

MEDDELELSER OG OVERSIGTER

STORKØBENHAVNS TRAFIKPROBLEMER

I

De seneste års ændringer i trafikudviklingen med de mange planer og forslag, der i økonomisk henseende ialt kan måles i ticifrede tal, har i mange kredse vakt en levende interesse for Storkøbenhavns trafikforhold, og et meget stort antal artikler, afhandlinger og betænkninger er fremkommet. Det vil derfor være naturligt her i tidsskriftet at trække nogle hovedpunkter i denne strøm frem til belysning ud fra et økonomisk synspunkt. Af det foreliggende store materiale har jeg valgt følgende redegørelser: Den af stadsingeniørens direktorat i 1954 udarbejdede skitse til en generalplan (1954), betænkninger vedrørende partielle byudviklingsplaner for Københavns-egnens byudviklingsområder (1950, 1951 og 1953), den af sporvejsdirektøren udarbejdede redegørelse for trafikoverfyldning og dens indflydelse på de kollektive befordringsmidlers økonomi (1955) samt samfærdselskommissionens betænkning om et trafikråd for Storkøbenhavn (1955). Det kunne være fristende at tage endnu mere med, men en kortfattet redegørelse kan ikke tilsigte at være udtømmende.

Det er karakteristisk for alle disse redegørelser, at de kun tager et begrænset område af det samlede trafikproblem op til undersøgelse. Dette kan være en stor fordel, fordi det tillader en mere udførlig redegørelse, og det har i stor udstrækning været nødvendigt, fordi der har foreligget bestemt afgrænsede kommissarier, men det kan også have været en svaghed, fordi den nødvendige sammenhæng mellem de mange problemer kommer mindre tydeligt frem.

II

Generalplanen for København tilsigter at være en helhedsplan, der tegner et samlet fremtidsbillede af byen omfattende bl. a. de forskellige arealers anvendelse, placeringen af offentlige institutioner og anlæg, udformningen af gade- og trafiklinier, tekniske anlæg o. s. v. Formålet er altså at koordinere de forskellige planer, således at disse kommer til at supplere i stedet for at modvirke hinanden.

Generalplanens hovedformål, at gøre København til en bedre by at bo og arbejde i, gør det til en meget væsentlig opgave at begrænse, hvad man kan kalde de overflødige rejser, og for de nødvendige rejser at skabe bekvemme og hurtige rejsemuligheder. Dette synspunkt spiller en stor rolle i generalplanen for tilrettelæggelse af, hvor man ønsker nye bolig - henholdsvis nye arbejds kvarterer (f. eks. industrikvarterer) placeret. Man tilsigter således at holde igen overfor erhvervsudvidelser i centrum, og »navnlig i de områder, hvor trafikproblemerne bliver særlig vanskelige at klare.« Disse trafikale ønsker må igen ses i forbindelse med ønskerne om en sanering, således at det er af væsentlig betydning, at de forskellige kommunale opgaver ses i sammenhæng og ikke ud fra det enkelte administrationsområdes særlige interesser.

Generalplanen foretager en samlet vurdering af bilens rolle i det fremtidige trafiksystem og udtaler: »godstransport og varefordeling besørgeres i stadig stigende omfang af motorkøretøjer, fordi de er hurtigere, billigere og mere be-

kvemme end andre transportmidler. Det samme gælder en del af persontransporten, idet bilen stadig mere tages i brug af folk i erhvervsliv og administration, af teknikere og forretningsfolk. En væsentlig del af bilkørselen må derfor betragtes som et led i den almindelige rationaliseringsproces i samfundet — bilen får hele maskineriet til at løbe lettere, mere gnidningsfrit« (s. 143). »Der er endvidere stærkt behov for væsentlige forbedringer for bilfærdselen mellem centrum og den øvrige by, herunder den udefra kommende omegns- og fjerntrafik« (s. 145). Der er derfor et meget betydeligt behov for gadeudvidelser og nye gader; generalplanen er dog klar over, at en væsentlig del af den tilkommende trafik må overtages af de kollektive trafikmidler som sporveje, busser og underjordiske baneanlæg.

