantillægget vil ikke blive gennemgået særskilt, da den er indarbejdet i lokalplanforslaget. Der vil heller ikke blive redegjort særskilt for lejekontrakten imellem Esbjerg Havn og Pedersen Group, da dokumentet ikke er offentlig tilgængelig og dennes konkrete indhold er derfor ukendt. Til sidst i afsnittet vil der blive redegjort for partshøringen samt de indkomne indsigelse fra bl.a. de omkringliggende virksomheder.

VVM-redegørelsen

Amtet modtog den 20. februar 2003 Pedersen Gruppens projekt på Dokhavnen i Esbjerg med anmodning om, at amtsrådet via et regionplantillæg ville åbne muligheden for Dokken-projektet. Amtsrådets økonomiudvalg besluttede således den 26. februar 2003 at iværksætte tilvejebringelse af det fornødne regionplantillæg. Endvidere besluttede udvalget, at forslaget skulle udarbejdes på grundlag af en redegørelse om projektets virkninger på miljøet (VVM-redegørelse).

I VVM-redegørelsen påpeges de forventelige miljøpåvirkninger af omgivelserne ved etablering af projektet på Dokhavnen i Esbjerg, hvoraf det kun er de centrale påvirkninger som her kort vil blive belyst.

Trafikmæssige konsekvenser – Dokken vil komme til at rumme en række forskellige virksomheder, der på forskellig vis skaber trafik (besøgende, kunder, ansatte osv.). Beregninger viser, at aktiviteterne på Dokhavnen vil skabe en trafik på ca. 4.000 biler i døgnet, herunder ca. 100 lastbiler, når Dokken er fuldt udbygget i 2008. Det er ca. 3.600 personbiler mere i døgnet, end da Engelsfærgerne lagde til ved Dokhavnen, hvilket vil medføre at Toldbodvej også vil blive belastet med op til 3.600 biler mere i døgnet, end dengang.¹²⁸

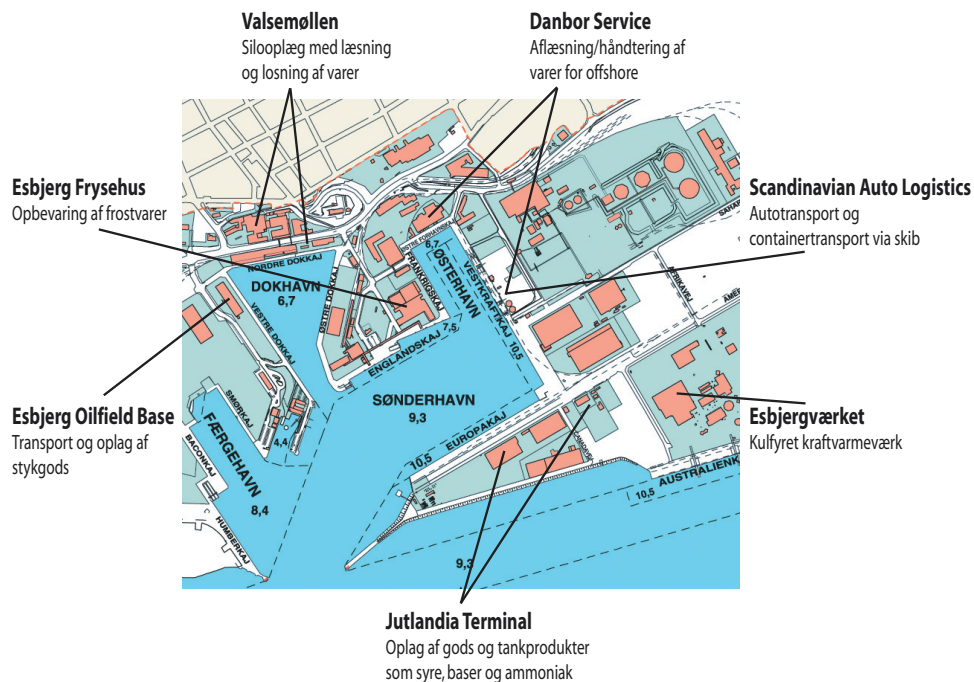
Trafikken i krydset Østre Havnevej-Britanniavej vil stige med godt 30 %. Da trafikken ikke fordeles jævnt over døgnet, må der ved mødetid for ansatte på Dokhavnen forudses et stort trafiktryk i dette kryds. Der har også tidligere været spidsbelastninger i forbindelse med ankomster og afgang for Engelsfærgerne. Denne trafik har kunnet afvikles fornuftigt, men dog med kortere køer. Om den nuværende udformning af krydset er den mest hensigtsmæssige i forhold til den øgede trafikbelastning, eller om trafikanelægget skal eller kan ændres, er ikke blevet vurderet nærmere.¹²⁸

Forslag til Regionplantillæg nr. 8

Forslag til regionplantillægget redegør for indplaceringen af det konkrete projekt med den ansøgte placering på Esbjerg Havn. Af tillægget fremgår at anvendelse til ikke-havnerelaterede formål af områder på havnen, kun under visse

128. VVM-redegørelse nr. 8, 2003, s. 24f

forudsætninger kan komme på tale. En forudsætning er, at Dokken ikke udløser miljøkonflikter i forhold til eksisterende og fremtidige aktiviteter på havnen.¹²⁹



Figurer 4.6 Virksomheder og aktiviteter omkring "Dokken"

Da Dokken placeres på et havneområde, der rummer miljøbelastende virksomheder og aktiviteter – se figur 4.6 – og er kendetegnet ved megen trafik, behandles i forslaget til regionplantillægget også omgivelsernes forventelige påvirkning af Dokken. Formålet er at belyse, om det er acceptabelt at placere Dokken på den ønskede lokalitet. Endvidere er en væsentlig problemstilling, der belyses i forslaget til regionplantillæg, Dokkens forventede påvirkning af detailhandelen – ligeledes med det formål at belyse om placeringen er acceptabel.

Støj – De omkringliggende virksomheders hovedaktiviteter omfatter hovedsageligt håndtering af containere og gods. For de fleste virksomheder gælder, at de - udover normal arbejdstid i tidsrummet 07.00-18.00 - også opererer i aften- og nattetimerne. I kommuneplanen er støjgrænsen for Dokkenområdet fastlagt til 60 dB(A) for alle døgnperioderne (dag, aften, nat). Selv om virksomhedernes støjgrænse i skel er ens for hele døgnet, således at virksomhederne kan operere hele døgnet, vurderes aktivitetsniveauet dog generelt at være væsentligt lavere i aften- og natperioden end i dagtimerne.¹³⁰

Ifølge amtets vurdering vil ingen af de omkringliggende virksomheder enkeltvis give anledning til støjbelastninger over 55 dB(A) ved de projekterede bygninger i Dokkenområdet. Den sammenlagte støjudbredelse fra alle virksomheder i et område i den sydlige og østlige del af projektområdet kan give anledning til et støjniveau på 55-60 dB(A), mens støjniveauet i det øvrige projektområde ligger under 55 dB(A).¹³⁰

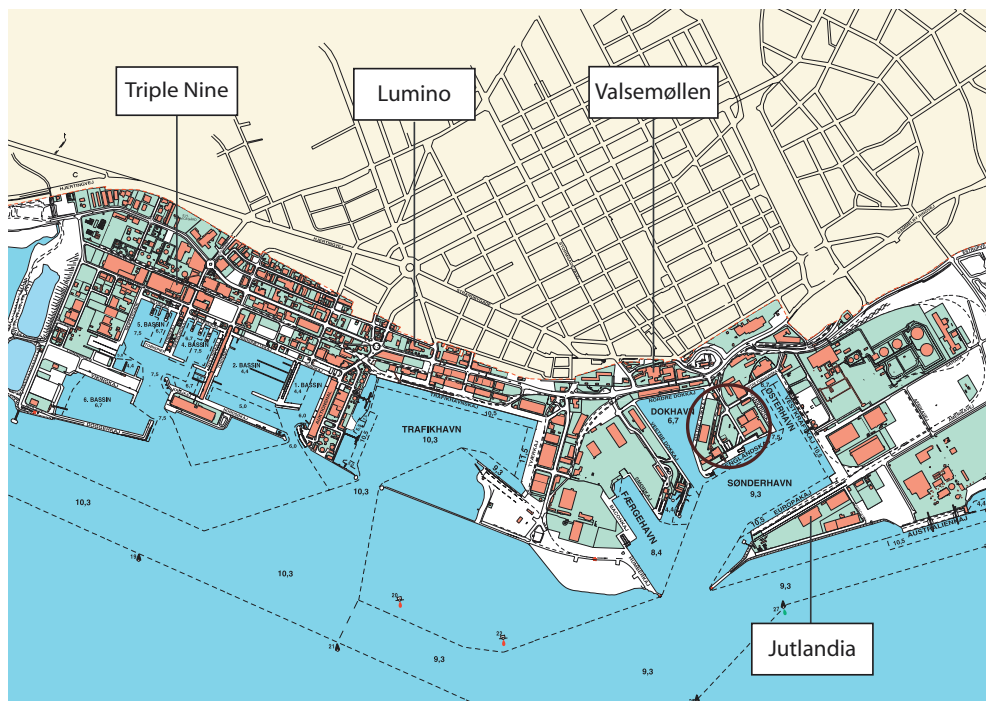
Det er fra ansøgers side anført, at der ved den fremstillede belysning af den maksimale akkumulerede støjudbredelse optræder en lille overskridelse af de vejledende støjgrænser, men at den samtidige forekomst af så højt et aktivitetsniveau for samtlige virksomheder, som den belyste akkumulerede støjsituation er udtryk for, ikke realistisk vil kunne forekomme. På den baggrund er det amtets vurdering, at de omkringliggende virksomheder vil kunne udnytte de gældende støjgrænser i skel, uden at dette medfører konflikter i forhold til den fremtidige administration af støjforholdene efter miljøbeskyttelseslovens regler.¹³⁰

Luft og lugt – Dokken vil ikke påvirke omgivelserne med nævneværdige luftemissioner. Dokken kan derimod påvirkes af den eksisterende luftkvalitet.

De væsentligste luftbidrag skønnes at blive emitteret fra TripleNine, Lumino, Valsemøllen og Jutlandia Terminalen. Virksomhedernes placering fremgår af figur 4.7.

Jutlandia Terminalen oplagrer kemikalier til brug i offshore branchen. For dennes vedkommende er der tale om risikovurderinger, idet virksomheden som følge af kemikalieoplaget er en risikovirksomhed. I Regionplan 2012 er der opstillet en 500 m sikkerhedszone omkring risikovirksomheder herunder Jutlandia Terminalen. Indenfor denne zone må lokal- og kommuneplaner ikke ændres, før kommunen

130. Forslag til RP-tillæg nr. 8, 2003, s. 14



Figur 4.7 Placering af TripleNine, Lumino, Valsemøllen, Esbjergværket, og Jutlandia Terminalen

og amtet har vurderet, at arealerne er egnet til det ændrede formål. Amtet har således fundet, at den ønskede fremtidige anvendelse af Dokhavnen ikke er i konflikt med de aktiviteter, der i dag foregår på Jutlandia Terminalen.¹³¹

TripleNine producerer fiskemel og -olie og udsender lugte i forbindelse med produktionen, der er meget svingende og sæsonbetonet. TripleNine ligger 2200-2300 m fra planområdet i nordvestlig retning. Med 8 lugtenheder/m³ ved terræn vil fiskelugten under særlige vindforhold kunne registreres ved Dokken. Virksomhedens lugtbidrag må dog i vid udstrækning forventes at blive maskeret af den normale havnelugt (tang, "havn", konsumfisk, korn- og foderstofvirksomhed m.m.). Samlet vurderes det, at etablering af Dokken ikke vil medføre, at TripleNine vil blive pålagt begrænsninger.¹³²

131. Forslag til RP-tillæg nr. 8, 2003, s. 18

132. Forslag til RP-tillæg nr. 8, 2003, s. 16f

Lumino fabrikken forarbejder friske fiskeråvarer til anvendelse som foder for bl.a. lakseopdræt og svineproduktion. Lumino fabrikken ligger ca. 1250 m nordvest for den kommende hotelbygning. Da receptorer tættere på Lumino fabrikken belastes væsentligt højere af lugt fra virksomheden, vil Dokken ikke være begrænsende for Lumino fabrikkens aktiviteter.¹³³

Valsemøllen samt andre havnerelaterede aktiviteter, såsom lastning og losning af støvende varer i området, kan give anledning til støvudsendelse. Esbjerg Havn, Esbjerg Kommune og Ribe Amt har i samarbejde udarbejdet retningslinier for lastning og losning med henblik på at minimere støvproblemer fra disse aktiviteter. Amtet har derfor vurderet, at Dokken næppe vil blive berørt af aktiviteterne, hvis de opstillede retningslinier følges.¹³⁴

Forudsætninger for etablering af Dokken – På baggrund af ovenstående vurderinger er det altså amtets vurdering, at Dokken ikke vil flytte på de miljømæssige grænser. Med de fremtidige brugere af Dokken taget i betragtning, må det imidlertid forventes, at antallet af potentielle klagere over forurenende aktiviteter i området øges. Det kan således ikke udelukkes, at der over tid vil blive afdækket specielt støjmæssige overskridelser fra omkringliggende virksomheder, som ellers ikke ville blive afdækket. Amtet har konstateret, at det er af afgørende betydning, at der sikres et passende lavt, indendørs støjniveau i hotelbygningen. Det er derfor fastsat i retningslinie 3.4, at der i den kommende lokalplan for Dokken skal optages bestemmelser om, at bygningskonstruktionen skal udføres, så det indendørs støjniveau i bygninger, der påtænkes anvendt til overnatning, ikke overstiger 30 dB(A). Amtet har endvidere påpeget, at der bør sikres en passende indendørs luftkvalitet, for så vidt angår lugt. Der er derfor fastsat i regionplanretningslinie 8.4, at der i lokalplanen for området skal optages bestemmelser om, at luftindtag til hotellet skal foregå inden for intervallet 5-20 meter over terræn. Formålet med disse ændringer er dels at sikre de personer, der opholder sig i hotellet, imod uacceptabel støj og lugt, dels at reducere risikoen for klager over støj og lugt fra havneaktiviteterne.¹³⁴

Endelig har amtet vurderet, at etablering af Dokken ikke vil komme til at påvirke den regionale detailhandelsstruktur nævneværdigt. Det var amtsrådets håb, at en forøgelse af butiksudbuddet i Esbjerg vil kunne medvirke til at øge den samlede omsætning i amtet.¹³⁵

133. Forslag til RP-tillæg nr. 8, 2003, s. 17f

134. Forslag til RP-tillæg nr. 8, 2003, s. 18

135. Forslag til RP-tillæg nr. 8, 2003, s. 9

Med retningslinierne 3.4 og 8.4 åbner amtet mulighed for etablering af Dokken, såfremt forslaget til regionplantillægget vedtages endeligt.

