

# JÄMFÖRANDE ANALYS AV PLANERING FÖR INDUSTRI OCH LOGISTIK

FALLSTUDIER AV OSLO, KÖPENHAMN, HELSINGFORS OCH HAMBURG

STOCKHOLM BUSINESS REGION



# INNEHÅLL

INLEDNING.....	4
Bakgrund .....	4
Metod.....	4
Disposition.....	4
<b>CORONAKRISENS PÅVERKAN PÅ MARK- OCH LOKALBEHOV .....</b>	<b>5</b>
Avstannande globalisering präglade 2010-talets lokaliseringar.....	5
Coronakrisen påverkar vissa globala värdekedjor långsiktigt .....	6
Produktionsflyttar kommer sannolikt inte att påverka markbehov på makronivå .....	6
Potential för ökande efterfrågan på lager i kölvattnet av krisen .....	7
Hur bör planeringen hantera coronakrisens effekter?.....	8
<b>SAMMANFATTANDE ANALYS .....</b>	<b>9</b>
Liknande målkonflikter i de fyra städerna.....	9
Styrningen av detaljplaneringen för markanvändning varierar .....	9
Flygplatserna viktiga noder i planeringen för logistik och industri.....	9
Expansiva Hamburg ett särfall i hamnplaneringen.....	10
Partihallar flyttar ut i Köpenhamn och Helsingfors .....	10
Coronakrisen ger begränsade långsiktiga effekter för industrins lokaliseringar .....	11
Stora kortsiktiga effekter för logistiken – vissa effekter kan bli långsiktiga .....	11
E-handeln påverkar närlogistiken i städerna.....	12
Coronakrisen har inte påverkat det praktiska planeringsarbetet .....	12
<b>FALLSTUDIE: KÖPENHAMN.....</b>	<b>14</b>
Industrin i Köpenhamn .....	15
Fysisk planering i Köpenhamn .....	18
Inriktning i planeringen för industrin i Köpenhamn .....	19
Industriområdenas lokalisering och funktion.....	22
Coronakrisens påverkan .....	23
<b>FALLSTUDIE: HELSINGFORS .....</b>	<b>26</b>
Industrin i Helsingfors.....	27
Fysisk planering i Helsingfors.....	29
Inriktning i planeringen för industrin i Helsingfors.....	31
Industriområdenas lokalisering och funktion.....	32
Coronakrisens påverkan .....	35
<b>FALLSTUDIE: OSLO .....</b>	<b>37</b>
Industrin i Oslo .....	38
Fysisk planering i Oslo .....	40
Inriktning i planeringen för industrin i Oslo.....	42
Industriområdenas lokalisering och funktion.....	42
Coronakrisens påverkan .....	44

FALLSTUDIE: HAMBURG .....	46
Industrin i Hamburg.....	47
Fysisk planering i Hamburg.....	50
Inriktning i planeringen för industrin i Hamburg.....	53
Industriområdenas lokalisering och funktion.....	56
Coronakrisens påverkan .....	57
BILAGOR .....	60
Bilaga 1: Köpenhamn.....	60
Bilaga 2: Helsingfors .....	62
Bilaga 3: Oslo .....	63

# INLEDNING

## BAKGRUND

I denna studie skildras den fysiska planeringen för industrier, logistikföretag, partihallar och hamnverksamheter i fyra storstadsregioner: Hamburg, Helsingfors, Köpenhamn och Oslo. Med anledning av coronakrisen har en analys också gjorts av krisens påverkan på planeringen i städerna och företagens efterfrågan på mark och lokaler. Studien färdigställdes i december 2020.

Studien har ett jämförande perspektiv med Stockholms stad som målgrupp. Städerna skiljer sig åt vad gäller folkmängd, näringsliv och industrihistoria. Lagstiftningen i de fyra länderna ger också kommunerna något olika handlingsutrymme gentemot den regionala och nationella nivån i respektive land. Städernas förenas samtidigt av flera likheter: de är fyra växande storstadsområden med ett kunskapsintensivt näringsliv där konkurrensen om mark och lokaler i urbana lägen ökar. Industrins andel av sysselsättningen har minskat i samtliga städer samtidigt som hamnens framtid är en viktig fråga för den fysiska planeringen.

Syftet med denna studie är att bidra med lärande om planeringen och olika metoder för att hantera målkonflikter i planeringen för dessa verksamheter. För att möjliggöra jämförelser följer fallstudierna snarlik disposition – men samtidigt framhävs intressanta egenheter i respektive stad.

## METOD

Studien bygger på studier av dokument som är relevanta för att besvara studiens frågor och skapa en generell förståelse för hur städerna planerar för industrin. Det handlar främst om:

- Översiktsplaner och detaljplaner
- Policydokument, strategier och planer på lokal, regional och nationell nivå
- Studier och analyser och utvärderingar av planeringen samt industrins lokala utveckling
- Tidningsartiklar och forskningsartiklar

Därutöver har offentlig statistik analyserats och intervjuer genomförts med nyckelpersoner i de fyra storstadsområdena i syfte att fördjupa studien.

Studien har genomförts av Sweco på uppdrag av Stockholm Business Region. Emma Andersson, Sebastian Christner och Tomas Källberg har ansvarat för studien. Ansvarig för studien på Stockholm Business Region är Birgitta Holmström.

## DISPOSITION

Rapporten inleds med en övergripande analys av coronakrisens påverkan på industrins och logistiksektorns mark- och lokalbehov; följt av en sammanfattande, jämförande analys av Stockholm och de fyra städerna. Därefter följer fallstudierna av Köpenhamn, Helsingfors, Oslo och Hamburg. Rapporten avslutas med bilagor – främst kartor och figurer.

# CORONAKRISENS PÅVERKAN PÅ MARK- OCH LOKALBEHOV

## AVSTANNANDE GLOBALISERING PRÄGLADE 2010-TALETS LOKALISERINGAR

Åren närmast efter finanskrisen 2008 - 2009 präglades av en inbromsning i globaliseringen. Mellan 2007 och 2017 minskade exportandelen från 28,1 % till 22,5 % av bruttovärdet i de varuproducerande värdekedjorna globalt. Samtidigt har andelen varuhandel som bygger på att arbetskraftskostnaden är lägre i andra länder minskat i många värdekedjor, vilket indikerar att handel i ökande grad motiveras av andra faktorer än att löneläget är lägre i produktionsländerna<sup>1</sup>. En minskande andel utrikeshandel i värdekedjorna fångar dock inte den regionalisering av värdekedjor som sker när offshoring blir nearshoring - alltså när värdekedjor flyttas närmare marknaden men inte nödvändigtvis koncentreras till ett enda land utan snarare till en gränsöverskridande region.

Flera faktorer utgör drivkrafter bakom utvecklingen. Industrin har blivit mer automatiserad, kunskapsintensiv och beroende av högkvalificerad arbetskraft och välfungerande kapitalmarknaden samtidigt som leveranshastigheten – och därmed närhet mellan produktion och marknad - blivit en viktigare faktor. Ett starkare fokus på skräddarsydda produkter har ytterligare förstärkt fördelarna med att ha anpassningsbar produktion nära marknaden och försvagat fördelarna med lågkostnadsarbetskraft. Parallellt har arbetskraftskostnaderna ökat i många lågkostnadsländer<sup>2</sup>. Sammantaget förbättrar det relativpositionen för Europa och Sverige.

Men trenden mot regionalisering av värdekedjor är inte entydig. Även i Sverige regionaliserades industrins värdekedjor under åren efter finanskrisen 2008 - 2009. Andelen importerat förädlingsvärde för Sveriges tillverkningsindustris bruttoexport nådde en topp på nära 34 procent 2008 och hade 2016 fallit till 27 procent. Minskningen skedde brett i de flesta industrisektorer. För motorfordonsindustrin, som är viktig för Stockholm, har importandelen minskat mer markant – från drygt 40 procent 2008 till 29 procent 2016. Detta hör samman med de stora investeringar som gjorts i inhemsk produktionskapacitet i fordonsindustrin<sup>3</sup>. En analys av Konjunkturinstitutet från 2019 visar däremot att andelen importerat förädlingsvärde återigen ökat 2016 - 2018 till nivåer nära nivåerna innan finanskrisen<sup>4</sup>. Det tyder på en mer trevande eller avstannande globalisering med deltrender i bägge riktningar – ibland kallat *slowbalisation* - snarare än en entydig återregionalisering av värdekedjor.

Vilka är det då som flyttar hem produktion? Per Hilletoft är en av Sveriges ledande forskare på produktionslokalisering och utformning av försörjningskedjor, och har gjort fallstudiebaserade studier på området. Det han ser i sin forskning är att många utflyttningar innebar kostnadsbesparingar i produktionen men utan förbättringar i den totala kostnadskalkylen. Det är nästan alltid någon form av automation som ligger bakom en hemtagning vilket innebär att den produktion som kommer tillbaka är en annan produktion än den som lämnade. Men även digitalisering och teknikskiften på andra områden än i själva produktionen kan motivera en hemtagning.

---

<sup>1</sup> McKinsey Global Institute, 2019; Globalization in transition – the future of trade and value chains

<sup>2</sup> ibid

<sup>3</sup> Teknikföretagen, 2019; Sveriges exportsektor växer

<sup>4</sup> Konjunkturinstitutet, 2019: Konjunkturläget december 2019 – Internationalisering och utvecklingen av globala värdekedjor

## CORONAKRISEN PÅVERKAR VISSA GLOBALA VÄRDEKEDJOR LÅNGSIKTIGT

Coronakrisens inledande skede innebar den största externa chocken till globala värdekedjor på mycket länge. I Sverige föll produktionen inom industrin, byggbranschen och tjänstesektorn med nästan tio procent på årsbasis. Men industrin var värst drabbad med en produktion som föll med 21,5 procent på årsbasis under andra kvartalet 2020<sup>5</sup>.

McKinsey Global Institute<sup>6</sup> har skattat att 16 till 26 procent av global export skulle kunna flytta under de kommande fem åren, delvis som en följd av coronakrisen. Flytt av produktion kan främst ske genom hemtagning av värdekedjor, nearshoring eller offshoring till nya lokaliseringar. Kriser som triggas av pandemier påverkar särskilt arbetskraftsintensiv industri och värdekedjor av stor betydelse för den nationella självförsörjningen men påverkar också efterfrågan på industrivaror. Genom att sjukdomar drabbar människor och därmed humankapitalet har pandemier särskild potential att påverka arbetskraftsintensiva värdekedjor.

Även nationella strategier och policy som syftar till att stärka nationell självförsörjning och säkerhet kan stärka behoven av regionaliserade värdekedjor. Det kan handla om att skydda teknik som både har civila och militära tillämpningar eller industristrategier som bygger på att bygga upp marknadsandelar i nya teknologier med hög långsiktig tillväxtpotential som kvantdatorer, AI eller elektriska fordon. Men pandemin gör frågan om nationell självförsörjning särskilt aktuell för industriellt producerade varor som livsmedelsvaror, läkemedel och medicinsk utrustning. Pandemier påverkar dessutom efterfrågesidan, efterfrågan har sjunkit för icke-nödvändiga varor och resor medan tjänster och dagligvaror har mött en fortsatt stark efterfrågan.

## PRODUKTIONSFLYTTAR KOMMER SANNOLIKT INTE ATT PÅVERKA MARKBEHOV PÅ MAKRO-NIVÅ

Även svenska bedömare menar att coronakrisen kan förstärka den befintlig trenden mot en regionalisering av värdekedjorna – och att en sådan utveckling skulle kunna gynna Sverige<sup>7 8</sup>. Det saknas däremot en samsyn om hur stor potentialen för hemtagning av produktion i större skala egentligen är, något som är avgörande för om coronakrisen kommer att leda till större mark- och lokalbehov. Potential är inte heller samma sak som utfall och stora förändringar krävs för att coronakrisen ska leda till makroeffekter på markbehoven som påverkar behoven av planering brett och på en mer strategisk nivå. Däremot pekar de flesta indikationer mot att coronakrisen kommer att öka snarare än minska markbehoven.

Exportkreditbarometern indikerar att svenska industriföretag på kort sikt främst kommer att expandera i Sverige. 2017 var första gången sedan 2013 som en större andel av exportföretagen planerade att anställa i Sverige än utomlands och sedan dess har barometern – som publiceras var sjätte månad – skiftat mellan att indikera störst potential för expansion i Sverige och störst potential utomlands. Exportkreditbarometern för december 2020 indikerar dock en betydligt större expansionspotential inom landet än utomlands - vart tredje exportföretag, 32 procent, räknar med att öka anställda i Sverige

---

<sup>5</sup> Industriarbetsgivarna, 2020; *En ovanligt djup lågkonjunktur*

<sup>6</sup> McKinsey Global Institute, 2020; *Risk, resilience and rebalancing in global value chains*

<sup>7</sup> Industriarbetsgivarna, 2020; *En ovanligt djup lågkonjunktur*

<sup>8</sup> Intervju med Per Hilletoft

under det kommande halvåret medan bara 16 procent tror att personalstyrkan kommer minska. Endast 20 procent räknar med att anställa utomlands. Här bör dock påpekas att barometern sjönk kraftigt i juni 2020 och resultaten på decemberindikatorn bör snarare tolkas som en återgång till situationen innan krisen än en förstärkning av befintlig trend. Flera faktorer talar också för en begränsad återflyttning – produktionskostnaderna i Sverige är fortfarande höga jämfört med andra delar av Europa i de flesta segment och studier som gjorts visar på en stark ovilja att omlokalisera fungerande produktion<sup>9</sup>.

## POTENTIAL FÖR ÖKANDE EFTERFRÅGAN PÅ LAGER I KÖLVATTNET AV KRISEN

Coronakrisen har även potential att förändra förutsättningarna för lagerverksamhet – genom att synliggöra riskerna i globala försörjningskedjor där just in time-logiken har svårt att hantera stora och plötsliga förändringar. Det saknas dock en samsyn på om huruvida det har potential att leda till en bred och permanent övergång till en strategi som betonar resiliens – ibland kallat "just in case"-lagerhållning. En av de experter som har intervjuats för denna studie menar att en sådan utveckling är möjlig för Sveriges del, i linje med den analys som McKinsey gjort globalt<sup>10</sup>. Experter på logistikstrategi på Sweco menar däremot att en sådan utveckling är osannolik, och att lagerhållningen sannolikt kommer att återgå till en mer slimmad modell ("just in time") kort efter det att coronakrisens akuta fas är över.

Däremot finns en samsyn kring att sårbarhetsanalyser kommer att bli viktigare komponenter i logistikplanering, men det är mycket svårt att bedöma vilka effekter det kan få på logistikkedjor. För att öka resiliensen kan olika strategier användas - ökad lagerhållning, omlokalisering av lager, andra val av logistiklösningar och transportmedel eller produktionsflyttar är olika vägar. Det står dock klart att samhällskritiska varor och vissa känsliga insatsvaror kommer att lagras i större utsträckning.

Coronakrisen har också permanent förstärkt skiftet från fysisk handel till e-handel. E-handeln växte med 49 % på årsbasis under andra kvartalet 2020<sup>11</sup> och 39 % under tredje kvartalet jämfört med samma kvartal 2019<sup>12</sup>. Trots att smittotalen gick ner och rörligheten i samhället ökade betydligt under tredje kvartalet 2020 jämfört med andra kvartalet bestod alltså en stor del av ökningen i e-handeln. Bilden av att stora delar av skiftet är permanent delas av flertalet bedömare.

Det finns dock ingen entydig bild kring vilka de rumsliga effekterna av e-handeln blir. Å ena sidan kan snabba hemleveranser kräva storstadsnära närlogistiklösningar och lager vilket i sin tur ökar efterfrågan på regionala lager. Samtidigt blir skalfördelarna med centrallager större ju mer e-handeln och därmed paketmängderna växer – särskilt för sällanköpsvaror där toleransen för längre leveranstider är relativt hög. Utvecklingen är också beroende av övriga infrastruktursatsningar. Här krävs djupare analyser för att kunna säga något om utvecklingen.

Den sammantagna bilden är alltså att coronakrisen kan öka efterfrågan på lager, och att det står helt klart att denna utveckling drivs av förändrade sårbarhetsanalyser där vissa varor kommer att lagras i större utsträckning. Däremot är det inte tydligt om och i vilken utsträckning coronakrisen kommer att leda till en mer generell förändring av hur företag ser på behoven av lagerkapacitet. Det står också klart att krisen accelererat skiftet mot e-handel vilket sannolikt kommer att öka efterfrågan på

---

<sup>9</sup> Tillväxtverket, 2018; Platsens betydelse för industrin

<sup>10</sup> Intervju med Per Hilletoft

<sup>11</sup> PostNord, 2020: E-barometern Q2 2020

<sup>12</sup> PostNord, 2020: E-barometern Q3 2020

närlogistik, men nettoeffekterna på efterfrågan på lager är inte lika tydliga. Även om e-handel kräver mer snabbfotad logistik med lager- och logistiklösningar närmare kunden innebär mer e-handel också minskad fysisk handel, och minskat behov av lagerhållning där.

## **HUR BÖR PLANERINGEN HANTERA CORONAKRISENS EFFEKTER?**

Även om stora makroeffekter av coronakrisen på mark- och lokalbehoven på kort - medellång sikt är osannolika kan effekterna bli betydande för enskilda segment. Därför behöver kommuner och regioner vara på tårna. Här följer därför några konkreta förslag till chefer inom samhällsbyggnad, näringsliv och regional utveckling samt strateger och planerare som proaktivt vill möta de förändringar som coronakrisen kan föra med sig:

- **Upprätta en dialog med företagen** – företagen vet vad som händer just nu och kan också bidra i analysen av vilka de möjliga långsiktiga effekterna av coronakrisen är
- **Initiera en särskild dialog med e-handelsföretagen och logistikaktörerna** – e-handeln växer här och nu och det är viktigt för planerarna att förstå behoven av anpassningar
- **Se över befintliga strategier och planer** – gäller dessa fortfarande eller finns anledning till justeringar utifrån dialogerna med näringslivet?



# SAMMANFATTANDE ANALYS

## LIKNADE MÅLKONFLIKTER I DE FYRA STÄDERNA

De studerade städerna har samtliga en växande befolkning med ökande konkurrens om mark i centrala stadspartier. Industri, logistik, partihallar och hamn kräver stora ytor och belastar miljön vilket rimmar illa med den rådande stadsplanenormen att förtäta och funktionsblanda stadsbebyggelse. Alla de fyra städerna har avindustrialiserats (färre jobbar i industrin) och industrierna har flyttat från innerstäderna. Övergivna industriområden har då ofta utvecklats till funktionsblandade områden med bostäder. Fler störningskänsliga grannar har gjort att industrier i innerstäder fått allt svårare att expandera. Stigande kvadratmeterpriser har också gjort centrala lokaler allt dyrare för platskrävande verksamheter och innerstädernas industriområden möter ofta inte kraven på en fungerande infrastruktur.

Städerna varierar dock i sin syn på industrins framtid. Hamburg, som har en relativt stor industri, värnar aktivt om centrala industriområden. I *Masterplan Industrie* anges att industriområden ska byggas ut där det är möjligt och bidra till ett levande stadsliv. 100 hektar central industrimark ska hållas i reserv för etableringsförfrågningar. Helsingfors har ambitioner om ett diversifierat näringsliv inom stadens gränser – stadens industri är dock liten och mindre centralt lokaliserad än i Hamburg.

Oslo och Köpenhamn planerar tillsammans med regionerna för att skapa industri- och logistikområden i grannkommuner dit etableringsförfrågningar ska hänvisas. Målet är minskade utsläpp, effektiv flerkärnig logistikstruktur och en regional spridning av arbetsplatser. I Helsingfors, liksom i Stockholm, saknas sådana övergripande strategier för utveckling av industriområden. I Helsingfors växer dock en betydande industristad fram i anslutning till flygplatsen i grannkommunen Vanda.

## STYRNINGEN AV DETALJPLANERINGEN FÖR MARKANVÄNDNING VARIERAR

Alla länder har juridiskt bindande detaljplaner. Plan- och bygglagarna ger olika verktyg för att detaljplanera områden åt platskrävande verksamheter. I Hamburg, där detaljstyrningen (och markbristen) är störst, finns områdeskategoriseringar med direktiv om tillåtna verksamheter och gränsvärden för utsläpp och störningar. Av 16 kategorier är 6 sådana som kan eller skulle kunna skapa industriområden; möjligheter till funktionsblandning i området varierar. I Köpenhamn används miljöklasser (1-7): verksamheter med särskilda krav kan etableras i områden med klass 4 till 7. Ju högre miljöklass, desto mer störningar accepteras i område och desto större måste minimiavståndet vara till störningskänsliga områden som bostäder, skolor och lekparkar.

Finland, Norge och Sverige har lägre befolkningstäthet än Danmark och Tyskland. De har också mer generella detaljplanebestämmelser och industriområden definieras utifrån en bredare begreppsförståelse. Helsingfors har den bredaste definitionen: finska *företagsområden* kan rymma både industri och kontor som inte passar i funktionsblandad bebyggelse.

## FLYGPLATSERNA VIKTIGA NODER I PLANERINGEN FÖR LOGISTIK OCH INDUSTRI

I Hamburg och Helsingfors nyttjas flygplatsen för att säkra attraktiv mark för industri och logistik. Helsingfors-Vanda flygplats i grannkommunen Vanda är en logistikhubb med mindre industrier, kontor och huvudkontor. Många finns i flygplatsstaden Aviapolis – en funktionsblandad stadsdel planerad

utifrån tanken att företag gynnas av närhet till logistikhubben, andra företag och attraktiva boendemöjligheter nära arbetsplatserna. Aviapolis ligger nära stadens ringled och har stärkts av Finnairs satsning på direktflyg till destinationer i Japan, Kina och Sydkorea. I områdena kring Hamburgs två flygplatser Hamburg Airport och Hamburg Finkenwerder Airport finns de ca 300 företagen i stadens flygindustri med företag inom tillverkning (Airbus flygplansfabrik), flyglogistik och tjänsteverksamheter (Luftansa Technik). Områdena är dock inte funktionsblandade som i Aviapolis.

