

Forord

Sigtet med denne rapport er at kridte banen af for en debat om parkeringsregulering som et kommunalt redskab. Rapporten vil demonstrere hvordan forskellige parkeringstiltag har en positiv effekt på opfyldelsen af de fleste målsætninger for bymidten. Samtidig er formålet at beskrive hvilken rolle disse parkeringstiltag kan spille i en kommunal trafikpolitik der har som formål at begrænse biltrafikken og bilafhængigheden.

Udgangspunktet er at parkeringstiltag tilsyneladende er et meget følelsesbetonet og samtidig meget overset politikområde i kommunerne. Parkeringsforholdene spiller afgørende ind på alle målsætninger man kan have for en bymidte: Ønsket om at styrke handlen, styre trafikudviklingen, skabe mere liv i byen gennem flere boliger, eller et mere attraktivt bymiljø. Alligevel er mange kommuner tilsyneladende tilbageholdende med at tage selv meget velkendte reguleringsmetoder i brug. Og meget tilbageholdende med overhovedet at bringe parkeringsforholdene op til debat.

Den primære målgruppe for rapporten er de mellemstore kommuner. Rapporten skal tjene som inspirationskilde og videnskatalog for reguleringsmuligheder og politikudformning på parkeringsområdet. De indledende samtaler med udvalgte kommuner har vist at der savnes viden om konkrete muligheder og tiltag på parkeringsområdet, af effekten af forskellige tiltag samt at der er usikkerhed omkring de lovgivningsmæssige rammer. Sekundært vil rapporten rette sig mod folketinget hvor det lovgivningsmæssige grundlag for en klarere lovgivning på parkeringsområdet skal etableres.

Tak til de kommuner og personer, især i Bjerringbro, Skive, Svendborg og Roskilde der har brugt tid til at tale med os om parkeringspolitikken i deres by. De mange timers samtaler om anvendt regulering, politiske bevæggrunde og forskellige interessegruppers tilgang til parkeringsspørgsmål, har givet et væsentligt input til forståelsen af parkeringspolitikens rammer og betydning i den overordnede kommunale trafikpolitik.

Transportrådet, juni 2002

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1	
Sammenfatning	6
Chapter 1	
Summary	12
Kapitel 2	
Visioner for byen	18
2.1 Målsætninger bag parkeringstiltag.....	18
2.1.1 Trafikrelaterede målsætninger.....	19
4.1.2 Byrelaterede målsætninger.....	20
2.1.3 Miljømålsætninger.....	21
2.1.4 Økonomiske målsætninger.....	23
2.2 Typer af trafikanter.....	23
2.2.1 Pendler.....	24
2.2.2 Kunder.....	25
2.2.3 Erhvervskørsel.....	26
2.2.4 Beboere.....	26
2.2.5 Lejlighedskabt trafik.....	27
2.2.6 Godstrafik.....	27
2.3 Parkeringspolitik og bypolitik.....	28
Kapitel 3	
Kommunale virkemidler	30
3.1 Kommunernes parkeringsdækning.....	30
3.2 Omkostninger ved etablering af parkeringspladser.....	32
3.3 Vurdering af behovet og placering.....	33
3.3.1 Behovet for parkering.....	33
3.3.2 Placeringen af pladser.....	34
3.4 Eksisterende pladser.....	35
3.4.1 Indretning af parkeringsarealer.....	35
3.4.2 Tidsrestriktioner.....	36
3.4.3 Afgiftsbelagt parkering.....	36
3.4.4 Licenser.....	38
3.4.5 Omdanne reserverede pladser.....	39
3.4.6 Henvisning til parkeringspladser.....	40
3.4.7 Kontrol.....	41
3.5 Nye pladser.....	41
3.5.1 Lokalisering.....	42
3.5.2 Maksimums og minimums normer.....	44
3.5.3 Dobbelt anvendelse.....	46
3.5.4 Parkeringsfond.....	48
3.5.5 Parkér & Rejs anlæg.....	48
3.6 Parkering ved virksomhederne.....	50
3.6.1 Virksomhedsparkering.....	50
3.6.2 Transporthandlingsplaner.....	51
3.7 Oversigt over virkemidler og deres effekt.....	52
3.7.1 Eksisterende pladser.....	53
3.7.2 Nye parkeringspladser og parkeringspladser ved virksomheder.....	56

Kapitel 4	
Lovgivning der regulerer parkeringsudbud	58
4.1 Lovgivningen.....	58
4.1.1 Planloven.....	58
4.1.2 Byggeloven samt tilhørende cirkulære og bekendtgørelser	59
4.1.3 Færdselsloven	59
4.1.4 Vejlovene	60
4.2 Fortolkning af lovgivningen.....	60
Kapitel 5	
Fire eksempelbyer	62
5.1 Valg af byer og interviewpersoner.....	62
5.2 Bjerringbro	62
5.3 Skive	64
5.5 Svendborg.....	66
5.5 Roskilde	68
5.6 Erfaringer fra eksempelbyerne	70
Litteraturliste	73
Bilag 1: Retlige rammer for kommunal parkeringspolitik, udarbejdet af Claus Haagen Jensen Professor i offentlig ret, Aalborg universitet	
Bilag 2: P-ordningen i de københavnske brokvarterer Notat af 8. december 2000 fra Trafikministeriet til Folketingets Trafikudvalg Alm. del – bilag 322	
Bilag 3: Interviewpersoner i de fire eksempelbyer	

Kapitel 1

Sammenfatning

Bilerne står stille det meste af deres levetid. 23 af døgnets timer er der brug for et areal tæt på bilens brugere hvor bilen kan parkeres. På tider og steder hvor der er rigelig plads er parkeringen ikke noget problem, hverken for bilejerne eller for samfundet i øvrigt. Der hvor problemerne opstår er på steder hvor pladsen er knap. Her er det ikke alene et spørgsmål om bilisternes kamp om parkeringspladserne, men også spørgsmålet om hvad den begrænsede plads i byen skal bruges til. I mange byer ligger store parkeringsarealer på meget centrale grunde. Det er en dyr udnyttelse af grundene og områderne opleves som døde og utrygge om natten, og skaber dårlige rammer om et attraktivt byliv.

I mange byer foregår en meget ophedet debat om parkeringsforholdene. Parkeringsforholdene ved boliger, arbejdspladser, butikker og institutioner angår alle - både bilister og ikke bilister. Arbejdsgiver og de handelsdrivende er interesserede i velbeliggende og rigelige parkeringsvolumener for at kunne tiltrække ansatte og kunder. Beboerne i byerne er på den ene side interesserede i gode parkeringsforhold til deres egen bil, men er samtidig ikke interesserede i støj- og miljøbelastning fra andres biler. Kunderne er interesserede i at der er en parkeringsplads tæt på deres mål, men når de først har stillet bilen prioriteres bilfrie indkøbsmiljøer, der giver mulighed for gågader og godt byliv, højt. Parkering er derfor et tema som hyppigt ender på politikernes bord med ønsker der trækker i mange forskellige retninger.

Selv om kun få kommuner har udarbejdet en egentlig parkeringspolitik findes der i de kommunale planer tiltag rettet mod at regulere parkeringsforholdene i byen. Og parkeringsreguleringen indgår i en kompleks sammenhæng med andre politikområder i kommunen. Parkeringsforholdene påvirker sammen med en række andre forhold, f.eks. lokalisering valg der påvirker transportefterspørgslen som igen påvirker transportomkostningerne. Parkering kan altså påvirke byudviklingen på forskellige måder:

- Ændringer i parkeringsudbud (antal og pris) påvirker trafikken (transportmiddelvalg, rejsetidspunkt og evt. destination).
- Parkering optager areal, og ændringer i parkeringsarealet har betydning for hvordan andre byfunktioner kan udvikle sig.
- Ændringer i parkeringsforholdene påvirker opfattelsen af hvor attraktivt et område er som igen påvirker hvor virksomheder og andre lokaliserer deres aktiviteter. Det virker igen ind på den økonomiske og demografiske vækst i et område.
- Parkering kan i sig selv være en økonomisk aktivitet.
- Parkeringspladser er dyre at etablere. Penge der kunne være brugt til andre byrelaterede formål.

I de større byer hvor der er kamp om pladsen er der de sidste 20 år opnået en vis accept af parkeringsregulering og restriktioner, både blandt politikere og befolkning. I denne periode er pladser og gader i bymidter blevet omdannet fra parkeringspladser til torve med plads til byliv. Accepten af at regulere det offentlige parkeringsudbud betyder ikke at reguleringen er uproblematisk. Da Københavns Kommune i sommeren 2000 indførte nye parkeringsregler i brokvarterene, var formålet at begrænse pendlingstrafikken som led i en samlet plan om at bremse stigningen i byens biltrafik. Det er første gang i Danmark at parkeringspolitikken blev

brugt som et generelt reguleringsinstrument til at dæmpe biltrafikken. Ordningen skabte en voldsom debat, der nu snart to år senere ikke har fundet sin endelige afslutning.

Selv om den teoretiske accept af kommunal parkeringsregulering er til stede, er det ikke mange kommuner der har taget fat på at formulere en parkeringspolitik. Årsagerne kan være mange:

- En manglende parkeringspolitik kan være et udtryk for et bevidst valg, ganske enkelt fordi det er for svært at få de forskellige målsætninger for byen til at mødes indenfor en samlet parkeringspolitik. Parkeringspolitikken bliver derfor det muliges kunst, stykket sammen af konsekvenserne af den øvrige planlægning.
- Politisk uvilje mod at gennemføre en regulering fordi man forventer modstand, ikke mindst fra handelsstandsforeningerne.
- Manglende viden om hvordan forskellige parkeringstiltag kan etableres, og hvilken effekt de vil have.
- Vanskeligheder med at tolke og anvende de eksisterende lovgivningsmæssige rammer.
- Og sidst men ikke mindst: Der er ikke store problemer med parkering. Mange kommuner har meget begrænsede trængselsproblemer og plads nok - endnu.

Årsagerne til at regulere parkeringsudbuddet kan samles i fire overordnede målsætninger: Nogle der har at gøre med at få trafikken til at glide (f.eks. at sikre en høj fremkommelighed og trafiksikkerhed), nogle der tager udgangspunkt i byens liv (f.eks. at sikre plads til nye boliger i byen eller et godt handelsliv), nogle der knytter an til at begrænse miljøbelastningen i byen (f.eks. ved at begrænse biltrafikken og sikre et bedre byliv) og nogle økonomiske målsætninger (flere indtægter til kommunen). De forskellige delmålsætninger kan i forskellig grad sikres gennem forskellige virkemidler der kan regulere omfanget, brugen og udnyttelsen af parkeringspladserne i byen. Men det er et kompliceret samspil. De tiltag der fremmer opfyldelsen af én målsætning kan have en negativ effekt på opfyldelsen af en anden målsætning.

Overordnet målsætning	Delmålsætning	Implementeres f.eks. gennem
Trafikrelaterede målsætninger	Høj fremkommelighed Høj trafiksikkerhed	Fjerne kantstensparkering Placering af parkeringspladser
Byrelaterede målsætninger	Bedre bymiljø Flere boliger i byen Styrke handel	Tid- og betalingsparkering Lokaliseringspolitik Fjerne parkeringspladser
Miljømålsætninger	Øge cykel og kollektiv andelene Begrænse biltrafikken Styre rutevalget Begrænse arealforbruget til parkering	Tids- og betalingsparkering Reducere virksomhedsparkering Informationssystemer Parkeringsfonde
Økonomiske målsætninger	Flere indtægter	Afgiftsbelagt parkering Kontrol

Figur 1.1 Målsætninger, delmålsætninger og virkemidler i relation til parkering

For at få en dybere forståelse for diskussionen om parkering, er der gennemført interviews med politikere, embedsmænd og interesseorganisationer i fire kommuner. Selvom de udvalgte byer er meget forskellige af størrelse, udformning og historie, er der mange fællestræk i debatten om parkering og hvordan en mulig regulering af parkeringsforholdene kan understøtte

eller modvirke opfyldelsen af målsætninger for fremtiden. Særligt tydeligt kommer konflikten til udtryk når det handler om at opføre flere boliger i byen. Boligbyggeri i bycentret er attraktivt for at sikre en levende by, kunder i butikkerne og skatteindtægter til kommunen. Men boligbyggeriet øger presset på parkering, og boligerne kan ofte kun placeres på grunde der i dag bruges til parkering.

Fælles for eksempelbyerne er at der ikke politisk er foretaget en debat om hvilke værdier der skal være styrende for udviklingen af byen. Og slet ikke hvordan de påvirker behovet for parkering. Selvom parkeringspolitik ikke er hovedtemaet i en politisk debat i byerne, spiller parkeringsspørgsmål på forskellig vis ind i alle målsætninger for midtbyen. Helt grundlæggende problemstillinger som: Hvor mange parkeringspladser er der brug for? Hvad er "nok"? Hvor skal pladserne ligge (centrale eller decentrale parkeringspladser)? Hvilke grupper af bilister skal prioriteres (kunder, beboere eller pendlere)? Og hvem skal betale for flere pladser (byherre, kommunen, eller kunderne) behandles ikke stringent. Heller ikke konsekvenserne af de parkeringsreguleringer der er etableret, eller findes eksplicit eller implicit i planerne, diskuteres.