Det er af principiell betydning, at generalplanen går imod anlæg af egentlige bilgader (motorveje) ude af niveau med det øvrige gadenet (bortset fra vestmotorvejens indførelse), idet et sådant bilgadenet medfører anlægsudgifter af mindst samme størrelsesorden som udgiften til det fuldt udbyggede tunnelbanesystem. Derimod anbefales et system af primære radialgader forbundet med en indre ringgade. Dette system tænkes udbygget således, at gadernes kapacitet i spidsbelastningstimerne vil nærme sig fuld udnyttelse, når Storkøbenhavn har nået et indbyggerantal på 1,5 million (mod nu 1,25) og en bilbestand svarende til en bil pr. 15 indbyggere (som nu Stockholm). Generalplanen er dog noget betænkelig ved, at de foreslåede 4-sporede primærgader er for småt dimensionerede, og at der allerede fra starten burde sigtes mod større bredder af de centrale strækninger. Et kalkulatorisk overslag viser, at en første udbygning af det foreslåede net inklusive forbindelsesvej fra vestmotorvejen til lufthavnen og en ny forbindelse over havnen fra Sønder Boulevard til Lufthavnsvej vil koste ca. 310 mill. kroner.

Med hensyn til trafikken i den indre by tilsigter generalplanen at bevare en væsentlig del af de gamle gader ved hjælp af trafikreguleringer, en stærkere udvikling af den kollektive trafik og ved at reservere gaderne for den kørende færdsel, medens parkeringen i stort omfang ønskes foretaget udenfor gadearealet. Som en nyskabelse foreslås et sammenhængende net af cirkulationsgader af en sådan standard og fremkommelighed, at bilisterne i videst muligt omfang vil foretrække dem.

Med hensyn til det vanskelige parkeringsspørgsmål regner man efter udenlandske erfaringer med, at parkeringen i det centrale område vil udgøre 10—15 % af bilbestanden i hele byområdet. Sætter man tallet til 12 %, befolkningen til 1,5 mill. og 1 bil til 15 indbyggere, giver det et parkeringsbehov på 12000 pladser. Det nuværende antal pladser udgør ca. 8000, hvoraf en betydelig del er kantstøparkeringspladser i trafikgader. Efter planen vil det i nær fremtid være nødvendigt at fjerne henved 3000 parkeringsmuligheder. På denne basis gennemgås forskellige muligheder såsom etablering af 2000 nye underjordiske parkeringspladser, parkering på privat ejendom etc.; i nyt erhvervsbyggeri tilstræbes det at opnå en vognplads pr. 400 m² etageareal, ligesom det pointeres, at indretning af parkering i de enkelte ejendomme må ske efter en samlet plan.

Generalplanen indeholder naturligvis også et afsnit om havnens fremtid. Her omtales konflikten mellem skibstrafikken på langs i havnen og gadetrafikken på tværs af havnen. Dette medfører, at man må søge at undgå yderligere industriel udbygning på Amager, at man bør tilstræbe en færdiggørelse af Sydhavnen, men i så beskedent omfang som muligt, og at Nordhavnen søges udbygget som en havn af betydelige dimensioner for trafik og industri, idet dette område med en rime-

lig bekostning kan sættes i forbindelse med jernbane og veje.

Det er forståeligt, at stadsingeniørens plan er overvejende teknisk præget og kun delvis kommer ind på økonomiske betragtninger. Det pointeres dog til slut, at der må være en rimelig relation mellem det teknisk ønskelige og det økonomisk mulige, og et videre arbejde med generalplanen forudsætter et snævert samarbejde med kommunens økonomiske ledelse.

III.

De tre betænkninger om partielle byudviklingsplaner for Københavns-egnens byudviklingsområde (nr. 1, 2 og 3) har basis i loven af 23. april 1949 om regulering af bymæssige bebyggelser og er udarbejdet af det i henhold til denne lov nedsatte udvalg. Udvalget består overvejende af repræsentanter for omegnskommunerne herunder i høj grad kommuneingeniørerne.

I betænkningerne gøres der indgående rede for udvalgets arbejde. Basis er en statistisk beregning af en forventet befolkningstilvækst for Storkøbenhavn fra 1.215.000 til 1.400.000 i 1965, hvoraf der regnes med, at 135.000 vil falde på omegnskommunerne.