Oslo, Köpenhamn och Stockholm saknar flygplatsnära industri men i Oslo och Köpenhamn planeras för att stärka flygplatsens logistiska kapacitet och roll i regionens logistikkedjor. Städerna har olika förutsättningar att använda flygplatsen för att skaffa fram mark. Vanda ligger 17 km norr om centrala Helsingfors medan Gardermoen och Arlanda är mer än 40 km färdväg från stadskärnorna, bortom praktiskt pendlingsavstånd för många. Hamburgs och Köpenhamns flygplatser ligger mindre än 10 km från staden, vilket begränsar exploateringspotentialen.

## **EXPANSIVA HAMBURG ETT SÄRFALL I HAMNPLANERINGEN**

De fyra städerna är alla historiska hamnstäder. Hamburg sticker ut med Europas tredje största containernamn som är en global logistikhubb med centralt belägna terminaler. Industrier lockas till hamnen för att effektivisera sin logistik (fler stora industriföretag har egna kajer) och många logistikföretag har hamnlokaler. Hamburgs markanvändningsplan (översiktsplan) skiljer därför inte på hamnverksamheter, logistik och industrier och planen anger att hamnen ska ges mark för expansion trots markbrist i staden. År 2019 påbörjades arbetet med att bredda inloppet till Elbe för att öka hamnens kapacitet.

Övriga tre städer är regionala – inte globala - logistikhubbar. Helsingfors hamn är Finlands största gods- hamn och Europas största passagerarhamn; Östersjöfärjorna används både av passagerare och logistikföretag. Planeringen har att hantera en komplex målkonflikt mellan godstrafik, färjetrafik, industri samt planer på nya eller utvecklade sjönära konceptstadsdelar och strandpromenader. Planen är att godstrafiken ska flyttas österut från stadens centrala delar. I Stockholm är trenden liknande med godshantering från Frihamnen till Norvik i Nynäshamn.

I Oslos och Köpenhamns hamnar har godsvolymer och hamnområdenas ytor minskat i årtionden och städerna planerar för att fortsatt utveckla vakanta hamnområden till funktionsblandade områden. Oslos plan att göra regionens logistikkedjor mer flerkärniga och minska utsläppen innefattar att godshanteringen i Oslo hamn ska öka medan den vägburna godstrafiken på E6/E18 från Göteborgs hamn ska minska. Köpenhamn har ingen sådan hamnstrategi. Både Oslo och Köpenhamn har omprofilerat sig mot kryssningstrafik och planerar för fler ankommande fartyg och passagerare.

## **PARTIHALLAR FLYTTAR UT I KÖPENHAMN OCH HELSINGFORS**

De fyra städerna saknar generellt utpräglade strategier för hur områden ska säkras åt partihallar. Trenden är att hallarna, liksom andra ytkrävande verksamheter, flyttar från centrala lägen till grannkommuner. I Köpenhamn flyttade verksamheter från relativt centralt belägna Valby – där storskalig grossistverksamhet länge blandades med småskaliga verksamheter – till nya lokaler 30 km utanför stadskärnan. I Hamburg är partihallarna fortfarande centralt belägna, främst på grund av närheten till den centralt belägna hamnen. Även i Helsingfors har en utflytt av partihallar skett till perifera lägen i regionen på initiativ av grossisterna själva. Orsakerna är ökande markprisernas i centrala lägen och trafiksituationen i staden.

I Köpenhamn (Höje-Taastrup) och Hamburg sker försäljningen vid partihallarna nattetid och under morgonen. Hallarna låses nattetid i Köpenhamn medan de i Hamburg är öppna dygnet runt för att kunna ta emot varuleveranser. Hamburgs fiskmarknad, ett av de stora grossistområdena, är också en populär besöksattraktion.

## **CORONAKRISEN GER BEGRÄNSADE LÅNGSIKTIGA EFFEKTER FÖR INDUSTRIENS LOKALISERINGAR**

Coronakrisens påverkan på industriverksamhet tycks främst vara kortsiktig. Ett undantag är Hamburgs flygindustri som drabbats hårt och där coronakrisen kan påverka framtidsutsikterna för hela branschen med en möjlig långsiktig påverkan med en viss – dock marginell – påverkan på mark- och lokaltillgången.

Ännu finns inga indikationer på att coronakrisen fått fler industriföretag att etablera produktion i de fyra storstadsområdena för att göra värdekedjorna mindre sårbara för störningar. Denna effekt kan dock inte uteslutas så nära inpå krisens utbrott under en lågkonjunktur och i Helsingfors nämns potentialen för ökad regionalisering av värdekedjor som en fråga som bevakas. Flera faktorer (eltillgång, kompetensförsörjning, industriell infrastruktur) gör dock storstadsregioner mindre attraktiva för sådana etableringar än vissa landsbygdskommuner och högkostnadsländer i Norden kan få konkurrens från baltiska och centraleuropeiska EU-länder med lägre produktionskostnader. Stora och många hemtagningar skulle krävas för att rubba balansen i utbud och efterfrågan på mark på ett sätt som skulle motiverar kursändring i planeringen, menar en forskare i Köpenhamn.

## **STORA KORTSIKTIGA EFFEKTER FÖR LOGISTIKEN – VISSA EFFEKTER KAN BLI LÅNGSIKTIGA**

Transport- och logistikföretag samt hamnverksamheter är drabbade av coronakrisen. Det har inneburit minskade godsvolymer med flygfrakt, minskad godshantering i hamnar och kraftigt minskad eller inställd kryssningstrafik. Bland logistikverksamheterna finns potential för betydande långsiktiga effekter i vissa segment som kan påverka mark- och lokalbehoven.

I mars 2020 stängdes flera flygrutter och kapacitetsbristen fick fraktpriserna att stiga kraftigt. Under första kvartalet 2020 sjönk godsvolymerna med nära 100 procent i Köpenhamn och 75 procent i Hamburg där mycket av frakten sker i passagerarflyg (*belly cargo*) medan Helsingfors och Oslo klarade sig bättre. Tredje och fjärde kvartalet återhämtade sig flygfrakten i alla städer tack vare ökad e-handel men situationen skiljer sig åt mellan städerna. Flyglogistikföretagen vid Kastrup opererade i december med 50 procent underkapacitet medan godsvolymerna på Gardermoen ökade under det fjärde kvartalet 2020 jämfört med samma period 2019. Näringslivet räknar dock med att nedgången blir tillfällig. Konkurrensen är låg om snabba transporter på långa sträckor och Köpenhamn, Helsingfors och Oslo planerar att stärka flygfraktens roll i de regionala logistikkedjorna. Prognoser att fler företag kan flytta produktion till Europa och osäkerheter i sjötrafiken talar också för tillfälliga effekter.

Genomströmningen av gods har minskat med ca 10 procent i alla hamnar och långsiktigt kan en trend med regionalisering av värdekedjor leda till minskad efterfrågan eller hämma tillväxt i efterfrågan på sjöfrakt. I Hamburg är risken stor att coronakrisen bidrar till långsiktigt större utbud och lägre efterfrågan. Redan nu finns ett lokalöverskott i hamnen och Hamburgs hamnplaner bygger på att den oceangående handeln ökar. Långsam återhämtning och stagnation i sjöfrakten kan öka vakansgraden samtidigt som omvandlingstrycket från andra verksamheter i den växande miljonstaden är stort. Scenariot

är mindre troligt i de tre övriga hamnarna som fokuserar på Östersjötrafik och trafik inom EU och är mindre sårbara för avstannad tillväxt i den globala containerhandeln och regionaliserade värdekedjor. Hamnarna har sedan decennier yteffektiviserats.

I Hamburg, Oslo och Köpenhamn riskerar coronakrisen att rubba balansen mellan utbud och efterfrågan på mark och fastigheter för kryssningsbranschen – kajer, kryssningsterminaler och infrastruktur. I Hamburg tar kryssningsverksamheter upp en marginell del av hamnens ytor. I Oslo användes 2019 6 av 17 dåvarande IPS-terminaler helt eller delvis för passagerarfärjor och kritik mot verksamheterna har riktats mot bakgrund av miljöpåverkan och en svag utveckling före Corona. I Köpenhamn har bygget av en ny kryssningsterminal på Oceankaj skjutits på framtiden till följd av krisen. Helsingfors färjetrafik till och från Stockholm och Tallinn är mindre hotad eftersom den delvis stödjer sig på samhällsviktiga varutransporter och arbetspendling till Tallinn.

När det gäller vägburen logistik finns däremot faktorer som talar för en permanent ökad efterfrågan (åtminstone små lastbilar) – e-handelns tillväxt, fortsatt ökad efterfrågan på hemleveranser och att industrin etablerar produktion i Europa. Men en sannolik återhämtning i flygfrakten och/eller sjöfrakten och att de fyra städerna planerar för minskad vägtrafik talar emot en sådan utveckling.

## **E-HANDELN PÅVERKAR NÄRLOGISTIKEN I STÄDERNA**

Ökningen i e-handeln (15 - 40%) är större än 2019 vilket ökat paketmängderna i posthanteringen och förlängt företagets leveranstider. Deutsche Post rapporterar att budförare blivit ett bristyrke. Helsingfors har posten öppnat små faciliteter i vakanta lokaler för att klara av ökningen. Det finns dock inga indikationer på att utvecklingen på kort sikt påverkat balansen mellan utbud och efterfrågan på lager och logistiklokaler. E-handeln har vuxit i många år och företagen har effektiviserat lagerhållning och leveransrutiner.

I Helsingfors har den ökade efterfrågan på hemleveranser av mat kunnat hanteras i företagets befintliga lokaler. Som en följd av den fysiska handelns tillbakagång och lokalvakanser i Köpenhamn sluter allt fler logistikföretag i sista milen-segmentet avtal med handeln för att använda vakanta butiker. Lager och logistikverksamhet ställer ofta lägre krav på lokaler än exempelvis industriföretag och nya paketterminaler invigs i alla fyra länder för att avlasta pakethanteringen. Ökade paketmängder och urbanisering ger stordriftsfördelar som gör att stora lager i storstädernas utkanter troligen kommer att fortsätta vara nav i logistikkedjorna.

## **CORONAKRISEN HAR INTE PÅVERKAT DET PRAKTISKA PLANERINGSARBETET**

Fallstudierna visar inte på någon påverkan på den fysiska planeringen för industri, logistik och hamn i någon av de fyra städerna. Planeringens huvudsakliga målkonflikter beskrivs som oförändrade; kommunala och regionala planer för markanvändningens utveckling har inte reviderats. Det är inte särskilt förvånande - fysisk planering är långsam för att främja hög transparens och långsiktig för att skapa förutsägbara villkor för människor och företag och planprocesser är noga reglerade i lag.





## FALLSTUDIE: KÖPENHAMN

Köpenhamn har ungefär lika stor befolkning som Stockholm. Samhällsplaneringen bygger på ungefär samma regelverk som i Stockholm men i Köpenhamn görs en del saker annorlunda – exempelvis används miljöklasser i detaljplaneringen.

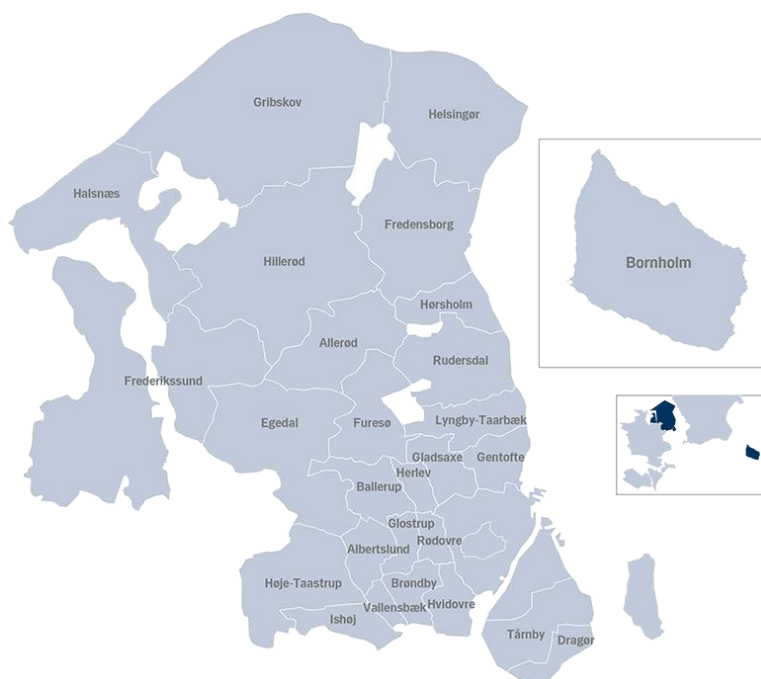
Köpenhamn kan liksom Stockholm avse flera geografiska områden - kommunen, storstadsområdet eller regionen. Ofta avses centrala områden i Köpenhamns innerstad och stadsrand, motsvarande Köpenhamns kommun och centralt belägna Frederiksbergs kommun. Köpenhamn kan också avse det inre storstadsområdet omfattar Köpenhamns kommun, Frederiksbergs kommun, Gentofte kommun samt delar av ytterligare 6 kommuner.<sup>13</sup> Region Hovedstaden är storstadsregionen (motsvarande Stockholms län) och motsvarar geografiskt ungefär nordöstra delen av ön Själland samt Bornholm. Om inte annat anges är det industriområden i Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner som avses i denna fallstudie. Region Hovedstaden skildras jämte Köpenhamns och Frederiksbergs kommun för att täcka det regionala perspektivet.

---

<sup>13</sup> Brøndby, Gladsaxe, Herlev, Hvidovre, Rødovre och Tårnby



Figur 1. Region Hovedstaden och i regionen ingående kommuner.



## INDUSTRIN I KÖPENHAMN

### Industrins historiska utveckling i Köpenhamn

Efterkrigstidens Köpenhamn hade en starkare industriprofil än det samtida Stockholm. I Stockholm började industrins andel av sysselsättningen minska omkring det förra sekelskiftet. I Köpenhamn växte antal industriarbetsplatser och industrins andel av sysselsättningen fram till oljekrisen 1973. Staden var en utpräglad industristad och hamnstad med industriområden som centrala inslag i stadsbilden. Arbetsplatser som Carlsberg (bryggeri), Burmeister & Wain (varvsindustri) och Øresund's chemiske Fabriker (kemisk industri) tillhörde stadens största arbetsgivare.

Under 1970-talet började industrins betydelse som arbetsgivare att minska i Europa. 1977 fanns ca 600 registrerade industriverksamheter i Köpenhamn; 1989 hade antalet minskat till 350. Tillbakagången gick snabbare i huvudstaden än i övriga Danmark. Nedgången markerade början på en trend som pågår än idag: industriföretag söker sig bort från Köpenhamn, dels till perifera delar av Hovedstadsregionen men framför allt till övriga Danmark. Som en följd av detta finns det i Köpenhamns centrala delar markområden som helt eller delvis utrymms av industriföretag, men inte alls eller bara delvis omvandlats till annan markanvändning. Utvecklingen i Köpenhamn har här fler paralleller med Malmö än med Stockholm.

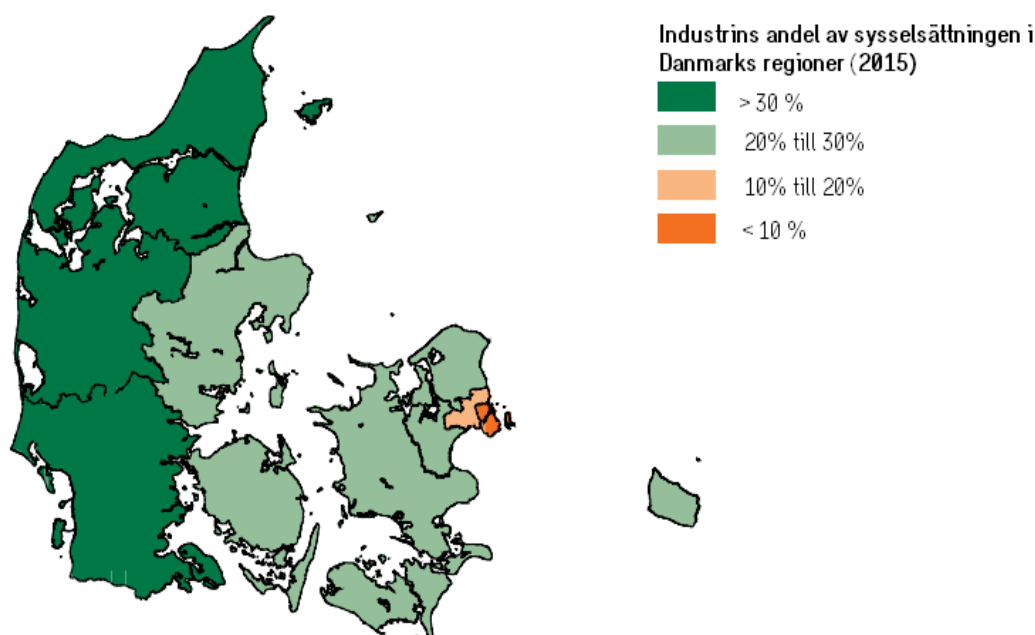
Industrins utveckling i Köpenhamn skiljer sig dock från bransch till bransch. Två branscher som påverkar markanvändningen betydligt mindre idag än under industrins glansdagar före 1973 är hamnverksamhet och varvsindustri. Köpenhamns varvsindustri mötte under 1970-talet – precis som varven i Malmö, Göteborg, Uddevalla m.fl. – fallande efterfrågan och hårdnande konkurrens från utlandet. Burmeister & Wain, Danmarks största arbetsplats, lade 1980 ner sin

verksamhet på Refshaleøen i Köpenhamn. Vid millennieskiftet fanns det inga varv som byggde nya fartyg i Köpenhamn. Idag minskar Köpenhamns betydelse som hamnstad, även om staden fortfarande tar emot färjetrafik, gods- och containertrafik. Flera av Köpenhamns hamnområden har sedan millennieskiftet omvandlats till bostadsområden och funktionsblandade områden och i andra hamnområden står på tur för samma utveckling.

### Köpenhamns industri i siffror

Köpenhamn har idag en större industriprägel än Stockholm. Omkring 10 procent av de sysselsatta invånarna i Region Hovedstaden arbetar i tillverkande och utvinnande verksamheter (Stockholms län: 8,5 %). I Köpenhamns kommun är siffran tre procent, en minskning med över 50 procent sedan 1990 då 8 procent av köpenhamnarna arbetade i industrin. I Stockholms stad står industrin för 2,5 procent av sysselsättningen. Kartan i figur 2 visar att Danmarks industrier sysselsätter fler utanför Hovedstadsregionen och att de har sin tyngdpunkt på Jylland där industrin är en stor arbetsgivare.

Figur 2. Industrins andel av sysselsättningen i Danmarks regioner (2015) Region Hovedstaden omfattar de rödfärgade och beige områdena på Själland samt det gröna området norr om det beige området



Det är inte bara tillverkande och utvinnande företag som efterfrågar lokaler i urbana industriområden. Tabell 1 visar olika branschers andel av antalet arbetsplatser i Köpenhamn 2018. Grönmarkerade branscher är sådana som kan tänkas efterfråga lokaler i urbana industriområden – här ingår förutom industrin även bygg och anläggning samt transportföretag. Elva procent av Köpenhamns arbetsplatser finns i sådana branscher; det är dock långt ifrån alla företag i dessa branscher som faktiskt efterfrågar lokaler i industriområden. I exempelvis bygg- och anläggningsbranschen finns det olika tjänsteföretag som har andra lokaliseringpreferenser än företagen som genomför själva byggnadsarbetet.



Tabell 1. Branschens andel av antalet arbetsplatser i Köpenhamns och Frederiksbergs kommun 2018.

Kommun	Industri	Bygg och anläggning	Handel	Transport	IKT	Företags-tjänster	Off. verksamhet	Övrigt
Köpenhamn	3%	5%	14%	3%	11%	32%	14%	18%
Frederiksberg	2%	5%	14%	2%	10%	32%	17%	18%

Copenhagen Invest pekar idag ut nio branscher som Hovedstadsregionen styrkeområden.<sup>14</sup> Tre av dessa sektorer kan tänkas söka lokaler i industriområden:

- **Livsmedel:** Danmark är Nordens enda nettoexportör av livsmedel och Region Hovedstaden rymmer Europas tredje största livsmedelskluster. Sedan 1990 har andelen sysselsatta i branschen i Hovedstadsregionen minskat till 1,5 procent av de sysselsatta. Men ökad efterfrågan på närodlat och ekologiskt har dock gjort det till en konkurrensfördel att vara nära konsumenterna, och förskjutit danskarnas livsmedelskonsumtion mot premiums Sortimentet där relativt många av Danmarks livsmedelsföretag verkar. Livsmedelsföretag kan därför också framöver tänkas efterfråga lokaler i centrala Köpenhamn.
- **Transport och logistik.** Hovedstadsregionen ligger strategiskt mellan Danmark, Hamburg, Sydsverige och Oslo. Transport- och logistikföretagen gynnas av att företag och hushåll efterfrågar fler, snabbare och mer skräddarsydda leveranser, vilket gör det till en större konkurrensfördel för logistik- och transportföretag att finnas nära kunder. De stora logistikterminalerna i Hovedstadsregionen finns utanför centrala Köpenhamn. Sjölogistikens centrum är Copenhagen-Malmö Port (Nordhavnen) som sysselsätter 200 personer. Hamnen är en betydande bilhamn, containerhamn och anhalt för kryssningsfartyg men hanterar betydligt mindre godsvolymer än Aarhus som är Danmarks största godshamn.
- **Byggbranschen.** I Danmark fanns det 2018 ca 33 400 bygg- och anläggningsföretag samt tekniska konsulter i byggsektorn. Siffror saknas för hur många av dessa företag som finns i Hovedstadsregionen. Byggbranschens företag har varierande verksamhet - elfirmor, betonggjutare och anläggningsnickrier har något olika lokaliseringpreferenser som är svåra att generalisera. Danmarks byggbransch upplevde en sysselsättningsboom mellan 2010 och 2018, särskilt efter 2015 då högkonjunkturen skapade hög byggaktivitet i Hovedstadsregionen. Dansk Byggeri förutspår dock färre nya bostadsprojekt och kommersiella projekt under de kommande åren. Flera stora offentliga infrastrukturprojekt som Cityringen och København-Køge-Ringsted-linjen avslutas också i

<sup>14</sup> Cleantech, finans, smart city, IKT, kulturella och kreativa näringar, livsmedel, byggbranschen, transport och logistik, life science.

Hovedstadsregionen mellan 2019 och 2024 och detta förutspås påverka sysselsättningen i branschen negativt.