Forslag til lokalplan nr. 460

Esbjerg Kommunes Bygnings- og Byplanudvalg vedtog den 17. marts 2003 at udarbejde lokalplan for udviklingsprojektet Dokken. En kommuneplanændring forudsættes tillige før realisering af Dokken er mulig, idet områdets anvendelse skulle ændres fra havneområde til et ikke-havnerelateret område med butikker, kontorer, hotel m.v.¹³⁶

Forslag til Lokalplan nr. 460 og forslag til Kommuneplanændring nr. 2003.17 er blevet udarbejdet på baggrund af de oplysninger og forhold, som er belyst i forslaget til Regionplantillægget nr. 8 samt den dertil udarbejdede VVM-redegørelse.

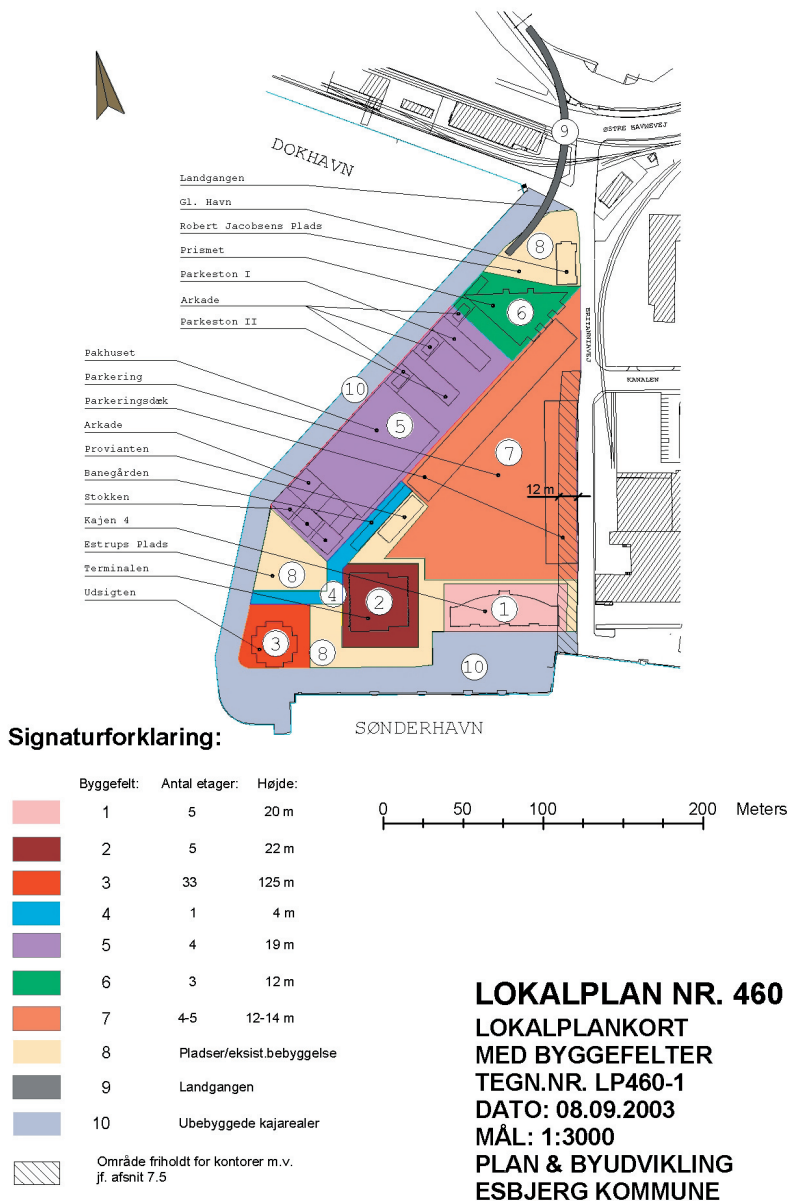
Formålet med lokalplanen er, at skabe grundlag for at området ved Dokhavnen kan anvendes til forskellige center- og erhvervsformål. Ifølge lokalplanen vil området, med vedtagelsen af planen, blive et attraktivt område. Det gælder såvel for regionen og byens borgere som for den øgede turisme, der i fremtiden bl.a. vil komme ad søvejen. Det forudsættes dog at lokalplanens virkeliggørelse ikke vil betyde en reduktion af aktivitetsmuligheder på de tilstødende havnearealer, hverken for de nuværende eller fremtidige aktiviteter.¹³⁷

Områdets anvendelse – Lokalplanen giver mulighed for etablering af et bredt spænd af erhvervstyper inden for detail- og udvalgsvarerhandel, hotel-, restaurations- og kongresvirksomhed, udstillingsvirksomhed, kontorer og andre liberale erhverv. Disse erhverv skal ikke have krav om havnerelation, som den tidligere lokalplan nr. 381 foreskrev. I området kan der også etableres virksomheder på op til klasse fem¹³⁸. Endvidere fastholdes kajarealerne mod

136. Referat af byrådsmødet d. 22 september 2003

137. Forslag til LP nr. 460, 2003, s. 5

138. I "Håndbog om Miljø og Planlægning, 1991" udgivet af Miljøstyrelsen og daværende Planstyrelse, er der i forbindelse med vurderingen af de enkelte virksomheders lokalisering opstillet syv klasser, hvori forskellige erhvervstyper er klassificeret. Til hver klasse knytter der sig en anbefalet minimumsbeskyttelsesafstand til foreningsfølsom arealanvendelse. Klasse 1 omfatter de virksomheder og anlæg, som ikke giver anledning til nævneværdig påvirkning af omgivelserne og således kan integreres med boliger. Klasse 7 omfatter virksomheder, der kan give anledning til en omfattende belastning af omgivelserne, og som derfor normalt stiller særlige beliggenhedskrav. Klasse 5 rummer mere belastende produktionsvirksomheder/- fabrikker, såsom visse maskinefabrikker, betonfabrikker og farve- og lakindustrivirksomheder.



Figur 4.8 Lokalplankort med byggefelter¹³⁹

vest og syd - område 10 i figur 4.8 - til havneaktiviteter og skal være offentlig tilgængelige. Kajarealerne må ikke bebygges, ligesom planen ikke giver mulighed for etablering af boliger i området.¹⁴⁰

Støjforhold – Bestemmelser om støj i lokalplanen henviser til bestemmelser og bindinger i kommuneplanen. Endvidere henvises til de vejledende støjgrænser. Dette indebærer, med den nuværende vejledning, at de 60 dB(A) fra kommuneplanen kun kan udnyttes til 55 dB(A) idet der åbnes op for muligheden for at placere kontorer og hotel m.v. De 60 dB(A) i kommuneplanen er dog fastholdt, hvilket skyldes hensynet til virksomhederne i naboområderne. De kan herved udnytte muligheden for at støje 60 dB(A) ved egen grundgrænse som hidtil.¹⁴¹

Bestemmelsen indebærer endvidere, at hotel og lignende med overnatning for mennesker må tåle et udendørs støjniveau på op til 55 dB(A) hele døgnet idet hotellet placeres i et støjbelastet miljø. Hotellet og lignende skal sikre et indestøjniveau på max. 30 dB(A) i de rum, der anvendes til overnatningsformål. Desuden skal luftindtag foregå inden for intervallet på 5-20 m over terræn.¹⁴²

Partshøring og indsigelser

Forslag til lokalplan nr. 460 og forslag til kommuneplanændring nr. 2003.17 samt forslag til regionplantillæg nr. 8 med tilhørende VVM-redegørelse har været offentliggjort fra den 1. oktober 2003 til den 28. november 2003.

Inden den politiske forelæggelse af planforslagene foretog kommunen i samarbejdet med amtet en partshøring efter reglerne i forvaltningslovens § 19 af berørte virksomheder i nærområdet omkring Dokken-området. De 6 virksomheder, der svarede, fik efter den politiske vedtagelse af planforslagene oplyst, at deres partshøringssvar ville blive betragtet som debatbidrag i forbindelse med den offentlige debat om planforslagene. Ved periodens udløb havde Ribe Amt og Esbjerg Kommune tilsammen modtaget yderligere 28 skriftlige indlæg med bemærkninger til de tre planforslag.

På baggrund af partshøringen samt de indsendte indlæg har kommunen i samarbejde med amtet kortlagt bl.a. følgende centrale problemstillinger:

140. Forslag til LP nr. 460, 2003, s. 11ff

141. Forslag til LP nr. 460, 2003, s. 8

142. Forslag til LP nr. 460, 2003, s. 12

- Der er konstateret en markant frygt hos havnens brugere for at hotellet på sigt, ved eventuel skærpelse af miljølovgivningen, vil begrænse brugernes udfoldelsesmuligheder. Brugerne vurderer, at dette vil smitte af på investeringslysten – en vurdering som det vil være umuligt at afvise.¹⁴³
- Denne frygt bør vurderes i lyset af den usikkerhed, der er konstateret for om projektet realiseres i sin helhed. Esbjerg Havn har bl.a. fremført som et specifikt ønske at projektet realiseres i sin helhed. Da planloven ikke hjemler mulighed for handlepligt, kan realiseringen kun sikres ved en privatretlig kontrakt mellem Esbjerg Havn og Pedersen Group med de fornødne juridiske garantier for, at projektet realiseres i sin helhed. Pedersen Group har på forespørgsel ikke kommenteret dette spørgsmål.¹⁴³

De fremførte bemærkninger og de anbefalede ændringer til kommuneplan- og regionplantillægget gav dog ikke anledning til ændringer og justeringer i planerne. I lokalplanforslaget blev der kun foretaget mindre rettelser/tilføjelser i overensstemmelse med de anbefalinger der indkom.¹⁴³ Planforslagene er ikke blevet vedtaget endnu.

4.4 Diskussion

Realisering af et omdannelsesprojekt som Dokken, finder sædvanligvis sted i et sammenspil mellem offentlig regulering og private investeringer. Nøgleaktørerne er således normalt planmyndigheden og projektmageren. Dokken-sagen er ingen undtagelse, og i denne sag spiller projektmageren en vigtig rolle i hele processen, da den endelige investor til Danmarks højeste hus stadig ikke er fundet. På grund af projektets størrelse og karakter er de omkringliggende virksomheder også involveret i processen, og deres modstand har spillet en afgørende rolle i sagen. En række andre aktører var også involveret i forløbet, men deres deltagelse har dog ikke været af afgørende betydning for procesforløbet.

Pedersen Gruppen, med Bjarne Pedersen som frontfigur, er et projektudviklings selskab, og selskabet er rettet mod den indledende fase i realiseringen af Dokken-projektet, nemlig projektudviklingen. Hermed udgør den økonomiske interesse,

143. Referat af mødet i Økonomiudvalget, d. 22. marts 2004

der er knyttet til selskabet, en interesse i at opnå den størst mulige fortjeneste i projektudviklingsfasen. Det vil sige udvikle projekter med størst mulig salgsværdi med de lavest mulige omkostninger. For at selskabet kan hente sin økonomiske fortjeneste hjem, er det dermed en betingelse, at der findes købere til projektet. De interesser, der knytter Pedersen Gruppen til realiseringen af projektet er således meget kortsigtet i forhold til levetiden af et eventuel Dokken-projekt.

En måde at opnå økonomisk fortjeneste på er, som ved alt andet, at "købe billigt og sælge dyrt". Den potentielt største økonomiske gevinst i forbindelse med projektudviklingen opnås altså alt andet lige ved at placere flest mulige højværdi etagemeter på bymæssigt attraktive arealer, der i planlægningen er udlagt med en væsentlig lavere økonomisk og dermed også bebyggelsesmæssigt udnyttelsesmulighed.

Hvorvidt dette har været Pedersen Gruppens strategi eller blot tilfældighedernes spil, kan der kun "gises" om. Kendsgerningen er dog, at Dokken-projektet kommer til at ligge på et attraktivt areal – med udsigt til vandet –, som ikke er forudsat i kommuneplanen, og med højværdi etagemeter. Denne konstellation har således medført, at realiseringen af Dokken-projektet allerede fra begyndelsen har været dybt afhængig af, for det første at projektet bliver finansieret udefra, og for det andet at plangrundlaget bliver ændret. En tredje faktor, der også har vist sig at være afgørende, er de omkringliggende virksomheder, som bestemt ikke havde forventet, at få et projekt af denne størrelse og karakter som nabo.

Såfremt Esbjerg Byråd vedtager plangrundlaget for Dokken-projektet, er projektets realisering imidlertid ikke sikret, idet Pedersen Gruppen ikke selv har den nødvendige kapital. Realisering af Dokken er afhængig af, at der findes investorer til projektet, og det må alt andet lige antages, at muligheden for at finde sådanne investorer er stærkt afhængig af, om disse mener, at Dokken vil have en brugsværdi, der gør det muligt at forrente den kapitalværdi, det færdiggjorte projekt repræsenterer. En eventuel vedtagelse af plangrundlaget, øger derfor ikke nødvendigvis investorernes tiltro til projektet.

Det formodes at Dokken-projektet i sig selv, må findes yderst attraktivt for de potentielle investorer, idet projektet er "sensationspræget", og består af bl.a. Danmarks højeste hus og et hotel- og conferencecenter. Manglende interesse blandt potentielle investorer skyldes muligvis mere tvivlen om Dokkens brugsværdi det pågældende sted og i den pågældende by.