Dette afspejler sig også i den faktiske brug af parkeringsreguleringen. Mens flere kommuner anvender tidsbegrænsninger på centralt beliggende parkeringspladser, anvendes de mere restriktive parkeringsordninger som betalingsparkering, licenser eller brug af maksimumsnormer i forbindelse med nybyggeri stort set ikke. Alene diskussionen om sådanne mere restriktive virkemidler kan sætte sindene i kog. Selv om de mere traditionelle virkemidler tilsyneladende støder på modstand i kommunerne, viste interviewrunden en interesse for at tage fat i en række nye reguleringsmetoder. Parkér og Rejs-anlæg, der kan sikre en aflastning af bymidten, er et eksempel på et nyt virkemiddel der bliver omtalt positivt i de fire udvalgte kommuner. Transportplaner for virksomheder er et andet eksempel. Ingen af de konkrete kommuner samarbejder med virksomheder, men både forvaltning og politikere var meget positive overfor at støtte lokale virksomheder der vil tage fat i at udarbejde transporthandlingsplaner.

Årsagen til at parkeringsregulering anvendes i så begrænset omfang som det er tilfældet kan findes i flere forhold. Helt primært udgør parkering endnu ikke det helt store problem i de mellemstore og mindre kommuner. Vil kommunerne imidlertid realisere planerne om mere boligbyggeri, sikre omsætningen i butikkerne og bliver trafikken ved med at vokse, vil presset på parkeringspladserne stige. Samtidig udtrykker flere kommuner en usikkerhed overfor effekten af forskellige tiltag. Og ikke mindst finder kommunerne de lovgivningsmæssige muligheder for at indføre dem uklare.

Reguleringen af parkering findes i fire forskellige lovkomplekser. Gennem planloven kan kommunerne udlægge arealer til parkering. Gennem byggeloven reguleres antallet af parkeringspladser i forbindelse med nybyggeri eller byomdannelse. Gennem færdselsloven kan anvendelsen af vejarealet reguleres, bl.a. gennem regler for standsning og parkering. Og gennem vejlovene hjemles adgang til at opkræve afgifter og fastsætte parkeringsrestriktioner. Lovgivningen er ikke entydig hvilket den verserende debat om licensordningen i Københavns brokvarterer er et tydeligt eksempel på. Usikkerheden om fortolkningen af lovkomplekserne kan afholde kommuner fra at udnytte de muligheder de har for at regulere parkeringsudbuddet. Det taler for at reguleringen af parkeringsforholdene med fordel kunne samles i en klarere og mere entydig lovgivning.

Erfaringerne fra de byer i ind- og udland der har indført restriktioner på parkeringsudbuddet viser at regulering af parkeringsforholdene påvirker detailhandelsstrukturen, transportmiddelvalget, trafikmængderne til områderne samt hvem der benytter parkeringspladserne og hvornår. Det er vanskeligt præcist at opgøre effekten af de enkelte virkemidler. Både fordi virkemidlerne sjældent introduceres alene, men også fordi de lokale forhold har meget stor betydning for effekten. I rapporten beskrives de enkelte virkemidler ligesom effekten på forskellige trafikantgrupper, samt hvordan de indvirker på opfyldelsen af forskellige målsætninger for midtbyernes fremtid er diskuteret i flere detaljer.

Tidsrestriktioner og afgiftsbelagt parkering er de virkemidler flest kommuner benytter sig af. Begge virkemidler regulerer hvilke trafikgrupper der bruger pladserne. Kunder, erhvervs-kunderne og byens gæster får lettere ved at finde parkeringspladser mens pendleres og beboeres parkeringsmuligheder begrænses. Det betyder at fremkommeligheden i myldretiden øges mens trafikken udenfor myldretiden stiger fordi omsætningen på pladserne er høj. Denne type restriktioner kan være med til at sikre et godt handelsliv i kommunerne hvis ikke afgifterne sættes så højt at kunderne vælger at handle andre steder (f.eks. i storcentre uden for midtbyen). Afgiftsbelagt parkering kan også være en lukrativ forretning for kommunen.

Reserverede parkeringspladser (private pladser) begrænser kommunernes muligheder for at regulere trafikken gennem parkeringsrestriktioner. Kommunerne har generelt et meget dårligt overblik over omfanget af reserverede pladser i midtbyen, men undersøgelser tyder på at de udgør op mod halvdelen af parkeringsudbuddet i midtbyerne. Kommunerne har meget begrænsede muligheder for at regulere brugen af de reserverede pladser. Nedlægges eller omdannes disse pladser til offentligt tilgængelige pladser (gennem f.eks. at omfatte dem af tids- eller betalingsrestriktioner) vil det betyde et fald i myldretidstrafikken. Men kan meget vel resultere i en stigning i trafikken over døgnet fordi omsætningen er større på de offentligt tilgængelige pladser.

I forbindelse med nybygning eller byomdannelse kan *lokaliseringspolitik, maximumsnormer, dobbelt anvendelse af parkeringspladser og parkeringsfonde* være effektive virkemidler til at påvirke transportmiddelvalget, begrænse trafikudviklingen, øge fremkommeligheden og trafiksikkerheden, samt begrænse arealforbruget til parkering. Fordi virkemidlerne kun har effekt i forbindelse med nybyggeri eller omdannelse, vil effekterne kun slå meget langsom igennem i etablerede byområder.

Parkeringsinformationssystemer er et populært, men omkostningsfuldt virkemiddel der næppe har stor effekt som reguleringsmiddel. Det er kun de bilister der ikke regelmæssigt kommer i byen der har glæde af systemerne. Informationssystemerne forudsætter en vis volumen i antallet af pladser på det enkelte parkeringsanlæg, og en indirekte fordel af informationssystemet kan derfor være at pladserne samles så arealforbruget til parkering begrænses, og der bliver ryddet op i kanstensparkering og småanlæg.

Parkér & Rejs anlæg udenfor byerne har ikke i sig selv den store effekt på trafikken i bymidterne. Men kombineret med skrappe parkeringsrestriktioner i bymidterne, viser udenlandske erfaringer stor effekt.

Virksomhedsparkering og transporthandlingsplaner er relativt udforskede virkemidler i Danmark der anvendes i f.eks. Holland, Sverige, England og USA hvor lovgivning støtter op omkring myndighedernes muligheder for at pålægge virksomheder at udarbejde planer for

hvordan trafikken til og fra virksomhederne kan begrænses. Transporthandlingsplaner kan omfattet både pendler- og godstrafikken. Begrænsning af parkeringsudbuddet ved arbejdspladserne og transporthandlingsplaner for virksomheder har den effekt at færre benytter bil til og fra arbejde. Effekten på trafikudviklingen vil være begrænset fordi tiltagene alene regulerer på bolig/arbejdsrejsen der kun udgør omkring en tredjedel af de kørte kilometre i bil.

Selvom parkeringstiltag er et veletableret virkemiddel kommunerne kan anvende til at løse trafikale problemer udnyttes denne mulighed i meget ringe omfang. Forskellige ministerier er over de sidste 10 år kommet med anbefalinger til kommunerne om at anvende de muligheder der ligger i reguleringen af parkeringen. Og selvom anbefalingerne måske ikke er mange er de ret klare. De centrale ministerier peger igen og igen på parkeringstiltag som et effektivt virkemiddel overfor trafikens miljøproblemer, og behovet for at kunne regulere de private (reserverede) parkeringspladser i byerne.

Chapter 1

Summary

Cars stand still most of their life. 23 hours a day the car users need an area nearby to park the car. At times and places where there is adequately room, parking is not a problem neither for the car owners nor for the community as such. The problems arise when space is scarce. The issue here is not merely the drivers' struggle for parking spaces, but also an issue of what the limited space in the city should be used for. In many cities large parking areas are situated on very central sites. This is an expensive utilisation of the sites and the areas are seen as insecure and lifeless at night and create poor settings for an attractive urban life.

In many cities the parking conditions are subject to a heated debate. Parking conditions near houses, work places, shops and institutions are everybody's concern – both drivers and non-drivers. Employers and businesses are interested in well-situated and ample parking volumes to be able to attract employees and customers. On one hand the city-dwellers are interested in good parking conditions for their own car, but at the same time they are not interested in the noise and environmental impact of other people's cars. The customers want to be able to park close to their destination, but when they have parked the car, they give high priority to a car-free shopping environment, which enable pedestrian streets and a good urban life. Parking is therefore an issue, which very often ends up on the politicians' table.

Even though only few local authorities have prepared an actual parking policy, local planning includes measures to regulate parking conditions in the city. And parking regulation is connected to other policy areas of the local authorities in a complex way. Along with a number of other circumstances parking conditions affect the choice of location which affects transport demands which in turn affect transport costs. Thus, parking and parking policy affects urban development in different ways:

- Changes in parking supply (number and price) affect traffic (choice of means of transport, time of departure and perhaps destination).
- Parking takes up space, and changes in the parking areas influence how other urban functions can develop.
- Changes in parking conditions affect the notion of how attractive an area is which in turn affects where companies and others locate their activities. This again affects the economic and demographic growth of an area.
- Parking in it self can be a commercial activity.
- Parking spaces are expensive to establish. Money which could have been spent on other city related purposes.

In the larger cities where the struggle for space exists, both politicians and the inhabitants have over the past 20 years accepted parking regulation and restrictions to a certain degree. During this period squares and streets in city centres has been transformed from car parks into market squares with room for urban life. The acceptance of the regulation of the public parking supply does not mean that the regulation is unproblematic. When the local authority of Copenhagen in the summer of 2000 introduced new parking rules in the parts of Copenhagen surrounding the city centre, the purpose was to reduce commuting traffic as part of an overall plan to curb the increase in city car traffic. For the first time in Denmark parking policy was

used as a general regulation instrument to dampen car traffic. The scheme created a heated debate for which the closing remarks have not yet been made even almost two years later.

Even though there is a theoretical acceptance of the parking restrictions, only few local authorities have begun to formulate a parking policy. The reasons can be many:

- A lack of a parking policy may reflect a deliberate choice which simply owes to the fact that it is too difficult to make different objectives for the city meet within a co-ordinated parking policy. Parking policy is therefore made on the basis of the consequences of other city planning.
- Political unwillingness to introduce a regulation because opposition is expected not least from the trade associations.
- Lacking knowledge on how different parking measures can be established and what effect they may have.
- Difficulties in the interpretation and use of the existing statutory framework.
- And last but not least: Parking is not a great problem yet. Many municipalities have very limited congestion problems and – still – sufficient space in city centres.

The reasons for regulating the parking supply can be grouped in four general objectives: Some which have to do with making traffic run smoothly (e.g. ensure highly passable roads and streets as well as traffic safety), some which deals with urban life (e.g. secure space for new housing units in the city or good trading possibilities), some which are tied to the limitation of the environmental impact in the city (e.g. by limiting car traffic and ensure a better urban life) and some which concerns economic objectives (increased revenue for the local authorities). The different sub-objectives can to varied degrees be ensured by different means, which regulates the extent, use and utilisation of parking spaces in the city. But it is a complex interaction. The measures, which stimulate fulfilment of one objective, can have a negative effect on the fulfilment of another objective.

General objective	Subobjective	Implemented through e.g.
Traffic related objectives	Highly passable roads and streets High traffic safety	Remove kerbside parking Location of car parks
City related objectives	Better urban environment More housing units in the city Enhance trading	Time restrictions Pay and Display parking Localisation policy
Environmental objectives	Increase share of bicycles and public transportation Limit car traffic Control choice of route Limit area consumption for parking	Time-limited and Pay and Display parking Reduce company parking spaces Parking funds Reference systems
Economic objectives	Increased revenue	Dutiable parking Control

Figure 1.1 Objectives, sub-objectives and means in relation to parking

To get a deeper understanding of the debate on parking, interviews have been carried out with politicians, public officers and interest organisations in four municipalities. Even though the cities chosen differ in size, structure and history there are many similarities in the debate re-

garding parking and how a possible regulation of the parking conditions can support or counteract the fulfilment of objectives for the future. The conflict becomes particularly evident when it concerns the building of more housing units in the city. Housing construction in the city centre is desirable in order to ensure a lively city, customers in the shops and tax revenues for the local authorities. However, the housing construction increases the pressure on parking and the housing units can often only be located on sites which are today used for parking.

A common feature of the four cities is that the politicians have not raised a debate about which values should govern the development of the city and, furthermore, how these values influence the need for parking. Even though parking policy is not the main issue of the political debates in the cities, parking issues interact in various ways with all objectives for the city centre. Absolutely basic issues are not treated stringently: How many car parks do we need? How many is "sufficient"? Where should the car parks be located (central or decentralised car parks)? What group of car drivers should be prioritised (customers, dwellers or commuters)? And who is to pay for more car parks (developer, the local authorities or the customers)? Nor are the consequences of the parking regulations, which exist or are included in the plans being debated.

This is also reflected in the actual use of parking regulation. Several municipalities use time limitation on centrally situated car parks, whereas the more restrictive parking schemes such as Pay and Display parking, permits or use of maximum quotas in new constructions are practically not used. The debate alone regarding such restrictive means may cause a stir. Even though the more traditional means apparently will be contested in the municipalities, the interviews showed an interest in introducing a number of new regulation methods. Park and Ride, which can relieve the city centre, is an example of a new measure which is referred to in positive terms in the four chosen municipalities. Transportation plans for companies are another example. None of the local authorities in these municipalities co-operate with companies, but both administration and politicians were very positive towards supporting local companies who will initiate transportation plans of action.

There are several reasons as to why parking regulation is used to such a limited extent, as is the case. Primarily parking does not yet form a great problem in the medium sized and smaller municipalities. However, if the local authorities want to realise plans for more housing construction, ensure sales in the shops and if the traffic continues to grow, the pressure on car parks will continue to rise. At the same time several local authorities express uncertainty as to the effect of different measures. And not least, the local authorities find the legislation to introduce these measures unclear.