## FYSISK PLANERING I KÖPENHAMN

### Övergripande och nationell styrning

I Danmark är den fysiska planeringen uppdelad i fyra nivåer: nationell nivå (landsplanläggning), regional nivå (regionala utvecklingsplaner), kommunal nivå (kommunplan) och lokal nivå (lokalplan). Danmark och Sverige förenas av att den fysiska planeringen baseras på decentralisering och kommunalt självstyre. Utveckling av industriområden är därför övervägande en kommunal fråga.

Fysisk planering i Danmark regleras juridiskt i *Planloven* (Planlagen). Miljöministeriet ansvarar för fysiska planeringsfrågor och garanterar att statens intressen tillgodoses i kommunernas planering genom landsplanredegörelser (årliga direktiv som beskriver ramarna för kommunernas planarbete), landplandirektiv (bindande restriktioner för kommunerna som ska garantera att kommunernas planering inte går emot nationella intressen, exempelvis stora infrastrukturprojekt), samt *statslige udmeldninger* (statliga uttalanden om kommunernas planering). Miljöministeriet kan också lägga in statligt veton mot planerad markanvändning i kommunerna.

### Regional planering

Näringsdepartementet ansvarar för den regionala tillväxtpolitiken. Regionala utvecklingsplaner ska garantera att kommunernas planering av markanvändning tar hänsyn till frågor av intresse för hela regionen, exempelvis infrastruktur och tillväxtfrågor. Ny RUP tas fram vart fjärde år.<sup>15</sup> För att säkra att RUP får ett ur regional synvinkel strategiskt innehåll, tas RUP fram i dialogforum som samlar kommuner, företag, regionala instanser och andra centrala aktörer i regionen.

Förslag till RUP offentliggörs inom de första två åren av varje mandatperiod. Under samma period ska kommunerna ta fram planstrategi och underlag till kommunplanen. Denna samtidighet ska främja en synkronisering av innehållet i regionplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen.

### Kommunal planering

Kommunplanen är stommen i kommunernas fysiska planering. Planen, som i Köpenhamn tas fram av CfB, (*Centrum for Byudvikling*<sup>16</sup>) och är juridiskt bindande, baseras på befolkningsprognoser och gäller i tolv år. Innehållet får inte strida mot den regionala utvecklingsplanen eller nationella direktiv.

CfB tar också fram en kommunal planstrategi under de två första åren varje mandatperiod. Den ska innehålla de politiska prioriteringarna för den fysiska planeringen och avgöra ifall kommunplanen måste revideras under mandatperiodens gång. Förfarandet är en kompromiss

---

<sup>15</sup> Sveriges övriga 19 regioner saknar detta mandat.

<sup>16</sup> Motsvarande Stockholms stadsbyggnadskontor

mellan kommunernas behov att gardera sig mot inaktuella kommunalplaner som närmar sig giltighetsgränsen på tolv år, och det orimliga i att kommunen ska behöva revidera kommunplanen vart fjärde år. CfB för kontinuerlig dialog med företag för att garantera att kommunala plandokument beaktar företagets lokaliseringspreferenser och markanvändningsbehov.

Ifall CfB anser att det finns behov av att förändra markanvändningen i ett område, utnämns det i kommunplanen till perspektivområde. Då flaggar CfB för att markanvändningen i området kommer att planeras om någon gång under kommunplanens tolvåriga giltighetstid.

### Lokal planering

Kommunerna, i Köpenhamns fall *Centrum for Byplanlægning*, ansvarar för att ta fram lokalplaner. Lokalplaner motsvarar svenska detaljplaner och är kommunernas verktyg för att reglera markanvändningen i ett område. Lokalplanen saknar bortre tidsgräns och innehåller juridiskt bindande bestämmelser för vilken slags markanvändning som tillåts i området. Ny lokalplan utfärdas i ett område när kommunen utpekat området som perspektivområde (eller när det sker andra större förändringar av markanvändningen).

Utgångspunkt för lokalplanen är Planlovens sju miljöklasser som delar in verksamheter efter deras belastning på lokalmiljön. Ju högre miljöklass, desto större buffertzona till bostadsområden och andra störningskänsliga verksamheter (exempelvis skolor). Verksamheter med miljöklass 4 eller högre ska enligt Planloven placeras i industriområden; definitioner saknas dock för hur industriområdena ska utformas. Regelverket anger vilka miljöklasser som kommer ifråga för olika verksamheter och ger samtidigt kommunen visst utrymme att bedöma individuella verksamheters miljöpåverkan: livsmedelsbutiker kan således ges miljöklass 1, 2 eller 3 beroende på storlek, trafikmängd och sidoverksamheter. I tabell 2 syns miljöklasserna samt exempel på verksamheter som brukar inordnas i respektive miljöklass.

Tabell 2. Planlovens sju miljöklasser.

Klass	1	2	3	4	5	6	7
Minimumavstånd (meter) till bostäder och störningskänsliga områden	0	20	50	100	150	300	500
Bedömd miljöverkan på omgivning	Obetydlig	Ringa	Mindre	Något	Belastande	Mycket belastande	Svårt belastande
Exempel på verksamhet	Sommarhus	Livsmedelsbutik	Bensinmack	Avfalls-sortering	Bussterminal	Livsmedelsframställning	Biogasanläggning

## INRIKTNING I PLANERINGEN FÖR INDUSTRI I KÖPENHAMN

### Nationella och regionala riktlinjer

Ehervvsministeriet ger i landsplanedirektivet *Fingerplan 2019* bindande anvisningar till regional och kommunal planering i Hovedstadsregionen. Fingerplanen innehåller anvisningar om att prioritera trafikflöden och innehåller detaljerade anvisningar för arbetet med att planera

företagsetableringar och industriområden. Tio områden utanför innerstaden såväl i inre som yttre Hovedstadsområdet utpekade som ändamålsenliga för transport- och logistiketableringar.<sup>17</sup> Fyra andra områden i grannkommuner ska öronmärkas för etableringar med "särskilda lokaliseringsskrav" (miljöklass 6-7).<sup>18</sup> Fingerplanen ger också instruktioner för hur dessa områden kan planeras i detalj. Kommunerna i Hovedstadsregionen ska säkra att det i dessa 14 områden inte uppförs verksamheter som försvårar för transportföretag respektive för företag med särskilda lokaliseringsskrav.

Regionens visioner för markanvändningen fastställs i den regionala utvecklingsplanen *Copenhagen – hele Danmarks hovedstad*. I planen anges flera mål:

- Minskning av buller och luftföroreningar med 40 procent fram till 2025.
- En fossilfri Hovedstadsregionen 2050.
- 80 procent av allt avfall i regionen ska återanvändas 2035

Att industrier etableras utanför innerstaden, och inte i centrala stadspartier, betraktas som en strategisk fråga för Region Hovedstaden. I den regionala utvecklingsplanen förutspås att antalet körtimmar i Hovedstadsregionen 2026 kommer att vara dubbelt så många som 2012. Prognosen vittnar om målkonflikter med Köpenhamns kommunala mål om minskad biltrafik. Förutsättningarna för att tillåta platskrävande, trafiktunga etableringar i centrala Köpenhamn är därför små.

Hovedstadsregionens planering utgår inte från en godsstrategi. Dansk Erhverv arrangerar tillsammans med Hovedstadsregionen och kommunerna i regionen ett nätverk för att diskutera behov och utmaningar i regionens godstrafikförsörjning. Frågan berör många kommuner eftersom regionens logistikhubbar är spridda i Köpenhamns grannkommuner.

### **Kommunala riktlinjer**

2019 års förslag till Köpenhamns kommunplan bär namnet *Verdensby med ansvar*<sup>19</sup>. Kommunens bild är att detta ansvar primärt består i behovet av att planera för en förväntad befolkningstillväxt med 100 000 nya invånare fram till 2031. Det betyder ökande konkurrens om centralt belägna markområden som idag används som industriområden.

Redan 2009 fastslog Köpenhamns kommun att Köpenhamn 2025 ska vara världens första koldioxidneutrala stad. Målet uppdaterades i handlingsplanen *CPH 2025*. Fordonstrafik ska 2025 stå för högst en fjärdedel av alla resor i kommunen – övriga resor ska ske med cykel, kollektivtrafik eller till fots och hälften av arbetspendlingen inom kommunen ska vara cykelpendling. Kommunen planerar att 2030 införa miljözoner i centrala Köpenhamn där fossildrivna bilar inte får köras. Det framgår inte i materialet för denna studie i vilken utsträckning utflytt av koldioxidintensiva verksamheter såsom industri från kommunen Köpenhamn bör ses i ljuset av stadens plan att bli koldioxidneutrala fram till 2025.

---

<sup>17</sup> Greve Main (Greve kommun), Kildebrønde Syd, Venttrupparken och Greve Olsbæk (Greve kommun), nyt Trekantområde (Ishøj kommun), Kvistgaard Nord (Helsingør kommun), Hedehusene Vest vid Nymølle samt Høje-Taastrup transport center och Baldersbuen (Høje-Taastrup kommun), Nordhøj (Køge kommun), Solrød (Solrød kommun), Tegelbuen (Fredensborg kommun).

<sup>18</sup> Avedøre Holme, Råstøfnavnen (Hvidovre kommun), Rørtang (Helsingør kommun), Hedehusene Vest (Høje-Taastrup kommun)

<sup>19</sup> Världsstad med ansvar

Center for Byplanlægning har inga särskilda dialogprocesser för företag i industriområden. En viktig utgångspunkt för arbetet med planering och utveckling av centrala industriområden är utredning av företagens påverkan på trafikflöden samt deras bullernivåer. I utvecklingsstrategin *Planlægning for ehrversudvikling*<sup>20</sup> konstaterar Köpenhamns ekonomiförvaltning att efterfrågan minskar på industrilokaler i Köpenhamn. Orsaken är stigande markkostnader samt att företag som efterfrågar lokaler i industriområden ofta etablerar sig nära likartade verksamheter; industrins utflyttning från Köpenhamn blir därmed en självförstärkande process. En annan faktor är att det i Köpenhamns centralt belägna industriområden ofta saknas lokaler som kan uppfyller företagets krav på hållbarhetsområdet (exempelvis hög energieffektivitet). Också Fehmarn-Bält-tunneln gör att vissa företag söker sig bort från centrala Köpenhamn. Tunneln förbindelsen mellan Själland (via Lolland) och tyska Fehmarn kommer förkorta restiden mellan Köpenhamn och viktiga marknader på kontinenten. Logistikföretag och exporttunga industriföretagen får därmed starkare skäl att etablera sig på södra Själland.

I utvecklingsstrategin fastslås därför, i enlighet med företagets preferenser och anvisningarna i Fingerplan 2019, att större industrietableringar ska hänvisas till grannkommunerna som en del av en "regional arbetsfördelning". Mindre industriverksamheter ska dock även framgent erbjudas lokaler i centrala Köpenhamn. Logistikföretag ska hänvisas till Köpenhamns västra grannkommuner.

Kommunplaneförslaget nämner ingenting om hur befintliga industriområden i Köpenhamn (som inte är perspektivområden) ska utvecklas. Det anges att stadens företagsområden ska utvecklas och företag ges ett brett urval av lokaliseringsplatser med möjlighet till allsidiga inköpmöjligheter i alla stadsdelar inom korta transportavstånd. Det framgår också att historiska och arkitektoniska värden – såsom B&W:s varvslokaler på Refshaleøen – ska användas aktivt till att skapa identitet och kvalitet i existerande kvarter och stadsutvecklingsområden. Industriföretagens närvaro i industriområdena tycks dock inte tillskrivas sådana bevarandevärden.

Planförslagets största markanvändningsprojekt är Lynetteholmen. Holmen är en konstgjord ö där innerstadens nordöstra utkant möter Öresund. Den ska rymma 35 000 bostäder och lika många arbetsplatser i olika sektorer och utvidgas så att den skyddar Köpenhamn från stigande vattenmassor. Projektet beräknas påbörjas 2035. I Köpenhamns södra grannkommun Hvidovre planeras en utvidgning av industriområdet Avedøre Holme, i enlighet med Fingerplanens anvisningar. Nio konstgjorda öar ska frilägga 3,1 miljoner kvadratmeter industrimark, grönytor, cykelvägar samt utrymme för bad och rekreation i en modern gestaltning av ett industriområde. Ytorna planeras räcka till 380 företagsetableringar med 12 000 arbetsplatser. Ytor öronmärks för biogasframställning och andra verksamheter med miljöklass 6 och 7. Området kommer att kunna uppfylla lokal- och lokaliseringsbehov hos industriföretag som vill etablera sig i Hovedstadsregionen.

---

<sup>20</sup> Sv.: Planering för näringslivsutveckling

## INDUSTRIOMRÅDENAS LOKALISERING OCH FUNKTION

### Detaljplaner ger inriktning för enskilda industriområden

I danska Ehrvervsstyrelsens (motsv. Bolagsverket) databas finns 114 giltiga lokalplaner för områden i Köpenhamn och Frederiksberg som används för företagsverksamhet. I 25 av de 114 lokalplanerna (se bilaga) fastslås att området är ett industriområde. Det konstateras i dessa planer att området ska rymma hamnverksamhet/industrier (alt. lätta industrier), verkstäder, transportverksamhet, grossistverksamhet och/eller lagerverksamhet. Bostäder får inte uppföras i dessa områden. I de flesta av de 25 detaljplanerna fastslås att företagen får uppföra byggnader för försäljning och inköp av material och för lagring. Dessa instruktioner kan vara mer eller mindre detaljerade. Som exempel på mer detaljerad information kan nämnas lokalplanen för Blushøjvej som fastslår att området delvis är till för verksamheter som handlar med särskilt platskrävande varor så som maskiner och husvagnar.

Den industriella prägeln varierar starkt i de 25 områdena. Vissa områden är funktionsblandade gator i centrala stadspartier som angränsar till bostadsområden och saknar tydlig industriell profil, andra är containerhamnar med oljecisterner och hangarer. Avgörande för områdets industriprägel är till vilka industrier området upplåts: vissa områden öronmärks för industri/hamnverksamhet, andra för lättare industrier och enklare verkstäder (miljöklass 5<). I de senare områdena är det ofta tillåtet att uppföra byggnader ämnade för exempelvis administrativa verksamheter eller kultur- och serviceinrättningar (nattklubbar, restaurangverksamhet med mera). Dessa områden har ofta en mer eller mindre stark funktionsblandad karaktär.

Åtta områden är utpekade som *perspektivområden* i det kommunala planförslaget från 2019. Områdena kommer under den kommande tolvårsperioden helt eller delvis att omvandlas, i de flesta fall till bostadsområden eller funktionsblandade områden med bostäder och kommersiella verksamheter med lägre miljöklass.

Köpenhamns industriområden är inte inhägnade. Många av områdena har en så pass omfattande funktionsblandning och trafik under stora delar av dygnet att det vore praktiskt omöjligt att inhägna dem. Problem med stölder, avfallsdumpning och narkotikaförsäljning förekommer dock på områdena.

### Hamnområden skyddas i huvudsak

Köpenhamns historiska hamnar omfattar tre områden (se bilaga): Yderhavnen (Nordhavnen, Søndre Frihavn, Refshaleøen), Inderhavnen (Christianshavn, Holmen, Nordatlantens Bryge) och Sydhavnen (Sluseholmen, Tegholmen, Enghave Brygge). Det är idag bara hamnområden i Yderhavnen (exkl. Prøvestenen) som tar emot kommersiell trafik och färjetrafik. Fritidsbåtar och enklare turistbåtar kan fortfarande lägga till på platser i flera av de historiska hamnområdena.

Tre lokalplaner fastslår att områden ska användas till hamnverksamhet: Faergehavnsvej, Prøvestenen och Københavns havn. Københavns havn omfattar flera hamnområden i olika delar av staden som alla tillhör Copenhagen-Malmö Port. De tre lokalplanerna fastslår att det på hamnområdena också får uppföras byggnader för lättare industrier, transportverksamhet och lager etc. Delar av lokalplaneområdet Københavns havn kategoriseras i Köpenhamns

lokalplaneförslag som perspektivområden. Det rör sig om fyra före detta hamn- och industriområden i Nordhavn som ska omvandlas till funktionsblandade områden.

Prøvestenen, en konstgjord ö och tidigare försvarsanläggning, är sedan 1920-talet Köpenhamns oljehamn. Prøvestenens betydelse som oljehamn minskar sedan flera decennier – allt färre av hamnområdets cisterner används idag för oljelagring. Området är dock inte ett perspektivområde.

### **Partihallar har flyttat ut från staden**

Copenhagen Markets, Norra Europas största distributionscenter för livsmedel, ligger i Köpenhamns grannkommun Høje-Taastrup. Området ligger i utkanten av Region Hovedstaden, men avståndet till Köpenhamns centralstation är mindre än 30 km. Partihallarna omfattar 67 000 kvadratmeter lokalytor; utrymme finns för att snabbt utvidga hallarna med ytterligare 30 000 kvadratmeter. Det är ett av Hovedstadsregionens mest trafikerade områden - 50 000 varubilar kör varje vecka till och från området.

Minsta lokalen att hyra är 120 kvadratmeter och den största är 7 000 kvadratmeter. Planen är att det på området ska finnas ett helheterbjudande av blomstervaror, frukt och grönt, kött, fisk och mejerivaror. Copenhagen Markets är specialiserat på ekologiska varor. Hallarna är öppna mellan 04:00 och 09:00 och låsta under kvällstid.

Copenhagen Markets tillkom efter inspiration från partihallar i Frankfurt, Paris och Rom med det uttalade syftet att flytta befintliga klusterbildningar av grossistverksamheter inom livsmedel och blomster från centrala Valby utanför stadskärnan för att avlasta Köpenhamnstrafiken och för att möjliggöra för fler företag att ansluta sig till livsmedelsklustret. När Copenhagen Markets öppnade 2015 var 80 procent av ytorna förhandsbokade av företagare som hade sin verksamhet på Grøntorv i Valby, nära Carlsbergs gamla produktionsanläggning, som sedan 1958 hade varit Köpenhamns största partihallsområde för frukt, grönt och blomster. Enligt lokalplanen för det gamla partihallsområdet vid Grøntorv ska området bebyggas med bostäder för 4 000 människor.

Utöver Copenhagen Markets finns det flera mindre grossist- och distributionsverksamheter i Köpenhamns kommun. Det är svårt att skaffa sig en fullständig överblick över dessa verksamheter. Klart är att dessa är nischade – mot grönsaker kött, fisk, halal eller liknande. Också dessa verksamheter ligger utanför innerstaden. Som exempel kan nämnas Kødbyns grossisthandel som numera finns i grannkommunen Hvidovre.

## **CORONAKRISENS PÅVERKAN**

### **Utbud och efterfrågan på mark och verksamhetslokaler**

Coronakrisen kommer troligen inte att påverka balansen mellan utbud och efterfrågan på industritomter i Köpenhamn. Nyproduktionen av bostäder har minskat i Hovedstadsregionen, vilket möjligen på kort sikt minskat omvandlingstrycket på enstaka centrala industriområden. Den långsiktiga trenden att industrier flyttar från centrala Köpenhamn till grannkommuner



kvarstår dock. Hovedstadsregionen har inte heller sett en ökning av industriföretag som etablerar produktion i regionen i syfte att minska sårbarheten i värdekedjorna<sup>21</sup>. Life science- och livsmedelssektorerna har ökat sina resultat 2020 men det tycks dock inte ha förändrat deras efterfrågan på industritomter.

Dansk Erhverv bedömer att efterfrågan i transport- och logistiksektorns inte påverkas nämnvärt av krisen. Varutransporterna i regionen med små och stora lastbilar är i stort oförändrade sedan 2019 – efterfrågan hålls uppe av ökad efterfrågan på hemleveranser. Logistikföretag med sista milen-transporter har ingått fler samarbeten med handeln för att använda vakanta lokaler. Vägtrafiken har minskat betydligt i Hovedstadsregionen – den centrala pendlarsträckan Motorring 3 avklarades på 12 minuter i september jämföra med 19 minuter ett år tidigare men bedömare menar att trafikvolymerna kommer att öka igen när fler återgår till sina arbetsplatser. Flygfrakten på Kastrup hade i december 2020 ett kapacitetsutnyttjande på 50 procent men ökad e-handel har bidragit till gradvis återhämtning efter att en total kollaps i april. Kastrups roll som hubb för skandinavisk flyglogistik och utsikterna för att ställa om till förnyelsebara flygbränslen gör dock att Dansk Erhverv tror på en återhämtning.

I Copenhagen Malmö Port har godshanteringen minskat med 10 procent och kryssningssäsongen inställd. Totalt 95 av 450 anställda har varslats under året och byggstarten för kryssningsterminalen Océankaj är uppskjuten på obestämd framtid. Copenhagen Malmö Port bedömer att trenden med en ökande kryssningsturism till Köpenhamn – som var motivet till terminalen – riskerar att vändas till en tillbakagång som en följd av coronakrisen.

### **Coronakrisens påverkan på planeringen**

Coronakrisen påverkar inte den fysiska planeringen i Köpenhamn. Det menar chefen för ett av de fyra planområdena i Köpenhamns kommun. Enstaka projekt kan möjligen påverkas men inga av de planer och strategidokument som nämns i fallstudien har reviderats med anledning av krisen.

- **Industriverksamheter.** Inga förändringar av riktlinjerna att styra industrietableringar till tio områden utanför Köpenhamns innerstad och planerna för Avedøre Holme och Lynetteholmen påverkas inte. Likaså är perspektivområdena oförändrade. En planarkitekt och forskare vid KADK bedömer att eventuella nyetableringar av industrier måste ske i en mycket stor skala för att det ska motivera en kursändring i den fysiska planeringen. Personen bedömer ett scenario där coronakrisen får betydande långsiktig påverkan på behoven av mark och lokaler för platskrävande verksamhet i regionen som osannolikt.
- **Transport och logistikverksamheter.** Köpenhamns kommun och Region Hovedstaden arbetar oförändrat mot målet att planera för fler invånare och för att minska bullret och luftföroreningarna från transport och logistik. Större logistiketableringar förläggs väster eller söder om innerstaden.

---

<sup>21</sup> Dokumentstudier och intervju med forskare vid KADK (planarkitektur och samhällsplanering)



- **Hamnverksamheter.** Inga förändringar av lokalplanen för Københavns havn trots att Copenhagen Malmö Port pausat bygget av kryssningsterminalen Oceankaj på obestämd tid.