Selvom arealet, hvorpå Dokken ønskes realiseret, kan betragtes som attraktiv, ligger det stadig i hjertet af en velfungerende industrihavn. Den massive

modstand, havnevirksomhederne har udvist overfor Dokken-projektet, har bestemt ikke gjort tvivlen mindre. Endvidere kan der stilles spørgsmålstejn ved, om der er tilstrækkeligt med kunder i Esbjerg, til at sådan et projekt kan hente investorernes økonomiske fortjeneste hjem. Paradoksalt er det, at den oplagte kunde er Offshore-branchen, der har basen i Esbjerg. Det er imidlertid Offshore-virksomheder i Esbjerg, der går forrest på barrikaderne imod Dokken-projektet.

Manglende økonomisk sikkerhed for projektets realisering medfører tillige, at kommunen bevæger sig ud i en planlægning, hvor der er stor sandsynlighed for omfattende omkostninger, mens gevinsterne er forholdsvis usikre. Fraværet af en sikkerhed for, at en så markant fravigelse af planlægningen, som tilfælde er, ikke resulterer i det ønskede projekt, gør, at kommunen er dårligt stillet. Kommunen risikerer derved, såfremt de vedtager kommuneplantillæget og lokalplanen, og projektet dernæst ikke bliver til noget, at man har etableret en byggeret, som fraviger den gældende kommuneplan, og som det derudover er usikkert, om, og i givet fald hvornår og under hvilke omstændigheder denne bliver udnyttet. Desuden vil kommunalbestyrelsen samtidig være fanget i en slags fælde, idet det pågældende areal jo nu er lokalplanlagt ud fra de givne forudsætninger, og denne planlægning kun kan ændres gennem en fornyet planlægning. Kommunen vil således skulle retfærdiggøre en planlægning, hvor resultatet af sagen er en imødekommelse af nogle specifikke særinteresser og heraf foranledigede ændringer i kommuneplanen og omfattende erhvervs slagsmål – uden andet resultat end netop selve sagen. Samtidig er kommunens handlerum begrænset. På den ene side vil det givetvis være politisk umuligt at ændre planlægningen "tilbage", idet dette jo vil være det samme som en åbenlyst indrømmelse af en fejlslagen politik. I et sådan tilfælde vil kommunen pådrage sig nogle omfattende administrative, planlægningsmæssige, politiske og troværdighedsmæssige omkostninger uden at få noget til gengæld.

Som førnævnt er realiseringen af Dokken-projektet tillige afhængig af, at plangrundlaget bliver ændret. I begyndelsen af forløbet har kommunen og ikke mindst borgmesteren taget godt imod projektforslaget. Den politiske velkomst som projektet fik i begyndelsen blev primært baseret på, at projektet var et "godt projekt". Kriterierne for, hvad der var et godt projekt for kommunen, var på den ene side egenskaber som arkitektur, projektkoncept og bagmænd og på den anden side arbejdspladser og en stærk tillid til, at denne projekt kan skabe vækst i byen. Kommunens argumenter for projektet var dermed arbejdspladser, prestige og vækst, og de funktionelle og byplanfaglige argumenter havde ikke den stor tyngde.

Den efterfølgende kommunale behandling af projektet var målrettet mod at udarbejde et plangrundlag, hvorpå byrådet kunne træffe en beslutning, om projektet skulle tillades. Behandlingen var især rettet mod en vurdering af, hvilke umiddelbare miljømæssige konsekvenser projektet kunne skønnes at have på de omkringliggende virksomheder samt, hvorvidt indplaceringen af Dokken på Dokhavnen var miljømæssigt forsvarligt. De gennemførte miljøvurderinger, stillede imidlertid ikke projektet i dårlig lys eller rejste nogen tvivl om dennes placering. Dette skete tillige med at VVM-redegørelsen påpegede, at projektet ville kunne skabe trafikmæssige problemer i området, hvilket amtet ikke tog nærmere stilling til det. Derudover begrundede amtet kun vagt, hvorfor miljøgenerne fra de eksisterende virksomheder ikke ville blive noget problem. Konklusionen på vurderingerne blev derfor, at Dokken kunne placeres på Dokhavnen uden at påføre omgivelserne nogen konsekvenser.

Det er ikke alle i byen, der deler denne mening, og det er primært de omkringliggende virksomheder, som er stærkt utilfredse med projektets placering. Virksomhederne frygter, at hotellet på sigt vil medføre restriktioner og begrænse deres udfoldelsesmuligheder, som i sidste ende vil komme til at koste kommunen arbejdspladser. De frygter, at realiseringen af Dokken-projektet vil medføre sådanne konkrete krav om forureningsbegrænsning, at grundlaget for deres i øvrigt lovligt etableret og drevet virksomhed bliver fjernet, og endda uden erstatning.

Situationer som denne, hvor "tæppet" rives væk under eksisterende virksomheder, er ikke noget nyt fænomen. Det kan forekomme som følge af "dårlig planlægning" i kommunen, ikke desto mindre kan kommunen være tvunget til sådanne arealinddragelser og anvendelsesændringer, som følge af en bymæssig udvikling eller udpegning af området som en byomdannelsesområde. Da der i dette tilfælde hverken er tale om en bymæssig udvikling, idet havnen allerede er omringet af bymæssig bebyggelse, eller en byomdannelsesområde, eftersom havneaktiviteterne bestemt ikke er under afvikling - som ellers er en betingelse for udpegning -, tyder det på, under forudsætning at der er hold i virksomhedernes påstand, at der her er tale om "dårlig planlægning".

Om hotellet på sigt vil medføre restriktioner, kan hverken bekræftes eller afvises, eftersom VVM-redegørelsen ikke tager nærmere stilling til såvel miljøgenerne som de trafikale problemstillinger. Det kan derfor heller ikke bekræftes eller afvises, hvorvidt der er hold i havnevirksomhedernes trusler om tabet af arbejdspladser. Tomme trusler eller ej, kommer de fra byens "Gigant", der er i besiddelse af en vital ressource, som er både byens og kommunens "levebrød". Besiddelsen af

en sådanne ressource, som kommunen nok ikke kan undvære, må alt andet lige antages, at give indflydelse og magt til at påvirke kommunalbestyrelsens beslutninger.

På den anden side har Pedersen Gruppen skabt en projektidé, og via gode argumenter formået at "sælge projektidéen" og overbevise et flertal blandt de kommunale politikere, at projektets realisering også er i deres interesse, eftersom Dokken-projektet er "godt for byen". Projektidéen satser dels på kommunikation og handel, dels på prestigefyldte attraktive bygninger. Dokken blev således præsenteret som et "total-projekt" (kongrescenter, hotel, butikker m.m.) og markedsført på et koncept, der angiveligt skulle opfylde nye krav, fremtidens krav omkring service overfor forbrugere og virksomheder. Besiddelsen af en sådanne ressource, som kommunen ønsker at eje, kan dermed også påvirke kommunalbestyrelsens beslutninger.

Denne cocktail af interesser og ressourcer har sat stor tvivl hos visse politikere i byrådet om, hvorvidt realiseringen af Dokken-projektet egentlig er noget de ønsker eller ej. Tvivlen skyldes sandsynligvis det forhold at der her er tale om et projekt, der på en gang er attraktiv, men også på direkte kollisionskurs mod byens "Gigant" samtidig med, at garantien for, hvorvidt projektet er økonomisk realistisk og realiserbart, ikke er tilstede.

Ved mødet, hvor Dokken-projektet skulle indstilles til endelig vedtagelse, stillede Socialdemokratiet således krav om nærmere undersøgelser af Dokken-projektets omsætnings- og beskæftigelsesmæssige indvirkning på havnen. Begrundelsen for dette krav var bl.a., at det udarbejdede plangrundlag ikke var baseret på grundige planlægningsmæssige undersøgelser, og dermed var svage som beslutningsgrundlag.

Det må således antages, at virksomhedernes protester og manglende økonomisk sikkerhed har spillet en væsentlig rolle i byrådets splittelse. Flertallet i byrådet kunne således ikke tager stilling til, hvorvidt dette projekt var ønskeligt eller ej, på den foreliggende undersøgelsesgrundlag. Dokken-sagen er dermed sat til "hjørnespark", og afventer resultaterne af de påkrævede undersøgelser.

4.5 Konklusion

Formålet med analysen i dette kapitel har været at kortlægge de afgørende faktorer, der har forårsaget, at Dokken-projektet ikke er realiseret.

Dokken-projektet har fra begyndelsen af sagsforløbet nydt stor bevågenhed

i det kommunalpolitiske system. Flertallet af politikerne i Esbjergs Byråd har udtrykt sig positivt overfor udviklingen af det pågældende område, men enkelte stiller dog en række betingelser, inden de vil vedtage lokalplanen, som muliggør realiseringen af projektet. Betingelserne går ud på, at der skal foreligge en masterplan for havnen som helhed samt en undersøgelse af Dokken-projektets indvirkning på havnens omsætning og beskæftigelse. Den manglende politiske enighed grundet betingelserne har trukket planprocessen, som endnu ikke er afklaret, i langdrag.

Forudsætning for realiseringen af projektet afhænger ikke kun af plangrundlaget, men også hvorvidt det økonomiske incitament i projektet er til stede. Pedersen Group har allerede lejet arealet af Havnen og tilmed købt bygninger, som er opført på arealet, men realiseringen af hele projektet, som både havnebestyrelsen og kommunalbestyrelsen ser som en forudsætning for succes, kræver yderligere investeringer. Disse finansielle ressourcer er åbenbart ikke til rådighed, hvilket antyder, at de private investorer enten ikke finder området investeringsstærkt eller at projektet ikke giver den fornødne forrentning. De manglende økonomiske incitamenter er dog ikke det eneste, som hindrer realiseringen.

Virksomhedernes klare modstand mod projektet har tillige afgørende betydning. Modstanden skyldes frygten for de konsekvenser projektet vil medføre, som truer virksomhedernes fremtidige drift og i værste tilfælde vil medføre flytning eller lukning af havnevirksomhederne. Virksomhederne har gennem fælles frygt mobiliseret en modmagt, som varetager såvel arbejdsgivere som arbejdstageres interesse i sagen. Virksomhedernes frygt kan dog ikke, med det fremlagte vurderingsmateriale, klart af- eller bekræftes, men har øjensynligt påvirket enkelte politikere til at kræve en dybere undersøgelse af forholdene og derved udsætte vedtagelsen af plangrundlaget. Derudover har modstanden muligvis også påvirket investorernes tiltro til projektet i en negativ retning, eftersom plangrundlaget ikke nærmere redegør for de miljømæssige problemstillinger.

5. Case 2: Odense Havn

Omdannelsen af Odense Havn er påbegyndt, i modsætning til Esbjerg Havn, på baggrund af en politisk vilje. For at forstå de politiske overvejelser vil der i det følgende blive fremlagt en kort historisk gennemgang af udviklingen af Odense Havn og efterfølgende en beskrivelse af planlægningsprocessen, som er gennemført for at muliggøre den ønskede realisering. Efter denne kronologiske gennemgang vil de forskellige faktorer, som er opstillet i teorimodellen, blive beskrevet og afslutningsvis vil sammenspillet mellem de afgørende faktorer fremhæves.

Den empiriske data indeholder to interviews med henholdsvis Poul Lorenzen, Planlægger hos Odense Kommune og Allan Østergaard, Projektleder hos KPC Byg. I den efterfølgende tekst refereres der til respondenternes udtalelser med henholdsvis PLZ (Poul Lorenzen) og AØ (Allan Østergaard)

5.1 Processen

Odense Havn har siden starten af 1800-tallet medført at Odense fra en lille by ved Næsbyhoved sø har udviklet sig til en af Danmarks største byer. Udviklingen i samfundet har dog bevirket at havnens betydning har været faldende de seneste år. Dette har også bevirket at politikerne i Odense har truffet den beslutning at havnen skal omdannes, men enkelte virksomheder har sat sig imod. I den efterfølgende vil både historie og planprocessen blive belyst.

En havneby skabes

Odense er ikke en naturlig havneby. Det har dog altid været muligt at komme ind til byen via søvejen, men kun i mindre pramme og andre fladbundende bådtyper, hvilket bevirkede, at gods fra større skibe måtte omlades i byen Stige for derefter at kunne transporteres i mindre både op ad åen. Derfor blev etableringen af Odense Havn og Odense Kanal iværksat i 1796. Allerede i 1803 lagde det første skib an i Odense Havn, selvom anlægsprojektet først blev afsluttet i 1806.

Odense Havn og Kanal blev efterfølgende udvidet i 1904, hvor kanalforløbet blev ændret, og i starten af 1920'erne blev kanalen yderligere udgravet, så den

fik en dybde på 7,5 m. I 1965, hvor indvielsen af det tredje bassin fandt sted, som var den sidste store udvidelse af havnen, var havnen stadig i en opadgående udvikling. Udvidelserne af havnen var en del af samfundsudviklingen i Odense, idet byen var blevet et trafikalt knudepunkt på Fyn med både gode vej- og jernbaneforbindelser. Siden hen var det også nødvendigt at modernisere havnefaciliteterne, så byen bibeholdt dens regionale betydning.¹⁴⁴

De seneste års udvikling har dog ikke ligefrem medført en videreudvikling af de klassiske havnefaciliteter på havnen. Dette skyldes bl.a. at transportmønstret i Danmark er blevet ændret siden hen. Her kan nævnes, at stykgods transporteres i højere grad med lastvogne end førhen samt at konkurrencen mellem de danske erhvervshavne er skærpet, hvor navnlig Lindø-terminalen, som er placeret 15 km Nø fra Odense og besidder nyere havnefaciliteter, er bedre rustet i kampen om skibene. Både Lindø-terminalen, Odense Kanal og den indre del af Odense Havn ejes af Odense Havn A/S.