The regulation of parking is found in four different bodies of laws. Local authorities can zone areas for parking by means of the Danish Planning Act the local. The number of parking spaces in connection with new construction or city reshaping is regulated through the Danish Building Act. By means of the Danish Road Traffic Act the utilisation of the road area is regulated, e.g. by rules for stopping and parking. And by means of the acts governing public road construction authority is given to charge fees and determine parking restrictions. The legislation is not unambiguous which the current debate regarding the permit scheme in the parts of Copenhagen surrounding the city centre is a clear example of. The uncertainty regarding the interpretation of the bodies of laws can prevent the local authorities from utilising the possibilities they have for regulating the parking supply. This seems to indicate that the

regulation of the parking conditions could be gathered in a clearer and more unambiguous legislation.

Experience from domestic and foreign cities which have introduced restrictions in parking supply shows that this affects the retail trade structure, choice of means of transport, traffic volumes to the areas as well as who uses the parking spaces and when. It is difficult to assess the exact effect of each measure. Both because the measures are rarely introduced on their own, but also because the local conditions are of great importance for the effect. In the report each measure is described as well as the effect on different user groups and their affect on the fulfilment of different objectives for the future of the city centres is discussed in detail.

Time restrictions and dutiable parking are measures which most local authorities use. Both measures regulate who uses the spaces. Customers, business customers and the city's visitors can easily find parking spaces whereas commuters' and dwellers' parking possibilities are limited. This means that during rush hours the roads and streets are more passable whereas the traffic outside rush hours will increase as the turnover of the parking spaces is high. This type of restriction can support business in the municipalities provided that the fees are not so high that the customers choose to go elsewhere to shop (e.g. shopping centres outside the city centre). Dutiable parking can also be a profitable business for the local authorities.

Reserved parking spaces (private spaces) limit the local authorities' possibilities to regulate the traffic by means of parking restrictions. The local authorities generally have a very poor overview of the extent of reserved spaces in the city centre, but surveys suggest that they amount to almost half of the parking spaces in the city centre. The local authorities have very limited means to regulate the use of the reserved spaces. If these spaces are shredded or transformed to public spaces (e.g. by including them in time or payment restrictions), it would mean a fall in traffic during rush hours. But it might very well result in an increase in the traffic over the day because the turnover is larger on the public spaces.

In connection with new construction or city reshaping, *localisation policy, maximum quotas, double use of parking spaces and parking funds* can be effective measures to influence the choice of means of transportation, limit the traffic development, increase the number of passable roads and streets as well as traffic safety. And minimise the land use for parking purposes. As the measures only have effect in connection with new construction or reshaping, it will take a while before the effects can be seen in the established urban areas.

Parking reference systems are a popular, but costly means which will hardly be effective as a regulation measure. It is only the car drivers who do not regularly drive into the city who will benefit from the systems. The reference systems presuppose a certain number of spaces in each car park, and an indirect advantage of the reference system might therefore be that the spaces are gathered so that the area consumption for parking is limited and the number of kerbside parking and small car parks are decimated.

Park & Ride car parks outside the cities do not alone have a great effect on the traffic in the city centres. But combined with strict parking restrictions in the city centres, they have a great effect according to experience abroad.

Company parking spaces and transportation action plans are relatively unexplored measures in Denmark, which are more commonly used in e.g. Holland, Sweden, Great Britain and the

USA. In most of these countries legislation supports the authorities' possibilities to order companies to prepare plans for how traffic to and from the companies can be limited. Transportation action plans can include both commuting and freight traffic. Limitation of the parking supply near the work places and transportation action plans for companies have the effect that fewer use their car to and from work. The effect on traffic growth will be limited because the measures only regulate home/work journey which amounts to a third of the kilometres driven in car.

Even though parking measures are a well-established means which the local authorities can make use of to solve traffic problems, this possibility is only used to a very small extent. Over the past 10 years different ministries have recommended that local authorities use the possible means with which to regulate parking. And even though the recommendations are not multiple, they are quite clear. Time and time again the central ministries point at parking measures as an effective means to solve the environmental problems arising from traffic and at the need to regulate the private (reserved) parking spaces in the cities.

Kapitel 2

Visioner for byen

En rundspørge blandt en række mindre kommuner viser at baggrunden for at indføre parkeringstiltag skal findes i mange forskellige målsætninger. I mange tilfælde er der ikke formuleret konkrete mål som parkeringstiltagene skal hjælpe med at opfylde, og hvis der er, er de ofte umiddelbart modstridende. En typisk målsætning er at sikre en ”god og levende by” - forstået som en by med et godt handelsliv - man samtidig ligger det i målsætningen om en ”god by” at der skal være mindre trafik i byen. De bagvedliggende delmålsætninger omkring ”den gode by” peger på to helt forskellige virkemidler: Et større parkeringsudbud centralt i byen fremmer tilgængeligheden til bymidten og kan fremme handlen, men er i modsætning til målsætninger hvor parkeringstiltag indgår som restriktive virkemidler som at mindske væksten i trafikken. Konflikter mellem motiverne berøres sjældent i planerne. Og ofte er målsætningerne ikke sammenfattet, men findes i mange forskellige planer (midtbyplaner, erhvervsplaner, kommuneplaner, trafik- og miljøhandlingsplaner og parkeringsplaner). Det resulterer også i at den regulering der findes, let kan komme til at virke tilfældig. Og i nogle tilfælde virke i direkte modstrid med opfyldelsen af andre målsætninger for byen.

I det følgende kapitel diskuteres en række af de målsætninger der er set formuleret i kommunale planer, og hvordan de kan forfølges gennem forskellige parkeringstiltag. Ligeledes diskuteres hvilke grupper af trafikanter man kan regulere gennem parkeringspolitikken. Derfor er det også nødvendigt at diskutere hvilke krav de forskellige trafikant grupper stiller til parkeringsdækningen og hvordan disse krav spiller ind i udformningen af politikken.

2.1 Målsætninger bag parkeringstiltag

Forudsætningen for at vedtage og gennemføre en målrettet parkeringspolitik er at parkeringstiltagene sættes ind i en større planmæssig sammenhæng. Og at der føres en politisk debat om hvilke mål man vil forfølge og hvilke delmålsætninger der skal ligge bag politikken. Sker dette ikke, vil parkeringspolitikken blot blive en kortsigtet forvaltningsopgave for en ren driftsorganisation. Parkeringspolitik er ofte udtryk for det muliges kunst, hvor parkeringspolitikken bliver til mellem forskellige interesser og konkurrerende politikområder. I nogle tilfælde kan en manglende parkeringspolitik være et udtryk for et bevist valg, ganske enkelt fordi det er meget vanskeligt indenfor en samlet parkeringspolitik at få de forskellige målsætninger til at mødes.

Skematisk falder målsætningerne med en trafikpolitik i fire hovedgrupper som angivet i nedenstående figur. De forskellige målsætninger kan realiseres gennem tiltag motiveret gennem forskellige delmålsætninger, hvor de forskellige konkrete virkemidler kan støtte op om forskellige, og forskellig rettede delmålsætninger. I nogen tilfælde støtter de op om opfyldelsen af flere målsætninger, og i nogen tilfælde vil virkemidler der fremmer én målsætning virke negativt på opfyldelsen af en anden målsætning.

Parkeringstiltag kan anvendes til at styre trafikken, men de anvendes oftest i kombination med andre virkemidler som f.eks. ensretninger, gågader eller omfartsveje. Det er heller ikke alle typer trafik der kan styres gennem parkeringstiltag. F.eks. kan den gennemkørende trafik, der ofte opleves som et stort problem i byerne, ikke styres gennem parkeringstiltag. Ligesom for-

skellige typer parkeringstiltag kun kan regulere bestemte typer trafik. F.eks. virker parkeringsafgifter afskrækkende på pendlingsparkering, men øger andelen af kunder og besøgende der benytter parkeringspladserne, og dermed øges andelen af bilister med indkøb og besøg som ærinde.

Overordnet målsætning	Delmålsætning	Implementeres f.eks. gennem
Trafikrelaterede målsætninger	Høj fremkommelighed Høj trafiksikkerhed	Fjerne kantstensparkering Placering af parkeringspladser
Byrelaterede målsætninger	Bedre bymiljø Flere boliger i byen Styrke handel	Tid- og betalingsparkering Lokaliseringspolitik Fjerne parkeringspladser
Miljømålsætninger	Øge cykel og kollektiv andelene Begrænse biltrafikken Styre rutevalget Begrænse arealforbruget til parkering	Tids- og betalingsparkering Reducere virksomhedsparkering Informationssystemer Parkeringsfonde
Økonomiske målsætninger	Flere indtægter	Afgiftsbelagt parkering Kontrol

Figur 2.1 Målsætninger, delmålsætninger og virkemidler i relation til parkering

2.1.1 Trafikrelaterede målsætninger

De trafikrelaterede målsætninger knytter sig til ønsket om at sikre en høj fremkommelighed og en glidende trafikafvikling. Ofte sættes dette lig en høj biltilgængelighed og –fremkommelighed. Men også fremkommelighed for cykler, fodgængere og kollektiv trafik kan være i fokus. Fordi arealerne i byen er begrænsede, kan der opstå konflikter hvis man vil sikre høj fremkommelighed for enkelte transportformer fordi det ofte må blive på bekostning af andre transportformers fremkommelighed. Eller på bekostning af andre byformål som bilfrie torve og pladser.

Høj fremkommelighed

På udvalgte strækninger i byen kan der være behov for at sikre en høj fremkommelighed. Det er typisk på omfarts- eller ringgader. Ofte kan det kun sikres på bekostning af andre formål, f.eks. ved at indskrænke fortove og cykelstier og fjerne eller begrænse kantstensparkering. Høj fremkommelighed for fodgængere, cyklister og kollektivbrugere vil ofte være på bekostning af biltilgængeligheden fordi det forudsætter en reduktion af gadearealet og gadeparkeringen eller inddragelse af kørebaner til busbaner. Det kan også skabe konflikter med de forretningsdrivende der kan være afhængig af parkeringspladser lige foran butikken. Parkerings-tiltag som få, centrale og store parkeringspladser med gode tilkørselsforhold kan være et middel til at styre trafikflowet gennem byen.

Parkering og myldretid

På de mest trafikerede indfaldsveje til København er det ikke tilladt at parkere i myldretiden. Men på andre gader er der forskellige parkeringsforbud i de to retninger. Typisk er det ikke tilladt at parkere i retning mod byen i morgenmyldretiden og omvendt i eftermiddagsmyldretiden. Derved sikres en høj fremkommelighed i de timer hvor presset er størst – og samtidig gives mulighed for parkering.

Kilde : Københavns Kommune, October 2001 ”Parking Policy Measures in Copenhagen”

Høj trafiksikkerhed

Trafiksikkerhed er traditionelt højt prioriteret i kommunerne, men kobles sjældent direkte til parkeringstiltag i de kommunale planer. Færdselslovgivningen tillader vejmyndigheden i samarbejde med politiet at indføre parkeringsrestriktioner af hensyn til trafiksikkerheden. F.eks. at nedlægge parkeringspladser eller forbyde parkering og standsning.

Cykelstier øger cyklisters sikkerhed. Anlæg af cykelstier kan betyde at kantstensparkering må nedlægges, bil-vejarealer må indskrænkes eller fortove og pladser inddrages. Parkerede biler kan også udgøre en sikkerheds risiko for cyklister, specielt hvis oversigtsforholdene er dårlige.

4.1.2 Byrelaterede målsætninger

En styrkelse af bycentret står højt i mange kommuners bevidsthed. De byrelaterede målsætninger handler ofte om æstetik og byliv. Målet er at sikre en god og livlig by med flere boliger, et godt handelsliv og attraktive torve og pladser. Der kan let opstå konflikter mellem disse delmålsætninger, specielt når det handler om parkeringspladser. Både hvad angår antallet, placering og hvem der skal have prioritet til de pladser der findes.

Bedre byliv

Parkerede biler danner som udgangspunkt ikke en attraktiv ramme om et godt byliv. Parkerede biler langs kantstenen giver et rodet gadebillede, dominerer gaderummet og skæmmer arkitekturen. Parkerede biler på torve og pladser forhindrer at de kan fungerer som oaser i byen – et afbræk fra den tætte by. Og at pladser og gader kan bruges til ophold, afslapning, leg, uden-dørservering og andre aktiviteter. Samtidig kan parkeringspladser være en forudsætning for at der er mennesker til at nyde byen. Mange kommuner vælger også at friholde centrale pladser til særlige arrangementer som torvedage, byfester m.v., men at benytte dem til parkeringsarealer til hverdag. Flere kommuner forsøger at begrænse kantstensparkeringen i boligområder for at skabe plads til det nære byliv. Det giver imidlertid problemer i forhold til beboerne der kan få svært ved at finde parkeringspladser tæt på deres bopæl.

Flere boliger i byen

En stærk og livlig by sættes ofte lig med en høj tilgængelighed, og er primært fokuseret omkring en høj bil tilgængelighed der skal sikre at kunder og besøgende fra oplandet vælger at handle eller være turister i byen. Men ønsket om et stærkt bycentrum er også knyttet op til flere boliger i bymidten så man undgår spøgelsesbyer efter mørkets frembrud. Og til at bevare historiske bykerner. Flere boliger i byen kræver også flere parkeringspladser og skaber konflikter om brugen af de offentlige pladser med bilister der har ærinde i byen. Flere boliger i bymidten kan også betyde et øget pres på vejene i myldretiden.

2 biler pr. bolig ?