## FALLSTUDIE: HELSINGFORS

Finland och Sverige har en lång gemensam historia och mycket av den finska offentliga organisations- och planeringsstrukturen är lätt att känna igen. Helsingfors skiljer ut sig från övriga städer genom sitt relativt begränsade skydd för företagsområden i översiktsplaneringen och hur stadens flygplats används som resurs för näringslivsutveckling.

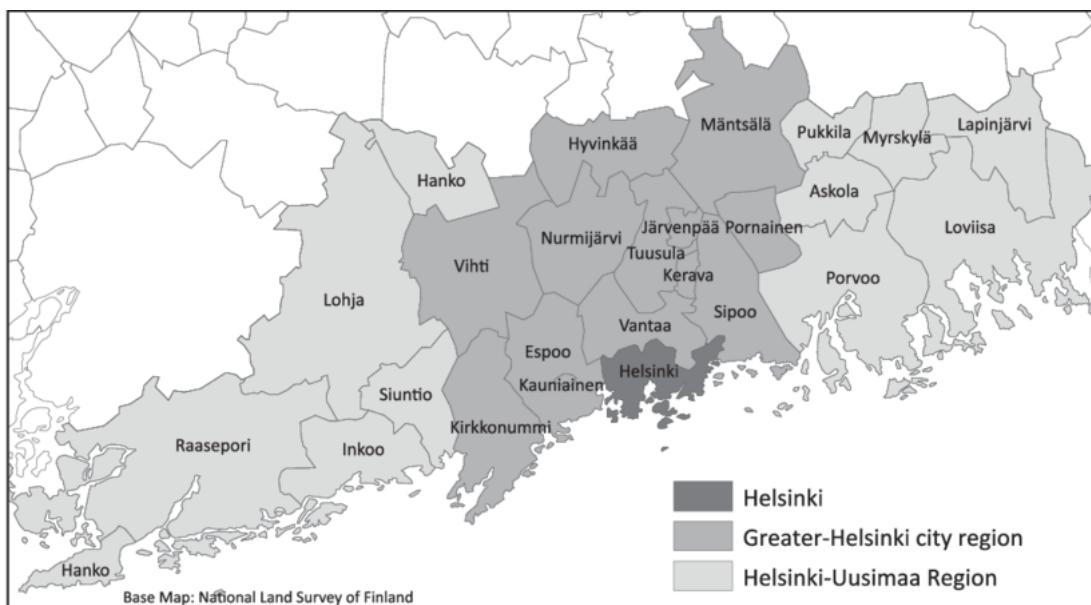
Helsingfors kan liksom Stockholm avse flera geografiska områden: kommunen, huvudstadsregionen och Stor-Helsingfors. Kommunen har 650 000 invånare medan huvudstadsregionen – som består av Helsingfors samt de omkringliggande kommunerna Vanda, Esbo och Grankulla – har närmare 1,2 miljoner invånare<sup>22</sup>. I Stor-Helsingfors (*Greater-Helsinki city region* i figur 3), som omfattar ytterligare tio kommuner samt en stor del av regionen och landskapsförbundet Nyland, bor 1,5 miljoner människor.

Denna studie fokuserar på Helsingfors kommun samt huvudstadsregionen. Stor-Helsingfors inkluderas då det regionala perspektivet är relevant.

---

<sup>22</sup> Grankulla är en liten kommun med knappt 10 000 invånare och en enklav i Esbo kommun som saknar betydande industri. Fortsättningsvis avser vi därför Helsingfors, Esbo och Vanda när vi refererar till *huvudstadsregionen*.

Figur 3. Helsinki-Uusimaa (Nyland) region och landskapsförbund och i regionen ingående kommuner.



## INDUSTRIN I HELSINGFORS

### Industrins historiska utveckling i Helsingfors

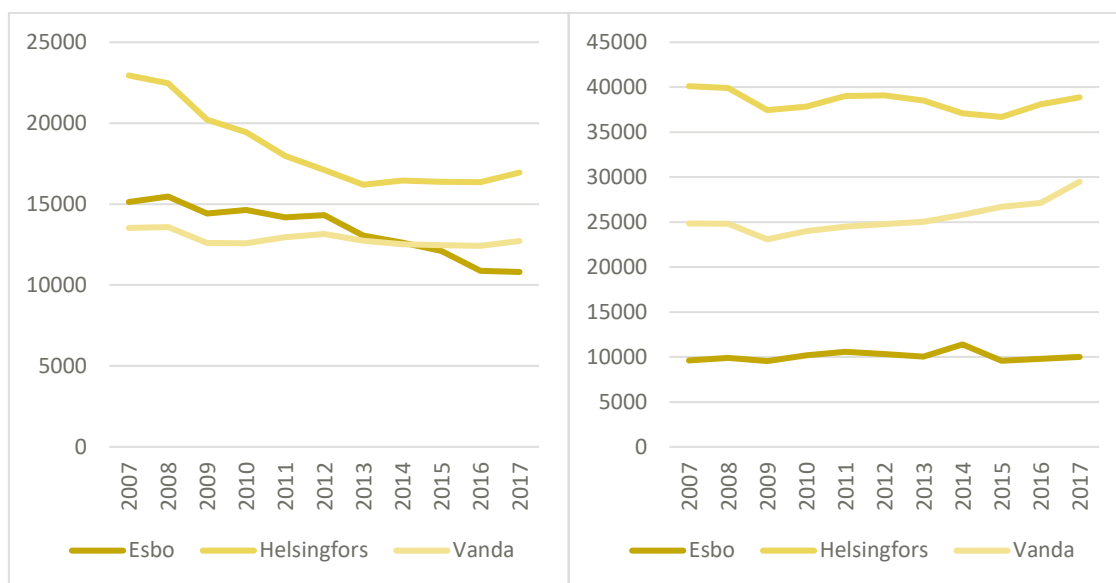
Finland och Helsingfors industrialiserades sent. Staden var länge Finlands ledande industristad och antalet anställda i industrin kulminerade vid mitten av 1960-talet. De viktigaste branscherna var då metall- och livsmedelsindustrierna samt den grafiska industrin, men industrin var relativt diversifierad.

Sedan dess har staden delvis avindustrialiserats. Flera industriområden har omvandlats – bland andra Arabiaområdet, där ett funktionsblandat område med utbildningslokaler, kontor, bostäder och småskalig industri byggts kring den gamla porslinsfabriken. I nordöst byggs fiskerhamnen om till bostadsområde. Markanvändningen i staden och regionen har dock behållit en industriprägel. Helsingfors har också länge präglats av sina hamnar och är fortfarande Finlands viktigaste hamnstad för import.

### Helsingfors industri i siffror

Stor-Helsingfors är fortfarande mer industrialiserad än Stockholmsregionen –industrin sysselsätter närmare 13 procent av regionens arbetskraft mätt med en snäv definition där endast tillverkningsindustrin ingår. Siffran uppgår till 30 procent med en bred definition som inkluderar bygg- och anläggningsverksamhet, logistik och lagerverksamhet. Dessa siffror är dock betydligt lägre i det urbana området (huvudstadsregionen) där tillverkningsindustrin sysselsätter ungefär 6,4 procent av arbetskraften och de platskrävande branscherna tillsammans står för under 19 procent av sysselsättningen.

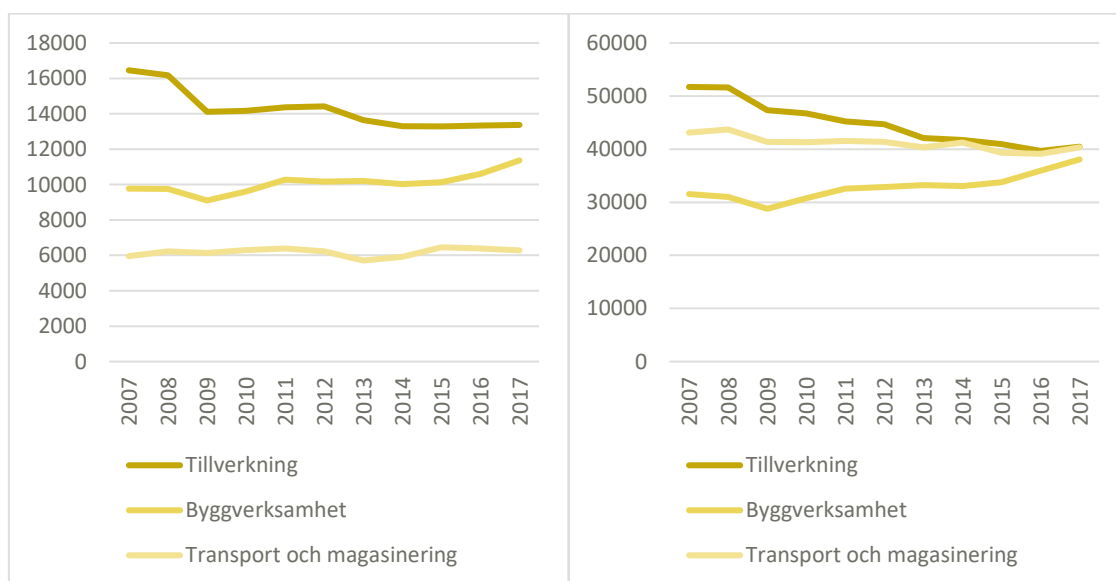
Figur 4. Sysselsättning i tillverkningsindustrin (vänster) respektive byggverksamhet samt logistik och lager (höger) i Esbo, Helsingfors och Vanda 2007-2017.



I figur 4 syns hur en relativt omfattande och snabb avindustrialisering har pågått i Helsingfors de senaste tio åren, en trend som gäller både i staden, huvudstadsregionen och i Stor-Helsingfors. Trenden tycks dock ha avtagit i de omkringliggande kommunerna i Stor-Helsingfors sedan 2013. I grannkommunen Vanda, där stadens flygplats ligger, har industrin också behållit sin position.

Bilden är en annan för annan verksamhet som efterfrågar mark och lokaler i industriområden – byggverksamhet, logistik och lagerverksamhet. Dessa branscher har sedan 2017 vuxit i huvudstadsregionen, drivet av en relativt kraftig tillväxt i Vanda. Det är byggverksamheterna som driver tillväxten – motsvarande utveckling pågår i Stor-Helsingfors omkringliggande kommunerna.

Figur 5. Sysselsättning i Stor-Helsingfors (vänster) respektive huvudstadsregionen exklusive övriga Stor-Helsingfors (höger) i utvalda platskrävande branscher 2007-2017.



Företagen i några av Helsingfors starka branscher kan efterfråga lokaler i industriområden:

**Byggsektorn.** Uppgången i byggbranschen var en av drivkrafterna när Finlands ekonomi svängde uppåt 2015 och har de senaste åren varit drivande för tillväxten i landet. Vid årsskiftet 2018-2019 var 10 000 bostäder under byggnation i Helsingfors stad. Sedan 2014 har byggbranschen vuxit kraftigt i både huvudstadsregionen och Stor-Helsingfors – inte minst i Helsingfors och Vanda. Bostadsproduktionen väntas dock minska under kommande år.

**Datacenter.** Arvet efter Nokia och den starka IKT-traditionen i Helsingforsregionen – Nokias huvudkontor ligger i Esbo – är viktiga för regionens satsning på datacenter. Den kompetensbank och det innovationssystem som IKT skapat gynnar även datacenter. Regionen framhåller också låga elpriser och en pålitlig elförsörjning som skäl att lokalisera datacenter till regionen. Under senare år har flera stora investeringar gjorts – bland annat har Telia investerat motsvarande 1,5 miljarder kronor i Finlands största datacenter som öppnade 2018. Den finska datacenterekonomin förväntas växa snabbt kommande år till ett värde om motsvarande 165 miljarder kronor 2025. Telias datacenter ligger i företagsområdet Sockenbacka och även Herttonäs-Kasåker har pekats ut som ett intressant område för lokalisering av datacenter.

**Maritim industri och logistik.** Varor och tjänster för maritim användning utpekats som ett av stadens styrkeområden av Helsinki Business Hub. Företagen i Helsingfors maritima kluster fokuserar på nischade, högteknologiska fartygssegment och komponenter för sjöfart och maritim teknik. Produktion finns på Helsinki Shipyard. Klustret rymmer också företag som verkar inom elproduktion offshore, hamnar och logistik. Branscherna samlas även under utvecklingsprojektet *The Finnish Maritime Cluster* som drivs av Rederierna i Finland, Havsindustrin, Finlands Hamnar och Hamnoperatörerna. Drygt 1 000 företag finns i sektorn i Helsingfors. I staden finns också huvudkontor för bland annat Wärtsilä (tillverkade av komponenter och system för sjöfarten), Cargotec (logistikföretag med inriktning mot sjölogistik) och Finnlines (rederi).

## FYSISK PLANERING I HELSINGFORS

### Övergripande och nationell styrning

I Finland finns två huvudsakliga nivåer i planeringen: regional och kommunal. Landskapsförbunden ansvarar för den regionala planeringen och kommuner för att ta fram generalplaner (motsvarande översiktsplaner) och detaljplaner. Landskapsförbunden motsvarar närmast ett mellanting mellan svenska regioner och kommunförbund. De är lagstadgade samkommuner, som regionens kommuner ska vara medlemmar i, och svarar för två lagstadgade huvuduppgifter – landskapsplanläggning och regionutveckling.

Sedan 1969 finns en byggnadslag som anger att regionplaner och generalplaner ska upprättas i hela landet. De finska kommunerna kan även upprätta delgeneralplaner för delar av det område generalplanen täcker, framtagande av sådana är dock inte lagstadgat.

Staten styr ramarna för markanvändning, boende och trafik med så kallade MBT-avtal med de största stadsregionerna. Målet är mer funktionella och konkurrenskraftiga regioner där kommunerna utvecklas jämnt. I avtalen fastställs exempelvis mål för bostadsproduktionen och centrala projekt för att utveckla transportnätet anges. MBT-avtalen hade tidigare en löptid på

fyra år som nyligen förlängts till tolv år. Förhandlingar med Helsingfors pågår för närvarande (februari 2020).

### **Regional planering**

Den finska motsvarigheten till de svenska regionala utvecklingsplanerna är landskapsplaner. I dessa ska Landskapsförbunden beakta riksomfattande mål för områdesanvändning som statliga myndigheter uppställt. Planerna pekar ut allmänna ramar för den planering och det beslutsfattande som görs på kommunal nivå och behandlar alla centrala former av markanvändning. Liksom i Sverige kompletteras de operativa planerna med landskapsprogram (motsvarande regionala utvecklingsprogram) med strategiska mål för den regionala utvecklingen. Planen och programmet kallas gemensamt för landskapsöversikt.

För Helsingfors genomförs regional utvecklingsplanering för hela landskapet (Nyland) genom en strukturöversikt. En separat etapplandskapsplan tas också fram för Helsingforsregionen, som utgör en av tre regionala nedbrytningar i Nyland.

### **Kommunernas planering**

Kommunerna har planeringsmonopol och upprättar generalplaner som motsvarar svenska översiktsplaner. Generalplanen är en mångsidig plantyp som både kan vara en översiktsplan som pekar ut inriktningen för samhällsstrukturen och utvecklingsmål och en konkret plan som direkt styr byggandet i kommunen. Generalplanen är en allmän plan för kommunens markanvändning som styr placeringen av olika typer av byggnader och samhällsinfrastruktur – bostäder, service, arbetsplatser och rekreationsområden - samt hur dessa ska samordnas. Generalplanen kan gälla hela kommunen eller ett visst delområde (delgeneralplan). Flera kommuner kan arbeta fram en gemensam generalplan.

Generalplanen är utgångspunkten i kommunernas fysiska planering. I Helsingfors stad tas en generalplan fram ungefär vart tionde år men de kan peka ut inriktningen för en längre tid än så. Den nu gällande generalplanen antogs 2017 och pekar ut inriktningen mot 2050. Planen visar inte områdesspecifik markanvändning med exakta gränser, utan pekar ut huvudanvändningen utifrån hektarsstora rutor. Tätheten i bebyggelsen beskrivs genom nyanser – för bostadsdominerade områden finns fyra steg i täthet/kvarterseffektivitet.

### **Lokalplaner**

Generalplanen ger en dimensioneringsanvisning för mer detaljerad planering – delgeneralplanering. Delgeneralplanering används av Helsingfors för att planera stadsdelar eller delområden i staden. Detaljplaner upprättas endast för små områden och för att styra byggandet mer i detalj. Dess användning är generellt mer begränsad än i Sverige då generalplaner används även för att styra byggandet. Generalplaner och detaljplaner upprättas både för tätorter och landsbygd.

Med detaljplaner regleras för vilka syften ett aktuellt område kan användas och hur mycket man får bygga. Bestämmelserna gäller också höjder på byggnader, gatubredder och andra faktorer som påverkar områdets struktur och stadsbilden. Byggandet kan börja när detaljplanen har godkänts av stadsfullmäktige och den har fått laga kraft. Detaljplanen kan omfatta ett helt bostads-, arbetsplats- och rekreationsområde eller en tomt.

## INRIKTNING I PLANERINGEN FÖR INDUSTRI I HELSINGFORS

### Nationella och regionala riktlinjer

Åretruntboende och arbetsplatser ska enligt landskapsplanen *Nylandsplanen 2050* i första hand styras till regionens viktigaste centrum samt utvecklingszoner för tätortsfunktioner och servicekoncentrationer. Infrastruktur och trafikförbindelser ska också användas för att binda samman centrumen. Förtätning är ett genomgående tema i planen, tillsammans med utveckling längs den befintliga samhällsstrukturen.

Planen betonar betydelsen av planering som underlättar övergången till ett hållbart energisystem. Bland annat nämns planering för "vidsträckt produktionsområden för solenergi" som ska placeras i närheten av samhällsstrukturen och elnätets anslutningspunkter. Arbetet med regionplanen för Helsingforsregionen pågår just nu och ett första utkast till plan togs fram i november 2019. Planen är en etapplandskapsplan och en del av *Nylandsplanen 2050*.

### Kommunala riktlinjer

Helsingfors stads generalplan planerar inte för specifika industri- eller verksamhetsområden utan pekar istället ut *företagsområden*, där både industrier och kontor kan rymmas. I stadsplanen använder man termen *områden för arbetslokaler* för dessa områden som i första hand är till för arbetslokaler, produktion, lagring, hamnfunktioner, offentlig service och utbildning samt rekreation. *Hamnområde* finns med som ett särskilt område som utvecklas för hamn- arbetsplats- och servicefunktioner.

Syftet med företagsområden är att inrymma verksamhet som inte kan ingå i en blandstadsbebyggelse, utifrån tre huvudsakliga grunder:

- Trafikmässiga grunder
- Företagens produktionsprocesser orsakar olägenheter för boende
- Företagen gynnas av varandras närhet

Kriteriet för produktionsprocesser rör främst industriverksamheter medan trafikmässiga grunder kan gälla verksamhet som kräver omfattande logistik – exempelvis partihallar och logistikcentra. Dessa är vanligt förekommande skäl till att man väljer att planera för designerade verksamhetsområden även på andra platser. I Helsingfors inkluderar man dock genom det tredje kriteriet verksamheter som gynnas av varandras närhet – områdena kan alltså också användas för att skapa kluster, typiskt sett kunskapsintensiva verksamheter och företag som jobbar med utveckling och innovation.

Helsingfors har som mål att minska stadens klimatutsläppen med 30 procent före 2030 och bli koldioxidneutral 2035. I generalplanen pekar man på stadsplanens vikt som redskap för att uppnå målet. Här är förtätning och en utveckling mot en mindre splittrad stadsstruktur viktiga delar för att minimera transporterna. Även energiproduktion och energiförbrukningen är fokusområden.

Helsingfors har även en underjordisk generalplan som styr planeringen av utrymmen och tunnlar i kommunens berggrund. Förtätning av Helsingfors, vars stadskärna ligger på en halvö med de geografiska begränsningar det innebär, skapar tryck att nyttja underjordiska lokaler



effektivare och att förbättra samordningen av dessa. Den underjordiska generalplanen håller nu på att uppdateras och ett nytt planutkast är framtaget.

## **INDUSTRIOMRÅDENAS LOKALISERING OCH FUNKTION**

### **Status som företagsområde ger begränsat skydd**

I Helsingfors finns 16 utpekade företagsområden varav de flesta ligger i stadens ytterområden. Flera av dem ligger klustrade nära varandra – några i väster och ytterligare några i öster. I generalplanen utpekas de båda största företagsområdena – Hertonäs-Kasåker och Sockenbacka – som "förortscentra som utvecklas". Hertonäs företagsområde kommer i huvudsak att fortsätta användas för arbetsplatser men stadsdelens centrum vid tunnelbanestationen ska utvecklas med bostäder, service och arbetsplatser. Sockenbacka kommer därmed förtätas kring stationen. Området kring företagsområdet Malm pekas ut som ett centrum för nordöstra Helsingfors, även här med service och arbetsplatser i kärnan vid stationen.

Företagsområden innebär ett skydd för verksamheterna i så måtto att området reserveras för företagsverksamhet som inte fungerar i blandstadsbebyggelse. Hänsyn tas även till områdets behov av infrastruktur och utrymme längs vägar vid planering. Områdestypen garanterar dock inte någon generell buffert mellan områdena och bostadsområden, vilket gör att bullerregler kan bli en utmaning för vissa typer av verksamheter.

### **Platskrävande industri och partihallar flyttar ut, men småskalig industri har börjat återvända**

Helsingfors stad äger, till skillnad från de flesta omkringliggande kommuner, i huvudsak själv industrimarken<sup>23</sup> och har därför omfattande inflytande över dess utveckling. Då avtalen med användarna av marken är tidsbegränsade kan kommunen reglera användningen genom att inte förnya avtalen. Swecos respondenter antyder dock att stadens markägande inte generellt används som ett styrmedel för markanvändningen.

Staden har ambitioner att bevara sin industri för att skapa ett diversifierat näringsliv. Detta för att göra den lokala ekonomin mer motståndskraftig vid konjunktursvängningar och tekniskiften samt för att undvika ett alltför starkt beroende av servicesektorn. Som en del i den strategin arbetar staden nu för att utveckla ett industriområde i Östersundom i den östligaste delen av kommunen.