Figur 5.1 Den indre havn i Odense i dag¹⁴⁵

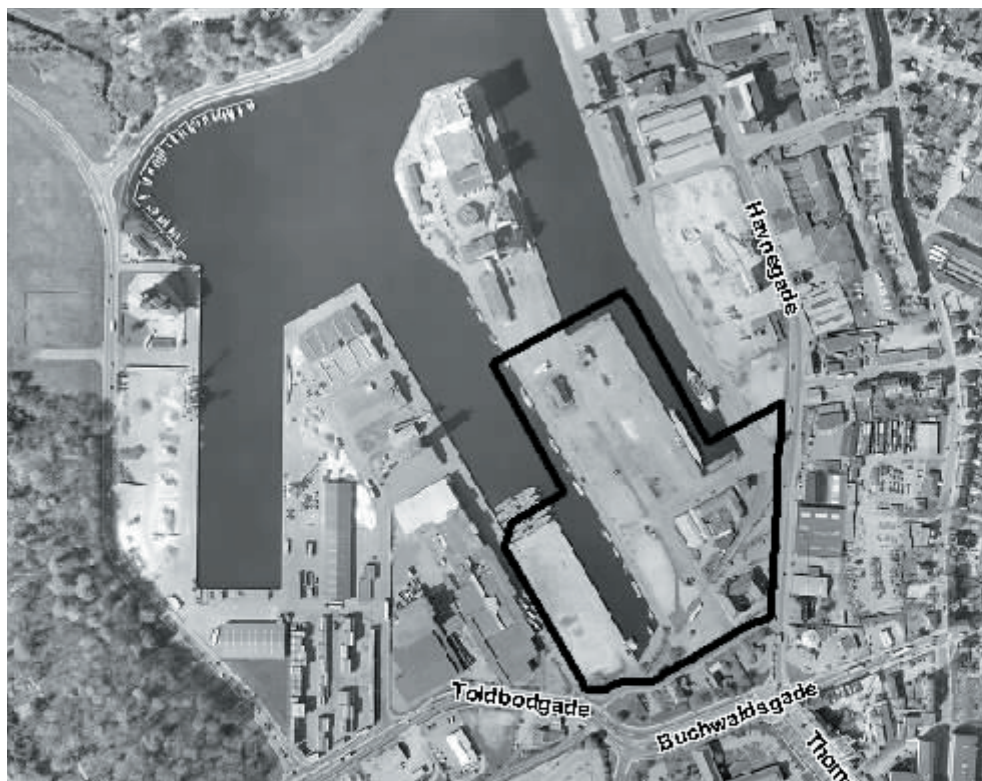
144. www.odmus.dk/db2/main.asp?kap=1083 og =1084, d. 2. maj 2004

145. www.odense.dk/odense/pegasus.nsf/all/1DF3E9FCCE9C2AE0C1256D02002BB26E?OpenDocument, d. 4. maj 2004

Odense Havn står derfor overfor en ny udfordring, nemlig hvad skal den indre havn nu anvendes til, eftersom de almindelige havneaktiviteter er på tilbagegang?¹⁴⁶

Planprocessen

De politiske overvejelser om havnearealernes nye anvendelsesmuligheder blev allerede drøftet i kommunen tilbage i september 2000, hvilket endte med "Forslag til Strategiplan for Odense Havn". Ikke kun i den politiske sfære var opmærksomheden rettet mod havnearealerne, private projektmagere så også mulighederne i området. Interessen fra de private virksomheder samt strategiplanen blev startskuddet til udarbejdelsen af et nyt plangrundlag, som bestod af kommuneplantillæg nr. 1.13 og lokalplan 1-586, som omhandlede en mindre del af Odense indre havn – se figur 5.2.



Figur. 5.2 Odense indre havn samt afmærkning af lokalplan 1-586¹⁴⁷

146. www.odmus.dk/db2/main.asp?kap=1085, d. 2. maj 2004

147. Lokalplan nr. 1-586, 2002, s. 1

Strategiplanen, som kommunen havde udarbejdet, lagde op til et mere attraktivt og maritimt bykvarter ved den indre havn, som hovedsageligt skulle bestå af kontor- og serviceerhverv. I samme forbindelse blev det påpeget, at der ikke skulle opføres boliger i det pågældende område, da dette ikke var muligt i henhold til daværende lovgivning, og samtidig ville være til gene for de omkringliggende havneaktiviteter. Sagen bar tillige præg af politisk usikkerhed, eftersom politikerne både ønskede at bevare havneerhvervene samt muliggøre etableringen af boliger i området for at forbedre bykvarteret, jf. PLZ. Det blev derfor fremhævet i lokalplan 1-586, at kommunen gerne så et område med blandende funktioner herunder også boliger. Da dette ikke var muligt på daværende tidspunkt grundet lovgivningen blev følgende tilføjet i lokalplanens redegørelse:

“Når der foreligger en afklaring vedrørende de miljømæssige spørgsmål, der kan muliggøre boliger på havnen, er det hensigten at udarbejde en supplerende lokalplan”¹⁴⁸

Kommuneplantillægget og lokalplanen blev endelig vedtaget den 19. juni 2002. Inden da blev planforslagene offentligt fremlagt i overensstemmelse med planlovens bestemmelser. Størstedelen af indsigelserne, som kommunen modtog hertil, kunne groft opdeles under følgende tre hovedpunkter:

- 1. Der bør udarbejdes en helhedsplan for den indre havn, inden vedtagelsen af lokalplanforslag nr. 1-586.*
- 2. I helhedsplanen bør der reserveres plads til et multikulturhus.*
- 3. Der bør indpasses boliger på havneområdet.¹⁴⁹*

Kommunen fandt ikke, at en detaljeret helhedsplan for området var mulig, eftersom kommunens hensigt med den strategiske plan var at sikre et fleksibel plangrundlag, som muliggjorde, at den fremtidige planlægning kunne tilpasses den kommunale udvikling. I forbindelse med det andet punkt havde kommunen udlagt fem mulige placeringer af multikulturhuset på havnen udenfor lokalplanområdet, og derved blev indsigelserne afvist. Det tredje og sidste punkt afspejlede kommunens intensioner, hvilket dog ikke var muligt på grund af den gældende lovgivning.

148. Lokalplan nr. 1-586, 2002, s. 9

149. Referat af byrådsmødet, d. 19. juni 2002

Lovændring medførte nye muligheder

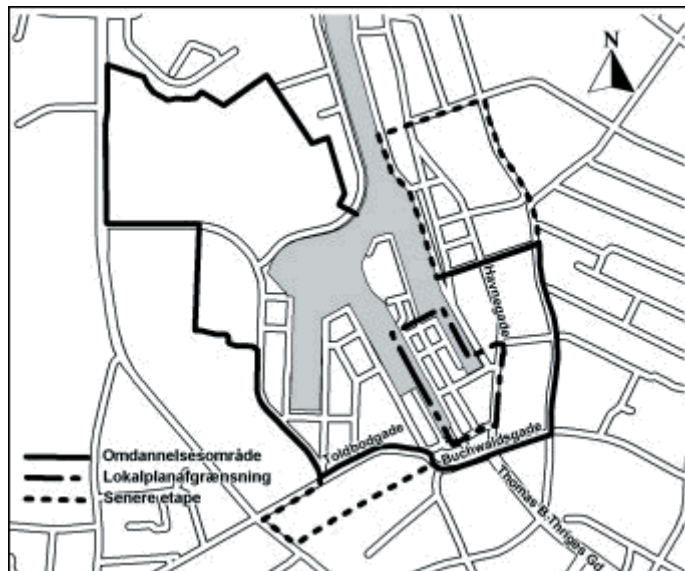
Kommunens interesse i at opføre boliger i planområdet bevirkede, at denne indgik i et samarbejde med Miljøministeren med henblik på at ændre de daværende bestemmelser omkring støjgrænser, som hindrede etableringen af boligbebyggelse i det pågældende planområde. Omdannelsen af Odense Havn indgik derfor som et pilotprojekt i forbindelse med udarbejdelsen af byomdannelsesloven. Derudover indgik Fyns Amt også i samarbejdet.

Med kendskab til de nye bestemmelser, som var under udarbejdelse, påbegyndte Odense Kommune arbejdet med den nye strategiske helhedsplan for havnen. Første trin i processen var et offentligt arrangement, som blev benævnt "Havneforum 2002", hvor omkring 3.000 odenseborgere og en række fagfolk, der var inviteret af kommunen, drøftede havnens fremtidige udviklingsmuligheder. Derudover deltog en række erhvervsfolk fra Odense, som ytrede sig positivt overfor den nye udviklingstendens på havneområdet, jf. PLZ. Formålet med arrangementet var bl.a. at sikre kommunen et overblik over forskellige interesser og muligheder omkring havnen. Arrangementet kunne derfor også opfattes som en foroffentlighed af de senere arbejdede planforslag.

De efterfølgende planforslag til såvel byomdannelsesplanen for den indre havn, kommuneplantillægget og lokalplanen blev vedtaget den 4. juni 2003. Hensigten med byomdannelsesplanen har været at muliggøre etableringen af boliger i omdannelsesområdet, dog på betingelse af at støjen, som overstiger de vejledende støjgrænser, indenfor en overskuelig tid bringes til ophør. Planen har endvidere til formål, at accentuere kommunens planer for havnen og derved signalerer til navnlig virksomhederne på havnen i hvilken retning udviklingen går, jf. PLZ.

I byomdannelsesplanen lægges op til, at området skal realiseres i mindre etaper, hvilket fremgår af figur. 5.3, hvor lokalplan 1-586 er bibeholdt som den første etape. Formålet hermed er at styre omdannelsen i videst muligt omfang. Der skal dog før realiseringen af byomdannelsesplanen kan påbegyndes, udarbejdes en lokalplan, eftersom byomdannelsesplanen ikke er bindende overfor borgerne. Lokalplan 1-606 er derfor udarbejdet for at muliggøre realiseringen af første etape.¹⁵⁰

150. Referat af byrådsmøde d. 4. juni 2003



Figur 5.3 Afgrænsning af byomdannelsesområdet og lokalplanområde 1-606¹⁵¹

Forslag til lokalplan nr. 1-606 og kommuneplantillæg nr. 1.16, som tillige med forslag til byomdannelsesplanen blev endelig vedtaget den 4. juni 2003, er en supplerende af den allerede gældende lokalplan 1-586. Formålet er som førnævnt, at muliggøre etablering af boligbebyggelse i overensstemmelse med politikernes ønsker og de indkomne bemærkninger til lokalplan 1-586. Udover arrangementet "Havneforum 2002" har kommunen også afholdt møder med areallejere, udenfor og indenfor lokalplanområdet, inden planforslagene blev endeligt vedtaget. Møderne havde til formål at sikre en god dialog mellem kommunen og de virksomheder, hvis støjniveau overskred det tilladte og derfor skulle reduceres.

Virksomhederne havde gennem dialogen med kommunen mulighed for at præge udarbejdelsen af plangrundlaget, men de var ikke de eneste. Projektmagerne, som havde vist deres interesse for omdannelsen, deltog i udarbejdelsen, herunder bl.a. KMPG¹⁵² og Focus Advokaterne¹⁵³, som allerede havde været på banen i forbindelse med den første lokalplan. I forbindelse hermed havde de søgt

151. www.odense.dk/odense/pegasus.nsf/d95d90508b37c847c125691500343e0b/7f190ac71f00be39c1256de3004ba536?OpenDocument, d. 23. april 2004

152. Internationalt revision- og rådgivningsfirma med 71 beskæftigede i Odense

153. Dansk advokat- og rådgivningsfirma

en partner, som var interesseret i at både opføre og investere i projektet, og valget faldt på KPC Byg¹⁵⁴, jf. AO.

Bemærkningerne til planforslagene omhandlede denne gang, hverken detaljeret helhedsplanlægning eller placering af multikulturhus, men derimod forholdet mellem de eksisterende virksomheder og det planlagte byomdannelsesområde. Det var navnlig virksomhedernes fremtidige eksistens, der var i fokus, samt hvorvidt den lovpligtige redegørelse var tilstrækkelig. Kommunen tog bemærkningerne omkring redegørelsen til efterretning, og indsamlede flere data. Derudover blev de virksomheder, som havde udtrykt bekymring for omdannelsen, inddraget i dialogen med kommunen. Oplysningerne fra denne dialog blev endvidere anvendt til forbedring af redegørelsen. Efter at indsigelserne var indarbejdet blev planforslagene vedtaget den 29. oktober 2003.

KPC Byg har påbegyndt den fysiske realisering af lokalplanen. De første bygninger, som er under etablering er fællesdomicilet, som skal huse KMPG, Focus Advokaterne og ikke mindst KPC Byg. Derudover er opførelsen af 32 ejerlejligheder og et andet erhvervsdomicil på vej, så omdannelsen er på rette vej, jf. AØ.

5.2 Aktørerne og deres interesser

Odense Kommune har en fremtrædende rolle i omdannelsen, eftersom kommunen har været fortaler for omdannelsen fra begyndelsen. Odense Havn har også været involveret fra begyndelsen, mens de øvrige centrale aktører som KPC Byg og de eksisterende virksomheder først indtræder senere i processen. I det efterfølgende bliver aktørerne og deres interesser i omdannelsesprocessen belyst.

Odense Kommune

Odense Kommunes vision har fra begyndelsen af planlægningsprocessen været en omdannelse af havneområdet til andre byfunktioner. Denne omdannelse skal sikre udviklingen af havneområdet og Odense som helhed. Der har dog været politisk usikkerhed omkring, hvilke funktioner området skal varetage og

154. Dansk entreprenørvirksomhed

hvorledes området skal udformes. Da politikerne ikke har ønsket, at rage uklar med de eksisterende virksomheder, er lokalplan 1-586 udarbejdet med henblik på ikke at påføre virksomhederne yderligere restriktioner, jf. PLZ. Lokalplanen blev efterfølgende vedtaget med stor politisk opbakning i byrådet.¹⁵⁵

Allerede i lokalplan 1-586 blev det bekendtgjort, at den politiske hensigt var at muliggøre boligbebyggelse i området, hvilket den senere vedtagelse af byomdannelsesloven muliggjorde. Med afsæt i denne lovgivning og bemærkningerne til 1-586 blev omdannelsesplanen og lokalplan 1-606, som afgrænser den første etape i byomdannelsesplanen, udarbejdet.

Plangrundlaget har medført, at de eksisterende virksomheder skal tilpasse sig den nye anvendelse, hvilket ikke er identisk med den forrige lokalplan, selvom kommunens hensigt stadig er den samme. Kommunen har videre sikret byomdannelsens realisering ved at anbefale havnebestyrelsen ikke at forlænge virksomhedernes lejekontrakter, hvilket PLZ begrundet med:

"Vores interesse var at de ikke gjorde det (virksomheder udvider red.) Vores interesse var også, at virksomhederne egentlig ikke investerer alt for meget i modernisering, så de ikke bliver der i 100 år"

Planforslagene blev efterfølgende tiltrådt af et næsten enstemmigt byråd kun ét byrådsmedlem stemte imod og kommunen havde sikret det nødvendige plangrundlag for en hensigtsmæssig omdannelse.