Opføres en tre-etagers boligbebyggelse med seks lejligheder, og forudsættes det at hver familie har to biler, er der brug for næsten 100 meter kantsten til parkering. Eller fire til fem gange mere kantsten end der er til rådighed foran huset. Skal det samme antal parkeringspladser etableres på en separat parkeringsplads, vil det optage mere areal end selve husets grundareal, nemlig næsten 300 m². Areal der ellers ville kunne bruges til gårdhaver og legepladser.

Handel og parkering

Der er ikke meget dokumentation for at butikker med mere trafik og flere parkeringspladser klarer sig bedre end byer med mindre trafik og færre parkeringspladser. Men parkeringsudbuddet har indflydelse på hvilke butikker der vil være i området og kan være med til forcere en strukturudvikling. Butikker der er afhængige af parkeringspladser i nærheden, som hårde hvidevare butikker, har det sværere hvis det nære udbud begrænses mens tøjbutikker og livsstilsbutikker ikke bliver påvirket. Denne type butikker kan tværtimod opnå en forbedret indtjening.

Kilde: Transportrådet og Miljøministeriet, juni 1997 "Trafik og erhverv i danske bymidter"

Styrke handlen i bymidten

Mange mindre kommuner oplever en stærk konkurrence fra nabobyer og nabokommuner. Ligesom konkurrencen med de (ofte lokale) eksterne centre er hård. Derfor sættes der lighedstegn mellem en høj biltilgængelighed med mange parkeringspladser og et stærkt handelsliv. Som stærke modstandere af parkeringsrestriktioner har man meget ofte de handelsdrivende og deres organisationer. De ser indskrænkninger i parkeringsmuligheder som en indsnævring af deres indtjeningmuligheder. Og at området kan blive mindre attraktivt for lokalisering af nye virksomheder eller butikker.

2.1.3 Miljømålsætninger

Miljømålsætningerne tager udgangspunkt i et ønske om at reducere de miljømæssige gener virkningerne fra trafikken. Det kan gøres ved at lede den eksisterende trafik ad veje eller områder hvor den ikke generer så mange mennesker. Eller ved at påvirke besøgende og beboere til at vælge mindre forurenende transportmidler som cykel, gang eller kollektiv trafik. Parkeringsiltag skal være med til at understøtte begge disse mål.

Øge cykel og kollektiv andelene

Mange kommuner har målsætninger om at øge cykel- og gangtrafikken i bymidten på bekostning af biltrafikken. Parkeringsiltag kan være med til at ændre valg af transportmiddel for byens brugere. F.eks. vil en begrænsning af mulighederne for at langtidsparkere i bycentre

Parkér & Rejs i Oxford

P&R er blevet en succes i Oxford (England) og et eksempel på hvordan en restriktiv parkeringspolitik kan være med til at ændre transportmiddelvalget for pendlere og turister. I en ring rundt om byen ligger fire store P&R pladser hvorfra der afgår busser hver 10. minut mod centrum. Biltrafikken i byen er i dag på samme niveau som i 1985 og bustrafikken er steget med 80%. Dette er opnået gennem en langsigtet strategi med skrappe parkeringsrestriktioner, høje parkeringstakster og konsekvent busprioritering.

Kilde: HUR, "Ligeud", år 2001

tvinge pendlere til at anvende andre transportmidler. Etablering af decentralt placerede parkeringspladser langs kollektive trafikakser kombineret med høje parkeringsafgifter kan også være med til at lede pendlere og kunder over i den kollektive trafik. Også bedre faciliteter til cyklister kan være med til at ændre transportmiddelvalget. Det gælder både sikrere cykelveje og bedre parkeringsfaciliteter.

Begræns biltrafikken

Selv om kun få kommuner har formuleret målsætninger om at mindske trafikken, har mange formuleret ønsker om at

dæmpe den gennemkørende trafik i bymidten. Det kan være vanskeligt at styre den gennemkørende trafik alene gennem parkeringstiltag. Men er ønsket at påvirke biltrafikken til og fra

de centrale dele af byen, kan parkeringspolitikken bruges. For det første kan man regulere det totale udbud af pladser. For det andet kan man regulere pladsernes lokalisering. Dette omfatter forbud mod at parkere i visse områder samt regulering af bilisternes valg af vej til pladserne (f.eks. gennem parkeringsinformationssystemer). Og for det tredje kan man regulere benyttelsen af pladserne gennem indførelse af tidsrestriktioner, parkeringsafgifter og særordninger. Tiltag som gågader har bredt sig til mange af de mindre byer og vil have en effekt på udviklingen af biltrafikken lokalt.

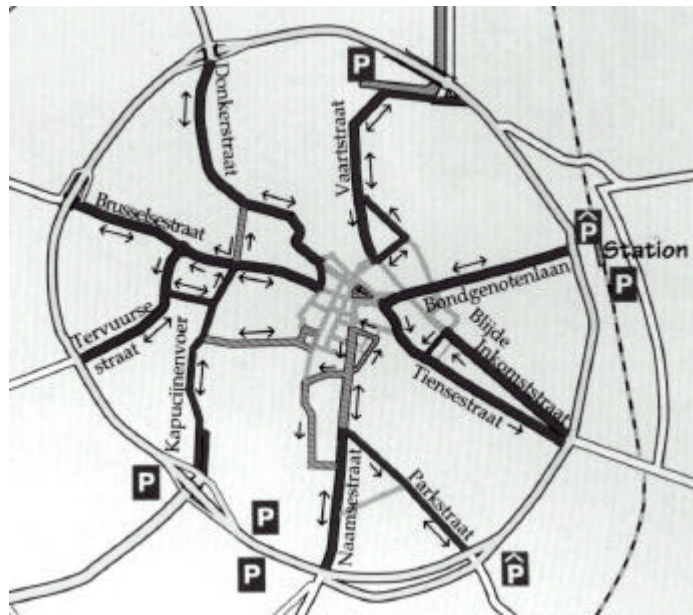
Styre rutevalget

Ud fra et miljømæssigt synspunkt kan det være en fordel at styre trafikflowet gennem byen. Dette kan opnås gennem flere forskellige typer parkeringstiltag som parkeringsinformationssystemer, centrale parkeringspladser, zoneopdeling af byen samt ensretning af gader, gågader og andre fysiske tiltag. De forskellige tiltag kan resultere i at det totale antal kørte kilometre i byen stiger, men sikre at "unødigt" trafik ledes udenom miljøfølsomme bydele.

En zoneopdeling af byen kan være et effektivt middel til at sikre dette. Byen opdeles i et antal zoner som bilisterne ledes til fra en ringgade via enkelte fødeveje med høj fremkommelighed. Samtidig begrænses forbindelserne mellem zonerne, eller man kan vælge helt at umuliggøre kørsel fra én zone til en anden. Parkeringsudbuddet i de enkelte zoner skal tilpasses behovet, og systemet kan med fordel kombineres med et parkeringsinformationssystem så bilisterne på forhånd ved i hvilken zone de kan finde parkeringspladser. Noget af det samme kan opnås gennem gågader og ensretning der også er med til at regulere trafikflowet gennem byen.

Zoneopdeling

I Leuven (Belgien) er vejene i bycentrum indrettet så det ikke er muligt at køre gennem byen, eller fra område til område i midtbyen. Skal man fra et område af byen til et andet, må man ud på ringvejen.



Begrænse arealforbruget til parkering

Arealanvendelsen kan også aktivt bruges til at reducere transportbehovet og bilafhængigheden gennem en sammenhængende arealplanlægning. Stationsnærhedsprincippet der fungerer som et planprincip i hovedstadsområdet, er et eksempel på at opnå en bedre og mere effektiv udnyttelse af arealer med en høj kollektiv tilgængelighed. Ligesom den hollandske ABC-politik er integreret med en parkeringspolitik for de forskellige områder. Begge disse strategier er beskrevet i kapitel 3.

Fordi eksisterende områder i byen kan have meget forskellig karakter, vil der være meget forskellige behov for parkering. F.eks. vil centrale byområder og områder med en god kollektiv trafikbetjening kunne have en lavere parkeringsdækning. Derfor kan der være brug for at arbejde med en områdedifferentieret parkeringspolitik.

Samtidig er overfladeparkering en dyr og ineffektiv udnyttelse af arealet. Parkering er meget arealkrævende. Inklusiv manøvreareal optager en parkeringsplads ca. 25 m². Og ca. en fjerdedel af arealet i byerne bliver optaget af veje, parkeringsarealer og tankstationer, m.v. Parkeringspladser er selvfølgelig en nødvendig del af den overordnede planlægning i en by, men der kan også være behov og ønsker om en mere effektiv udnyttelse af velbeliggende arealer i byen til andet end parkering. Derfor er der også flere planer i kommunerne om at anlægge P-huse og –kældre for på den måde at øge udnyttelsen af den begrænsede plads. Disse løsninger er imidlertid dyre, og parkeringshuse møder ofte stor modstand fordi de er vanskelige at passe ind i det eksisterende bymiljø.

2.1.4 Økonomiske målsætninger

Flere indtægter

Afgiftsbelagt parkering er en god forretning for mange byer. Indtægterne kommer gennem parkeringsafgiften (der går direkte til kommunen) og parkeringsbøder (hvor staten tager 50-60% af indtægterne afhængig af hvilken aftale kommunerne har indgået). Odense og Hillerød

Øremærkede afgifter

I Horsens har byrådet besluttet at indtjeningen fra den afgiftsbelagte parkering i midtbyen skal øremærkes til formål der forbedre forholdene i byen. Det kan f.eks. være tilskud til juleudsmykningen eller markeder samt udarbejdelse af trafikplaner for midtbyen. I 2001 have kommunen en netto fortjeneste på knap 2 mio. kr. fra de ca. 475 betalingspladser. Taksten er 6 kr. pr. time, hverdage fra 9 til 17 og lørdag fra 9-13.

Kilde: Horsens kommune

havde således en nettofortjeneste pr. afgiftsbelagt parkeringsplads på 2.500 – 3.000 kr. pr. år i 1994, og København ca. det dobbelte¹. I København var nettoindtægten i 1998 på ca. 110 mio. kr. fra parkomater i den indre by². Indtægterne går oftest direkte ind i kommunerne budgetter, og betydningen af indtægtpotentialet fra parkeringsafgifterne kan have indflydelse på valget af parkeringspolitiske målsætninger. Indtægterne kan øremærkes til infrastrukturforbedringer, i princippet ikke så forskelligt fra bompengoordningen i Oslo³.

2.2 Typer af trafikanter

Parkerings tiltag vil virke forskelligt på forskellige grupper trafikanter. Overordnet kan trafikanterne inddeles i fire kategorier efter formålet med transporten: Pendling, indkøb/ærinde, beboer, lejlighedsstyret trafik (koncert, sportsarrangement). Dertil kommer godstrafikken (vareudbringning) der også optager plads i byen.

¹ Miljøstyrelsen, orientering fra nr. 5/1994, "Parkering og afgiftspolitik – et kommunalt virkemiddel"

² Københavns kommune, "Trafik- og miljøplan 2003"

³ Indtægterne fra bompeng ordningen i Oslo anvendes til vejudbygning og kollektiv trafik.

2.2.1 Pendler

Pendlere bruges som betegnelse for personer, og pendling om den trafik der skabes af at folk skal til og fra arbejde. Pendlingstrafikken udgør 29% af de samlede antal kørte kilometre i Danmark og kun 26% af alle ture. Alligevel er der stor fokus på denne trafik, fordi den er den primære årsag til trængselsproblemer på vejene. Begrænsningerne i kapaciteten i transportsystemet bliver overbelastet i myldretiderne mens der resten af tiden oftest er rigeligt med kapacitet. Dette gælder for både veje, cykelstier og i den kollektive trafik. Ud fra et parkerings-

Parkering ved arbejdspladsen

Der er en sammenhæng mellem parkeringsrestriktioner og transportmiddelvalg. Det er vist i mange både danske og udenlandske undersøgelser. Sammenhæng mellem parkeringsforholdene på arbejdspladsen, og hvilket transportmiddel der hyppigst anvendes mellem hjem og arbejde er vist i tabel 2.2. Ikke uventet har pendlere med besværlige parkeringsforhold ved arbejdspladsen en højere andel af cykel/gang og kollektiv transport i arbejdsrejsen.

<i>Hyppigste transportmiddel Parkeringsvilkår ved arbejdsplads</i>	Bil	Kollektiv	Cykel /gang	Alle
Altid P-plads	63%	9%	28%	100%
Ofte P-plads	49%	16%	35%	100%
Sjældent/aldrig P-plads	26%	30%	45%	100%

Tabel 2.2 Transportmidler mellem bopæl og arbejde i forhold til parkeringsforholdene ved arbejdspladsen. Tallene omfatter erhvervsaktive over 18 år (excl. lærlinge og selvstændige landmænd).

Kilde: TU 99 og 00. Egne kørsler.

punkt er problemstillingen en lidt anden: Det er de mange timer bilerne og cyklerne står stille mens folk er på arbejde der skaber problemerne. En parkeringsplads der er optaget af en bilist på arbejde kan ikke bruges af andre. Og dermed ikke komme kunder eller besøgende til gode. Ligesom de arealer parkerede biler optager ikke kan bruges til andre formål. Antallet af parkeringspladser der er til rådighed for pendlere, og ikke mindst deres placering i byen, har stor indflydelse på trafikgenereringen og hvor (og hvornår) trafikken findes på vejen. Der er mange typer parkeringstiltag der kan påvirke pendlere. Tidsbegrænsning, betalingsparkering og licensordninger er nogle af de metoder man kan benytte på eksisterende pladser. Men også gennem bevidst lokalisering af virksomheder, anvendelse af minimumsnormer, initiativer til at øge samkørsel, transportplaner for virksomheder og "Parkér & Rejs-pladser" kan man påvirke pendlere til at vælge bilen fra. Mange mindre byer har valgt at etablere decentrale parkeringspladser med heldagsparkering i tilknytning til ringvejssystemet for at tvinge pendlere til at parkere der. Det frigør de centrale pladser til kunderne og skaber en større omsætning på disse, samtidig med at trafikken i midtbyen begrænses.