Der gøres rede for det omhyggelige forarbejde og de mange drøftelser, der er gået forud, og det pointeres meget stærkt (f. eks. II, s. 15), at man har »tillagt det en meget stor værdi, at der opnås enighed med kommunerne«. Dette er jo også et meget prisværdigt formål, der såvel kan betyde, at kommunerne har underordnet sig et helhedssyn på byudviklingens interesser, som at udvalget har underordnet sig de enkelte kommuners mere begrænsede interesser. Derimod synes man ikke at have foranstaltet en mere sociologisk præget undersøgelse af, hvad de mest direkte interesserede borgere ville finde ønskeligt ud fra deres specielle daglige erfaringer.

I selve betænkningerne er der foreslået en tredeling i inderzoner, mellemzoner og yderzoner. Formålet er bl. a. at undgå, »at en bebyggelse iværksat før de fornødne forudsætninger er tilvejebragt vil kunne presse de pågældende myndigheder til at investere kapital i sådanne anlæg på et uønsket tidspunkt, hvor andre opgaver måske trænger sig stærkere på.«

IV.

Direktøren for Københavns sporveje, Ejnar Nielsen, har for Union Internationale des Transports Public i 1955 udarbejdet en redegørelse for trafikoverfyldning og dens indflydelse på de kollektive befordringsmidlers økonomi. Denne redegørelse er udarbejdet på basis af spørgeskemaer besvaret af 45 trafikselskaber væsentlig arbejdende indenfor de europæiske storbyer. Da de trafikale forhold indenfor de fleste af disse storbyer er stærkt beslægtede, er det meget værdifuldt, at erfaringerne er samlet og bearbejdet og tilstillet offentligheden i en klar og let tilgængelig form. Det er øjensynligt, at sporvejsdirektøren i høj grad har haft de københavnske trafikforhold i tankerne, og det er derfor naturligt at behandle redegørelsen i sammenhæng med de andre redegørelser for aktuelle københavnske trafikproblemer.

Sporvejsdirektøren begynder med en definition, hvorefter trafikoverfyldning forekommer, så snart trafikmængden overhovedet medfører nedsat trafiktempo. En sådan meget omfattende definition er sat i modsætning til en engelsk, hvorefter trafikoverfyldning forekommer, hvor køretøjer må vente mere end een periode ved de signalregulerede gadekryds. Den engelske definition har den

ulempe, at den er noget vilkårlig, men på den anden side den fordel, at der kun tales om trafikoverfyldning, hvor der opstår problemer af væsentlig størrelsesorden. Den følgende redegørelse omfatter problemer, der falder ind under begge definitioner.

Årsagen til, at problemet er blevet aktuelt i alle storbyer er, at det begrænsede gadeareal skal tage et hurtigt voksende antal trafikanter og ganske særligt, at trafikmidlernes sammensætning er ændret. Dette fremgår af følgende oversigt, der viser antallet af trafikmidler beregnet pr. 1000 indbyggere.

| | | Automobiler (incl. motorcykler) | Cykler | Sporvogne og busser | Bybanevogne |
|----------------|------|------------------------------------|--------|------------------------|-------------|
| København..... | 1939 | 44 | 506 | 0,95 | 0,14 |
| | 1954 | 83 | 684 | 1,15 | 0,21 |
| Stockholm..... | 1939 | 49 | 601 | 1,77 | — |
| | 1954 | 90 | 546 | 1,81 | 0,25 |
| Oslo..... | 1939 | 40 | 19 | 2,00 | 0,42 |
| | 1954 | 77 | 18 | 2,17 | 0,48 |
| London..... | 1939 | 63 | — | 0,84 | 0,34 |
| | 1954 | 82 | 2 | 0,89 | 0,41 |

Det fremhæves stærkt, at det gadeareal, motorkørerne beslaglægger, er meget stort, medens antallet af trafikanter i personbilerne er relativt ringe.

Den stærke tilvækst i antallet af automobiler medfører en nedgang i rejsehastigheder for mange offentlige trafikmidler ganske særlig i myldretiderne og i bycentrene. Der er foretaget stopurobservationer af rejsehastigheden for de offentlige trafikmidler på gaderne (sporvognene) i de centrale bydele, der for Københavns vedkommende viser, at denne var ca. 11 km/t i den stærkest trafikerede tid og ca. 16 km/t i den trafiksvage tid.