Odense Havn A/S

Odense Havn A/S har tillige med kommunen været inddraget siden begyndelsen af planprocessen, eftersom denne ejer store dele af de arealer, som er beliggende i eller omkring omdannelsesområdet. Odense Havn A/S ejer hovedparten af arealerne ved Lindø-terminalen og Odense Indre havn. Havnebestyrelsen administrer udlejningen af havnearealer, som på nuværende tidspunkt omfatter omkring 60 virksomheder. Virksomhederne lejer arealerne med 20 års uopsigelig fra Odense Havns side samt med gode muligheder for forlængelse derefter.¹⁵⁶

155. I alt 25 ud af 29 stemte for vedtagelsen af lokalplanen.

156. www.odensehavn.dk/pages/arealer.htm, d. 5. maj 2004

Havnen er en kommunal selvstyrehavn¹⁵⁷, som ejes af Odense Kommune, og skal agere i overensstemmelse med havneloven. Odense Havn A/S ser gerne en ændret anvendelse af de ledige havnearealer, eftersom ledige arealer ikke er økonomisk fordelagtige for virksomheden. Havnen har dog udtalt i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplan 1-586, at planen ikke må medføre yderligere restriktioner overfor de eksisterende virksomheder ved havnen. Derfor anbefalede havnebestyrelsen, at der ikke blev tilladt boligbebyggelse i lokalplanområdet, eftersom dette ville medføre restriktioner overfor de omkringliggende virksomheder. Dette ønske blev imødekommet af kommunen, som påpegede bemærkningen i lokalplanen.

I den efterfølgende lokalplan har Odense Havn ikke ytret sig, selvom planforslaget indeholder boligbebyggelse, hvilket vil medføre restriktioner overfor de omkringliggende virksomheder, som har lejet sig ind på havnearealerne. PLZ udtaler hertil:

"De (Odense Havn A/S red.) vil heller ikke have boliger i dag, men de er ikke kommet med nogen indsigelser, for noget styr på dem har vi alligevel"

Odense Havn A/S' passivitet i forhold til lokalplan 1-606 skyldes åbenbart ikke at deres holdninger til omdannelsen har ændret sig, men derimod at kommunen, som er hovedaktionær, har dikteret hvorledes havnebestyrelsen skal forholde sig. Kommunen har endvidere anbefalet havnebestyrelsen ikke at forlænge lejekontrakterne med virksomhederne i området, jf. PLZ. Odense Havn A/S' forhold til Odense Kommune må antages at være afgørende for havnebestyrelsens interessevaretagelse, hvilket betyder at havnebestyrelsen og kommunens interesser fremover vil være sammenfaldende.

KPC Byg

De private projektmagere viste allerede interesse for havneområdet i år 2000, hvor den første strategiplan blev udarbejdet. Det var KMPG og Focus Advokaterne, der ønskede at opføre et fællesdomicil på havnen. De søgte derfor en entreprenørvirksomhed, som var villig til både at opføre og investere i projektet. Valget faldt på KPC Byg, som derefter indgik et samarbejde med kommunen om at udarbejde lokalplan 1-606, der muliggjorde gennemførelsen af det ønskede projekt, jf. AØ.

157. Havnens forpligtelser fremgår af fodnote 118

Interessen for området hos KPC Byg skyldtes navnlig at de allerede havde sikret sig KMPG og Focus Advokaterne som lejere i fællesdomicilet, jf. AØ. Derudover så KPC Byg gode investeringsmuligheder i områder, hvilket også gjorde at de investerede i fem af byggefeltene, hvoraf det er påtænkt at opføre af 32 ejendomslejligheder, hvorpå efterspørgslen allerede har været stor.¹⁵⁸

Investeringsmulighederne er endvidere også gunstige, eftersom kommunens omdannelsesplan omfatter hele det indre havn. KPC Byg vurderer i den forbindelse ikke at de eksisterende virksomheder medfører miljøgener, eftersom der er taget højde for dem i planlægningen. Derudover udtaler AØ:

“At man fra politisk hold har sagt, at ingen nede på havnen får forlænget deres lejekontrakt. De bliver derfor sagt op én efter én.”

Det investeringsstærke område har tiltrukket KPC Byg opmærksomhed, og så selvom der kan opstå mindre miljørelaterede konflikter mellem de eksisterende virksomheder og de nye bygninger. KPC's hensigt er klar, der skal smedjes, mens jernet er varmt.

De eksisterende virksomheder

Omdannelsesplanen er som nævnt udarbejdet for at konvertere et ældre havneområde til nye byfunktioner, dog er der stadig eksisterende havnerelaterede virksomheder i området, som hæmmer denne proces. Disse virksomheder og deres interesse kan ikke belyses samlet, eftersom de har forskellige forudsætninger og hensigter, men kan overordnet opdeles i to hovedgrupperinger. De, som har udtalt sig skeptisk overfor omdannelsen, og de, der har forholdt sig passivt i forhold til omdannelsen.

Den skeptiske holdning blandt virksomhederne bunder i frygten for de konsekvenser, som realiseringen af omdannelsen vil medføre. Disse virksomheder har, gennem deres indsigelser, givet udtryk for, at omdannelsen vil medføre skærpede krav, navnlig i forhold til begrænsning af miljøgener. Disse forhold vil samlet medføre forringelse af virksomhedernes fremtidige drift, hvilket bevirker at virksomhederne ikke finder omdannelsesplanen tilfredsstillende. Foreningen for Areallejere ved Odense Havn, som repræsenterer 60 virksomheder ved havnen, har tillige udtrykt en vis skepsis i forbindelse med omdannelsen, eftersom foreningen

158. Fyens Stiftstidende, den 4. april 2004

finder, at virksomhedernes fremtidige forhold i omdannelsensområdet ikke er afklaret tilstrækkeligt.¹⁵⁹

De øvrige virksomheder har forholdt sig passivt i forbindelse med de afholdte offentlighedsfaser. Fælles for flertallet af disse virksomheder er, at de har været inddraget i planlægningen via en dialog, hvilken har givet virksomhederne mulighed for at ytre sig om deres holdninger til omdannelsesplan. I den forbindelse har PLZ bemærket, at virksomhederne, under dialogen med kommunen, ikke har givet deres fulde støtte til omdannelsen, men åbenbart har set hvilken vej udviklingen går.

5.3 Virkemidler

Den indre havn i Odense har som nævnt været pålagt to lokalplaner indenfor de sidste par år. Hensigten fra kommunens side har ikke ændret sig fra vedtagelsen af den første lokalplan til den anden. Derimod har det ikke været muligt at gennemføre etableringen af boliger i området før vedtagelsen af byomdannelsesloven i år 2003, hvilket også har bevirket at kommunen ikke har haft mulighed for at realisere deres visioner i forbindelse med vedtagelsen af den første lokalplan.

I det efterfølgende vil det udarbejdede plangrundlag blive belyst og efterfulgt en gennemgang af de redskaber kommunen har anvendt. Afslutningsvis bliver de indkommende indsigelser og bemærkninger belyst.

Byomdannelsesplanen

Hovedformålet med omdannelsesplanen er at skabe en sammenhængende promenade fra det rekreative område i vest til Skibhuskvarteret i øst, ligesom der skal skabes en større sammenhæng mellem havnen og bymidten, hvilket fremgår af figur 5.4.

Den sammenhængende promenade skal bl.a. sikres ved anlæggelsen af en bred kanal i den sydlige del af havnen, hvor der skal opføres offentlige pladser med fritids- og kulturtilbud. Derudover skal der sikres et bymiljø med blandende funktioner ved at:

159. Bemærkninger og indsigelser, som virksomhederne og Foreningen for Areallejere ved Odense Havn har fremsat, fremgår af kapitel 5.3, hvor aktørenes virkemidler beskrives.



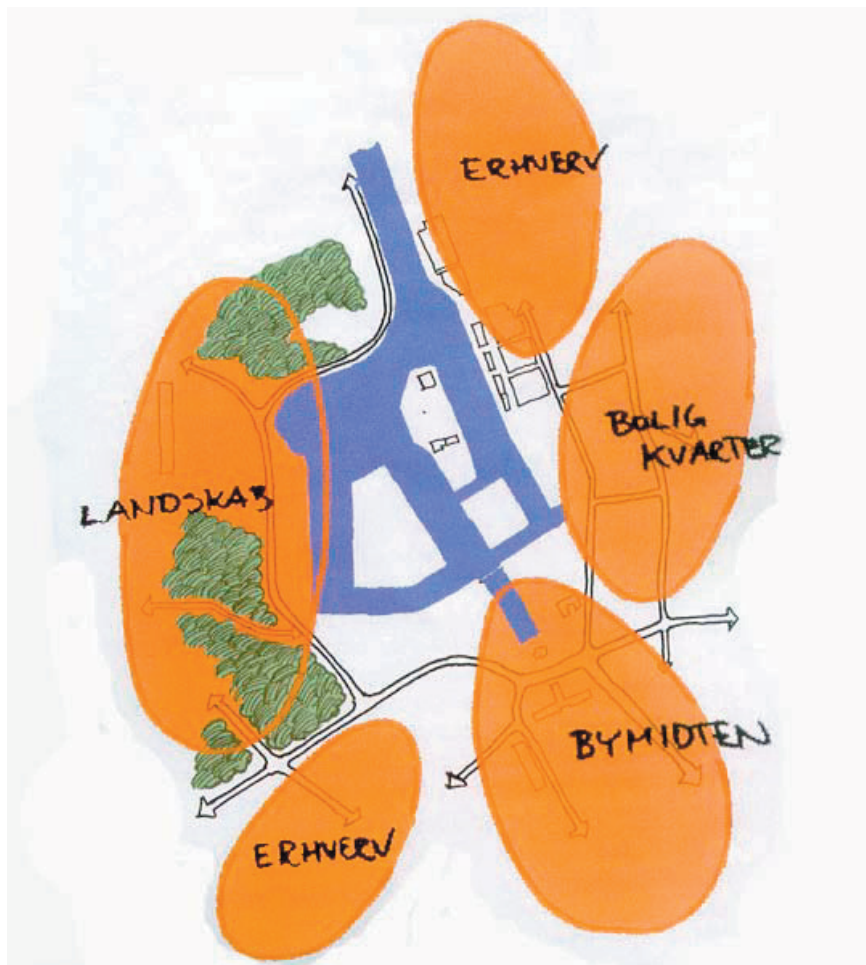
Figur 5.4. Skitse over byomdannelsesplanens hovedformål¹⁶⁰

*"Gammeldags tungt erhverv, som belaster med trafik, støj eller luftforurening, skal erstattes af nye erhverv. F.eks. højteknologiske videnbaserede virksomheder, kreative virksomheder, kontorer, reklame, IT og medie."*¹⁶¹

160. Byomdannelsesplan 2003, s. 4

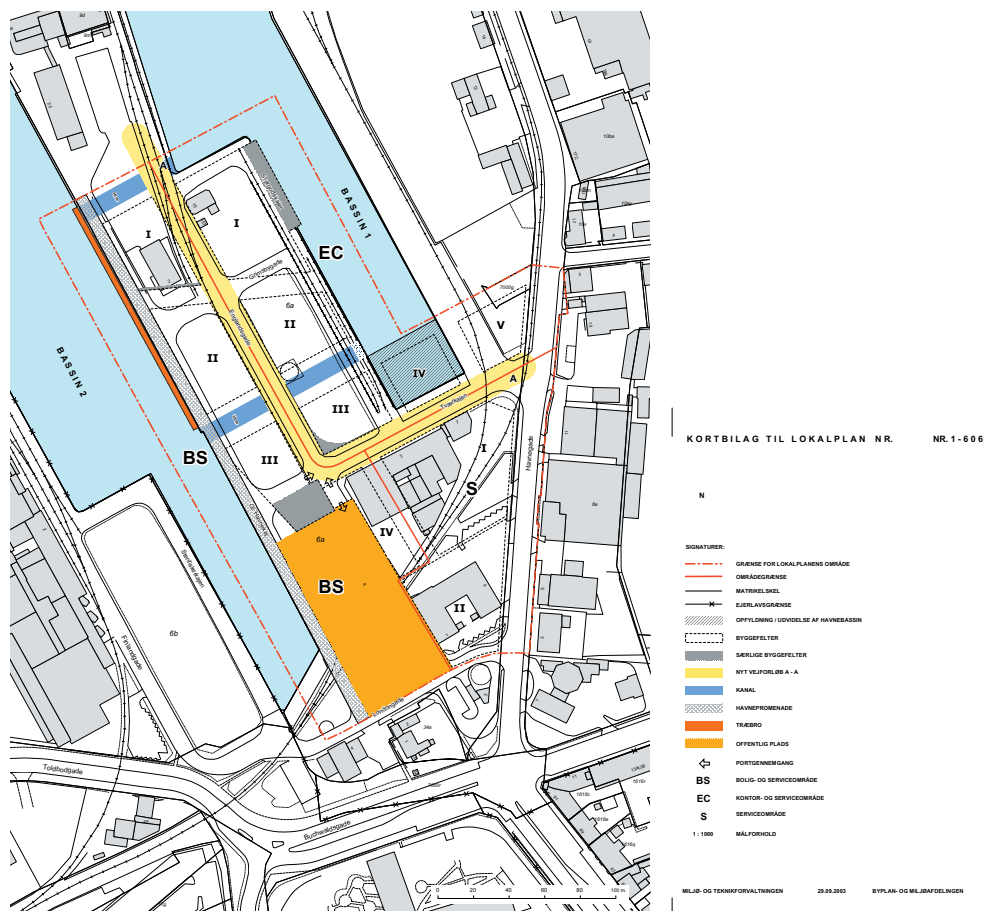
161. Byomdannelsesplan 2003, s.7

Af byomdannelsesplanen fremgår det endvidere at den nordlige del på østsiden af havnen forbliver erhvervsområde, hvilket fremgår af figur 5.5. Der er i dette område på kort sigt ingen planer om at ændre den nuværende anvendelse, det påpeges dog i omdannelsesplanen, at områdets bevaringsværdige bygninger vil være attraktive til andre formål.