I en norsk undersøgelse er parkeringsdækningen i byer i forhold til antallet af arbejdspladser analyseret. Parkeringsdækningen i Oslo og Trondheim er blandt de laveste i hele Norden, med henholdsvis 0,11 og 0,14 parkeringspladser pr. arbejdsplads i byen. Der svarer til hhv. 9 og 7 arbejdspladser pr. parkeringsplads. Gennemsnittet i de nordiske byer er 0,24 svarende til ca. 4 arbejdspladser pr parkeringsplads i bymidten⁴.

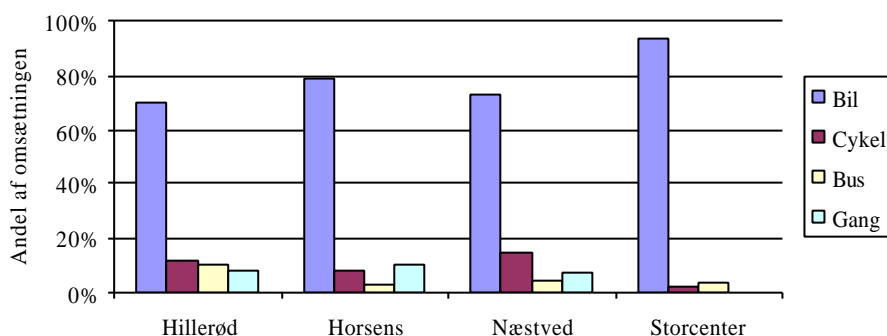
⁴ Samferdsel 1997, Aars

2.2.2 Kunder

I mange mindre byer med et stort opland er behovet for parkeringspladser til butikkernes kunder stort. Behovet er særligt stort på hverdage omkring kl. 16.00 og lørdag formiddag mens pladserne er tyndt besatte den resterende del af døgnet. For at tilgodese behovet fredag og lørdag formiddag skabes der med andre ord en overkapacitet i parkeringsudbudet. For nogle typer butikker og deres kunder er det vigtigt med parkering tæt ved. Det drejer sig om butikker hvor man slæber mange og tunge varer fra, f.eks. dagligvarebutikker, bolig- og hårde hvidevarebutikker. Tendensen på boligmarkedet går imidlertid mod at man blot beseer produktet i butikken, og så senere får det fragtet hjem. Det betyder at disse butikker er mindre følsomme overfor afstanden til offentligt tilgængelige parkeringspladser.

Indkøb og transportmiddel

Bilkunder står for en stor del af handlen i middelstore og mindre byer. Undersøgelser af sammenhængen mellem kundernes transportmiddel og handel i tre danske provinsbyer viser at bilkunderne står for 69% af omsætningen i butikkerne i bymidten. Denne andel er endnu større i decentrale storcentre hvor bilkunderne står for omkring 94% af handlen.



Figur 2.3 Omsætningen i bymidter og centre fordelt på kundernes transportmiddel (bil og varebil samlet)

Bag disse tal gemmer sig det forhold at langt hovedparten af kunderne kommer til byen i bil, og deres del af omsætningen bliver derfor samlet set stor. Ser man i stedet på det gennemsnitlige køb fordelt på transportmiddel, er kunderne der kommer til byen i bus eller gående også gode kunder for bymidtens butikker.

Transportmiddel	Bil	Bus	Gang	Cykel	Andet	Gennemsnit
Gennemsnitlig omsætning	489 kr.	402 kr.	341 kr.	249 kr.	148 kr.	422 kr.
Index	116	95	81	50	35	100

Tabel 2.4 Gennemsnitlig indkøb i bymidte fordelt på transportmiddel

Kilde: Transportrådet og Miljøstyrelsen 1997, "Trafik og erhverv i bymidter – hovedrapport"

Gratis parkeringspladser kan måske tiltrække kunder, men kan også betyde at pendlere optager pladserne og derfor begrænser kundernes muligheder for at finde centralt placerede pladser. Betalingsparkering er med til at sikre en god omsætning på pladserne således at det er lettere at finde en parkeringsplads.

Udover kunderne til butikkerne omfatter kategorien også kunder til byens andre servicefunktioner som f.eks. banker, advokater, biblioteker, osv. Også denne gruppe kunder efterspørger

centralt placerede parkeringspladser og er mindre følsomme overfor tids- eller betalingsrestriktioner.

2.2.3 Erhvervskørsel

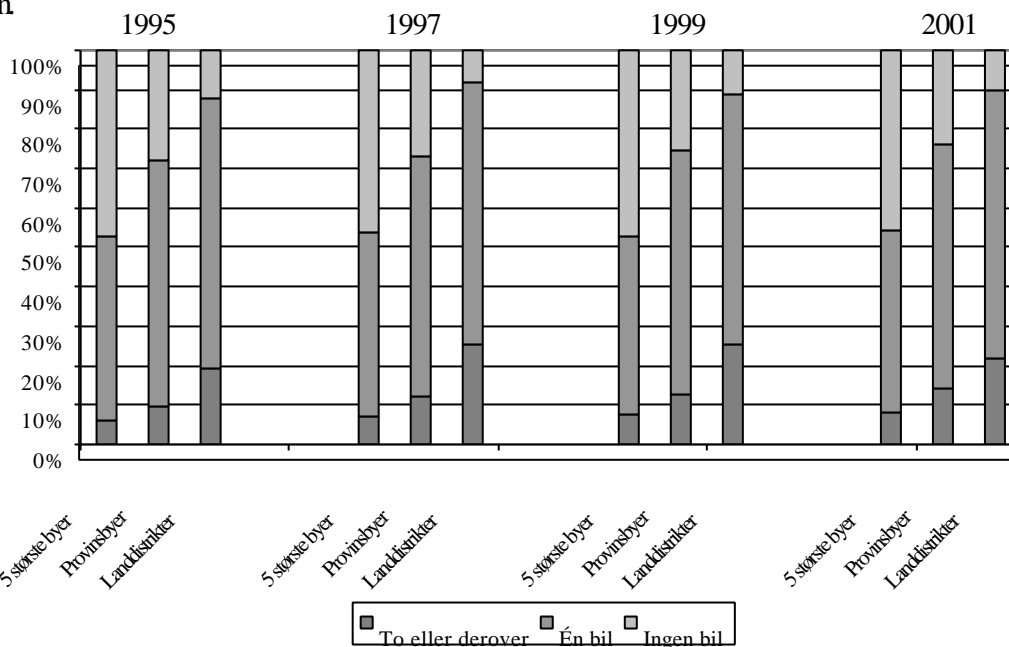
Erhvervskørsel dækker både håndværkeres varebilskørsel og kørsel i forbindelse med mødeaktivitet. Omfanget af erhvervskørsel er dårligt belyst, men noget tyder på at den er stigende. I forhold til parkering i midtbyerne ligner erhvervskundernes krav kravene fra øvrige besøgende og kunder. Erhvervskunderne efterspørger centralt placerede parkeringspladser og er mindre følsomme overfor at skulle betale for parkeringen. I det følgende vil erhvervskørslen derfor blive behandlet sammen med kunderne.

2.2.4 Beboere

Beboere i bymidter har ofte en dobbeltydig indstilling til parkering i bymidten. De er interesserede i rigeligt med gratis pladser så de kan komme til at parkere tæt på deres hjem, men er på den anden side ikke interesserede i at pendlere og kunder optager pladserne i byen. Specielt fredage og lørdage er der stort pres på parkeringen i byen, og der kan opstå konflikter mellem kunder og beboere om pladsen. Byboerne benytter sig i høj grad af de samme kantstenspladser som kunderne er interesserede i, men mange byboere har privat parkering i baggårde. De private parkeringspladser i baggårdene er under pres fra byfornyelse og gårdrenoveringer hvor parkering i baggården bliver fjernet til fordel for grønne arealer og legepladser.

Biler i byen

Efter at have ligget konstant i en lang årrække er bilejerskabet, målt pr. husstand, stigende. Specielt i de middelstore og mindre byer har langt de fleste husstande mindst én bil. Det har betydning for antallet af parkeringspladser der skal være til rådighed for beboerparkering i byen



Figur 2.5 Udviklingen i bilejerskabet fordelt på bystørrelse. Landdistrikter dækker alle bystørrelser under 2.000 indbyggere. Kilde: TU 1995-2001

Hvis parkeringsudbuddet ikke matcher behovet i et område, kan der ske en uønsket spredning af parkering til boligområder der ligger tæt op ad centrale knudepunkter, til stor gene for de

mennesker der bor det. Et eksempel på hvordan et sådan problem er forsøgt håndteret er indførelsen af beboerlicenser i Københavns brokvarterer. Høje parkeringsafgifter og et begrænset udbud i centrum resulterede i at pendlere i stor stil parkerede i de boligområder der grænsede op til den afgiftbelagte zone. Formålet med beboerlicenserne var at presse pendlerne ud af boligkvarterne og over i den kollektive trafik. Men ordningen skabte storm i medierne og borgerrepræsentationen og er stadig til hed debat siden sin indførelse i sommeren 2000.

2.2.5 Lejlighedskabt trafik

En fjerde kategori er den lejlighedskabte trafik. Den lejlighedsskabte trafik adskiller sig fra fritidstrafikken ved alene at omfatte trafik i forbindelse med de ærinder der ikke er rutineprægede – f.eks. sportskampe, koncerter, osv. Den stiller særlige krav til parkering fordi det er store mængder trafik, der kun forekommer lejlighedsvis. Og det er derfor ofte urentabelt at etablere tilstrækkeligt med parkeringsfaciliteter der alene bliver anvendt få gange om måneden. Byfester og torvedage er andre eksempler på situationer hvor der vil forekomme ekstraordinære parkeringsbehov.

Ishockey-bussen

I september 2001 indviede Karlstad (Sverige) sin nyrenoverede og udvidede arena med 4.200 siddepladser der er hjemmehane for Karlstads elite ishockey hold, som tiltrækker tilskuere fra hele landet. Arenaen ligger fem minutters bus- eller biltur fra centrum, og kapaciteten på tilkørselsvejene er begrænset. Et projektteam bestående af arenaen, de kollektive trafikselskaber, den regionale sportsorganisation, Vejdirektoratet og repræsentanter fra bystyret samarbejdede om at finde løsninger på de forventede trafikproblemer.

I januar 2001 oprettedes de første tre non-stop ruter fra tre mindre byer i en afstand på 20-30 km fra arenaen, og i september kom fire nye til. Samtidig overtog et privat parkeringsselskab de eksisterende 800 parkeringspladser, fordoblede antallet og indførte en generel parkeringsafgift på 15 kr. Selvom busserne fik navnet "ishockey bus", bliver de også brugt når der afholdes andre arrangementer i arenaen.

Resultatet efter de første fire måneder er at bilbruget er faldet fra 81% til 70%, og at andelen af tilskuere der kommer med bus steg fra 13 til 20%. Kilde: Konference papir fra ECOMM 2002, "Ishockey by bus"

Mange "unødige" lastbiler i Århus

Mange varedistributioner med små mængder varer belaster midtbyen. I Århus kortlagde man vareleverancerne til en række mindre butikker i midtbyen. Kortlægningen viste at hver butik i gennemsnit fik leveret varer fem gange om dagen. Og at den gennemsnitlige leverance var på 65 kg (svarende til $\frac{1}{2} m^3$). I stedet for de 330 lastbiler der i gennemsnit hver dag bragte varer ud til de undersøgte butikker, ville 16 små lastbiler kunne klare samme opgave - hvis transporterne blev koordineret.

Kilde: Miljøstyrelsen, Miljøprojekt Nr. 595, 2001, "Varedistribution i Århus City"

2.2.6 Godstrafik

Mange kommuner benytter sig af restriktioner for tung trafik på bestemte tidspunkter og steder (f.eks. gågader). Restriktionerne håndhæves dog sjældent, både fordi de ikke er samstemmende med butikkernes åbningstider, og fordi der ofte ikke er udpeget specielle aflastningsarealer. Det betyder at der langt op af formiddagen kan være temmelig kaotiske forhold på gågader med mange last- og varebiler der lægger varer af. De virkemidler man kan tage i brug for at styre vareudbringningen er ikke anvendt i særlig stor udstrækning. Miljøzoner (et afgrænset område med særlige restriktioner på kørsel og typer af transportmidler), frivillig koordinering af varedistribution (kommercielt distributionselskab ejet af butiksejere og

distributører i fællesskab), udlicitering af varedistribution (butiksindehavere kan gå sammen om at udlicitere godstransporten til ét privat selskab), er nogle af de virkemidler der i teorien kan tages i brug.

Mange kommuner har i parkeringsbekendtgørelsen formuleret specifikke bestemmelser for parkering af lastbiler. Det kan f.eks. være bestemmelser om at biler med tilladt totalvægt over 3.500 kg ikke må heldags- eller natparkeres i boligområder, medmindre det foregår på særligt afmærkede pladser.