Sporvejsdirektøren undersøger, hvad trafikoverfyldningen betyder for de kollektive befordringsmidlers driftsøkonomi og kommer for Københavns vedkommende til det resultat, at det drejer sig om 2 mill. d.kr. på grund af et merforbrug af 42 vogne og 65 mand eller 2 % af de årlige driftsudgifter eller ca. 2 kr. pr. indbygger pr. år. I denne beregning er der dog ikke taget hensyn til den betydning, forsinkelserne kan have for trafikanterne, der må tidligere af sted og kommer senere hjem.

Hovedafsnittet i fremstillingen omhandler metoder til at imødegå trafikoverfyldning, og alle de kendte og foreslåede midler gennemdrøftes og her fremhæves ganske naturligt kantstensparkerings. Hovedårsagen er her, at antallet af parkeringsmuligheder udenfor gaderne er langt mindre end det største antal samtidig parkerede biler i det centrale byområde (i København henholdsvis 3200 og 9500, i Stockholm 2800 og 12000, i London (1951) 3200 og 13600). En række af de allerede anvendte metoder til begrænsning af parkeringen gennemgås. Således siges det om den tidsbegrænsede parkering, at den »ikke er til nogen nytte for den kollektive transport« (s. 33). Om betaling for parkering ved hjælp af parkmetre siges: »Det er nok muligt, at parkmetre kan bidrage til en mere retfærdig fordeling mellem bilisterne indbyrdes, men med hensyn til trafikoverfyldningen vil der næppe blive nogen mærkbar forskel, idet de pågældende kantstenspladser formentlig under alle omstændigheder vil blive beslaglagt i lange perioder af dagen.« Med hensyn til det ofte stillede forslag om at forskyde virksomhedernes

arbejdstider viser besvarelsenerne efter sporvejsdirektørens mening et meget kummerligt resultat, og forfatteren slutter, at det i virkeligheden kun kan gennemføres under krigsforhold.

Med hensyn til fremskaffelse af flere »off street« parkeringspladser omtales de forskellige forslag til underjordiske parkeringsanlæg og bl. a. nævnes nogle erfaringer fra Lausanne, der går ud på, at de underjordiske anlæg anvendes meget lidt på grund af den forholdsvis høje afgift, og at bilisterne foretrækker fortsat at parkere på gaderne. »Større parkeringsanlæg vil kun være af værdi med hensyn til afhjælpning af trafikoverfyldningen, såfremt de anlægges i byernes yderdistrikter eller i hvert fald et godt stykke udenfor de centrale områder« (s. 41). Med hensyn til bygning af nye gader svarende til tidens behov udtales, at økonomiske vanskeligheder stiller sig i vejen for mere gennemgribende gadeændringer i byerne, og mulige forbedringer vil derfor blive af mere lokal karakter.

Forfatteren henviser endelig til de mange trafikvanskeligheder i amerikanske byer, og det omtales særligt, at man i Philadelphia har haft meget held med totalt parkeringsforbud i hele det centrale forretningskvarter.

I sin konklusion finder forfatteren, at det er mest effektivt og fremkommeligt at indføre langt kraftigere restriktioner for parkering og standsning af automobiler end dem, der i øjeblikket er gældende, men for at nå hertil kræves en mentalitetsændring. »Man kan ikke omforme vore byer efter trafikken, det er denne, der må formes, så den passer til byerne«.

Det fremgår af hele fremstillingen, at det er de kollektive befordringsmidlers interesser, der bør sættes i forgrunden. Efter min opfattelse må det være trafikanternes interesser, der må være afgørende, men i stort omfang falder de to synspunkter sammen, og sporvejsdirektørens redegørelse har derfor også vidtgående almenøkonomisk interesse.

V.

Den sidste af de betænkninger, der her skal gøres til genstand for omtale, er afgivet af den af boligministeriet nedsatte kommission vedrørende samfærdselsforholdene i hovedstadsområdet og vedrører forslag til oprettelse af et trafikråd for Storkøbenhavn. I kommissariatet fremhæves det, at kommissionen skal udarbejde forslag til regeringen om, hvilke foranstaltninger, herunder navnlig vedrørende de kollektive trafikmidler, der må anses for hensigtsmæssige for at skabe de bedst mulige forhold for samfærdselen indenfor hovedstadsområdet, samt at der tages de videst mulige hensyn til de allerede udarbejdede eller påtænkte planer for hovedstadsområdets udbygning i byplanmæssig og byudviklingsmæssig henseende. Sammensætningen af kommissionen, der foruden af repræsentanter for de eksisterende trafikvirksomheder og kommissioner består af en række departementschefer m. v., men ikke af repræsentanter for Finansministeriet m. m., lader formode, at det ikke har været finansielle og økonomiske hensyn, der er indgået som noget centralt ved kommissariatets udarbejdelse.