Idag är utrymmet för större industrietableringar begränsat i staden. Viss möjlighet till etablering av logistikverksamhet finns i stråket mellan hamnen och flygplatsen. Det finns indikationer att viss industri börjat flytta tillbaka till staden. Det rör sig om industrier, exempelvis medikerteknik och mjukvarutillverkning, vars mark- och lokalbehov minskat tack vare teknikutveckling och automatisering. Platskrävande industri och partihallar har däremot flyttat ut från staden de senaste åren, till grannkommuner som Kervo och Sibbo, som ett svar på höjda markpriser och ökad trängsel i trafiken i de inre delarna av staden.

---

<sup>23</sup> Helsingfors stad äger närmare 60 procent av all mark inom stadens gränser



En av de största utmaningarna för industrietableringar i kranskommunerna är tillgången till kollektivtrafik. I Stor-Helsingfors drivs kollektivtrafiken i huvudsak av HRT<sup>24</sup> (på finska *HSL*), en samkommun som planerar och organiserar kollektivtrafiken i nio av regionens kommuner, däribland huvudstadsregionens fyra kommuner. Swecos respondenter uppger att vissa kommuner har svårt att säkerställa en tät kollektivtrafik till arbetsplatser i industriområden – det är en bidragande faktor till att fem av Stor-Helsingfors kommuner står utanför samkommunen. I dessa kommuner organiseras kollektivtrafiken istället genom att kommunen sluter egna avtal med bussbolag.

### **Hamnverksamheten viktig för staden – tung trafik koncentreras till östra Helsingfors**

Helsingfors hamnar ägs av det kommunala bolaget Port of Helsinki och består av tre hamnar: Södra hamnen, Västra hamnen och Nordsjö hamn. Centralt belägna Södra hamnen har fokus på passagerartrafik – Helsingfors hamn är EU:s mest trafikerade passagerarhamn - medan gods hanteras i Nordsjö hamn. Godsmängderna växer med den växande export av bulk som går via Helsingfors. Totalt går knappt 15 miljoner ton gods genom hamnen, avsevärt mer än i Oslo och mer än i Köpenhamn borträknat den godstrafik som går till Malmö (hamnen där drivs under det gemensamma varumärket Copenhagen-Malmö).

Västra hamnen är centralt belägen medan Nordsjö hamn är lokaliserad längre ut i den östra delen av staden. Hamnen omvandlades från oljehamn 2008 och innebar en förlängning av Helsingfors ringled samt byggandet av en järnväg. Kommunen arbetar för att styra godset till Nordsjö hamn genom att ta ut låga avgifter för operatörer i stadens östra hamnar och höga avgifter i de mer centralt belägna hamnarna. Genom att dessa avgifter sedan faller på åkerierna hoppas man styra dessa att använda sig av Nordsjö hamn i högre utsträckning, samt nyttja de goda logistikmöjligheterna som anslutningen till ringleden samt järnväg innebär.

Hamnområden pekas ut i generalplanen, men planen uttalar inga tydliga ambitioner för hamnutvecklingen. Hamnarna är inte heller ett fokusområde i stadens maritima strategi som istället fokuserar på havet som rekreativ möjlighet och attraktivitetsfaktor.

### **Strukturer för att arbeta med industrietableringar finns i staden och regionen**

Inom Helsingfors stad har man tillsatt en intern arbetsgrupp med representanter från näringslivsavdelningen och planavdelningen för att jobba gemensamt med företagscase, däribland industrier. Casen handlar om större potentiella etableringar och nya investeringar som kräver land. Arbetsgruppen har uppmärksammats av borgmästaren och anses ha lett till ett starkare näringslivsperspektiv i den operativa stadsplaneringen.

Helsinki Business Hub är en viktig länk för de företag som vill etablera sig i regionen men där Helsingfors stad inte kan erbjuda mark inom stadens gränser. Organisationen är stadens mot svarighet till Stockholm Business Region och har ansvaret för att främja investeringar och etableringar i Helsingfors. Organisationen Helsinki Ring of Industry arbetar för att främja etableringar och investeringar i övriga regionen och fungerar som ett samverkansorgan mellan de tio kommuner i Stor-Helsingfors som inte ingår i huvudstadsregionen. Organisationen

---

<sup>24</sup> Samkommunen Helsingforsregionens Trafik

marknadsför kommunerna mot tre huvudsektorer (*energy, logistics, food and beverage*) men fungerar också som lots för företag som vill lokalisera sig i regionen.

### Flygplatsen viktigt nav för näringsliv och industri

Tillgången till industrimark för nya exploateringar är begränsad i Helsingfors och Esbo. Det finns dock fortfarande relativt gott om mark i Vanda, den tredje av huvudstadsregionens kommuner. Detta är delvis ett resultat av bullerregleringar kring Helsingfors internationella flygplats som omöjliggör bostadsbyggande i en stor del av kommunen. Flygplatsen ligger cirka 17 km norr om Helsingfors (Arlanda ligger 37 km norr om Stockholm) och står för 90 procent av den internationella flygtrafiken till och från Finland. Helsingfors-Vanda är fortfarande betydligt mindre än sina motsvarigheter i Köpenhamn, Oslo och Stockholm men en omfattande utbyggnad pågår fram till 2022. Det byggs en ny terminal som ökar den totala terminalstorleken med 45 procent.

Tabell 3. Antal passagerare och transferandel vid de nordiska huvudstädernas internationella flygplatser.

Flygplats	Antal passagerare, milj (2018)	Transferandel (2018)
<b>Helsingfors-Vanda</b>	20,8	17,8 %
<b>Köpenhamn-Kastrup</b>	30,3	19,0 %
<b>Oslo-Gardermoen</b>	28,3	26,1 %
<b>Stockholm-Arlanda</b>	26,9	8,8 %

Flygplatsen är hemmaflygplats för Finnair som under senare år har haft ett starkt fokus på asiatiska destinationer, varav flera är viktiga marknader för näringslivet. Därför har flygplatsens betydelse för näringslivet och industrin växt. Restiden via Helsingfors till flera destinationer i östra Asien är avsevärt kortare än via internationella hubbar på kontinenten och idag flyger Finnair direkt från Vanda till 14 destinationer i Ost- och Sydostasien, varav nio i Japan, Sydkorea och Kina (inklusive Hongkong). Arlanda har endast direktflyg till sju destinationer i samma område, varav endast tre i Japan, Sydkorea och Kina. Varken Hongkong eller Seoul trafikeras idag direkt från Arlanda. Infrastrukturen till och från Vanda flygplats förstärks också med en snabbspårväg för pendlare. Planer finns även på att länka den nationella tågtrafiken mellan Helsingfors och Tammerfors med flygplatsen.

Efterfrågan på industrimark nära flygplatsen är hög. Främst handlar det om högteknologisk industri där man idag har ett kluster av tillverkningsföretag inom sensorteknik, med underleverantörer till bland annat bilindustrin och till tillverkare av meteorologiska mätinstrument. Även medicinteknisk industri finns i området. Efterfrågan är också hög på mark närmast flygplats-terminalerna som nu omvandlas till huvudkontorsfunktioner och andra kontorsfunktioner. Logistikföretagen, som tidigare har stått för en stor del av markanvändningen kring flygplatsen, flyttar längre ut.

För att möta efterfrågan på mark och skapa ett helhetskoncept för det infrastrukturberoende näringslivet har flygplatsstaden Aviapolis utvecklats i Vanda nära flygplatsen och ringbanan.

Under varumärket finns bostäder, service och underhållning samt arbetsplatser, industri och logistik. Totalt rymmer Aviapolis 37 000 arbetsplatser och 20 000 invånare. Idén är att bygga en fullständig stad/stadsdel med omedelbar närhet till flygplatsen där samtlig verksamhet ska rymmas under konceptet Aviapolis. Ledordet är funktionsblandning och ambitionen är att om möjligt inte separera industri och bostäder samt bygga stadsdelar med hög arkitektonisk standard utifrån olika koncept.

## **CORONAKRISENS PÅVERKAN**

### **Utbud och efterfrågan på mark och verksamhetslokaler**

Helsingfors hamn och den maritima sektorn påverkas troligen inte långsiktigt även om företagen har tvingats permittera och varsla många anställda om uppsägning. Godshanteringen i Nordsjö hamn har sjunkit med 11 procent jämfört med 2019, Helsinki Shipyard har sett en minskad ordernedgång och Södra Hamnen är drabbad av nedgången i kryssningstrafiken. Varvet har dock fått flera stora fartygsorder under 2020. Tallink-Silja, Eckerö Line och Viking Line får sedan mars statliga subventioner för ett par avgångar per dag till Stockholm, Mariehamn och Tallinn. Färjorna bedöms ha en samhällskritisk funktion för varutransporter till och från övriga EU och för veckopendlande arbetskraftsinvandrare från Estland som är viktiga för näringslivet i Helsingfors. I november meddelade Traficom att passagerartrafiken på Estlandsfärjorna garanteras under hela vinterhalvåret 2020-2021. Planerna på en järnvägstunnel mellan Helsingfors och Tallinn befinner sig i förstudiestadiet vilket talar för en fortsatt efterfrågan på mark för hamnverksamheter.

Planerna vid Vanda flygplats/Aviapolis har inte heller rubbats. Finavias miljardinvestering i en ny flygplatsterminal med planerad invigning 2022 ökar efterfrågan på varor och tjänster från lokala bygg- och logistikföretag. Helsingfors stad gjorde i juni 2020 en enkätundersökning bland företag, markägare och lokalboende i flygplatsstaden Aviapolis som visade på fortsatt optimism inför konceptet med funktionsblandade bostadsområden och företagsområden med industriverksamheter.

Helsingfors stad har sedan coronakrisens utbrott haft ögonen på två drivkrafter som kan ge en långsiktig påverkan. Dels potentialen för fler industrietableringar i Finland som en följd av lokaliseringstrategier som bygger på regionaliserade värdekedjor - men ännu finns inga indikationer på fler etableringar i huvudstadsregionen. Den andra drivkraften är minskande nybilsförsäljningen, försäljningsrekordet på begagnatmarknaden och ökad e-handel som kan leda till att återförsäljare av fordon söker sig bort från visningshallar och lager. Inte heller här har tendenserna slagit igenom men Helsingfors stad bevakar utvecklingen.

Staden är försiktig med precisa slutsatser när det gäller krisens påverkan på logistikhanderingen. E-handeln växer, liksom efterfrågan på hemleveranser, och butikernas leveranstider för onlinebeställd mat har ökat från 1-2 dagar till 3-4 dagar. Dagligvaruhandeln har hanterat ökningen inom ramen för befintliga logistikverksamheter och inom Helsingfors stad är utgångspunkten att tillväxt kan ske utan att mark- eller lokalbehoven förändras nämnvärt. Posten har öppnat nya platser för paketutlämning i vakanta lokaler för att hantera de växande paketmängderna från onlineköpen. Verksamheten ryms i de flesta lokaler – påverkan på utbudet av mark och fastigheter har därför varit låg. Helsingfors stad räknar inte med långsiktiga

förändringar i efterfrågan på logistik som ger skäl till en översyn av planeringen. Logistik bedöms förbli en storskalig verksamhet med krav på större lokaler i områden utanför Helsingfors innerstad.

### **Coronakrisens påverkan på planeringen**

Coronakrisen har inte i praktisk mening påverkat fysisk planering i Helsingforsregionen. Under våren 2020 pausades vissa projekt som har återupptagits i december 2020.

- **Industri- och logistikverksamheter.** Infrastrukturprojekt genomförs enligt tidigare plan. Kommunen bedömer inte att planeringen behöver förändras för att möta en ökad hantering av dagligvaror och sällanköpsvaror som ska levereras hem till kund. Inga förändringar i planeringen och utvecklingen av industriområden i Aviapolis.
- **Flygplatsområden.** *Helsinki Airport Development Programme* genomförs som planerat.
- **Hamnverksamheter.** Helsingfors stad maritima strategi, som dock inte har hamnen som fokusområde, förändras inte av pandemin.



## FALLSTUDIE: OSLO

Oslo är liksom Stockholm en huvudstadsregion med ett kunskapsintensivt näringsliv och har liksom Stockholm relativt lite industri. Oslo har en lång sjöfartshistoria, men sjölogistiken har minskat och Oslo är inte längre den utpräglade hamnstad man en gång var.

Oslo som geografiskt begrepp kan avse kommunen, storstadsområdet eller regionen. Ofta avses centrala områden i Oslo innerstad, motsvarande Oslo kommun. Oslo kan också åsyfta Oslo-regionen som har en vidare definition (1,54 miljoner inv.) och en smalare (1,32 miljoner inv.) – den större definitionen inkluderar också Mossregionen och Drammenregionen. Om inte annat anges är det industriområden i Oslo kommun som avses i denna fallstudie. Osloregionen skildras jämte Oslo kommun för att täcka det regionala perspektivet.

Figur 6. Osloregionen med centralorter.



## INDUSTRIN I OSLO

### Industrins historiska utveckling i Oslo

Oslos är en stad med lång sjöfartshistoria. Industrialismen gjorde Oslo till Norges ekonomiska motor och landets största industristad. Stadens industrier och hamnverksamhet klarade sig oskadda ur andra världskriget. Antalet industriarbetsplatser i Oslo kulminerade 1966, tre år före de första stora oljefynden utanför Stavanger 1969. Oslos industrialisering pågick alltså längre än den i Stockholm där industrins andel av sysselsättningen började minska redan omkring det förra sekelskiftet.

Under 1970-talet genomgick Oslo en snabb avindustrialisering som gick snabbare än i övriga Norge. Fram till 1980-talet sökte sig industriföretag på grund av platsbrist och höga markpriser bort från Oslo till områden i Østfold, Akershus, Oppland och Hedmark (som fick en tydligare industriell profil). Senare drevs utvecklingen av hårdnande konkurrens från utlandet och konjunkturnedgång i Norge.

Offshoreindustrins tillväxt och stigande oljepriser räddade Oslo från den ekonomiska stagnation som drabbade andra industristäder efter oljekrisen 1973; denna blev i Norge istället oljeboom. Oslos ekonomi successivt blivit mer diversifierad och tjänstefierad, vilket dämpade nedgången som drabbade Norge när de globala råvarupriserna sjönk kraftigt under 2010-talet.

## Oslos industri i siffror

Oslo har ungefär lika stor industri som i Stockholm. I Stockholms stad står industrin för 2,5 procent av sysselsättningen. Omkring 3 procent av de sysselsatta invånarna i Oslos kommun arbetar i tillverkande och utvinnande verksamheter. För hela Norge har industrissysselsättningen minskat med över 40 procent sedan 1990, då 15 procent av normmännen arbetade i industrin.

Tabell 4 visar olika branschers andel av antalet arbetsplatser i Oslo 2018. Branscherna är sådana som kan tänkas efterfråga lokaler i urbana industriområden – här ingår förutom industrin även bygg och anläggning, varuhandel<sup>25</sup> (exkl. detaljhandel) samt transportföretag. Ca 20 procent av Oslos arbetsplatser finns i sådana branscher.

Tabell 4. Branschers andel av antalet arbetsplatser i Oslo kommun 2018.

Kommun	Industri	Bygg och anläggning	Varuhandel (inkl. fordonsförsäljning)	Transport och lager
Andel av sysselsättningen	3%	6%	12%	3%
Andel av arbetsplatser	1,8%	7,5%	5,5%	4,5 %

Producerande verksamheter präglar inte markanvändningen i Oslo på samma sätt som förr. Tre platskrävande sektorer kan dock fortfarande anses ha särskild påverkan på Oslo:<sup>26</sup>

- **Livsmedelsindustri.** Produktion och förädling av livsmedel är Norges största industri-näring. Sedan 2003 har sysselsättningen i Osloregionens livsmedelsindustri ökat med 15 procent. I Oslo kommun finns 250 företag inom produktion av mat och dryck varav över hälften verkar inom bageri- och pastavaror respektive mejeriprodukter. Omfattande livsmedelstullar mot EU skyddar livsmedelsföretagen från utländsk konkurrens samtidigt som ökad efterfrågan på närodlat och ekologiskt har gjort det till en konkurrensfördel att vara nära konsumenterna, och förskjutit livsmedelskonsumtion mot premiumsortimentet där relativt många av Norges livsmedelsföretag verkar. Livsmedelsföretag kan därför också framöver tänkas efterfråga fler lokaler i Oslo.

Livsmedelsföretag kräver stora lokaler anpassade efter laga krav på livsmedelssäkerhet. Merparten av Oslos livsmedelsföretag ligger inte i industriområden och det saknas tydliga geografiska ansamlingar av företag. Koncentrationen av slakterier och lokaler för styckning och paketering av kött i området kring Professor Birkelands Vei i Furuset nära Alnabru utgör dock ett undantag.

- **Hamnverksamhet.** Oslos hamn (se bilaga) är en regional hamn som inte tar emot stora oceangående fartyg. Handelsvolymerna i Oslo hamn har minskat sedan

<sup>25</sup> Kategorin inkluderar agenturhandel, fordonsförsäljning, mekanikerverkstäder samt företagsgrossister.

<sup>26</sup> Cleantech, finans, smart city, IKT, kulturella och kreativa näringar, livsmedel, byggbranschen, transport och logistik, life science.

millennieskiftet: 2018 hanterades sex miljoner ton gods i hamnen (Göteborgs hamn: 29 miljoner ton). Oslo hamn används varje år av fem miljoner färjepassagerare.

- **Transport, logistik och lager.** Osloregionen är Norges logistiknav och regionen får stor transittrafik från Sverige och Danmark på E6 och E18 via Svinesundsbron. Bland regionens 4 012 logistikföretag finns 2 640 landtransportföretag, 366 sjölogistikföretag, 13 luftlogistikföretag, 429 lagerverksamheter samt 573 post- och distributionsverksamheter. Menon Economics menar att Oslos svaga profil inom sjölogistik är en av stadens utmaningar för att stärka sin konkurrenskraft som hamnstad.

Regionens transport- och logistikföretag gynnas av befolkningsökning samt att företag och hushåll efterfrågar fler, snabbare och mer skräddarsydda leveranser vilket gör det till en större konkurrensfördel för logistik- och transportföretag att finnas nära kunder. Många av Osloregionens logistikföretag finns idag i kommuner som Moss, Vestby och Vinterbro. Två av regionens tre logistiknav finns emellertid i Oslo kommun: Alnabru (godsterminaler, anslutning till järnvägsnät och motorväg), Gardermoen (flygplats, belägen i Ullensaker kommun) och Oslo hamn.

- **Byggbranschen.** I Oslo kommun finns 6 737 företag i bygg- och anläggningsbranschen (2018). Olika verksamheter som elfirmor, betonggjutare och anläggningsnickrier har dock olika lokaliseringpreferenser som är svåra att generalisera. I Oslo är branschen något koncentrerad till Alnabru och omkringliggande områden. Många företag finns dock spridda i andra delar av Oslo. Bygganalysföretaget Prognoscentret bedömer att orderingångarna i Oslos byggbransch ökar fram till 2023 till följd av stora infrastrukturinvesteringar och andra offentliga investeringar i Osloregionen.

## FYSISK PLANERING I OSLO

### Övergripande och nationell styrning

I Norge är den fysiska planeringen uppdelad i tre nivåer: nationell nivå (statliga bestämmelser, nationella förväntningar), regional nivå (regionala planstrategier), samt kommunal nivå (kommunplan, reguleringsplan). Liksom i Sverige baseras den fysiska planeringen på decentralisering och kommunalt självstyre. Utveckling av industriområden är övervägande en kommunal fråga. Fysisk planering regleras juridiskt i Plan- och byggelagen. Lagrummet består av två delar: Miljödepartementet ansvarar för fysiska planeringsfrågor och Kommunal- och moderniseringsdepartementet för byggfrågor.

Den nationella nivån påverkar planeringen med direkta och indirekta verktyg. Regeringen lägger varje mandatperiod fram en skrift med nationella förväntningar på regional och kommunal planering. De senaste 18 förväntningarna, stadgade 2019, ålägger kommunerna och fylkena att integrera Agenda 2030 i planeringen, påskynda digitaliseringen av planeringsförfaranden och hanteringen av bygglovsansökningar samt att i den fysiska planeringen slå vakt mer om den privata egendomsrätten. Förvaltningsmyndigheter kan också utfärda rättsligt bindande bestämmelser för planeringen för att säkra att projekt av nationellt intresse genomförs på ett för regeringen ändamålsenligt sätt. Miljödepartementet gör detta genom att ta fram en statlig



arealplan för ett område i en kommun– arealplanen kan antingen vara egen plan eller integreras i kommunplanen.

### **Regional planering**

Norges 11 fylken (fylkeskommuner), motsvarande svenska län, är huvudaktörer i den regionala planeringen. Plan- och byggelagen stadgar att fylkena i början av varje mandatperiod ska ta fram en regional planstrategi i samverkan med kommuner, statliga myndigheter och andra intressenter i regionala planeringsfrågor. Planstrategin ska utgå från de nationella förväntningarna och fokusera på planeringsrelaterade intressekonflikter i fylket mellan kommuner respektive mellan näringsliv och kommuner.

Fylkena ska också arrangera regionala planforum. Deras syfte är att belysa såväl statliga, regionala och kommunala intressen i den regionala planeringen som att identifiera möjliga intressekonflikter i relation till det kommunala och regionala planarbetet. Privata organisationer, exempelvis näringslivets branschorganisationer, uppmanas att delta vid planforumen.

Norges 422 kommuner är fler och befolkningsmässigt mindre än sina svenska motsvarigheter, vilket ger sämre förutsättningar att bedriva en strategisk planering. I Norge är det därför vanligt att kommuner inom en region går samman för att samverka i olika planeringsfrågor. Oslo-regionen är inget fylke utan ett exempel på en sådan samarbetsregion.

### **Kommunal planering**

Kommunplanen är stommen i kommunernas fysiska planering. I Oslo är det plan- och byggheten (*Plan- og bygningsetate*) som tar fram kommunplanen. Planens innehåll inte strida mot den regionala planstrategin, de nationella förväntningarna eller andra direktiv från den statliga nivån. Kommunplanen består av två delar: en strategisk handlingsplan för den fysiska planeringen, och en juridiskt bindande arealdel. Skriften i regeringens nationella förväntningarna som fastslår att kommuner ska påskynda digitaliseringen av den fysiska planeringen syftar bland annat till att förenkla dialogen mellan kommun och näringsliv under planprocessen.