2.3 Parkeringspolitik og bypolitik

Parkeringsrestriktioner kan indføres for at forfølge mange forskellige målsætninger. Ofte vil der være modstrid mellem de forskellige målsætninger for bymidten, og målsætningerne vil pege på virkemidler der er i direkte modstrid med hinanden. Derfor bliver parkeringspolitikken ofte et udtryk for det muliges kunst, fremfor en gennemtænkt strategi – parkeringspolitikken bliver til som et restprodukt af mange forskellige konkurrerende politikker. Parkeringspolitikken har imidlertid mulighed for at spille en selvstændig rolle i den kommunale politik som den der samler bymidtens aktiviteter. Men det kræver at parkeringsforholdene bliver genstand for en samlet vurdering.

Kapitel 3

Kommunale virkemidler

Parkeringsproblemer i bymidter kan helt grundlæggende løses på tre måder: Ved at etablere flere pladser, ved at udnytte de eksisterende bedre, eller ved at mindske behovet for parkering. Eller gennem en kombination af disse tre. Strategierne kalder på forskellige virkemidler, ofte i kombination med hinanden for at opnå den ønskede effekt. Ønskerne og behovet for regulering af parkeringskapaciteten vil afhænge af områdets miljøfølsomhed. Parametre som områdets anvendelse (er det primært boligområde, blandet bolig/erhverv eller indkøbsområde), hvordan er vejnettet dimensioneret (f.eks. mange overordnede indfaldsveje, primært smalle boliggader), det visuelle miljø (hvilke ønsker har men til friarealer, torve, osv.) samt kvantitative parametre som støjbelastningstal, antal trafikuheld og den lokale luftforurening, spiller ind.

Dette kapitel tager fat i de enkelte reguleringsmetoder (virkemidler), og beskriver hvad virkemidlerne består af, hvordan de påvirker de forskellige trafikantgrupper i byen, samt hvordan de spiller op til målsætningerne for byens udvikling. Samtidig forsøges at kvantificere effekten af virkemidlerne. De forskellige virkemidler er opdelt efter hvorvidt de primært retter sig mod eksisterende parkeringspladser (altså bedre udnyttelse, regulering og anvendelse) eller tiltag der er relevante når der skal etableres nye parkeringspladser (f.eks. i forbindelse med om- eller tilbygninger, nye bydele eller nye eksterne parkeringspladser). Mange virkemidler kan anvendes til at regulere offentligt tilgængelige parkeringspladser. Mens mulighederne for at regulere de private reserverede (ofte i daglig tale kaldet de private) parkeringspladser er meget begrænsede.

3.1 Kommunernes parkeringsdækning

For at give et lille overblik over omfanget af parkeringspladser (både offentligt tilgængelige og reserverede) i de mindre danske kommuner, er der indsamlet oplysninger fra udvalgte kommuner. Som det fremgår af tabel 3.1 og 3.3 er der ret store forskelle mellem de enkelte kommuner, både hvad angår parkeringsdækning og anvendelse af virkemidler. Sammenligninger mellem kommunerne skal foretages med stor varsomhed fordi der er meget stor forskel på opgørelsesmetoderne. Dels er der stor forskel på hvad de enkelte kommuner definerer som byområde, og dels er der meget stor forskel på hvilke typer af parkeringspladser der indgår i opgørelserne f.eks. lader ikke alle kommuner kantstensparkering indgå i deres opgørelser.

Grundlæggende tyder opgørelserne på at parkeringsdækningen er rigelig i kommunerne. Selv i de mest belastede perioder kommer belægningsprocenten på de offentligt tilgængelige parkeringspladser sjældent op over 80%, og de opgivne gennemsnitlige belægningsprocenter ligger omkring 50-60%. Et andet kendetegn er at kommunerne generelt ikke har overblik over omfanget af reserverede (private) parkeringspladser. Volumen og placeringen af de reserverede parkeringspladser kan have stor betydning for kommunens muligheder for at forfølge forskellige målsætninger gennem en regulering af parkeringen.

By	Parkeringspladser			Belægningsprocent (gennemsnits)	Indbyggere i byen	Tælleår
	Offentligt tilgængelige	Reser- verede	I alt			
Esbjerg	1.000 (centrum)	-	-	65% på hverdage	73.341	1997
Glostrup (centerområde)	2.540	2.370	4.910	Mest belastede 51%	-	1998
Helsingør	1.664	570	2.234	Mest belastede Langlørdag: 95% Hverdage: 60-75%	34.494	1999
Herning	2.638 (Zone 1)	-	-	Mest belastede Korttids (lørd.): 80% langtids (tirsd.): 68%	29.675	2001
Hillerød	2.290	513	2.803	Mest belastede 51% (torsd. kl.14) 71% (lørd. kl.12)		1999
Kolding	2.100	-	-	-	53.447	2001
København	30.200	-	-			2000
Næstved	2.407 (indenfor ci- tyringen)	-	-	Mest belastede 77% (hverd. formidd) 69% (lørdag)	39.408	
Odense	ca. 4.000	-	-	60% afgiftsbelagte pladser	145.062	2001
Randers	2.663	-	-	44% afgiftsbelagte pladser	55.761	2000
Roskilde	2.330 (i anlæg)	-	-	-	43.100	2000
Svendborg	1.480	-	-	84% (hverdage) i P-søg.systemet	20.600	2000
Vejle	1.873	-	-	55%	47.930	2001
Aalborg	5.705	2.808	8.513	53% (hverdage 7-19)	119.617	1996
Århus	17.547	11.418	28.965	-	200.000	2001

Tabel 3.1 Andelen af offentligt tilgængelige og reserverede pladser i forskellige byer. Afgrænsningen af byområdet er ikke sammenfaldende for byerne.

Kilde: Egne indsamlede oplysninger

Selv om meget tyder på at der er tilstrækkelig parkeringsdækning i de fleste danske bymidter, er der i de fleste byer et massivt pres fra handelsstandsforeningerne og visse politikere for at anlægge flere parkeringspladser. Det bærende argument er at kunderne ikke kan finde tilstrækkelig parkering tæt på butikkerne. En undersøgelse af bilkundernes og butiksejernes vurdering af parkeringsdækningen i tre byer viser at der er meget stor forskel på de to gruppers vurdering - selvom ingen af de adspurgte angav at der var for mange parkeringspladser.

P-dækning	By	Hillerød		Horsens		Næstved	
		Butiksejere	Bilkunder	Butiksejere	Bilkunder	Butiksejere	Bilkunder
Passende		47 %	62 %	37 %	53 %	43 %	70 %
For få		52 %	28 %	60 %	45 %	56 %	25 %
Ved ikke		1 %	10 %	3 %	2 %	1 %	5%
I alt		100%	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabel 3.2 Butiksejeres og bilisters holdninger til antallet af parkeringspladser i de tre bymidter.

Kilde: Transportrådet og Miljøstyrelsen 1997, "Trafik og erhverv i danske bymidter"

Rigeligheden i parkeringsdækningen afspejler sig også i reguleringen af parkeringen. Når der er rigeligt med pladser, er motiverne for at regulere begrænsede. Mange af de adspurgte kommuner anvender tidsbegrænsninger mens parkeringsafgifter kun anvendes i få byer. I kombination med betalingsparkering har mange kommuner indført beboerlicenser for at lette beboerne muligheder for at parkere. I alt 31 danske kommuner havde pr. 31.6.2001 overtaget parkeringskontrollen fra politiet. Og som det fremgår af oversigten, er det ikke kun kommuner der har afgiftbetalt parkering der har valgt at gøre dette.

By	Tidsbegrænsning		P-afgift		Licens (beboer/erhverv)	P-information		Kontrol	P-fond
	% af total	% af off.	% af total	% af off.		Aktiv	Passiv		
Esbjerg	-	55%	-	0%	nej/nej	nej	nej	Politi	ja
Glostrup	15%	28%	0%	0%	nej/nej	nej	ja	-	nej
Helsingør	50%	55%	0%	0%	nej/nej	nej	ja	Kommunal	-
Herning	-	48%	-	0%	ja/ja	nej	ja	Politi	ja
Hillerød	-	-	61%	80%	-	-	-	Kommunal	-
Kolding	-	50%	-	14%	ja/ja	ja	nej	Politi	ja
København	-	0%	-	95%	ja/ja	ja	ja	Kommunal	ja
Næstved	-	60%	0%	0%	(på vej)	nej	nej	Kommunal	ja
Odense	-	-	-	38%	ja/ja	ja	nej	Politi	ja
Randers	-	8%	-	44%	ja/ja	(på vej)	nej	Politi	nej
Roskilde	-	45%	-	0%	nej/nej	nej	ja	Kommunal	ja
Svendborg	-	100%	-	0%	nej/nej	ja	nej	Kommunal	ja
Vejele	-	-	-	100%	nej	nej	nej	Politi	ja
Aalborg	15%	22%	28%	42%	ja/ja	ja	ja	Kommunal	ja
Århus	35%	42%	13%	22%	ja/ja	ja	nej	Kommunal	ja

Tabel 3.3 Parkeringsudbud og parkeringstiltag i udvalgte kommuner. Afgrænsningen af byområde er ikke ens for alle byerne.

Kilde: Egne indsamlede oplysninger

3.2 Omkostninger ved etablering af parkeringspladser

Selv om parkering er et varmt emne blandt politikere og beboere i byerne, findes der meget lidt viden om hvilke omkostninger der er forbundet med parkering – også i forhold til byen som helhed. De få opgørelser der findes viser at omkostningerne forbundet med etablering og vedligeholdelse af parkeringspladser er højere end det beløb der anvendes til at anlægge og vedligeholde veje i byerne⁵. Det kan betalingsparkering delvist råde bod på. Betalingsparkering i de centrale byområder kan være så god en forretning at private selskaber kan få et godt udbytte af at opføre og drive parkeringshuse. Det gælder kun for de centrale byområder, men set over hele byen dækkes omkostningerne til etablering af parkeringsarealer ikke. Gratis parkeringspladser, det vil sige pladser der ikke er afgiftbelagte udgør jo også en omkostning der så betales indirekte af alle skatteydere i kommunen.

Det samme forhold gør sig gældende i forbindelse med nybyggeri hvor anlægs- og driftsomkostningerne til parkering sjældent skilles ud fra de totale omkostninger. F.eks. er omkostningerne til parkering på privat grund i garage eller i baggård sjældent synlige i boligomkostningerne. Det betyder at udgifterne til parkeringsarealerne betales af alle lejere, også de der ikke benytter pladserne.

⁵ UITP, International Commission on Transport Economics, uden årstal, "Parking Policy"

Parkering på jorden koster mindre at anlægge end parkering i P-huse eller –kældre. Men P-huse og –kældre giver mulighed for at udnytte arealet til andre formål. Enten i form af flere parkeringspladser, eller bolig- og erhvervslejemål. Prisen afhænger selvfølgelig meget af hvor pladserne lokaliseres. Pladser i centrale bymidter er dyrere fordi grundpriserne er højere, og fordi det for parkeringskældrenes vedkommende kan være forbundet med meget store omkostninger at foretage de ledningsændringer der er nødvendige for at etablere kælderen. I et forslag til anlæggelse af en flere-etagers parkeringskælder under Vesterbrogade i København løber prisen pr. parkeringsplads op på 530.000 kr. på grund af vanskelige jordbundsforhold og kompliceret ledningsgenopretning.

<i>Pris pr. parkeringsplads</i>	
<i>Parkeringspladstype</i>	Investering (kr.)
Parkeringshus	60. – 70.000
Parkeringshus, underjordisk	200. – 500.000
Parkeringskælder, ét plan	100. – 150.000
Plads på jorden	16. – 20.000
Kantsten parkering (bås, kun opstribningen)	100
Parkomater (stk.)	30 - 70.000

Tabel 3.4 Overslagspriser på forskellige typer parkeringsanlæg uden grundpriser. Prisspændet skyldes usikkerhed omkring jordbundsforhold, eksisterende ledningsanlæg, etc.
Kilde: Erfaringspriser fra Ingeniørfirmaet Carl Bro as samt Københavns Kommune, Vej og Park

Prisen på parkomater er meget forskellig afhængig af type og funktion. Som tommelfingerregel gælder det at der maksimalt må være 100 meter mellem to parkomater – dvs. ca. 50 meter fra den fjerneste parkeringsplads. Hvor mange parkeringspladser en parkomat kan betjene afhænger derfor af opstillingen og parkeringsarealets udformning.

3.3 Vurdering af behovet og placering

Forskellige områder i byen har forskellige parkeringsbehov ligesom behovet for at regulere parkeringsudbuddet vil være afhængig af de enkelte områders anvendelse og miljøfølsomhed. Vurderingen af kapaciteten bør omfatte både de eksisterende parkeringspladser og de nye parkeringspladser der skal etableres i forbindelse med ny- eller ombygning.

3.3.1 Behovet for parkering

Gennem en områdeorienteret tilgang kan behovet for parkering vurderes for det specifikke område. Er området domineret af én bestemt funktion, f.eks. beboelse, er behovet for parkering relativt nemt at definere. Men et naturligt geografisk område, f.eks. et kvarter afgrænset af overordnede veje, vil ofte indeholde flere forskellige funktioner. Det kan derfor være nødvendigt at underopdele området i funktionsområder, f.eks. i industriområder, blandet bolig-arbejdspladser, stationsnære områder, høj koncentration af butikker osv. De faktorer der spiller ind i funktionsopdelingen kan være transportmulighederne (der også kan omfatte gangafstande), den mest dominerende funktion, men også områdets følsomhed overfor trafikbelastning. Parkeringsbehovet og eventuelle målsætninger for området skal så afgøre parkeringsudbuddet i de enkelte funktionsområder der skal opfattes som selvstændige enheder.⁶ Hvordan behovet for parkeringspladser til forskellige formål vurderes er uddybet senere i kapitlet.