Kommissionen har først arbejdet med forskellige aktuelle problemer som f. eks. forbedring af trafikbetjeningen i Gladsaxe-området, men er hurtigt nået ind på som det centrale at foreslå oprettelse af en fælles myndighed, der kunne koordinere de foreliggende kollektive trafikopgaver. Man har derefter drøftet, hvorledes et sådant koordineringsorgan skulle opbygges og har fået tanker herom så langt, at der er udarbejdet et udkast til lovforslag om et trafikråd for Storkøbenhavn. En ganske væsentlig del af betænkningen består i dette lovforslag med bemærk-

ninger dertil. Dette er en stor gevinst for alle, der skal arbejde videre med tankerne, idet både lovforslagets og bemærkningernes form giver et meget klart og lettilgængeligt indtryk af, hvad det er, kommissionen har ment.

Betænkningens første 40 sider indeholder dels en redegørelse for tidligere betænkninger og de faktiske vanskeligheder for koordineringen, dels en redegørelse for planlægning af trafiknettet og etapedelingen i dets udbygning og dels en redegørelse for nettets trafikering og tarifiering, og det centrale er her ønsket om en rationel arbejdsdeling mellem de offentlige trafikmidler. Kommissionen erkender, at en koordinering principielt burde omfatte både person- og godstransport samt både individuel og kollektiv transport. Den har imidlertid ment at måtte »se bort fra individuel trafik væsentligst, fordi anlæggene til dette formål — det vil først og fremmest sige de rigtige vej- og gadeanlæg — finansieres efter en ordning, der gælder for hele landet, og som derfor vanskeligt ville kunne tilpasses den i geografisk henseende snævrere afgrænsede koordinering af den kollektive trafik indenfor det storkøbenhavnske område.«

Det centrale i kommissionens forslag går ud på oprettelsen af et særligt organ, trafikrådet, der tillægges den nødvendige planlægnings- og bevillingsmyndighed. Dette råd skal have tre organer, bevillingsrådet, der særlig skal tage sig af finansieringen, komiteen, hvis centrale opgave er planlægningen, og trafikdirektoratet, der skal tage sig af forvaltningen. Man tænker her uvilkårligt på et aktieselskabs ligeledes tredelte opbygning med generalforsamling, bestyrelse og direktion.

Bevillingsrådet foreslås bestående af 12 repræsentanter for staten, 12 repræsentanter for København og Frederiksberg og 12 repræsentanter for omegnskommunerne samt en af rådet selv valgt formand. Rådets hovedopgave bliver at tage stilling til trafikplanen samt til hvilke beløb, der skal stilles til rådighed til dens gennemførelse. Rådets bevillinger skal dog tiltrædes af Foketinget, Københavns og Frederiksbergs kommuner samt Københavns amtsråd.

Komiteen skal bestå af 5 sagkyndige medlemmer, der udnævnes af bevillingsrådet. Der lægges vægt på, at komiteen som helhed bliver i stand til at varetage befolkningens interesser ved udøvelsen af den myndighed, der gennem loven tillægges den. Det forudsættes, at komiteens medlemmer rummer administrativ og juridisk indsigt, har kendskab til byplanmæssige og byudviklingsmæssige synspunkter, har økonomisk sagkundskab og særlig teknisk indsigt. Afgørelser af videregående betydning kan kun træffes på grundlag af møder i den samlede komité ud fra en samlet vurdering af alle de forskellige synspunkter.

Trafikdirektoratet skal varetage driften af de trafiklinier, hvis forvaltning straks eller senere henlægges direkte under trafikrådet; det skal afløse den hidtidige administration. Trafikdirektoratets direktør skal være ansvarlig overfor komiteen for driftens forsvarlige gennemførelse. Han må følge de af komiteen givne generelle instrukser med hensyn til de retningslinier, efter hvilke driften skal foregå, men kan selv træffe afgørelse uafhængigt af komiteen om en række spørgsmål vedrørende den daglige drift.