Norges kommuner ska under de två första åren i varje mandatperiod ta fram en kommunal planstrategi; detta sker samtidigt med att fylkeskommunernas tar fram sina regionala planstrategier. Den kommunala planstrategin, som inte är bindande, ska innehålla de politiska prioriteringarna för den fysiska planeringen och identifiera kommunens utmaningar under mandatperioden.

Plan- och bygningsetate ansvarar också för att ta fram reguleringsplaner, motsvarande svenska detaljplaner, som konkretiserar de bindande bestämmelserna i kommunplanens arealdel. Reguleringsplanen saknar borte tidsgräns och innehåller juridiskt bindande bestämmelser för vilken slags markanvändning som tillåts i området.

## INRIKTNING I PLANERINGEN FÖR INDUSTRI I OSLO

### Kommunala riktlinjer

2018 års kommunplan heter *Vår by, vår framtid*<sup>27</sup>. I planen understryks vikten av att planeringen ska främja ett diversifierat näringsliv i kommunen genom att aktivt arbeta för att säkra areal till ytkrävande verksamheter i Oslo. Dessa verksamheter är idag koncentrerade till randområden som Hovinbyn, Groruddalen m.fl. i utkanten av Alnabru. Planen beskriver områdena, trots deras bitvis bristande infrastrukturella kvalitet, som viktiga arealresurser för verksamheter i behov av lager- och verkstadslokaler till en rimlig kostnad. Strategins mål är att störande och ytkrävande verksamheter ska ges tillgång till trafikknutpunkter som lätt kan nås från hela regionen. Hovinbyn ska rustas upp för att bli mer attraktiv som lokaliseringssort för industri-, bygg- och anläggningsföretag. Kommunen ska också bidra till större förutsägbarhet för näringsidkare i området kring Professor Birkelands vei som hyser bland annat slakterier och verksamheter som styckar och packar kött. Det ska bli möjligt att förlänga dispens för dessa företag att stanna i över tio år.

Målet att framskaffa mark till arealkrävande verksamheter omgärdas av målkonflikter. Kommunen ser Oslos förväntade befolkningstillväxt fram till 2030 med 100 000 nya invånare som stadens stora planeringsutmaning. Fler bostäder i hela staden för olika inkomstgrupper är en prioritet för den fysiska planeringen. Konkurrensen ökar om centralt belägna markområden som idag används av ytkrävande verksamheter.

En annan målkonflikt är Oslos klimatmål: Koldioxidutsläppen i kommunen ska 2030 vara 95 procent lägre än 1990. Industrin, luftfart, sjöfart, olje- och gasverksamheter står för 5 procent av kommunens utsläpp och berörs därför i mindre omfattning av kraven på utsläppsminskningar. Vägtrafiken står däremot för 54 procent av utsläppen vilket ställer högra krav på omställningstakten i logistiksektorn.

## INDUSTRIOMRÅDENAS LOKALISERING OCH FUNKTION

### Oslo gör logistikhanteringen mer flerkärnig med satsningar utanför staden

Industriföretagen samt logistik- och lagerverksamheterna i Oslo kommun är koncentrerade till Alnabru och omkringliggande områden (se bilaga). Alnabru är både industriområde och Norges största godsterminal med anslutning till järnvägsnätet och E6. Området är nedslitet och saknar förutsättningar att möta den ökande lastbilstrafiken samt logistik- och lagerföretagens expansionsbehov i Osloregionen fram till 2030.

I Osloregionens *Areal- och transportstrategi* påpekas att industri-, lager- och logistikverksamheter flyttar ut från Oslo till övriga Osloregionen. Trenden förstärks av automatisering, som får företagen att efterfråga större lokaler, samt av stigande trafikvolym och markpriser som gör centrala Oslo mindre attraktivt som lokaliseringssort. Strategins syfte är att styra utflyttningen till ett begränsat antal näringslivsområden inom en timmes restid från Oslo och stärka

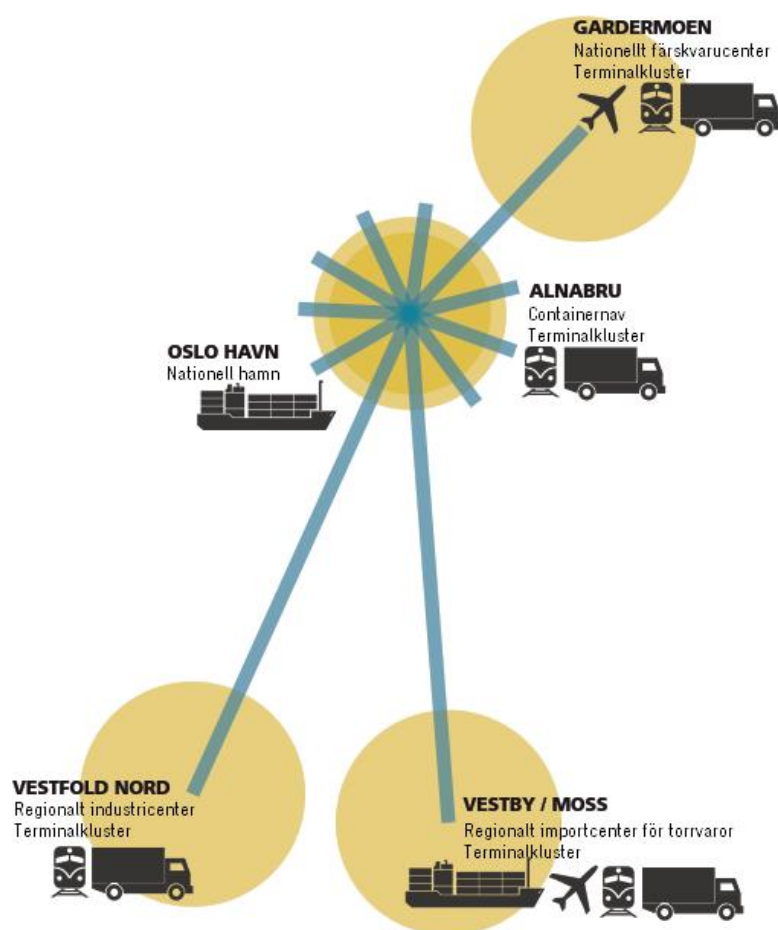
---

<sup>27</sup> Världsstad med ansvar

infrastrukturen i anslutning till dessa områden. I dagsläget är många industriområden i regionen infrastrukturellt undermåliga: fler företag på färre områden betyder att infrastruktursatsningar kan göras på ett fåtal utvalda områden. Man hoppas också att detta ska innebära färre ingrepp i Osloregionens grönområden. Oslo med storstadsbebyggelsen omgärdas av skogsområdet Marka som försvårar nya företagslokaliseringar och expansion av befintlig verksamhet.

Strategins utgångspunkt är att logistikaxeln Alnabu godsterminal-Oslo Hamn-Gardermoen flygplats ska förbli navet i Osloregionens godstransporter. Osloregionens logistikstruktur ska dock bli mer polycentrisk. Det betyder avlastning av järnvägs- och lastbilstrafiken till Alnabu och utbyggd kapacitet i Oslo hamn, Vestby/Moss hamn och Vestfold Nord.

Figur 7. Osloregionens plan för en mer polycentrisk logistikstruktur.



Inom ramen för strategin ska också Gardermoen Företagspark invid Gardermoen flygplats byggas ut. Området består idag av flera delområden med skilda funktioner. Planerna innebär en ny landningsbana på flygplatsen, en ny godsterminal för järnvägen och en ny vägförbindelse till E16/E6. Området byggs ut som en företagspark för att företag inom liknande näringar ska samlas i kluster, för en enhetlig näringslivsutveckling och synergieffekter.

## **Stärkt sjölogistik med strategiplan för hamnen**

Målen i Areal- och transportstrategin ska bidra till målen att göra Osloregionens logistikstruktur mer flerkärnig (se bilaga). Hamnen spelar en stor roll i målbilden. I kommunens *Strategiplan for Oslo havn 2019-2034* fastslås att handelsvolymerna i Oslo hamn ska öka med 50 procent fram till 2034. Ökad befolkning betyder ökade importvolymerna. År 2018 kom endast 17 procent av godsimporten (exkl. lastbil på färja) till Osloregionen sjövägen samtidigt som 53 procent av vägtransporterna till Norge från Sverige via Svinesundsbron var transittrafik med gods.

Oslo hamn ska samtidigt genomgå en yteffektivisering och funktionsförstärkning: hamnområdena ska 2035 uppta 600 hektar, omkring hälften av den yta hamnen hade vid millennieskiftet. Ytorna som försvinner är glest bebyggda och kommer att användas för bostadsprojekt och grönytor.

Ytorna i Byhavna, de delar av hamnen som ligger närmast centrala Oslo, ska minskas och göras till en renodlad passagerarhamn. Byhavna kommer därmed att ligga närmare inpå bostadsområden än tidigare. Godstrafik från centralt belägna Filipstads kaj flyttas längre ut till Sydhavna.

## **CORONAKRISENS PÅVERKAN**

### **Utbud och efterfrågan på mark och verksamhetslokaler**

I dagsläget är det ingenting som tyder på att coronakrisen kommer att leda till långsiktiga förändringar av industrins och logistiksektorns mark- och lokalbehov. Transportökonomisk Institutts meddelar att godsvolymerna som passerar Alnabru med lastbil och järnväg inte förändrats nämnvärt under 2020 (trots kapacitetsbrist i sjö- och flygfrakten). Vissa kortsiktiga effekter går dock att urskilja – i Osloregionen sjönk hyrorna på logistikfastigheter med 7 procent under första halvåret trots ökad efterfrågan på hemleveranser av sällanköpsvaror; e-handels årsomsättning ökade med 20 procent under 2020.

I Oslo hamn handlar krisens eventuella påverkan främst om kryssningstrafikens framtid. I maj och juni kom 95 till 99 procent färre passagerare från Sverige, Danmark, Storbritannien och Tyskland än vid samma tid 2019 och kryssningsbranschens utsikter globalt efter krisen är omdebatterade. I Oslo utvecklades branschen sämre än i många andra norska hamnstäder mellan 2014 och 2019 och det finns en kryssningskritisk opinion som hävdar att färjeturismens intäkter överskuggas av dess miljöpåverkan och det faktum att färjeterminalerna ligger på centrala markpartier. I Oslo Byråd finns en mindre falang politiker som vill bebygga de områden som ska rymma tre av de fyra färjekajerna i Byhavna (Vippetangen, Filipstad, Søndre Akershuskai) med bostäder. Det har dock inte kommit något konkret ur denna opinion och utvecklingen går redan mot en mer yteffektiv hamn.

Godstrafiken i Oslos hamn påverkas sannolikt inte på sikt även om godshanteringen var marginellt lägre i torrbulkssegment under 2020 och föll kraftigt när de globala oljepriserna sjönk under våren 2020. Osloregionens mål är att öka genomströmningen av gods i Oslo hamn.

## Coronakrisens påverkan på planeringen

Coronakrisen har inte i praktisk mening påverkat arbetet med fysisk planering i Osloregionen. Detta menar företrädare för kommunen, regionen och Transportökonomisk Institutt. Inga planer har reviderats. Osloregionen ser inte att regionens långsiktiga utmaningar med demografi, utsläppsminskning och behovet av flerkärnighet som utgör riktlinjerna för planering och arbetet med logistik- och hamnområdena, påverkas av krisen.

- **Logistikverksamheter.** Coronakrisen nämns inte i Osloregionens remissvar till regeringen på frågan om behovet av en avlastningsterminal på Alnabru. Kommunikationsminister Knut Arild Hareide mötte i november 2020 representanter från Osloregionen och Oslo kommun för att diskutera strategierna för planering och arbete med transport- och logistiklösningar i Osloregionen. Hareide underströk då att Regeringen Solberg ser investeringar i regionens infrastruktur och logistikkapacitet som viktiga för att ["øke aktiviteten i næringslivet som følge av pandemien."](#)
- **Hamnverksamheter.** Kommunens arbete med att realisera *Strategiplan for Oslo havn 2019-2034* fortsätter på samma sätt som före krisen. Inga förändringar görs av arbetet med att yteffektivisera Oslo havn i syfte att frigöra yta för bostads- och rekreationsområden och öka andelen godstrafik som kommer in i Osloregionen via hamnen istället för via Sverige med lastbil. Coronakrisen bedöms inte ge effekter av en storlek och långsiktighet som skulle motivera revideringar av långsiktiga målbilder kring att sänka utsläppen (genom att öka andelen sjölogistik) och göra logistikstrukturen mer flerkärnig.



## FALLSTUDIE: HAMBURG

Hamburg är den största och mest tätbefolkade storstadsregionen i denna studie. Staden är en av Europas främsta logistikhubbar och en utpräglad industri- och hamnstad och planeringens förutsättningar skiljer sig delvis från de nordiska huvudstäderna. Trots skillnaderna kan Stockholm lära av Hamburgs arbetssätt – inte minst när det gäller hanteringen av större målkonflikter i markanvändningens utveckling.

Hamburg kan avse två geografiska områden: förbundslandet/stadsstaten Hamburg och Hamburg storstadsregionen. I de flesta fall avses förbundslandet/stadsstaten *Freie und Hansestadt Hamburg* (hädanefter Hamburg), som har 1,8 miljoner invånare och administrativt motsvarar både Stockholms stad och Region Stockholm. Hamburg delas in i sju stadsdelsförvaltningar (*Bezirk*). Hamburg kan också avse Metropolregion Hamburg: ett område med 5,3 miljoner invånare som ungefär motsvarar Hamburg arbetsmarknadsregion. Om inte annat anges är det industriområden i stadsstaten Hamburg som avses i denna fallstudie. Metropolregion Hamburg skildras för att täcka det regionala perspektivet.

Figur 8. *Freie und Hansestadt Hamburgs sju distrikt (Bezirk).*



## INDUSTRIN I HAMBURG

### Industrins historiska utveckling i Hamburg

Hamburgs ekonomi har alltid varit nära förbunden med sjöhandeln och de maritima näringarna. Hamnens betydelse steg kraftigt efter Tysklands enande 1871 och industrialismens genombrott. Sekelskiftets Hamburg var en miljonstad med stora industriområden och hamnområden. Bland stadens största arbetsplatser fanns ikoniska företag som Blohm & Voss och Deutsche Werft (varvsindustri), Beiersdorf skönhetsprodukter) och Norddeutsche Affinerie (metallindustri).

Under andra världskriget förstördes 80 procent av Hamburgs hamnområden och 40 procent av industriområdena av de allierades luftangrepp. Industrier och hamnverksamheter kom på fötter under 1950-talet efter stora investeringar i hamnens återuppbyggnad, världshandelns expansion samt Västtysklands *Wirtschaftswunder*.

I Hamburg växte antal industriarbetsplatser fram till 1962, då stadens varvsindustri började få lönsamhetsproblem. Också hamnen genomgick en strukturkris. Murens fall betydde gav dock ett enormt uppsving för hamnverksamheterna: hamnens upptagningsområde utökades när Tyskland återförenades och ekonomiska liberaliseringar i Central- och Östeuropa samt EU:s östutdivning har gjort Östersjöregionen till en viktigare handelsregion; Hamburg är Östersjöns största bashamn för oceangående containerfartyg. Hamnens uppsving har i sin tur stärkt stadens logistikföretag och exportberoende industrier.

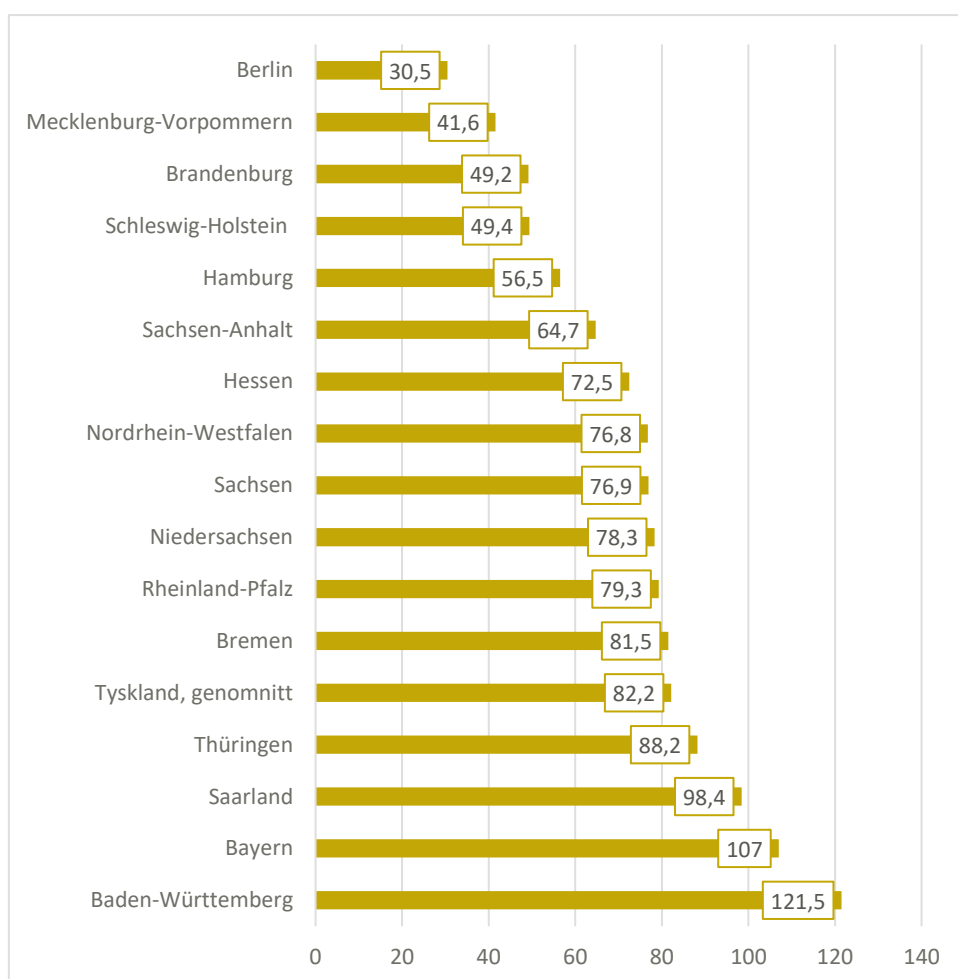
Trots relativ avindustrialisering har Hamburg mycket få ödeliggande industritomter. Ödetomterna från stadens avsomnade varvsindustri, som aldrig reste sig aldrig från varvskrisen på 1970-talet, har tagits i anspråk av hamnverksamheter samt andra industrier. De flesta av stadens traditionella styrkesektorer har behållit sin prägel på markanvändningen i Hamburg.



## Hamburgs industri i siffror

Hamburg har större industriprägel än Stockholm, men mindre än övriga Tyskland. Drygt 15 procent av alla sysselsatta i Hamburg arbetar i tillverkande och utvinnande verksamheter, inkl. bygg och anläggningsbranschen – dubbelt så många som i Stockholms stad<sup>28</sup>. Det är en minskning med 17,5 procent sedan millennieskiftet och 30 procent sedan 1991. I Tyskland som helhet arbetar idag 24 procent i industrin, inkl. bygg och anläggning att jämföra med 18 procent i Sverige.

Figur 9. Antal sysselsatta i tillverkande och utvinnande industri erper 1000 invånare i Tysklands förbundsländer.



Tabell 5 visar sysselsättningsandelarna för vissa branscher i Hamburg 2018 som kan tänkas efterfråga lokaler i urbana industriområden – industrin (inkl. bygg och anläggning), transport och lager, varuhandel (inkl. Fordonsreparationer) och grossistverksamheter. Nära 40 procent av Hamburgs sysselsatta arbetar i sådana branscher.

<sup>28</sup> Varav 4,5 % bygg och anläggning

Tabell 5. Branschers andel av sysselsättningen i Hamburg.

Kommun	Industri (inkl. bygg)	Trans- port och la- ger	Handel, grossister, fordonshandel inkl. reparation	IKT	Företags- tjänster	Offentliga verksam- heter	Finans och försäk- ring
Hamburg	15,4 %	8,7 %	14,8%	6,2%	33,9%	14,5%	4,8%

Ett antal styrkeområden kan pekas ut bland de platskrävande verksamheterna i Hamburg:

- **Basmaterialindustri.** Tre företag i metallindustrin har stora produktionsanläggningar i Veddel och Waltershof nära hamnen (Hamburg-Mitte): Aurubis (koppar), ArcelorMittal (stål) samt Trimet (aluminium). Staden har också en raffinaderiindustri som producerar oljeprodukter. Verksamheterna – som har egna terminaler i hamnen – är utsläppstunga, mycket ytkrävande och i behov av en fungerande hamnlogistik.
- **Flygindustri.** Hamburgs flygkluster sysselsätter 40 000 människor och är en av sektorerna i stadens strategi för smart specialisering. Dominerande verksamheter är Airbus produktionsanläggning och Lufthansa Techniks reparations- och forskningsanläggning vid stadens mindre flygplats i Finkenwerder (Hamburg-Mitte). Hamburgs största flygplats (Hamburg-Nord) omgärdas också av många industri- och logistikverksamheter i flygsektorn.
- **Hamnen och maritim industri.** Hamnen sysselsätter ca 155 000 bara i Metropolregion Hamburg - i hela Tyskland bedöms 261 000 jobb vara beroende av Hamburgs hamnen som årligen hanterar 135 miljoner ton gods<sup>29</sup>. Hamburg är en bashamn där oceangående fartyg lastar av och på varor till och från feederfartyg som kan anlägga mindre hamnar vilket gör Hamburg avgörande för handeln i Östersjöområdet. Hamnverksamheterna har olika mark- och lokalbehov som varierar beroende på verksamhetstyp.
- **Logistik.** Hamburg är Tysklands största logistikhubb med 10 500 logistikföretag, varav ca 4 000 är landbaserade logistikföretag och 2 300 sjölogistikföretag. Företagen i sektorn, som med 154 000 sysselsatta utnämns till en styrkesektorerna i stadens strategi för smart specialisering, söker hamnnära lokaler med goda kommunikationer till hamnens terminaler. Stora logistikterminaler finns i Altenwerder och Billbrook (Hamburg-Mitte). Logistiksektorn beräkna växa under 2020-talet – dels då hamnens kapacitet ökar, dels då företag och hushåll efterfrågar fler, snabbare och mer skräddarsydda leveranser, vilket gör det till en större konkurrensfördel för logistik- och transportföretag att finnas nära kunder.