Figur 5.5. Skitsen over arealanvendelsen i omdannelsesområdet¹⁶²

Omdannelsesplanen er endvidere opdelt i mindre etaper, således at det er muligt at gennemføre omdannelsen på en dynamisk måde. Derved skal planen både kunne varetage de eksisterende virksomheders men også kommunens interesser. Det bemærkes af PLZ, at kommunen har været bevidste om dette konfliktforhold mellem den eksisterende anvendelse også byomdannelsen, men byomdannelsesprocessen skulle påbegyndes på et eller andet tidspunkt.



Figur 5.6 Kort over lokalplanområdet¹⁶³

Lokalplanen

Lokalplan 1-606, som omfatter den første etape af byomdannelsesplanen, er udarbejdet med henblik på at sikre realiseringen af byomdannelsesplanens hensigter, eftersom byomdannelsesplanen ikke er bindende overfor grundejerne. Derudover supplerer lokalplanen den allerede eksisterende lokalplan 1-586 med henblik på at muliggøre etableringen af boliger i området.

Lokalplanområdet er opdelt, som følger – se også figur 5.6:

- område BS, som skal anvendes til bolig- og serviceformål, der ikke medfører gener for omgivelserne.
- område EC, hvor det er muligt at etablere bygninger til erhvervsformål, herunder ikke-forurenende virksomheder, kontor- og servicevirksomheder etc., der af byrådet ikke anses som værende belastende for området.
- Område S, der skal anvendes til serviceformål. Området forbeholdes parkeringsanlæg, kontorer og andre serviceerhverv.

Fælles for områderne EC og S er, at der ikke må opføres boliger. Derudover er ibrugtagningen af bygningerne betinget af, at der foreligger dokumentation for at miljøforholdene med hensyn til miljøgenerne kan overholdes. Lokalplanen indeholder endvidere følgende bestemmelse:

*"12.3. Ny boligbebyggelse i område BS må ikke tages i brug før kontorbebyggelsen i område EC og område BS I er opført."*¹⁶⁴

Byomdannelsesloven giver som nævnt mulighed for at opføre boligbebyggelse i erhvervsområder, som er under afvikling. Hovedreglen er dog stadig, at såfremt det er muligt, skal der etableres støjafskærmende foranstaltninger, således at de vejledende støjgrænser overholdes. Derudover giver lovændringen mulighed for at udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, såfremt kommunen kan redegøre for, at støjbelastningen er reduceret eller bragt til ophør, således de vejledende støjgrænser overholdes i løbet af en periode på ikke væsentligt over otte år.

164. Vi anser dog ikke denne bestemmelse som værende hjemlet i planloven

Dialogen

Omdannelsen af Odense Havn er ikke mulig at gennemføre ved blot at etablere støjafskærmende foranstaltninger, hvilket har medført at kommunen er forpligtet til at sikre at overskridelser af den vejledende støjgrænse bliver bragt til ophør. Metoden, som kommunen ønsker at anvende til denne reduktion, skal afrapporteres i forbindelse med lokalplanen. Denne redegørelse har kommunen udarbejdet i fællesskab med de eksisterende virksomheder, eftersom lovændringen påpeger, at redegørelsen i videst mulig omfang skal tilvejebringes i fællesskab med de berørte virksomheder.

Kommunen har på baggrund af den af Miljøcenter Fyn-Trekantområdet og COWI udarbejdede støjmodel konstateret, at syv virksomheder, som er lokaliseret udenfor lokalplanområdet, samt én, der er lokaliseret indenfor, overskrider de vejledende støjgrænser og bør derfor inddrages i udarbejdelsen af redegørelsen, som beskriver hvorledes reduktionen af støjgenerne skal ske.

Inddragelsen af virksomhederne medfører også muligheden for kommunen, at indgå frivillige aftaler med virksomhederne om reduktion af de observerede miljøgenerne. Såfremt der ikke indgås frivillige aftaler kan kommunen anvende påbud/forbuds bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven. Hertil påpeges af PLZ, at virksomheden, der er placeret indenfor lokalplanområdet, ikke har mulighed for at overholde støjgrænserne, og at ekspropriering eller opkøb kan være nødvendigt. De øvrige virksomheder vil derimod kunne påbydes skærpede krav, når deres retsbeskyttelsesperiode udløber.

De udvalgte virksomheder blev indkaldt af kommunen til et fællesmøde inden vedtagelsen af lokalplanforslaget i maj 2003.¹⁶⁵ Ved mødet blev virksomhederne informeret om kommunens plan og hvilke konsekvenser planen ville få for virksomhederne.¹⁶⁶

Virksomheden har ikke givet deres fulde tilsagn om støtte til omdannelsen, men de har jo kunnet se hvilken vej udviklingen går, kommenterer PLZ, som også betegner udfaldet af dialogen som værende tilfredsstillende, eftersom virksomhederne efterfølgende ikke har fremsat indsigelser, samt at der

165. E. Falck Schmidt A/S, som udvikler og producerer lifte, kraner og renovationsvogne, ønskede dog ikke at deltage i dialogen med kommunen jf. PLZ.

166. Kommunen havde kort forinden afholdt en række besøg hos virksomhederne, dog i tilsynsøjemed. I den forbindelse nævnte kommunen intet om planen, men den burde virksomhederne have kendskab til, eftersom "Havneforum 2002" var afholdt, jf. PLZ.

overvejende har været en stor vilje blandt virksomhederne til gennem frivillige aftaler at imødekomme de skærpede krav.

Den udarbejdede redegørelse i lokalplanen har hverken Fyns Amt eller Landsplanafdelingen fundet tilfredsstillende, hvilket har bevirket at kommunen har afholdt endnu en række møder med de ovennævnte virksomheder samt de virksomheder, der fremsatte bemærkninger i forbindelse med planforslagene.

Ved disse møder har virksomhederne og kommunen i fællesskab gennemgået den enkelte virksomheds driftsforhold samt andre forhold, såsom lejeforhold og miljøgodkendelser, jf. PLZ. Derudover er de relevante miljøgener, som virksomheden medfører, blevet gennemgået, og parterne har i fællesskab undersøgt, hvorledes miljøgenerne kan reduceres med hensyntagen til både plangrundlagets realisering samt virksomhedens fremtidige aktiviteter.¹⁶⁷

Indsigelser

Kommunen har modtaget 11 bemærkninger til henholdsvis byomdannelsesforslaget og lokalplanforslaget, herunder også kommuneplantillægget. Bemærkningerne er hovedsageligt rettet mod forholdet mellem de eksisterende virksomheder og den nye anvendelse. Tre virksomheder har bl.a. fremsat indsigelser på grund af frygten for de konsekvenser, omdannelsen vil få. I indsigelserne stiller virksomhederne sig skeptisk overfor, hvorvidt der ikke vil ske en skærpelse af grænseværdierne for støj og støv, som kan påvirke virksomhedernes fremtidige drift i en negativ retning. Virksomhederne påpeger ydermere, at kommunens plangrundlag bygger på et ufuldstændigt grundlag, hvilket tillige medfører, at det ikke er muligt at gennemføre omdannelsen under de nævnte forudsætninger.¹⁶⁸

Kommunen har afvist indsigelserne med påstand om, at de pågældende virksomheders drift ikke skaber konflikter i forhold til lokalplanen, men derimod inddraget dem i den videre dialog sammen med de førnævnte virksomheder. Udover at dialogen giver mulighed for at give virksomhederne en bedre indsigt i omdannelsen og de konsekvenser denne medfører, giver dialogen også kommunen mulighed for at forbedre dennes datagrundlag omkring miljøgenerne.

167. Lokalplan nr. 1-606, 2003, s. 11

168. Referat af byrådsmødet, den 29. oktober 2003

Udover virksomhederne har også Foreningen for Areallejere ved Odense Havn fremsat en bemærkning i forbindelse med byomdannelsesplanen. Foreningen påpeger, at den, ligesom virksomhederne, er bekymret for konsekvenser ved omdannelsen af havneområdet. Derfor ønsker foreningen, at kommunen fastlægger de fremtidige vilkår for de virksomheder, som er lokaliseret i de erhvervsområder, der er udpeget i byomdannelsesplanen, ifølge figur 5.5, således at virksomhederne er afklaret med de fremtidige forhold.

Kommunen ønsker ikke at se isoleret på de virksomheder, som er lokaliseret i de udpegede erhvervsområder, samt konstaterer at disse virksomheder kan påvirke den øvrige omdannelse og at kommunens holdning er:

*“Virksomhederne må ikke blokere for de fremskredne planer for en omdannelse af Odense Havns indre del på grund af miljøforhold. Hvis der er miljøproblemer, må disse afhjælpes”*¹⁶⁹

Redegørelsen, som skal dokumentere, hvorledes kommunen ønsker at bringe støjgenerne til ophør, har også medført indsigelser til lokalplanen fra henholdsvis Fyns Amt og Landsplanafdelingen. Begge institutioner bemærker at redegørelsen ikke er tilstrækkelig fyldestgørende, hvilket også kommunen medgiver. Kommunen afholder derfor efterfølgende, som før nævnt, en række møder med de berørte virksomheder, for at indhente de fornødne data til at forbedre redegørelsen.

Fyns Amt har udover den utilstrækkelige redegørelse også bemærket til lokalplanen, at kontorbygningerne i EC-området skal opføres, før ibrugtagning af boligbebyggelserne finder sted, eftersom kontorbygningerne skal virke som støjafskærmende i forhold til boligerne. Denne bemærkning har kommunen imødekommet i lokalplanbestemmelsen 12.3.¹⁷⁰

5.4. Diskussion

Igangsættelsen af byomdannelsen af Odense Havn har fra et politisk synspunkt været en nødvendighed, eftersom de traditionelle havneaktiviteter har været dalende i den indre havn. Der har derfor været stor politisk enighed om, at omdannelsen er nødvendig for at sikre en fremtidig udvikling af området, også

169. Referat af byrådsmøde den 29. oktober 2003

170. Se s. 99 i projektrapporten

selvom omdannelsen vil medføre, at den resterende havneaktivitet skal fjernes. Politikerne har i den forbindelse foretaget en prioritering af omdannelsens nødvendighed kontra bevarelsen af de eksisterende virksomheder. Denne prioritering fremgår bl.a. af planprocessens forløb, hvor lokalplan 1-586 afspejler, at politikerne både har ønsket at påbegynde omdannelsen og samtidig bibeholde havneaktiviteterne. Der ses dog et skift i planlægning mellem henholdsvis lokalplan 1-586 og lokal 1-606, hvor det efterfølgende fremgår at omdannelsen prioriteres højere end bevarelsen af de eksisterende erhverv.

Den politiske enighed om gennemførelsen af planen er dog ikke tilstrækkelig til at sikre realiseringen af denne. Realiseringen er afhængig af finansielle ressourcer, som Odense Kommune ikke råder over. Odense Kommune er derfor afhængig af projektmagere, som har et økonomisk incitament for at investere i området. Projektmagerens interesse, som har været der siden år 2000, indikerer at området er et investeringsstærkt område. Projektmagerne kræver dog en vist tiltro til at deres investeringer er forankret dette rette sted. Denne tiltro har Odense Kommune skabt ved at udarbejde byomdannelsesplanen, som indikerer at kommunen har en vision og viljen til at gennemføre den.

Projektmagerens manglede tillid til lokalplan 1-586 kan der kun gisnes om, men den daværende politiske usikkerhed om hvorledes omdannelsen skulle gennemføres har sandsynligvis afholdt projektmagerne at påbegynde store projekter. I lokalplanen blev det endvidere påpeget, at kommunen afventede en afklaring af muligheden for at etablere boliger i området og på grund af denne afklaring muligvis ville blive udarbejdet en supplerende lokalplan. Disse to punkter blev dog afklaret i forbindelse med omdannelsesplanen, hvilket også medførte til at private promagere investerede i realisering af projektet.

Vedtagelsen af byomdannelsesloven har været en nødvendighed, for at realisere Odense Kommunes vision om at opføre boligbebyggelse på havnen, eftersom det ellers ikke havde været muligt. I henhold til loven udarbejdede kommunen i samarbejde med de berørte virksomheder en redegørelse, hvoraf det fremgik hvorledes støjgenerne skulle bringes til ophør.

Efter kommunens opfattelse har dette samarbejdet resulteret i et tilfredsstillende resultat, eftersom virksomhederne på frivillig basis indgik aftaler omkring nedbringelse af støjen samt at de efterfølgende ikke fremsatte indsigelser i forhold til planforslagene. Virksomhed gav dog ikke deres fulde støtte til omdannelsen, hvilket kunne tyde på at virksomhederne ikke følte resultatet ligeså vellykket som kommunen.

Kommunen har med dialogen haft et klart mål, nemlig at udarbejde en redegørelse i overensstemmelse med byomdannelsesloven, men derudover har de muligvis også haft en skjult dagsorden om at fjerne virksomhederne fra havn. Denne hensigt fremgår direkte af omdannelsesplanen, hvilket endvidere bekræftes af PLZ. Gennem dialogen har kommunen haft mulighed for at påpege overfor virksomhederne, hvilke visioner kommunen har og samtidig de redskaber hvormed kommunen kan muliggøre dens visioner. Dialogens forløb fremgår ikke klart, men resultatet indikerer, at virksomhederne enten ikke har formået, at accentuere de omkostninger en omdannelse af havnen vil få for kommunen, såsom tab af arbejdspladser og skatteindtægter, eller også har virksomhederne allerede resigneret inden eller under dialogen. Sidste scenario kan navnlig begrundes med både PLZ' udtalelser, hvoraf det fremgår at de eksisterende virksomheder bør fjernes fra havnen og jo hurtigere desto bedre. Derudover har kommunen i sin besvarelse af Forening af Areallejere ved Odense Havns bemærkninger til omdannelsesplanen kommenteret, at virksomhederne fremover skal tilpasse sig den nye anvendelse, hvorimod den forrige lokalplan stillede krav til de bygninger om at kunne tilpasse sig de eksisterende erhverv. Bemærkningerne kan næppe i sig selv tvinge virksomhederne væk fra havnen. Derimod er kommunen i besiddelse af virkemidler, som kan anvendes til at sætte magt bag ordene.