⁶ CROW, June 1994, "Guidelines for a coordinated parking policy – formulating and implementing policy"

Områdeorienteret tilgang

Opdeles byen i mindre enheder hvor brugen er entydig, er det muligt at vurdere behovet og den ønskede parkeringsdækning i området under hensyn til områdets miljøfølsomhed. Områdeopdelingen skal tage hensyn til hvilke transportmidler der naturligt betjener området, herunder gang, men også til geografiske og fysiske barrierer (f.eks. jernbaner, vandløb og hovedfærdselsårer) som kan være vanskelige at krydse.



Kilde: CROW, June 1994, "Guidelines for a coordinated parking policy – formulating and implementing policy"

3.3.2 Placeringen af pladser

Hvor parkeringspladserne ligger har stor betydning for hvor meget de bruges og hvem der bruger dem. Ved at samle parkeringspladser kan man opnå både en mindsket trafikbelastning i byen og et mere overskueligt parkeringssystem. F.eks. ved at nedlægge kantstensparkering og fjerne små centralt beliggende, men vanskeligt tilgængelige pladser som ofte resulterer i meget parkeringsøgende trafik. Større centrale pladser med god tilslutning til ringvejssystemet eller det overordnede vejnet kan reducere lokale miljø- og støjproblemer. Men vil trække mere trafik til det område de ligger i. Der er også æstetiske hensyn når der etableres parkeringspladser. De færreste parkeringspladser falder naturligt ind i bybilledet, og parkeringshuse er sjældent

særligt attraktive byelementer. Aggressiv og markant skiltning til pladserne kan også virke påtrængende i gaderummet. Derfor må centralt placerede pladser i kort gåafstand til bymidten opvejes mod alternative ønsker til udviklingen af grunden, eller bevarelse af et attraktivt bymiljø.

Hvis den overordnede placering af de større parkeringsanlæg kombineres med en zoneopdeling af byen (ved f.eks. at etablere gågader eller andre barrierer for bilisternes muligheder for at krydse fra zone til zone) kan man opnå et fald på mellem 30-40% i biltrafikken internt i zonerne. Man vil også kunne opnå en sikkerhedsmæssig effekt af gennem zonerne at trække bilerne ud på gader der er designet til det, og friholde de interne gader primært til cykler og gående.

P-huse og -kældre giver lokale miljøgener

P-huse og -kældre der tiltrækker mange biler vil betyde at miljøbelastningen i området vil kunne stige. Miljøeffekterne skyldes dels de flere biler på vejene der fører til parkeringsfaciliteten, men også øgede miljøbelastninger som følge af de parkerede biler. Fordi antallet af koldstater vil stige, stiger koncentrationerne af kulilte (CO), NOx og kulbrinter (CH) både i selve huset og i forhold til andre gaderum med samme trafikbelastning. Men også de parkerede biler skaber miljøproblemer. Motorvarmen får benzin- eller dieselrester i karburatoren og injektionssystemet til at fordampe, og det giver ligesom oliespild meget høje koncentrationer af benzol i omgivelserne.

Kilde: CROW, June 1994, "Guidelines for a coordinated parking policy – formulating and implementing policy"

Acceptable gangafstande

I Göteborg, Sveriges anden største by med 471.000 indbyggere i hele kommunen, blev kunderne spurgt hvor langt de ville acceptere at parkere fra deres mål. Resultatet viser tydeligt at når man parkerer ved en kantstensparkeringsplads forventer man at komme til at holde meget tættere på, end hvis man holder i et parkeringsanlæg. En kantstensparkeringsplads må maksimalt ligge 300 meter fra målet, mens der må være op til 450 m fra parkeringspladsen. Undersøgelsen kortlagde også hvor langt bilerne faktisk havde til deres første mål. Det viste et helt andet resultat der i høj grad afhang af hvilket mål man havde.

Mål	Afstand	Afstand (m)	
		acceptabelt (m)	virkeligt (m)
Tøjbutik		466	213
Shopping		430	226
Boligindretning		402	106
Læge		383	161
Restaurant		374	235
Fast-food		356	146
Biograf		347	184
Mad indkøb		345	134
Frisør		329	216
Service		310	165
Cafe		300	209

Tabel 3.5 Acceptable og virkelige gangafstande til forskellige typer butikker.

De faktiske gangafstande er betydeligt kortere end de afstande de adspurgte angav de ville være villige til at gå. Den korteste virkelige gang afstand findes ved boligindretning og madbutikker. Det hænger givetvis sammen med at man har meget at slæbe på.

Kilde: Göteborg trafikkontor, rapport 9:2000, "Parkeringsstudie City – Eller hvad gör folk i 20 minutter?"

3.4 Eksisterende pladser

Kommunerne har flere muligheder for at regulere udbuddet, anvendelsen og placeringen af eksisterende parkeringspladser. Nedlægelse eller begrænsning af kantstensparkering og parkering på torve og pladser har været udbredt de sidste 20 år. Det betyder at bilerne nogle steder i byen ikke er så dominerende som det tidligere var tilfældet. Og det frigør byrummet til andre formål, f.eks. cykelstier og opholdsarealer, eller til at øge kapaciteten i vejnettet.

Når der er tale om offentligt ejede pladser (kantstensparkering, kommunale parkeringspladser og -huse) kan kommunerne regulere udbuddet. Parkeringsbekendtgørelser, tidsbegrænsning og betalingsparkering er de mest anvendte mens licensordninger primært benyttes i de større byer. Og selv om regulering af eksisterende private pladser ikke er umulig, er det et meget følsomt område for kommunerne.

3.4.1 Indretning af parkeringsarealer

En billig og effektiv måde at øge parkeringsdækningen er ved at se på indretningen af de eksisterende parkeringstilbud. Størrelsen og placeringen af parkeringsbåse i forhold til hinanden har betydning for hvor effektivt arealet udnyttes. Ved at variere størrelsen af båse og målrette pladserne til forskellige typer køretøjer, kan man opnå flere pladser på det samme areal. Der er dog også æstetiske hensyn når man indretter parkeringsarealer. Træer og buske optager plads, men gør parkeringsarealet lettere at passe ind i bybilledet. Retningslinier for indretning af parkeringsarealer og arealbehovet er beskrevet i vejreglerne i hæftet "Geometrisk udformning af veje og stier i byområder"⁷.

⁷ Vejreglerne udgives af Vejdirektoratet og kan bestilles på www.vd.dk

En anden mulighed for at øge parkeringskapaciteten er at tillade kantstensparkering på vejnettet. Det kan skabe problemer med trafiksikkerhed og fremkommelighed, men kan være et alternativ der kun benyttes når parkeringsbehovet er ekstraordinært stort, f.eks. i forbindelse med sportsskampe, byfester og koncerter.

3.4.2 Tidsrestriktioner

Tidsbegrænsninger er den mest anvendte form for regulering af parkering, og benyttes både på offentligt og privat ejede parkeringspladser (f.eks. parkeringspladser i forbindelse med varehuse). Gennem tidsreguleringen kan man påvirke hvilke bilistgrupper der anvender pladserne. F.eks. er omdannelse fra langtids- til korttidspladser for at begrænse pendlere i at parkere et velkendt og meget anvendt parkeringstiltag. Det frigør pladser til ærinde- og kunde-parkering og sikrer en høj udskiftning. En anden mulighed er at indføre parkeringsforbud mellem kl. 7.00 og 10.00 på alle offentligt tilgængelige pladser. Det vil betyde at pladserne ikke anvendes af pendlere og vil også være med til at lette trafikpresset i midtbyen, specielt i myldretiden.

Decentrale langtidspladser i periferien af midtbyen (ofte i forbindelse med ringveje) giver et større parkeringsudbud og frigør pladser i centrum til kunderne. Ulempen ved at etablere korttidsparkering i de indre bydele er at man får betydelig belastning af gadenettet i indre by. Korttidsparkering trækker nemlig mange biler til.

Et af midlerne til at begrænse pendlertrafikken er at nedlægge langtidsparkeringspladser. 10% færre langtidspladser medfører mellem 3 og 9% mindre biltrafik i hverdagsmyldretiden, og 1,6% mindre biltrafik totalt⁸. Omdannes langtidspladserne imidlertid til tidsbegrænsede pladser, vil man stadig opnå en mindre trafikbelastning i myldretiden, men mere trafik i løbet af dagen og i weekenden. Omdannelse fra en langtids- til en korttidsplads vil kunne femdoble trafikgenereringen over døgnet⁹. Tidsbegrænsninger under en time kan betyde at nogle kunder vælger et andet transportmiddel¹⁰ – eller vælger at handle et andet sted hvor parkeringsforholdene er mere gunstige. Og dermed vil det betyde et fald i bilkørslen i byen.

3.4.3 Afgiftsbelagt parkering

Parkeringsafgifter kan anvendes hvor man ønsker at styre efterspørgslen efter parkering eller begrænse den tid den enkelte bilist benytter pladsen. Effekterne vil bl.a. afhænge af afgiftsniveauet, og på hvilke områder man indfører afgifterne (områdets attraktion). Fordelen ved afgiftsbelagt parkering er at den giver øget biltilgængelighed for de nødvendige bilture, og sikrer en større omsætning på pladserne. Det kan dermed bidrage til at styrke handlen i centrum. Men giver samtidig mere trafik til og fra pladserne. I områder med stor efterspørgsel på pladser kan afgifter bidrage til at antallet af bilister der leder efter en plads, reduceres altså sikre mindre parkeringssøgningsstrafik.

Afgifter kan også få nogle bilister til at vælge andre transportmidler og dermed mindske belastningen på gaderne og give flere kunder til den kollektive transport. Men høje afgifter kan

⁸ Miljøstyrelsen, Miljønyt nr. 34, 1999, "Miljøkapacitet som grundlag for byplanlægning – generel del"

⁹ TØI rapport 172/1993, "Parkeringspolitik i teori og praksis"

¹⁰ Miljøstyrelsen, Orientering nr. 5/1994 "Parkering og afgiftspolitik – et kommunalt virkemiddel"

også betyde at kunder søger væk fra området mod indkøbsmuligheder uden afgiftsbelagt parkering, f.eks. storcentre. Det præcise niveau for betalingen for parkeringen må derfor fastsættes lokalt og afhænge af hvor attraktivt området er. Noget parkeringslitteratur estimerer at indførelsen af afgifter i en bymidte på kort sigt giver et fald i biltrafikken på 3-10% i området¹¹ afhængig af hvor attraktivt området er.

Kunder vender sig til afgifter

I 1990 indførte København afgifter på alle de ca. 14.000 centrale offentligt tilgængelige parkeringspladser. Det resulterede umiddelbart i et fald i antallet af parkerede biler på 25-30%, og at trafikken ind mod centrum faldt med 10%. Efter en tilvænningsperiode steg antallet af parkerede biler, for igen at falde da man hævede afgifterne med 20-25% i 1996. Kilde: Københavns Kommune, October 2001, "Parking Policy Measures in Copenhagen"

Progressive afgifter

Langtidsparkering kan begrænses ved at anvende progressive parkeringsafgifter. Denne type afgifter anvendes for at forhindre at pladserne fyldes op af pendlere der parkere hele dagen, og for at øge omsætningen på parkeringspladserne. I Århus har man siden foråret 1997 haft progressiv betaling på de omkring 1.300 pladser i midtbyen der er tilknyttet billetautomater. Den første time koste 10 kr., den efterfølgende 12 kr. og de resterende timer (indenfor betalingsperioden) 15 kr. pr. time. Der er ikke efterfølgende gennemført tællinger der viser om eller hvordan det har påvirket opholdstiden på pladserne. Kilde: Århus Kommune

Opholdstiden (det vil sige den tid den samme bil holder på pladsen) på en betalingsparkeringsplads er afhængig af prisen. I København hvor der findes tre prisgrupper (hhv. 20 kr., 12 kr. og 7 kr. i timen) er der en klar tendens til at opholdstiden falder når prisen stiger. I den højeste takstzone er den gennemsnitlige parkeringstid 1 time og 21 minutter, i den mellemste takstzone et par minutter over 2 timer, mens den gennemsnitlige parkeringstid på pladser med en afgift på 7 kr./timen er på næste 2 timer og 3 kvarter¹². Analyser i Odense, Hillerød og Roskilde tyder på at opholdstiden øges med 50-75% når en parkeringsplads omdannes fra to-timers parkering til en

afgiftsbelagt parkeringsplads¹³. Omdannelse af parkeringspladserne fra tidsbegrænset til afgiftsbelagt parkering kan altså mindske trafikpresset.

Afgiftsniveauet kan fastsættes ud fra tre principielt forskellige måder. Enten med udgangspunkt i at bilisterne skal betale de kommunaløkonomiske omkostninger der er forbundet med at anlægge og drive pladserne. Eller med udgangspunkt i de samfundøkonomiske omkostninger der er forbundet med kø- og/eller miljøpåvirkninger i særligt miljøfølsomme områder. Og sidst men ikke mindst kan prisen fastsættes med det formål

Høje afgifter - høj omsætning

Undersøgelser fra Trondheim (Norge) viser at parkeringspladser med de højeste afgifter og med maksimalt ½ times parkering giver den højeste butiksomsætning pr. parkeringsplads. Prisen var i 1997 10 Nkr. pr ½ time. Denne type parkeringspladser bliver brugt af gennemsnitlig 16 biler pr. dag og gav en omsætning på 568 Nkr. pr. parkering. Med en gennemsnitlig parkeringstid på 10 til 15 minutter repræsenterer pladserne samlet en omsætning i byens butikker på 2,84 mio. Nkr. pr år.