Udover disse hovedorganer foreslås forskellige udvalg dels interne og dels udvalgt med repræsentanter for trafikrådet og udenforstående myndigheder. Af de foreslåede udvalg kan først nævnes koncessionsudvalget og teknikerudvalget; det sidste er et rent rådgivende, og dets vigtigste opgave bliver at gennemgå komiteens trafikplan, før der i bevillingsrådet tages stilling til investeringsplanen for den kommende 5-års periode. Endvidere bør nævnes stående fællesudvalg: udvalgene vedrørende vej- og byplanforhold, vedrørende omnibuskørsel udover rådets område, vedrørende færdselsregulering og vedrørende forholdet til stats-

banerne. Disse udvalg skal sikre samarbejdet mellem trafikrådet og arbejdet indenfor beslægtede områder.

Med hensyn til økonomien ønsker kommissionen, at der tilstræbes balance i det omfang det rent driftsmæssigt viser sig muligt og samfundsøkonomisk kan anses for forsvarligt. Det menes dog, at der — i hvert fald en vis tid fremover — skal ydes visse tilskud fra det offentlige, medens der iøvrigt skal være balance på driften. Det er tanken, at driftsindtægterne først og fremmest skal dække driftsudgifterne minus afskrivning og forrentning, der skal dækkes over en investeringspulje, hvis midler for en væsentlig del tilvejebringes af staten og de deltagende kommuner. Hvor store beløb, det her kommer til at dreje sig om, har stat og kommune mulighed for at tage stilling for de 5-årige planlægningsperioder, der arbejdes med.

Med hensyn til byrdefordelingen har kommunerepræsentanterne indenfor kommissionen ment, at kommunernes andel i finansieringsudgifterne bør fastsættes til 25 % ud fra den betragtning, at dette angiver grænsen for kommunernes økonomiske bæreevne. »Under hensyn hertil og til, at Folketinget må træffe den endelige afgørelse, er man enedes om at anføre denne for kommunerne, og staten vil herefter i princippet komme til at deltage med 75 %.«

Ved en samlet vurdering af kommissionens forslag må man særlig have de ved kommissariatet givne begrænsninger i erindring. Når de økonomiske ministerier ikke er repræsenteret i kommissionen, og når de kollektive trafikmidler er sat i forgrunden og må anses for at skulle behandles for sig, er der foretaget en afgrænsning, der bl. a. udskiller spørgsmålet om de kollektive storkøbenhavnske trafikinvesteringers indpasning i det danske samfunds samlede investeringsprogram.

Indenfor den således givne afgrænsning kan der vist være almindelig enighed om, at der er udført et meget værdifuldt arbejde, og at kommissionens forslag om oprettelse af et trafikråd for København betegner et meget betydeligt fremskridt, og at de offentlige trafikmidler i endnu højere grad end under de nuværende forhold kan administreres ud fra hensynet til trafikanternes tarv, således at man næppe behøver at frygte, at trafikrådet vil anvende uheldige former for monopolistisk politik.

VI

Vil man til slut søge at foretage en samlet bedømmelse af de 4 betænkninger, der har været omtalt i det foregående, ud fra et økonomisk grundsynspunkt, vil det være rimeligt først at fremhæve, at hver af betænkningerne arbejder ud fra sit bestemte sæt af forudsætninger. Dermed være ikke sagt, at man ikke i alle tilfælde har haft den samlede storkøbenhavnske befolknings interesser til grundsynspunkt, men dette må naturligvis få en noget forskellig farve, efter som det f. eks. drejer sig om stadsingeniøren eller sporvejsdirektøren. Herimod kan der formentlig ikke indvendes noget, når hensynet til helheden skinner igennem, og det er tilfældet i alle betænkningerne. Det er derfor berettiget at sige, at hver betænkning ud fra sine forudsætninger yder et meget værdifuldt bidrag til løsningen af Storkøbenhavns stadig mere aktuelle trafikproblemer

*P. P. Sveistrup*¹

¹ Cand. polit., kontorchef, lektor ved Københavns Universitet.