Virksomhedernes eksistens ved Odense Havn afhænger i forbindelse med omdannelsen, ikke kun af hvorvidt virksomhederne kan få miljøgodkendelsen forlænget, men også hvorvidt havnebestyrelsen er villig til at forlænge lejekontrakterne. Til dette har AØ påpeget, at havnebestyrelsen ikke forlænger lejekontrakterne med virksomhederne. Det bemærkes tillige af PLZ, at kommunen har anbefalet havnebestyrelsen ikke at forlænge lejekontrakterne. Derudover har kommunen berørt emnet omkring lejekontrakterne med virksomheder i forbindelse med dialogen. Navnlig det sidste punkt må antages at have betydning for virksomhedernes dialog med kommunen. Virksomhedernes kendskab til fjernelsen af deres eksistensgrundlag, også selvom de indgår frivillige aftaler, forstærker derfor antagelsen om, at virksomhederne har resigneret inden eller under selve dialogen.

Dialogens formål, ifølge lovgivning, udvandes derved gennem kommunens stræben efter at muliggøre gennemførelsen på dennes præmisser, hvilket endvidere passiviserer virksomhedernes holdninger. Antagelsen, at kommunen gennem dialogen har "presset" virksomhederne til at ændre holdning, bygger endvidere på det bemærkelsesværdige i at mindre miljøbelastende virksomheder

i området er bekymret for omdannelsen.

Hensigten med omdannelsen har været at skabe et sammenhængende miljø omkring havnen, hvor forskellige byfunktioner blandes. Kommunen har i forbindelse gjort et stort arbejde for at sikre en god koordinering af de forskellige byfunktioner og samtidig muliggjort at den pågældende plan kan realiseres. Det kan dog diskuteres, hvorvidt inddragelsen af de eksisterende virksomheder har været tilstrækkelig i planlægningsfasen. Spørgsmålet, som rejser sig efterfølgende, er hvorvidt dette er god planlægning, eftersom god kommuneplanlægning bør rette sig mod befolkningens daglige liv i lokalområdet og inddragelsen af befolkningen er derfor en hjørnesten i kommunalplanlægningen.

Odense Kommune har gennemført den lovpligtige offentlighedsprocedure og tilmed afholdt et større arrangementet omkring visioner om havnearealerne. Kun tre virksomheder har fremsat bemærkninger, selvom omdannelsen vil medføre skærpede krav overfor flere af virksomhederne, hvilket som førnævnt muligvis skyldes at visse virksomhederne allerede har resigeret. Dette bevirker også at den afholdte offentlighedsprocedure ikke tjener det formål som denne har til hensigten. Det må derfor antages, at selvom omdannelsen ellers afspejler et godt stykke planlægningsarbejde, hvor der både tages højde for den funktionelle, æstetiske og samtidig er realiserbar, er offentlighedsprocessen i planlægningen blevet sat ud af drift.

Kommunen vil sandsynligvis her påpege, at virksomhederne har været inddraget og endda i forbindelse med udarbejdelsen af planen, hvilket også er korrekt og udadtil virker tilfredsstillende. Problemet opstår blot da denne dialog antageligvis ikke er sket under de omstændigheder og forudsætninger, som den burde være, hvilket fremgår af det ovenstående.

5.5 Konklusion

Nødvendig for realiseringen af omdannelsen af Odense Havn er den politiske konsensus, som har været til stedet siden debatten om omdannelsen begyndte i år 2000. Den politiske konsensus har endvidere medført, at kommunen har udstrålet vilje og handlekraft til at gennemføre omdannelsen, hvilket har fået en afsmittende effekt på projektagerne, som siden år 2000 har set Odense Havn som et investeringsstærkt område. Denne afsmittende effekt har været et økonomisk incitament for projektagerne at anvende deres ressourcer til at realisere byomdannelsen.

Kommunens virkemidler har ikke kun haft til hensigt at sikre projektmagernes gunst. Kommunen har tillige formålet at hindre virksomhederne i at hæmme omdannelsen gennem en effektiv anvendelse af deres virkemidler. Ved den afholdte dialog har kommunen gjort virksomhederne bekendt med kommunens muligheder for og enighed om at opsætte både påbud og forbud, såfremt der ikke indgås frivillige aftaler om nedbringelse af miljøgenerne. Virksomhedernes lejekontrakter er også blevet berørt under dialogen, og det må antages at kommunen har gjort virksomhederne klart at disse ikke forlænges, eftersom kommunen har anbefalet at havnebestyrelsen ikke forlænger kontrakterne.

Havnebestyrelsen har i begyndelsen af processen udtalt sig skeptisk imod opførelsen af boliger på havnen, hvilket kunne foranledige til at give denne afgørende indflydelse på omdannelsen. Det fremgår dog senere i planprocessen at havnebestyrelsen forholder sig passivt, selvom denne er af anden opfattelse, hvilket skyldes at kommunen, som ejer af havnen, har dikteret en givende forventning af havnen, som havnebestyrelsen skal efterleve. Havnens "holdningsændring" indikerer endvidere hvorledes forhold mellem havnen og areallejerne er ændret.

Enkelte virksomheder har, i overensstemmelse med planloven, fremsat bemærkninger, om at deres fremtidige eksistens er truet. Bemærkninger har dog ikke påvirket kommunen, eftersom der er klar politisk enighed om at omdannelsen prioriteres højere, end de eksisterende virksomheders eksistens. Virksomhedernes bemærkninger styrker endvidere blot projektmagernes økonomiske incitament for at investere i området, eftersom hensigten med omdannelse manifesteres.

6. Konklusion

Dette kapitel vil indeholde en kort sammenfatning af projektet samt en konklusion af, hvilke faktorer, som har haft afgørende betydning i de valgte *cases*. I forbindelse hermed vil det også vurderes, i hvilket omfang vi forventer, at disse faktorer kan have indflydelse i andre omdannelsesprojekter. Vi er i den forbindelse bevidste om, de metodiske svagheder den valgte metode har, samt de begrænsninger dette giver.

6.1 Sammenfatning

Omdannelse af ledige og forladte erhvervs- og havneområder i byerne har i de sidste år været et område, som har interesseret en række af landets kommuner. Omdannelsesprocessen er en yderst kompleks proces, hvor der skal tages hensyn til mange faktorer, hvilket har vakt vores interesse, og er blevet genstand for vores analysefelt. Nærværende projekt tager derfor udgangspunkt i spørgsmålet:

“Hvorfor planlægges og realiseres nogle omdannelser, mens andre aldrig gennemføres?”

Spørgsmålet besvares ved hjælp af *case-studies*, hvilket muliggør et nuanceret kendskab til de faktorer, som har været afgørende i de valgte *cases*. Derudover inddrages magtteorien, eftersom magtforholdet mellem aktørerne kan have indflydelse på udfaldet af byomdannelsen.

6.2 Besvarelse af problemformuleringen

Det må på baggrund af de valgte *cases* konkluderes, at der er fire hovedfaktorer, som er afgørende for realiseringen af omdannelsesprojekter. Faktorerne kan opdeles i følgende punkter:

- Politisk konsensus
- Kommunale virkemidler
- Projektets rentabilitet
- Modmagts intensitet

Politisk konsensus

Den politiske konsensus er ikke blot afgørende for omdannelsen, men også nødvendig, eftersom den fysiske realisering af omdannelsen ikke kan ske uden et plangrundlag, som er politisk vedtaget. I plangrundlaget er det muligt at opstille formelle krav, som kan være afgørende for omdannelsen, hvilket fremgår af lokalplanen i Odense, hvor der skal foretages en reduktion af støjniveauet inden for 8 år.

Kommunale virkemidler

Kommunerne har også andre virkemidler, såsom påbud og forbud, som kan opsættes på baggrund af saglige hensyn. Virkemidlerne kan tillige få karakter af et pressionsmiddel mod de eksisterende virksomheder, som ønskes fjernet i omdannelsesområdet, hvilket bl.a. Odense Kommune har benyttet sig af. I Odense case konstateres det tillige, at kommunen, gennem dens indflydelse på Odense Havn A/S, har anvendt et andet pressionsmiddel, nemlig at nægte forlængelse af eksisterende lejekontrakter. Gennem denne indirekte magt opnår kommunen muligheden for at pacificere modmagten. Det vurderes at denne form for magtanvendelse kan ibrugtages, såfremt der er politisk enighed om dette. I den politiske stillingtagen skal det prioriteres, hvorvidt politikerne ønsker at virksomhederne lukker og den demokratiske proces i omdannelsen forringes.

Projektets rentabilitet

Plangrundlaget kan ikke sikre en realisering af et omdannelsesprojekt, eftersom projektmagerne ikke kan pålægges handlepligt. Dette bevirker, at projektmagerne skal have et økonomisk incitament for at indskyde kapital i foretagendet. Incitamentet afhænger i høj grad af projektets rentabilitet. Ved rentabiliteten lægges der vægt på, hvorvidt området er investeringsstærkt. Det økonomiske incitament har været til stede i Odense, hvilket har gjort det muligt at påbegynde realiseringen. I Esbjerg har projektmagernes tilbageholdenhed derimod bevirket, at politikerne har været tøvende overfor vedtagelsen af det nødvendige plangrundlag. Det vurderes, at projektmagerne forholder sig til de forrentningsmæssige forhold ved enhver investering, og derfor også at projektets rentabilitet er nødvendig for ethvert omdannelsesprojekt, hvor private projektmagere skal realisere projektet.

Modmagtens intensitet

Af begge cases fremgår de eksisterende virksomheder, som modmagt til

omdannelsen, hvilket skyldes virksomhedernes frygt for konsekvenserne af denne. Virksomhederne har dog ageret forskelligt i de valgte *cases*. Det vurderes at virksomhedernes indflydelse på byomdannelsen afhænger af deres evne til at mobilisere modmagten til omdannelsen. I Esbjerg har virksomhederne formået at foretage mobilisering af en række virksomheder, der er vitale for hele byens eksistens, samt virksomhedernes medarbejdere. Denne modmagt er bygget op omkring den strukturelle magt, hvor virksomhedernes magt ligger i strukturen, og tilmed støttes af arbejderne, hvilket også påvirker politikerne, eftersom deres politiske positioner afhænger af vælgernes stemmer.

Det må på baggrund af projektrapportens analyser konkluderes, at politisk konsensus, kommunale virkemidler, projektets rentabilitet og modmagtens intensitet er faktorer, der har afgørende indflydelse, såvel enkeltvis som i sammenspil med hinanden, på gennemførelse af en omdannelse.

7. Summary

The social development in Denmark indicates urbanization. The larger cities are characterized overall by relatively strong growth in population and employment. The business development in the urban areas indicates furthermore that the heavy industries are moving out of the urban areas. Reasons for this relocation are often that the heavy industries require sufficient infrastructure and a possibility to expansion ensuring future developments. That can often cause problems in the urban areas.

These disused industrial and harbour areas should be assessed with the aim of determining which areas are still best suited for traditional industry and which are potentially suitable for being converted into other urban functions. The areas are often attractive because they are located nearby the centre of the cities or with access and view to the sea. Therefore the areas typically are converted into other urban functions.

The redevelopment of disused industrial areas can result in some problems, because the areas are not completely released of former use. The environmental nuisances provided by the nearby industries are often the main problem and particularly noise emitted by machines. Other problems as traffic problems and soil pollution can occur when the areas are redeveloped.

In effort to enforce the redeveloping of a disused industrial area into other urban functions a new lokalplan (binding local plans) is required, thereby the municipality have the opportunity to permit or reject the redevelopment. Also other players have affect on the redeveloping process such as developers, investors and neighbours etc. The role of these players are different and therefore in often conflict.

The purpose of this paper is to determine the decisively variables in the redeveloping process by using case studies. Two cases are selected in effort to illuminate factors that promote and inhibit the redeveloping process. The cases is based on the redevelopment of Esbjerg Havn, which are not completed, and the successfully redevelopment of Odense Havn.

This paper concludes that four variables are of decisive importance in relation to the redeveloping process. The four variables are closely connected together and their importance is dependent on the context. The variables are named: Political consensus, municipal means of implementation, earning power and finally the strength of those who are opposed.

8. Litteraturliste

Anvendt litteratur

Andersen, Bendt og Christiansen, Ole (1989): Kommenteret Kommuneplanlov, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Aunsborg, Christian (1999): Plan og virkelighed,

Aunsborg, Christian m.fl. (1989): Kommuneplanlægning i 90'erne, Aalborg Universitetsforlag

Basse, Ellen Margrethe (red.) (2001): Miljøretten I, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Basse, Ellen Margrethe og Olsen, Birgitte Egelund (2001): Virkemidler i **Basse, Ellen Margrethe (red.) (2001)**

Bjerring, Jørgen og Møller, Gorm (1991): Miljøbeskyttelsesloven af 1991 med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Boeck, Anne Birte (2002): Lov om planlægning med kommentarer, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Byplan 3, (1998): Arkitektens Forlag

Byplan 1/2, (2001): Arkitektens Forlag

Byplannyt 1, (2004); Arco Grafisk A/S

DRTV. Dokumentarprogram: Pengemagasinet (**d. 5.februar 2004**)

Christiansen, Ole (red.) (1995): Retligt set, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Christiansen, Søren og Jensen, Poul-Erik Daugaard (2000): Kontrol i det stille, Samfundslitteratur

Enemark, Stig (1995): "Planlægning – Regulering – Realisering" i **Christiansen, Ole (red.) (1995)**

Enemark, Stig (1996): Spatial planning systems in Denmark, Kopicentralen Aalborg Universitet

Erhvervs- og Boligstyrelsen, (2003): Kortlægning & analyse af byernes udfordringer

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, (2001): Betænkning nr. 1397, Anton M Jensen A/S

Erhvervsbladet, Artikel: "Ambitiøst havneprojekt i Esbjerg"(d. 21. januar 2003)

Esbjerg Kommune: **Forslag til lokalplan nr. 460, 2003**

Esbjerg Kommune: **Referat af byrådsmødet, d. 22 september 2003**

Esbjerg Kommune: **Referat af mødet i Økonomiudvalget, d. 22 marts 2004**

Flyvbjerg, Bent (1994): Rationalitet og magt, 2.bind, 1.udgave, Akademisk Forlag

Flyvbjerg, Bent (1999): Rationalitet og magt, 1.bind, 1.udgave, Akademisk Forlag

Friis Jensen, Orla (2001): Ejendomsret og miljøret i **Basse**, Ellen Margrethe (red.) (2001)