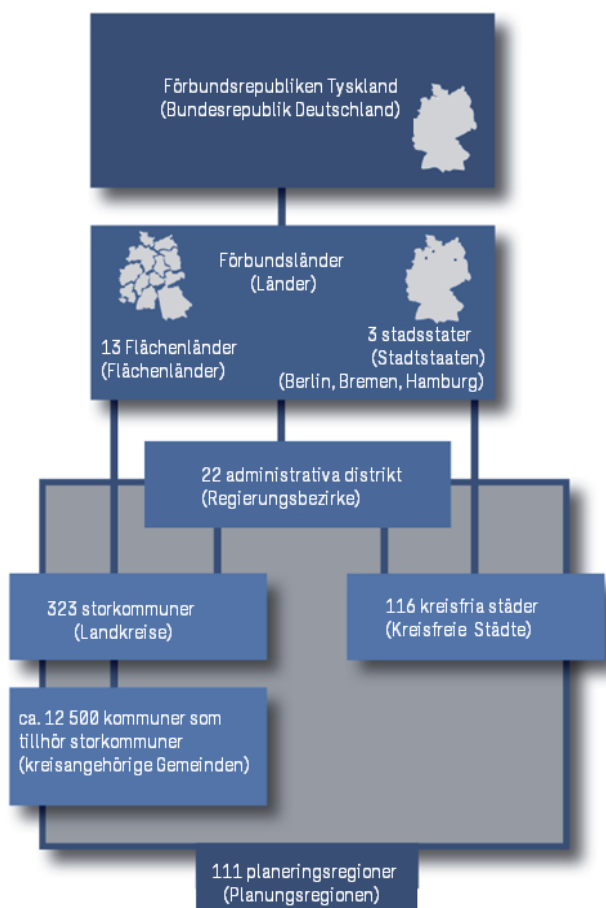
<sup>29</sup> Som jämförelse hanterar Göteborgs hamn 39 miljoner ton gods per år.

## FYSISK PLANERING I HAMBURG

### Övergripande och nationell styrning

Tyskland är en federal förbundsrepublik med 16 förbundsländer som har stor självständighet i fysiska planeringsfrågor. Planeringen är mer komplicerad och varierad än i Sverige: den statliga nivån är svagare och den regionala starkare. Det är vanligt att kommuner, storkommuner och förbundsländer går samman i frivilliga planeringsregioner och där involverar handelskamrar för att täcka in näringslivets perspektiv. Tyska planeringssystemet illustreras i figur 10. Hamburg är en stadsstat som på samma gång är kommun och förbundsland. Hamburg ingår därför inte i ett administrativt distrikt eller i en storkommun, men däremot i den frivilliga planeringsregionen Metropolregion Hamburg. Det ger den fysiska planeringen i Hamburg tre administrativa nivåer: federal nivå, förbundslandsnivå (landsplanering, planeringsregion) och stadsdelsnivå (markanvändningsplan, b-plan).

Figur 10. Tysklands administrativa uppbyggnad.



Ansvarig federal myndighet för fysisk planering är Myndigheten för fysisk och regional planering (förk.: BBR). Den federala nivån påverkar planeringen genom lagstiftning och förvaltningsmyndigheter som ägnar sig åt sektorsplanering och ger skriftliga utlåtanden till förbundsländer

och kommuner i olika planeringsfrågor; kommunerna och förbundsländerna kan på samma sätt ge utlåtanden till federala förvaltningsmyndigheter.

Övergripande federalt lagrum för fysisk planering är markanvändningslagen (*Raumordnungsgesetz*, förk.: RG). RG fastställer att den federala nivån primärt ska ansvara för sektorsplanering och offentliga investeringar i infrastruktur. RG består av två områden:

- **Plan- och byggrätt** (*Planungs- und baurecht*) innehåller bindande föreskrifter för hur kommunernas och förbundsländerna ska organisera den fysiska planeringen. Förbundsländer och kommuner ska formulera fastslå egna principer och mål för den fysiska planeringen och involvera lokala intressenter – exempelvis handelskamrar, som har en historiskt stark ställning i tyskt näringsliv.
- **Fackplaneringsrätt** (*Fachplanungsrecht*) ger förbundsländerna rätt att i hög grad själva formulera tekniska regler och förordningar för stadsbyggnadsarbete. Den innehåller också föreskrifter för sektorsplanering: d.v.s. planering av områden som rör flera förbundsländer eller hela Tyskland (vattenvägar, järnvägar etc.).

### Förbundsländernas planering

I RG fastslås att förbundsländernas ska ansvara för två områden inom den fysiska planeringen: Landsplanering (*Landesplanung*) och regionplanering (*Regionalplanung*).

Landsplanering rör förbundsländernas planlagar och planering av projekt som berör hela förbundslandet. Förbundsländerna ska lagstifta om och planera delstatliga infrastrukturprojekt, förbundslandets övergripande rumsliga struktur (bl.a. fördelningen av bostadsområden och industriområden) samt den centrala ortsstukturen. Det ska upprättas en regional översiktsplan (*Raumordnungsplan*) vars prioriteringar och mål ska beaktas både i kommunernas markanvändningsplaner och i de federala myndigheternas sektorsplanering, som alltså också har att förhålla sig till den regionala nivån. I Hamburg är det en myndighet – Myndigheten för stadsutveckling och boende (BSW) – som tar fram översiktsplanen.

Regionplaneringen ska genomföra de mål som stadgas i den regionala översiktsplanen och i federala riktlinjer. I Hamburg sker regionplaneringen inom ramen för planeringsregionen Metropolregion Hamburg: en frivillig sammanslutning av företag, handelskamrar, fackföreningar och kommuner i fyra förbundsländer<sup>30</sup> som tillsammans utgör Hamburgs lokala arbetsmarknadsregion.

### Kommunal planering

I Tyskland är det kommunerna som har störst inflytande över den fysiska planeringen. I Hamburg, som är både förbundsland och kommun, sammanfogas delvis den kommunala nivån med den regionala nivån. Stommen i kommunernas fysiska planering är markanvändningsplanen (*Flächennutzungsplan*, förk.: FNP). FNP är inte tidsbestämd utan uppdateras kontinuerligt,

---

<sup>30</sup> Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein. Förbundsländernas regeringar är också medlemmar i regionen.

snarare än att som svenska kommuners översiktsplaner ges ut regelbundet i ny upplaga. FNP är ett förberedande planverktyg som kartlägger markanvändningen och anger bindande huvudprinciper för hur markanvändningen ska utvecklas på stadsdelsnivå. Dessa principer kan under vissa omständigheter åsidosättas om de försvårar federala myndighets sektorsplanering av exempelvis järnväg och vattenvägar.

Huvudprinciperna i FNP är bindande, men samtidigt övergripande för att skapa handlingsutrymme i planeringen på stadsdelsnivå – anvisningarna om markanvändning skiljer exempelvis inte mellan industrier, handel och grossistverksamheter m.m. I Hamburg har staden bestämt att BSW:s stadsdelsförvaltningar tillsammans med Hamburgs handelskammare ska konkretisera principerna i s.k. kommersiella markkoncept (*Gewerbeflächenkonzept*) för att skapa en strategisk, proaktiv markanvändning som tillgodoser näringslivets behov. Dessa koncept, som löpande identifierar möjliga industriområden och gör prognoser för förutsättningarna att ta fram ny mark för industrier, ska vara vägledande i stadsdelsförvaltningarnas arbete med att ta fram B-planer (*Bebauungsplan*, förk. B-plan), motsvarande svenska detaljplaner. De gör huvudprinciperna i FNP och stadsdelarnas markkoncept rättsligt bindande, avgränsar områden som industriområden och förtydligar om marken ska upplåtas åt utsläppstunga industrier eller lättare industrier. B-planer saknar bortre tidsgräns.

B-planer anger inte i detalj hur industriområden ska utformas. Utgångspunkten för utformningen är istället områdesklassificeringen i 19 områdeskategorier för markanvändning. Nedan sammanfattas sex områdeskategorier som helt eller delvis gör områden till industriområden. B-planer kan tillåta att verksamheter från skilda kategorier etableras i samma industriområde så länge störningsmoment inte föreligger och marken brukas ytmässigt och ekonomiskt effektivt. Tillverkande och utvinnande företag i utsläppstung verksamhet ska dock etableras separat.

Figur 11, Klassificering av markanvändning i Hamburgs plan- och bygglagstiftning.

Klass	TUF <sup>31</sup> , utsläppstunga	TUF, lägre utsläpp	Logistik	Grossist	Hanverk, lätt TUF	Avfall, avlopp
Exempel	Kemisk industri, metallindustri, kokstillverkning, raffinaderi	Maskinindustri, fordonsindustri, elektronikindustri, livsmedelsindustri.	Speditionsverksamhet, paketcentral, kurir och posttjänst, lager	Större livsmedelsbutik, företagsgrossist	Snickeri, måleri, byggmaterialindustri,	Återvinningsstation, reningsverk, sopförbränning

<sup>31</sup> Tillverkande och utvinnande företag

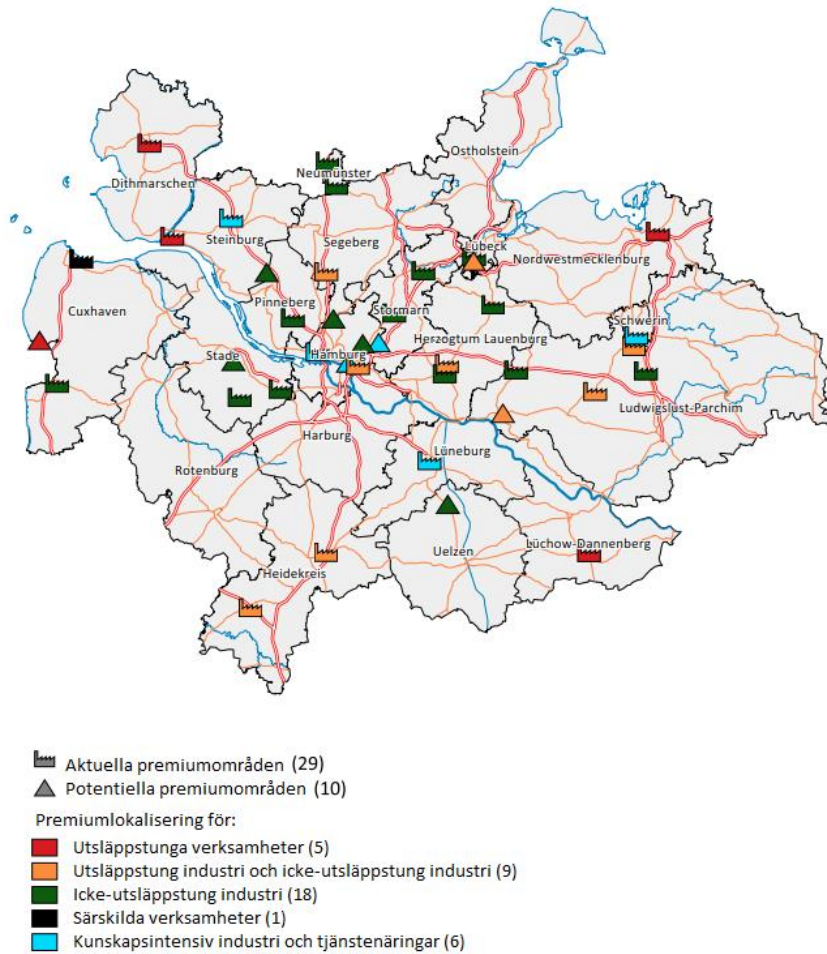
## **INRIKTNING I PLANERINGEN FÖR INDUSTRI I HAMBURG**

### **Nationella och regionala riktlinjer**

Metropolregionen har tagit fram en informationsdatabank som ska guida kommunerna och förbundsländerna i deras planering och ett markkoncept som främja en proaktiv, strategisk fysisk planering för näringslivets behov. Handelskamrarnas och fackföreningarnas medverkan integrerar företagens perspektiv i regionalplaneringen. Markkonceptet kartlägger tillgången och efterfrågan på kommersiell mark som planrättsligt, d.v.s. i en FNP, reserverats för industriföretag.

Områden med goda förutsättningar för industrietableringar benämns premiumområden; potentiella premiumområden avser områden med stora markområden som inte säkrats i en FNP. Av den industrimark i Metropolregionen som är ledig och FNP-säkrad finns 10 procent (125 ha) i Hamburg. Ytorna i Hamburg bedöms vara mindre och mer spridda än i övriga Metropolregionen. Hamburg saknar därför aktuella och potentiella premiumområden för industrietableringar. I flera distrikt (Kreis) utanför Hamburg (Cuxhaven, Stade, Steinburg, Danneberg m.fl.) finns stora markreserver som bättre uppfyller såväl utsläppstunga industriföretags som andra industriers krav på ytor och goda infrastrukturförbindelser.

Figur 12. Premiumlokaliseringar för industri i Metropolregion Hamburg.



I markkonceptet konstateras följaktligen att ”nära samarbete inom Metropolregionen vid nyetableringar av företag med särskilda ytbehov, trafik och miljöbelastning kompletterar stadens [Hamburgs] begränsade utbud.” Utsläppstunga industrier samt större logistikcenter bör hänvisas till orter utanför Hamburg och kommunerna och förbundsländerna ska planera därefter. Samtliga kommuner och förbundsländer i regionen – inklusive Hamburg – ska planera för industrier med lägre miljöbelastning, logistikföretag samt hantverk och lättare industrier.

### Kommunala riktlinjer

I Hamburgs FNG konstateras att industrin, trots minskande sysselsättningsandelar, är ett fundament i stadens ekonomi:

Industrin är en ekonomisk motor som skapar höga förädlingsvärden, skapar efterfrågan på industrinära tjänster och bidrar till att upprätthålla ett kunskapsintensivt näringsliv. Den möjliggör innovativ utveckling av produkter och tjänster samt skapar värdekedjor som upprätthåller ett utbud av högkvalificerade arbetsplatser i Hamburg



Denna syn avspeglas i Hamburgs FNP och industristrategi *Masterplan Industrie*. Industrins närvaro ska värnas, industriområden ska om möjligt byggas ut, hållas öppna och bidra till ett levande stadsliv.

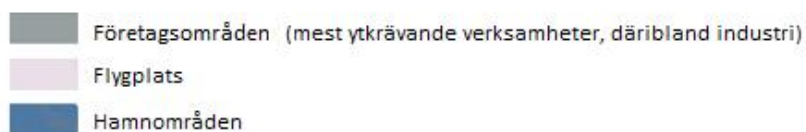
Hamburgs mål är att ständigt hålla 100 ha industrimark i reserv för att möta efterfrågan på mark under kommande år. Fram till 2025 beräknas industriföretagen efterfråga ca 350 ha, mindre industriföretag och hantverksföretag antas behöva ca 40 ha, logistik-, lager- och grossistföretag mellan 105 och 165 ha. Prognoserna är behäftade med några osäkerhetsfaktorer. En är det globala konjunkturläget, en annan är markpriserna – under senare år har prisökningar gjort att många hantverk- och mindre industriverksamheter i områdena fått svårt att uppnå lönsamhet, särskilt i Hamburg-Mitte och Nord.

Staden ska enligt FNP tillgodose industrins behov utan att kompromissa med bostadsproduktionen. Industritomter och ytor för nya bostadsområden är dock bristvaror i staden; den täta bebyggelsen gör det svårt att frigöra ny mark. Bostadsprojekten är dock betydligt fler än de fyra större projekt som idag pågår för att frigöra större sammanhängande ytor för industrier (se bilaga).

- **Huckepackbahnhof (Bergedorf):** Ett nedlagt stationsområde konverteras till funktionsblandat område för tjänsteföretag, mindre industriföretag, hantverksföretag etc.
- **Brookdeich (Harburg):** Ett nytt logistikområde etableras i området.
- **Neuland (Harburg):** Logistikhubben Hamburg Neuland etableras invid Autobahn 1.
- **Fühlsbüttel (Hamburg-Nord):** Områden frigörs nära Hamburgs flygplats för logistik, industrier, hantverk etc.

Dessa projekt kommer dock inte ensam tillgodose företagens markbehov. Hamburg satsar därför på att yteffektivisera och funktionsförstärka stadens befintliga industriområden. Detta sker på olika sätt i FNP och i markkoncepten understryks behovet av att med tydligare b-planer hejda trenden att detaljhandelsföretag etablerar sig på industriområden vilket bidrar till ineffektiv markanvändning. Staden ska i högre grad nyttja möjligheten att köpa tillbaka tomter på industriområden från företag. Därtill ska alltså etableringsförfrågningar från utsläppstunga och ytkrävande verksamheter hänvisas till orter i övriga Metropolregionen. Behovet förstärks av växande trafikvolymerna i staden och i FNP efterlyses fler lösningar för logistikkedjans sista led – leveransen till kund – för att förbättra luftkvaliteten i staden och minska trafikvolymerna.

Figur 13. Karta över Hamburg efter markanvändningstyp.



## INDUSTRIOMRÅDENAS LOKALISERING OCH FUNKTION

### Hamn, logistik och industri i samma område med hamnen som tillväxtmotor

FNP sätter likhetstecken mellan hamnverksamheternas, logistikföretagens och industrins markbehov. Detta eftersom Hamburgs hamn är en ekonomisk motor för industrin och logistiken (samt vice versa), inte bara en plats för lastning och lossning. Hamnverksamheternas efterfrågan på mark kan inte heller helt täckas med yteffektivisering. I FNP fastslås att hamnens fortsatta tillväxt kräver att ytor – exakt vilka framgår inte – som idag används för andra ändamål måste tas i anspråk.

Hamnverksamheternas ökande behov av mark och lokaler härrör från det pågående arbetet med att bredda delar av Elbes inlopp och göra delar av inloppet upp till 2,42 meter djupare.

Syftet är att anpassa hamnen till en växande världshandel där de oceangående containerfartygen blir allt större. Projektet beräknas vara klart 2021 och hamnen beräknas 2030 kunna hantera handelsvolymen på 230 miljoner ton per år, att jämföra med volymer om cirka 140 miljoner ton år 2013.

### **Stora partihallar ligger relativt centralt i staden och riktar sig även till privatpersoner**

I Hamburgs FNP anges fyra områden i staden som områden för mässanläggningar och partihallar, men föreskrifter saknas om hur områdena ska utformas:

- Hamburg-Messe på Jungiusstraße (Hamburg-Mitte), ett 87 000 kvadratmeter stort område där det årligen anordnas ett 70-tal företagsmässor
- Großmarkt Hamburg – partihallar för ost, frukt- och grönsaker samt blomster vid Lippeltstraße (Hamburg-Mitte)
- Chark- och köttmarknad, Sternstraße (Altona)
- Fiskmarknaden Fischmarkt-Hamburg Altona på Große Elbstraße (Altona).

Partihallarna Großmarkt Hamburg, en av norra Europas största distributionscenter för livsmedel, ligger sedan 1954 relativt centralt i industriområdet Billbrook (Hamburg-Mitte). Läget är i nära anslutning till Autobahn 255 och den multimodala terminal i hamnen som varje dag tar lossar livsmedel, frukt och grönt från oceangående containerfartyg. Hallarna omfattar 27 ha (99 500 kvadratmeter) och trafikeras varje vecka av ca 35 000 lastbilar. 3 500 människor arbetar i hallarna som har ca 5 000 återkommande företagskunder - framförallt från Metropolregion Hamburg. Försäljning pågår mellan 02:00 och 09:00, men hallarna är öppna dygnet runt för att kunna ta emot leveranser från hamnen.

FleischGroßmarkt Hamburg (Altona) är Hamburgs största företagsgrossist för kött- och charkvaror. Partihallarna privatiserades 1994 och flyttade till sitt nuvarande läge där de 250 verksamheterna upptar 14 ha (som är helt uthyrda). Hallarnas centrala läge beskrivs som en av deras största konkurrensfördelar eftersom infrastrukturen i Altona är god och 70 procent av kunderna finns i centrala Hamburg. Fischmarkt Hamburg-Altona (också känd som Altonaer Fischmarkt) är Hamburgs största fiskmarknad och center för stadens fisk- och skaldjursgrossister. Det 63 ha stora området hyser 57 företag med över 750 anställda som arbetar med hantering, lagring och försäljning av färsk fisk och skaldjur. Årligen hanteras över 36 000 ton fisk och skaldjur på området som också är ett centrum för lagring och distribution av frysta fisk och skaldjur. Läget nära Hamburgs fiskehamn har gjort marknaden till en populär besöksattraktion – 70 000 människor besöker hallarna varje söndag då också frukt, korv, blomster och andra varor säljs på området. Hallarna är öppna från 05:00 varje dag.

## **CORONAKRISENS PÅVERKAN**

### **Utbud och efterfrågan på mark och verksamhetslokaler**

Coronakrisen förändrar inte de grundläggande utgångspunkterna på marknaden för tomtmark och industrilokaler i Hamburg: efterfrågan är hög, utbudet är lågt. Under första halvåret föll efterfrågan när många industriföretag slutade leta efter verksamhetslokal: omsättningen på hyreskontrakt för industrilokaler var 19 procent lägre än normalt<sup>32</sup>. Under andra halvåret ljusnade läget – Handelskammer Hamburgs industribarometer visade då på stigande investerings- och anställningsvilja hos företagen och omsättningen på hyreskontrakt för industrin överträffade motsvarande siffror för 2019.

Handelskammers decemberenkät, där fyra av tio industriföretag beskriver läget som svårt, visar att några sektorer fortsatt är hårt drabbade. De långsiktiga förutsättningarna för de 300 företagen i Hamburgs flygkluster är särskilt svårbedömda. Airbus och Lufthansa Technik, klusterets största aktörer, har lagt stora varsel och branschföreträdare räknar med att branschen kommer omsätta 40 procent mindre 2020 än 2019. Airbus befarar att 20 procent av bolagets 2 000 underleverantörer tvingas i konkurs. Det kan leda till att mark och lokaler frigörs i Finckenwerder.

Stämningläget är mer blandat i Hamburgs stora containerhamn. Uppsägningar har gjorts i raffinaderierna (Harburg) efter vårens prisfall på olja och i kryssningsbranschen efter att säsongen helt ställdes in. Containertrafiken, hamnens kärnverksamhet, har minskat med 11 procent. Många företag har delvis kunnat ställa om till vägburna transporter – fler logistikföretag än vanligt har valt att inte förlänga sina hyreskontrakt i hamnen. En låg omsättning på hyreskontrakt<sup>33</sup> har skapat ett överskott på logistiklokaler i hamnen; dessutom sjunker hyresnivåerna. Hamnmyndigheterna har ingen sysselsättningsprognos för hamnverksamheterna då konjunkturläget bedöms vara för osäkert. Stadens planering för en expansiv hamn bygger på växande global containerhandel men Hamburger Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) ser inte att prognoserna som expansionen bygger på är realistiska. Om containerhandeln minskar långsiktigt, exempelvis för att de globala värdekedjorna regionaliseras och Kinas ekonomiska tillväxt avtar, lär efterfrågan på mark och lokaler minska.

Hamnen är under omvandlingstryck från kontors- och bostadsproduktion. Hyrorna och bostadspriserna har stigit under krisen och kontorsmarknaden har sett ökad kontraktomsättning men också lägre vakansgrad. B-planernas skyddande föreskrifter samt hamnens ekonomiska betydelse för Hamburg gör det osannolikt att containerterminaler på kort sikt kommer tas i anspråk som en följd av coronakrisen. HWWI konstaterar dock att stadens höga boendeattraktivitet och konkurrenskraften i industrin och tjänsteverksamheterna gör att markanvändningen i den centralt belägna containerhamnen har stora alternativkostnader.

## Coronakrisens påverkan på planeringen

---

<sup>32</sup> Realogis (2020) Marktbericht; Port of Hamburg (2020)

<sup>33</sup> BNP Paribas (2020) *Logistikmarkt Hamburg*

Det är svårt att besvara ifall coronakrisen får en praktisk påverkan på den fysiska planeringen i Hamburg. Staden är för stor för att enskilda tjänstemän ska ha en sådan överblick. Coronakrisen har inte orsakat några organisatoriska problem i stadens fysiska planering. Masterplan Industrie har inte reviderats. Inga B-planer har heller reviderats som en följd av krisen.

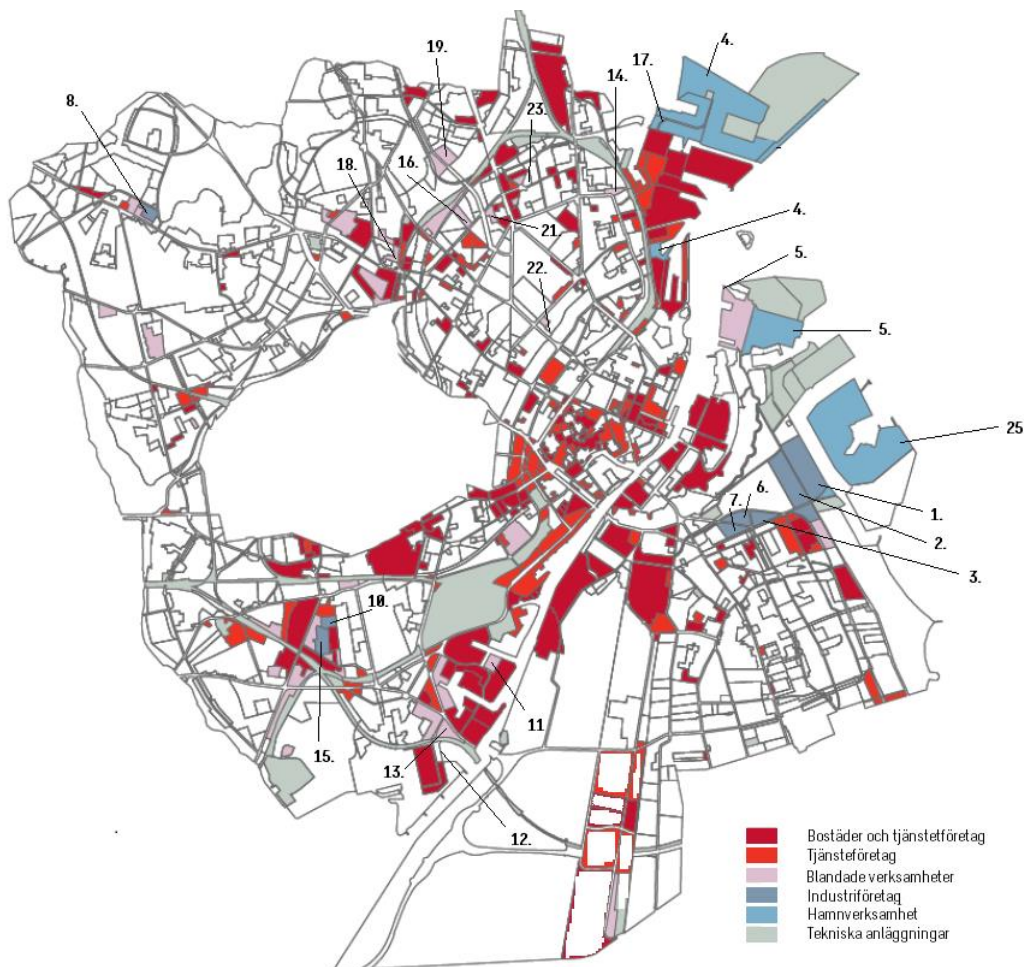
- **Industriverksamheter.** Inga förändringar av arbetet med att säkra en markreserv inför framtida etableringsförfrågningar. Inte heller av planen med att främja etableringar på strategiska platser i Metropolregion Hamburg.
- **Transport och logistikverksamheter.** Inga revideringar av B-planer för etablering av nya logistikområden vid Huckepackbahnhof (Bergedorf), Brookdeich och Neuland.
- **Hamnverksamheter.** Inga förändringar i arbetet med att bredda Elbe. Modernisering av terminalerna för kryssningsfartyg i Steinwerder och Hafen City till och med 2023 fortsätter som planerat. Nya b-planer kan förväntas

# BILAGOR

## BILAGA 1: KÖPENHAMN

Områdenas färgkodning visar vilket slags företagsverksamhet som får finnas på området. Vita områden är områden utan företagsverksamhet, exempelvis bostadsområden eller rekreationsområden. Det utmärkta området i västra Köpenhamn är Frederiksbergs kommun, ett område med stadsbebyggelse som dock saknar lokalplanerade industriområden.

Figur 14. Lokalplanerade företagsområden i Köpenhamns kommun.

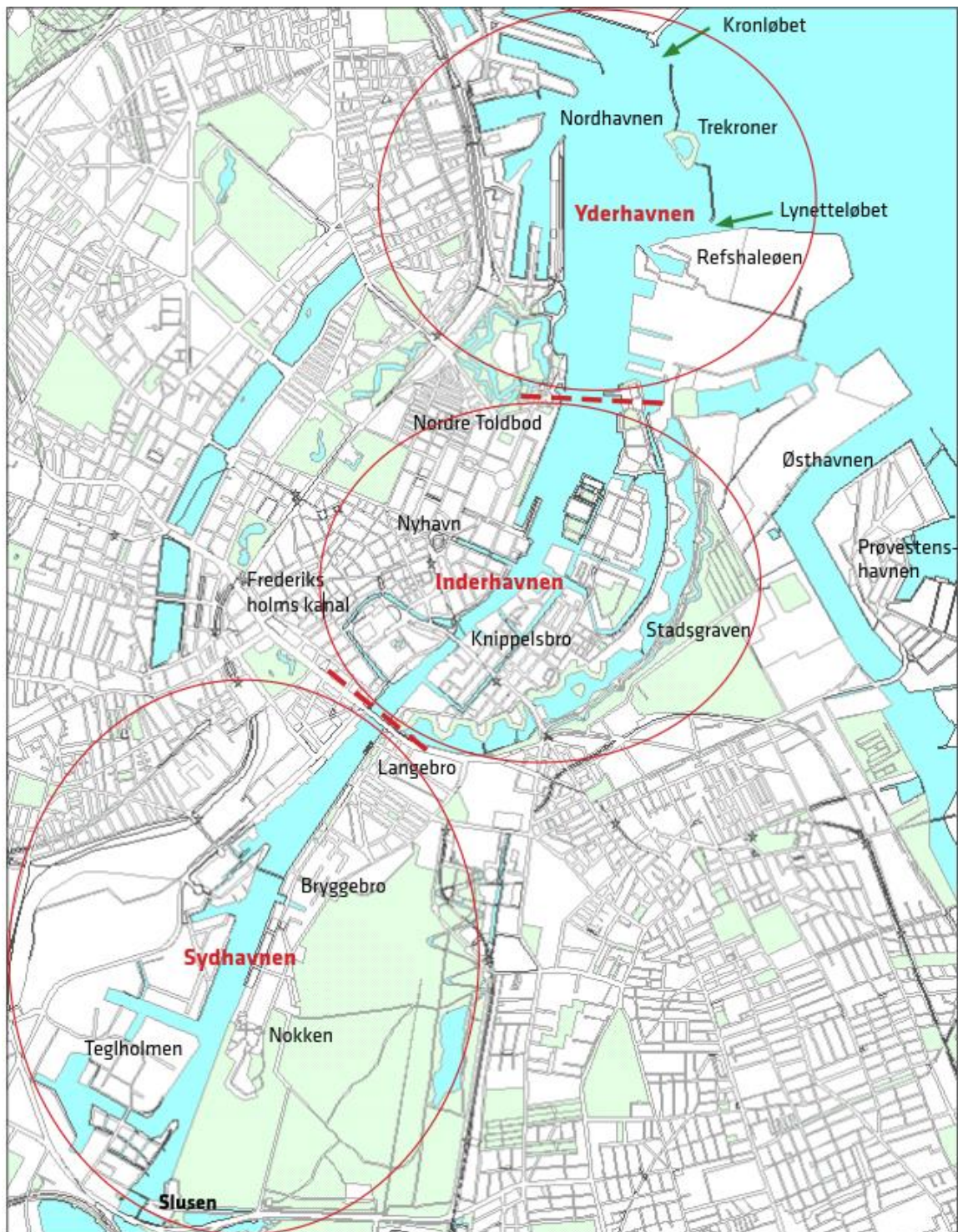


34

- |                                |                                   |                     |                     |
|--------------------------------|-----------------------------------|---------------------|---------------------|
| 1. Kløverparken                | 8. Radiometer                     | 15. Karensgade Nord | 23. Omøgade II      |
| 2. Raffinaderivej 6-10         | 9. Carl Jacobsens Vej             | 16. LK-NES          | 24. Blushøjvej II   |
| 3. Nordostamager Vermlandsgade | 10. Otillievej/Gerdasgade         | 17. Færgenhavnvej   | 25. Prøvestenen     |
| 4. Københavns havn             | 11. Hejrevej-karreen              | 18. Vibevej         |                     |
| 5. Refshaleøen                 | 12. Bådehavnsgade                 | 19. Konfektionsbyen |                     |
| 6. Nordostamager Siljangade    | 13. Borgmester Christiansens Gade | 21. Rovsingsgade    |                     |
| 7. Nerikegade                  | 14. Middefartsgade                |                     | 22. Fredensgade øst |



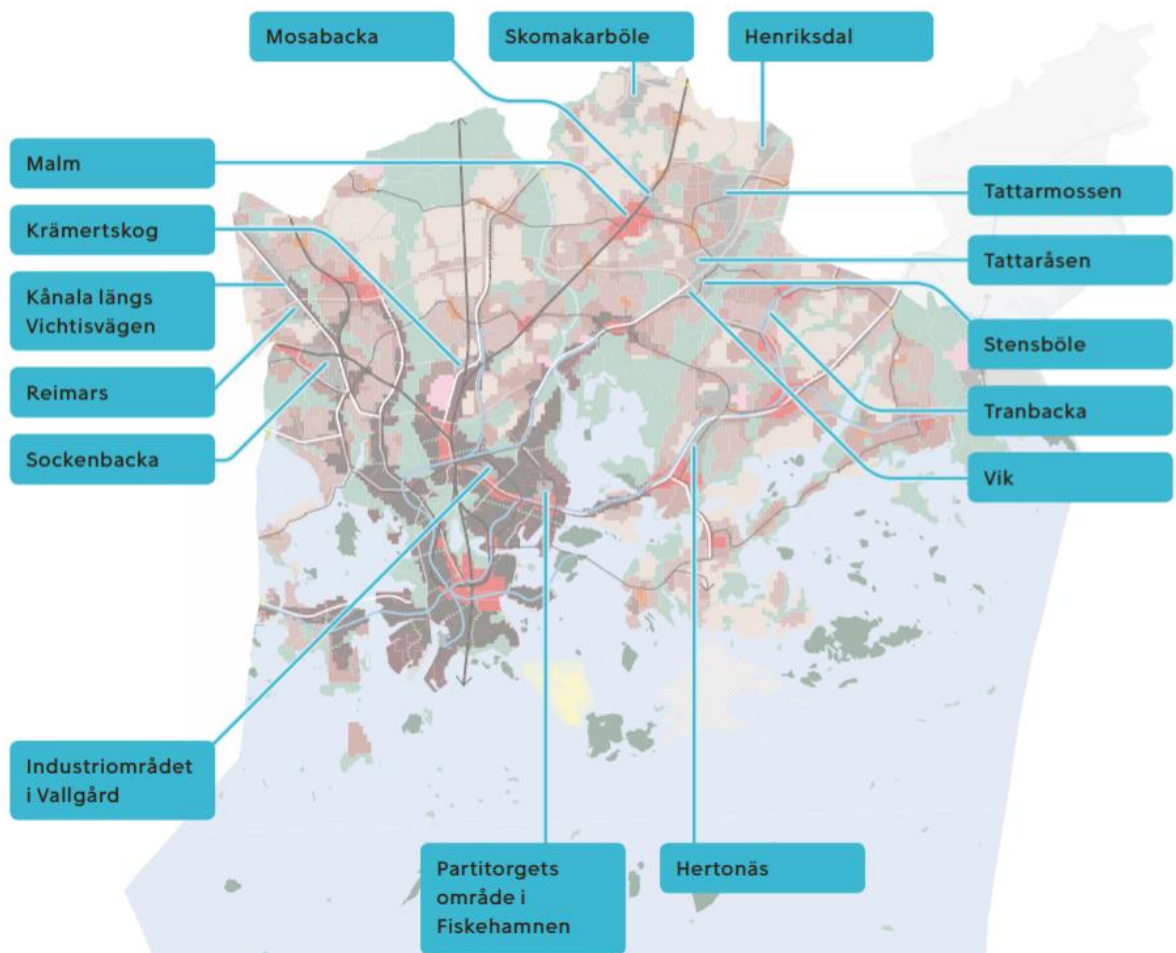
Figur 15. Köpenhamns historiska hamnområden.





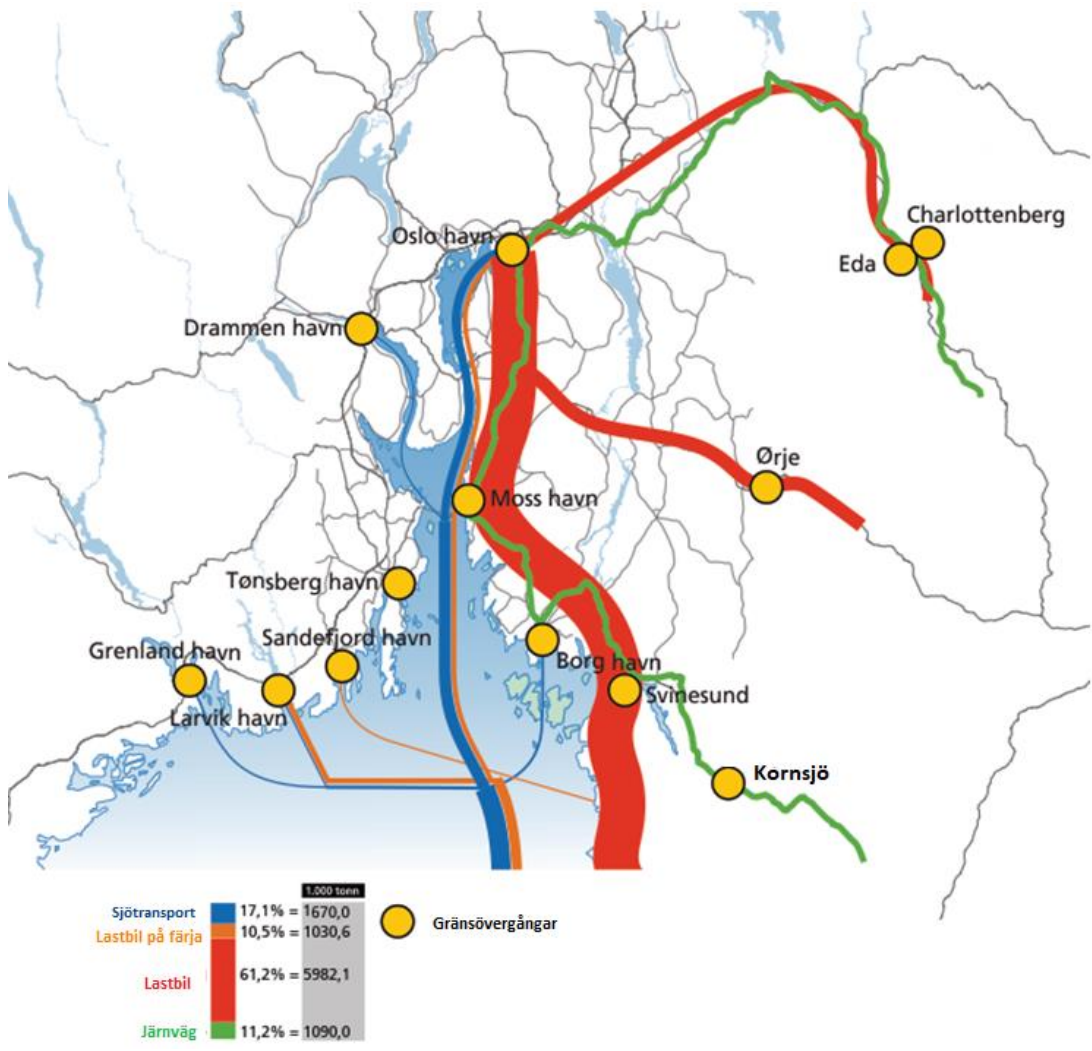
## BILAGA 2: HELSINGFORS

Figur 16. Företagsområdena i Helsingfors generalplan

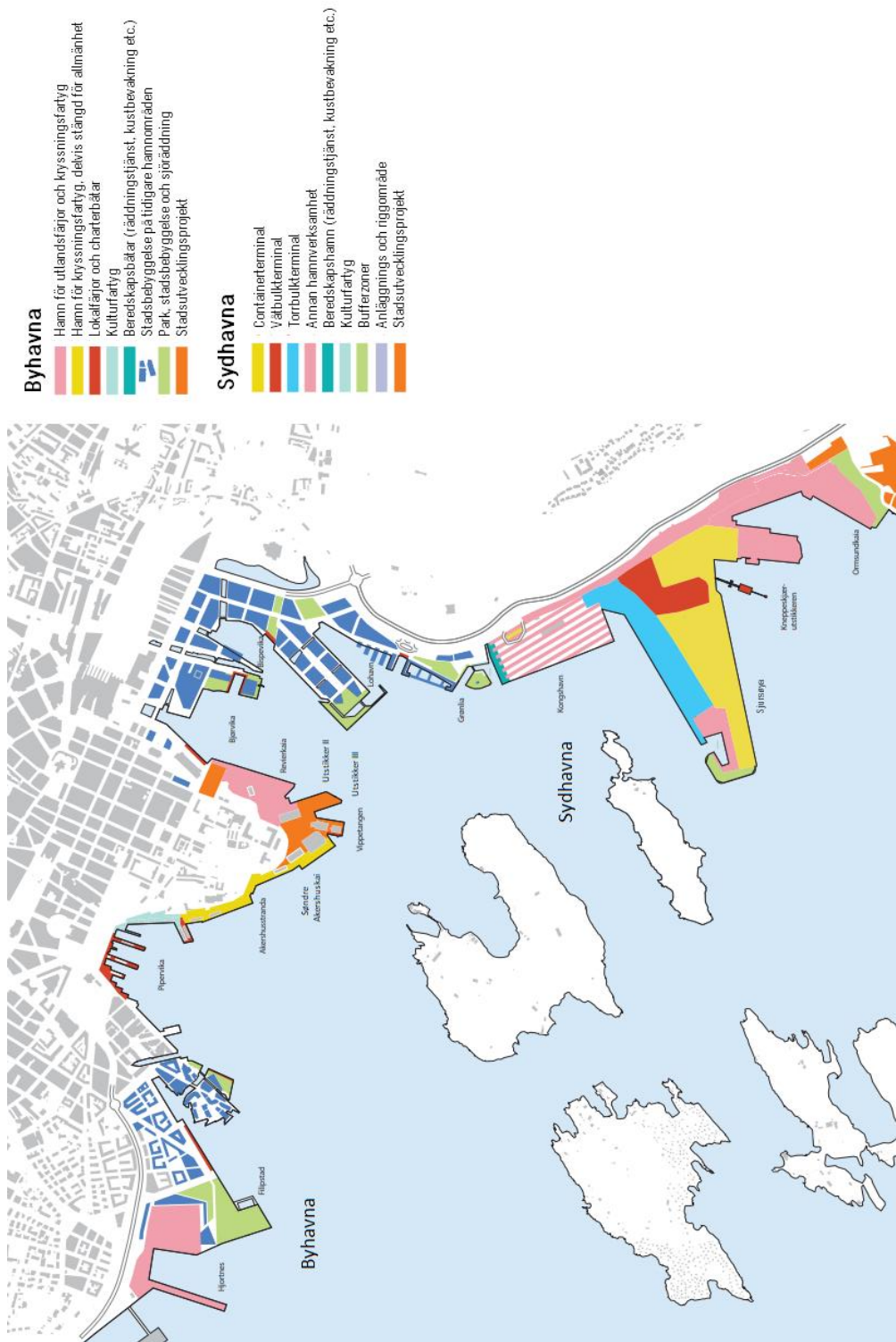


### BILAGA 3: OSLO

Figur 17 Godsflöden i Osloregionen 2010.



Figur 18. Oslo kommuns plan for Oslos hamn 2035.





Figur 19. Karta över Oslo (Alnabruområdet med industri- och logistikområden synligt i östra staden).