Fyens Stiftstidende, Artikel: "Bolig med både p- og kajplads"(d. 10. april 2004)

Gaardmand, Arne (1991a): Bro til drømmeland, Forlaget Urania

Gaardmand, Arne (1991b): Plan og metode, Arkitektens Forlag

Gaardmand, Arne (1993): Dansk Byplanlægning 1938-1992, Arkitektens Forlag

JydskeVestkysten, Artiklerne: "Projekter: Tårnhøje planer"(d. 28 januar 2003), "Dok-debat ødelægger samarbejdsklima"(d. 19 februar 2004) "Dokken bliver ikke stoppet"(d. 20 februar 2004), "Byråd bremser Danmarks højeste byggeri"(d. 22 marts 2004), "Projekt mager undrer sig"(d. 25 marts 2004), "Protester mod å-center"(d. 12 maj 2004)

Jyllands-Posten, Artiklerne: "Byer i nye roller" (d. 22. februar 2004), "Kronik: Højdeforurening spærrer for udsigten til fortiden" (d. 22. marts 2004), "Vejle som boliger" (d. 23. marts 2004)

Miljøministeriet, landsplanafdelingen (2003): Landsplanredegørelsen 2003,

Schulzt Grafisk A/S

Miljøministeriet, miljøstyrelsen (2003): Vejledning fra miljøstyrelsen nr. 3 2003

Moe, Mogens (1997): Miljøret – Miljøbeskyttelse, 3. udgave, Gad Jura

Odense Kommune: **Byomdannelseplan 2003**

Odense Kommune: **Lokalplan nr. 1-586, 2002**

Odense Kommune: **Lokalplan nr. 1-606, 2000**

Odense Kommune: **Referat af byrådsmødet, d. 19 juni 2002**

Odense Kommune: **Referat af byrådsmødet, d. 4 juni 2003**

Odense Kommune: **Referat af byrådsmødet, d. 29 oktober 2003**

Politiken, Artikel: "Havn og huse"(d. 3.juli 2003)

Ribe Amt (2003): **Forslag til RegionPlan-tillæg nr. 8:** Dokken – center- og erhvervsområde

Ribe Amt (2003): **VVM-redegørelse nr. 8:** Dokken – center- og erhvervsområde

SBI (2001): By og Byg dokumentation 017: Nye byerhvervs betydning for byens udvikling, anden del af Erhvervsudvikling, nye byerhverv og byfornyelse

Sehested, Karina (2002): Netværksstyring i byer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Stads og havneingeniøren 3, (2003): Lollands-Postens Bogtrykkeri

Sørensen, Michael Tophøj (1999): Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling,

Thomsen, Jens P. F. (2003): Magt og indflydelse, Hans Reitzels Forlag

von Eyben, Bo m.fl. (1999): Fast ejendom – Rådighed og regulering, Forlaget Thomson A/S

Vejle Amts Folkeblad, Artikel: "Hvor havner havnene?"(d. 6. februar 2004)

Winter, Søren (1994): Implementering og effektivitet, Forlaget systeme

Zahle, Henrik (1995): Dansk Forfatningsret 1 – Institutioner og regulering, 2. udgave, Christian Ejlers' Forlag

Anvendte hjemmesider:

www.byplanlab.dk/andet/partnerskab.htm

- Dansk Byplanlaboratorium

www.dokken-esbjerg.dk

- Informationside omkring Dokken

www.dr.dk/nsapi.dr/regioner/zreg_newsitem.asp?thread=195447, d. 1. maj 2004

- Danmarks Radio

www.esbjergbyhistoriskearkiv.dk, d. 31. maj 2004

- Esbjerg Byhistoriske Arkiv

www.kl.dk/259637

- Kommunernes Landsforening

www.lpa.dk/Venstremenuen/Aktuelle_plantemaer/Byomdannelse/Informationstyper/Nyviden/referat_af_konfernce_om_Byudvikling_og_byomdannelse_januar_2003.htm

- Landsplanafdelingen

www.odensehavn.dk/pages/arealer.htm

- Odense Havn A/S

www.odense.dk/odense/pegasus.nsf/all/1DF3E9FCCE9C2AE0C1256D02002BB26E?OpenDocument

www.odense.dk/odense/pegasus.nsf/d95d90508b37c847c125691500343e0b/7f190ac71f00be39c1256de3004ba536?OpenDocument

- Odense Kommune

www.odmus.dk/db2/main.asp?kap=1085

- Odense Museum

www.pedersengruppen.dk, d. 30. maj 2004

- Pedersen gruppen

www.soc-esb.dk/A-NYT/A-NYT%202004-2%20-%20web.pdf, s. 9, d. 1. juni 2004

- Socialdemokraterne i Esbjerg

Anvendte afgørelser

KFE 1978.44

KFE 1993.271

KFE 01.434

Bilag 1

Interviewguides

Interviewguide for naboen/virksomheden Danbor Service A/S (Esbjerg) - d. 18. maj 2004	
Spørgsmål:	Motiv:
<p>Navn? Stilling? Forhold til omdannelsen?</p>	Basal information omkring respondenten
Hvornår og hvordan fik I kendskab til planerne om Dokken-projektet?	For at konstatere hvornår virksomhederne fik mulighed for at anvende deres ressourcer.
<p>I kunne fra starten se, at Dokken-projektet vil gå ud over de eksisterende havneaktiviteter. Hvad var jeres forhold til Esbjerg Havn A/S og hvad var jeres reaktion da I fandt ud af at Esbjerg Havn A/S var med til at anbefale Dokken-projektet til politikerne?</p> <p>Hvorfor var Esbjerg Havn A/S årsagen til at virksomhederne holdt lav profil i starten af planprocessen? (eks. Ingen indsigelser)</p>	For at finde ud af om virksomhederne kunne have stoppet projektet allerede i opstarten, havde det ikke været for Esbjerg Havn A/S.
Hvornår og hvordan har havnevirksomhederne dannet fælles front mod projektet? (netværksdannelse)	Undersøgelse af hvorledes fælles interesser finder sammen. (Mobilisering af ressourcer)
<p>Har netværket haft en bestemt strategi for, hvorledes omdannelsen skulle forhindres?</p> <p>Eks. trykke på forskellige knapper:</p> <ul style="list-style-type: none"> - indsigelser til planerne - arbejdsgivere og –tagere går sammen (udvidelse af netværket) - anvendelse af ordene "flytte" og "arbejdspladser" i medierne 	At undersøge hvordan netværket har anvendt de magtinstrumenter, som de har til rådighed.
I februar måned har et møde fundet sted imellem Pedersen Gruppen og offshore-virksomhederne med dig i spidsen. Bjarne Pedersen er nu en del af havnen, idet han har lejet dokken. Hvad gik mødet ud på, og hvad var resultatet?	At undersøge om andre faktorer har været oppe og vende.

<p>Netværket har haft succes med at forhindre projektet foreløbigt. Jeres arbejdstagere støtter jer og det lykkedes jer at så tvivl hos Esbjerg Havn A/S og byrådet. Har I overvejet yderligere tiltag, såfremt masterplanen ikke hindre projektet?</p> <p>Evt. Udvidelse af netværket med midtbyens detailhandel?</p>	<p>Om netværket har andre "kort på hånden" (faktorer) som de har planer om at anvende, såfremt det viser sig at være nødvendigt.</p>
<p>Har der været andre forhold der har haft positivt/negativt indflydelse på den proces I har gennemført i forbindelse med hindringen af Dokken-projektet? (udover Esbjerg Havn A/S)</p>	<p>For at belyse om der har været andre faktorer med i spillet, der kunne have resulteret i at Dokken-projektet blev realiseret eller hindret hurtigere.</p>

Interviewguide for investor/entreprenøren - KPC Byg (Odense) - d. 19. maj 2004	
Spørgsmål:	Motiv:
<p>Navn? Stilling? Forhold til omdannelsen?</p>	<p>Basal information omkring respondenteren</p>
<p>Hvilke kriterier tiltrak jeres interesse til at købe arealer på havnen? (evt. i forhold til andre havneområder og andre steder i Odense)</p> <p>Var der noget der talte imod jeres investering?</p>	<p>For at belyse kriterierne for investors interesse i området.</p>
<p>Den offentlige debat startede tilbage i 2000 - hvornår og hvordan fik I kendskab til kommunens planer om havneomdannelsen? Hvordan kom I ind i processen?</p>	<p>For at give gruppen oplysninger om investors indtræden i realiseringsprocessen – hvornår, hvordan og hvorfor?</p>
<p>Har I også haft interesse i at købe arealer under den tidligere lokalplan (1-586)? Hvorfor/hvorfor ikke?</p>	<p>For at belyse om området ikke har været interessant nok som investeringsområde pga. den tidligere lokalplan. Samt for at belyse, hvor meget byomdannelsesloven har betydet for investorernes interesse for området.</p>
<p>I har indgivet nogle bemærkninger/forslag til ændringen af lokalplanforslaget, hvor alle forslag mere eller mindre er blevet imødekommet. Skal det forstås på den måde at I har haft en færdig projektskitse, inden planen blev endeligt vedtaget? Evt. (Har kommunen haft kendskab til projektet inden udarbejdelse af lokalplanen?)</p>	<p>For at belyse om planen har formet projektet eller om projektønsket har formet planen og i hvilken grad.</p>

Bilag 1

Hvilke byggefelter, har I opkøbt? Hvor langt i byggeprocessen er I?	For at belyse, hvad der bygges på området og hvor samt i hvilken <u>rækkefølge</u> .
Har I stødt på nogen barrierer i forbindelse med denne realiseringsproces, der evt. kunne have stoppet eller bremset projektet? (evt. ved opførelsen af bygningerne?)	For at belyse om der har været nogle barrierer, der skulle overkommes inden projektet blev realiseret.

Interviewguide for Odense Kommune - d. 19. maj 2004	
Spørgsmål:	Motiv:
Navn? Stilling? Forhold til omdannelsen?	Basal information omkring respondenterne
Område B (området yderst på pieren) er udlagt til havneerhverv. Derved skal alt landtransport gå gennem den nye byomdannelsesområde, er det ikke et problem?	Omdannelse af areal til støjfølsom anvendelse, hvor det skal køre tung trafik igennem. Virker som dårlig planlægning.
I den forbindelse undres vi over hvorfor vejen i LP 1-606 udlægges som privatvej?(navnlig når der stadig er havneaktiviteter i område B) - evt. et finansieringsperspektiv	De erhvervsdrivende på pieren er nødsaget til at blive vejberettiget, og derfor også nødsaget til at "betale" for den nye infrastruktur, hvilket er imod det synspunkt Odense Havn A/S giver udtryk for i forarbejderne til lokalplan 1-586.
Med ændringen af den nye byomdannelseslov skete der også et skred i planlægningsgrundlaget fra havneerhverv til kombineret bolig/erhverv og service. Ifølge BRM den 29. oktober udtales "Flere virksomheder i område H påvirker imidlertid miljøforholdene i etape 1.. Virksomhederne må ikke blokere for de fremskredne planer for en omdannelse af Odense Havn". Hvor kommer denne ændring i kommunens planlægningspolitik fra? Derved har virksomhederne vel nærmest fået at vide de ikke er velkomne?	Store dele af havnen er endnu præget af havne relaterede virksomheder, og det virker besynderligt at kommunen ønsker at "tvinge" dem væk. Endvidere ønsker kommunen frivillige aftaler med virksomheder, der praksis talt allerede ved at deres tid på havnen er gået.
I forbindelse med vedtagelsen af den første lokalplan 1-586, som har til formål at omdanne havnen. Her udtaler Odense Havn, som en væsentlig sparringspartner navnlig i forbindelse med forarbejdet, at opførelsen af boliger ikke er hensigtsmæssige i forhold til havneaktiviteterne. Hvilke bevæggrunde har kommunen så i at foretage en omdannelse?	Hvad motiv har kommunen i at ændre anvendelsen af området

<p>I forbindelse med den senere lokalplan 1-606 fremgår, det er at Odense Havn ikke har gjort indsigelse imod planen, også selvom denne nu indeholder boliger, hvad skyldes dette?</p>	<p>Meningsændring hos en ellers kritisk aktør, hvorfor?</p>
<p>Det fremgår af byrådsmøde referatet, at der er foretaget en dialog med omkringliggende virksomheder. Der er dog stadig indkommet tre indsigelser, hvorfor?</p> <p>Unicon – ”ser frem til en god dialog –altså ikke afholdt nogen dialog endnu – (frygt for restriktioner for virksomhedens aktiviteter)</p> <p>Cerealia – Støjkrav kan ikke efterleves, krav til skibene.</p> <p>E. Falck Smidt – Støj i aften og nattetimer i uoverensstemmelse med støjmodellen. (ufuldstændigt grundlag)</p>	<p>Hvorvidt dialogen har fundet sted inden godkendelsen af lokalplanen. Derudover hvilke forhold, der er blevet snakket om, hvilket er væsentligt for at undersøge forholdet mellem Kommunen og de eksisterende virksomheder.</p>
<p>Miljøministeriet og Fyns Amt påpeger, at redegørelsen (PL § 16 stk. 7) ikke virker tilfredsstillende. Bemærkningerne tages til efterretning, men blev de afklaret inden godkendelsen at lokalplanen?</p>	<p>For at kunne afklare hvilke informationer og hvilke krav virksomhederne blev stillet og hvornår.</p>
<p>Af et af de afholdte (samt indsigelsen) fremgår det at virksomheden ikke har mulighed for at efterleve kravet. Dette ville virksomheden, åbenbart kunne have gjort, såfremt den gamle lokalplan stadig var gældende. Det er det nærliggende at spørge om kommunens planlægning er optimal, nu da den eksisterende lokalplan gav mulighed for mulighed for realisering og samtidig at de eksisterende virksomheder kunne bibeholde deres aktiviteter?</p>	<p>Hvorfor denne ”forcering” af inddragelse af boliger i et område, som ikke ligefrem lige om til det?</p> <p>Måske har de to private investorer allerede fra starten haft til formål at bygge boliger derude??</p> <p>For at undersøge hvilke interesse man forsøger at tilfælde stille (åbenlyst ikke EVs)</p>