Kilde: Samfærdsel 1997 nr. 8

¹¹ Miljøstyrelsen, Miljønyt nr. 34, 1999, "Miljøkapacitet som grundlag for byplanlægning – generel del"

¹² Københavns kommune, Statistisk kontor, "Årbog 2001"

¹³ Stads- og Havneingeniøren nr. 2, 2002, Robin Munch-Andersen, "Parkering i vore byer"

at regulere efterspørgslen indenfor byområdet. Typisk er centrale parkeringspladser i kort afstand fra turmål dyrere end decentrale pladser. En tommelfingerregel siger at afgiftsniveauet er tilpas hvis 10% af pladserne er ledige¹⁴. Men afgifterne kan fastsættes så der opnås den rette balance mellem efterspørgslen på pladser og det parkeringsudbud et givent området kan tåle.

I mange tilfælde kan kommunerne opnå et overskud ved betalingsparkeringen – selv når udgifterne til parkeringskontrol og administration er betalt. Indtægterne kan anvendes til at finansiere forskellige parkeringstiltag (ny parkering, P-huse, parkeringsinformationssystemer), og til at forskønne eksisterende parkeringstilbud.

3.4.4 Licenser

Gennem licenser kan man regulere hvem der anvender pladserne. Beboerlicenser kan være en løsning i boligområder der ellers bliver fyldt op af pendlere eller kunder til nærliggende butikker. Beboerlicenserne kan kombineres med forskellige former for restriktioner for andre bilister såsom tidsbegrænsning og/eller afgiftsbelagt parkering. Fordelene ved at fritage beboeren for afgiftsbelagt parkering i deres boligområde er flere. Det er let at administrere (kun én ordning i området) det er en effektiv udnyttelse af pladserne der kan benyttes af mange forskellige brugere (anvendes af andre mod betaling, og pladserne er ikke reserverede) og vedligehold kan finansieres gennem den afgiftsbelagte parkering.

City gods ordningen i Københavns middelalderby

Den 1. februar 2002 trådte City Gods ordningen i kraft. Formålet er at skabe bedre fremkommelighed og et bedre miljø. For at få tilladelse til at standse i middelalderbyen, skal alle biler med totalvægt over 2.500 kg være forsynet med et gyldigt City Gods certifikat. Er bilen ikke certificeret vil den ved standsning i området blive pålagt en P-afgift (bøde).

Certifikatet findes i tre udgaver – et grønt, et gult og et rødt: Det grønne City Gods certifikat stiller krav til motorens alder og at lastevnen skal udnyttes med minimum 60%. Det grønne certifikat giver som det eneste adgang til 20 særlige læssezoner der kan benyttes på hverdage mellem 8.00 og 12.00. Læssezonerne er et supplerende tilbud til de eksisterende af- og pålæsningsmuligheder. Det gule certifikat er en dispensation til vognmænd der ikke umiddelbart kan opfylde betingelserne for at få grønt certifikat. Det røde certifikat er et éndagscertifikat beregnet til køretøjer der kun sjældent kommer i middelalderbyen. Der er ingen særlige krav eller betingelser tilknyttet det røde certifikat.

Kilde: Københavns Kommune, www.citygods.dk

Ulemperne er at beboerne ikke kan være sikre på en plads, og at det kan skabe et større trafikpres på gaden. Reserveres bestemte pladser til beboerne, er fordelene at beboerne kan være rimeligt sikre på en plads (afhængig af hvor mange pladser der reserveres) og at trafikken i området vil blive begrænset til primært at være beboerne. Ulemperne er en ineffektiv udnyttelse af pladserne (andre kan ikke få glæde af pladserne i de timer beboerne ikke bruger dem) og der er ingen indtjening på pladserne til f.eks. vedligehold. Som en tredje mulighed er individuel parkering, hvor pladsen reserveres til en enkelt bruger. Ulemperne er ineffektiv brug af

¹⁴ UITP, International Commission on Transport Economics, uden årstal "Parking Policy"

pladsen og behov for kontrol eller fysiske barrierer, men ordningen er selvfølgelig en fordel for de enkelte brugere der har en reserveret plads.¹⁵

Restriktionerne kan rettes mod specielle grupper af trafikanter eller køretøjer som man af forskellige årsager ikke ønsker i et givent område. Men også forskellige typer tiltag der skal sikre specielle fordele for udvalgte trafikantgrupper eller køretøjer, f.eks. handicappede eller taxa'er. Særlige lastezoner for godstransport falder også inden for denne type restriktioner. Sådanne pladser reserveret til specielle formål eller grupper, vil selvfølgelig begrænse adgange for andre.

Licensordning for beboere i Århus midtby

Hvis man bor i Århus midtby hvor der er betalingsparkering eller tidsrestriktioner, kan man købe et beboerparkeringskort der giver tilladelse til at parkere uden at betale afgift eller overholde tidsbegrænsningen, dog afhængig af hvor i byen man bor. Bor man i city giver beboerparkeringskortet adgang til de offentlige parkeringspladser i tidsrummet 17.00 – 9.00 på hverdage samt i weekenden. Bor man i de øvrige midtbyområder har man med kortet ubegrænset adgang til offentlige parkeringspladser – trods skiltet tidsbegrænsning. Kortet koster pt. 300 kr. om året. Beboerne kan købe et 5 dages (eller 5 individuelle dage) kort til deres gæster. Det koster 150 kr. Håndværkere kan købe kort der er gyldige for 5 selvvalgte dage eller halv og helårskort til hhv. 120 kr., 960 kr. og 1.920 kr. Kortet giver adgang til gratis parkering på alle offentlige betalingspladser samt ubegrænset parkering på offentlige pladser med tidsbegrænsning.

Kilde: Århus Kommune, Pjece om parkering i Århus kommune

3.4.5 Omdanne reserverede pladser

I middelstore og store danske byers centrale dele foregår 30-55% af parkeringen typisk på private, reserverede pladser der ligger udenfor offentlig kontrol. Fordi så stor en del af parkeringen ligger udenfor byrådets kontrol, er det vanskeligt at styre trafikudviklingen gennem en restriktiv parkeringspolitik. En større offentlig kontrol med de reserverede pladser giver kommunerne større handlemuligheder og kan ikke alene give miljømæssige fordele, men vil også betyde en mere effektiv udnyttelse af arealet, og dermed totalt set nogle samfundsøkonomiske fordele. Det kan være det selvstændige motiv for kommunerne til at sikre at nyanlagte parkeringspladser overdrages til kommunerne.

Kommunen kan kun opnå kontrol med de privatejede pladser gennem frivillige aftaler om parkeringsrestriktioner og –afgifter på større samlede private pladser, P-huse eller –kældre. Eller ved at betinge opførelse af private P-anlæg at de underlægges det offentlige restriktions-system gennem lokalplanerne. I forbindelse med ny- eller udbygninger kan kommunen sikre større indflydelse på antal og placering af pladser ved at oprette en kommunal parkeringsfond. Eller ved at fastsætte maximumsnormer for anlæg af pladser på privat grund.¹⁶ Disse virkemidler er beskrevet i selvstændige afsnit senere i kapitlet.

For reserverede pladser hvor det entydigt kan identificeres hvem der har glæde af dem, er det - teoretisk – muligt at beskatte dette gode på samme måde som f.eks. beskatning af firmabiler. Med de nuværende fortolkninger af skattereglerne er det ikke muligt i Danmark, men principperne anvendes i f.eks. Holland og Californien. Visse steder i Californien tager arbejdsgiveren betaling fra medarbejdere der benytter arbejdspladsens parkeringsplads og bruger pengene til

¹⁵ CROW, June 1994, ”Guidelines for a coordinated parking policy – formulating and implementing policy”

¹⁶ Miljøstyrelsen, Orientering nr. 5/1995 ”Parkering og afgiftspolitik – et kommunalt virkemiddel”

betaling af abonnementskort for de medarbejdere der anvender kollektiv transport¹⁷. I Birmingham (England), en by med 1 mio. indbyggere, har bystyret en målsætning om at al parkering i bycentret skal være offentligt tilgængeligt¹⁸. Det er for at mindske arealforbruget der er knyttet til etablering af privat, reserveret parkering.

3.4.6 Henvisning til parkeringspladser

Forskellige typer parkeringsinformationssystemer kan anvendes for at gøre det lettere at finde parkeringspladser og mindske unødigt parkerings søgende trafik. Der findes overordnet set to typer systemer - de dynamiske og de stationære systemer. Dynamiske systemer har den fordel at de ud over at vise vej til pladserne, kan oplyse trafikanterne om præcis hvor der findes ledige pladser. Det gør dette system mere effektivt overfor unødigt parkeringssøgningstrafik. De dynamiske systemer har også den fordel at de løbende kan opsamle oplysninger om belastningen på de enkelte pladser, og på den måde fungere som et værktøj for kommunerne til at vurdere udnyttelsen af de eksisterende pladser og ikke mindst til at vurdere om der er tilstrækkeligt med pladser. Systemet kan nemlig give en meget præcis time-til-time oversigt. De dynamiske systemer forudsætter at parkeringstilbuddene samles på større pladser med et vist volumen. Stationære informationssystemer (skilte) letter adgangen for trafikanter uden lokal-kendskab. Men henvisningen skal være klar og entydig hvis turister og besøgende skal have glæde af dem.

Det er ikke muligt at angive tommelfingerregler for de lokale miljøgevinster ved informationssystemerne. En række undersøgelser viser at søgetrafikken mindskes mellem 0 og 30% - helt afhængig af de lokale forhold. F.eks. viser efterundersøgelser i Lund (Sverige) at man ikke opnåede mindre parkeringssøgende trafik af deres system. Årsagen er at bilisterne kører ad længere veje til parkeringspladserne end før systemet blev indført. Men da "de nye veje" er mindre miljøfølsomme, er der alligevel opnået en miljøgevinst. I Ålborg har man beregnet at der spares 112 m. pr. tur eller dagligt i alt 1.000 kilometers kørsel ved at bilisterne for oplyst hvor de ledige pladser er. Det svarer til 0,3% af trafikarbejdet i byen. Der findes kun meget få studier af effekten på handlen. De studier der findes antyder at informationssystemerne påvirker trafikanternes mål og derigennem også deres handelsmønstre. Men resultaterne er ikke signifikante.¹⁹

Prisen på et dynamiske informationssystem afhænger selvfølgelig af hvordan systemet er bygget. F.eks. hvor mange parkeringsområder der er med i systemet, hvor mange bomme og spoler til registrering der skal etableres, hvor meget ledningsarbejde der skal laves for at koble tællesystemerne til skiltene og hvor mange skilte der skal bruges for at opnå et effektivt system. Da København i sommeren '98 kobled 7 private parkeringshuse til et dynamisk informationssystem kostede det omkring 6 mio. kr. Det omfattede bl.a. 50 tavler i indre by, opkoblingen mellem parkeringshusene og tavlerne, tælleudstyret ved husene og det nødvendige software. Parkeringshusene melder om øget belægning, og kommunen vurderer at der er opnået lokale miljømæssige fordele ved systemet.

¹⁷ Transport Policy 1997, nr.4, Shoup, D.C.; "Evaluating the effects of cashing out employer paid parking: Eight case studies"

¹⁸ TØI, notat 1061/1997, "Parkeringspolitik i fire eksempelbyer – Birmingham, Canterbury, København og Västerås"

¹⁹ Forelæsning på Transportforum 2002 af Jan Hammarström, Trivector Trafik AB, Sverige

3.4.7 Kontrol

En parkeringspolitikkes succes afhænger af en effektiv parkeringskontrol. I byer uden eller med mangelfuld kontrol ses hyppigt, at op til halvdelen af parkeringen foregår i strid med de gældende parkeringsregler²⁰. Parkeringskontrollen kan administreres og udføres af politiet, kommunale parkeringsvagter, private parkeringsvagter eller en kombination af disse. Der er fordele og ulemper ved alle systemerne.

	Fordele	Ulemper
Politi	Alle parkeringsforseelser Ens håndhævelse (teoretisk) Sikkerhed for parkeringsvagten	Begrænsede ressourcer
Kommunal parkeringsvagt	Større dækning Lokale ordninger	Ikke alle parkeringsforseelser Usikkerhed for vagerne
Privat parkeringsvagt	Ubureaukratisk for kommune	Mindre indflydelse på afgiftsniveau

Tabel 3.6 Fordele og ulemper ved forskellig administration af parkeringskontrollen. Inspireret af CROW, June 1994, "Guidelines for a coordinated parking policy – formulating and implementing policy"

Der er forskel på hvilke typer parkeringsafgifter (bøde) politiet, de kommunale parkeringsvagter og de private parkeringsvagter må udskrive. De kommunale parkeringsvagter må udskrive parkeringsafgifter for parkeringsforseelser i henhold til færdselsloven, men ikke hvis en bil f.eks. er parkeret foran en port eller holder modsat køreretningen. Det er kun politiet der må skrive disse afgifter ud. De private parkeringsvagter må kun skrive afgifter ud for ulovlige parkeringer inden for deres eget parkeringsareal. Aftalerne med de private parkeringsvagter er styret af mark- og vejfredsloven og aftaleloven.

Pr. 31. juli 2001 havde 31 danske kommuner overtaget parkeringskontrollen fra politiet. Der er forskellige modeller for hvor parkeringskontrollen organisatorisk placeres, f.eks. i Teknisk Forvaltning eller i Beredskabsstyrelsen. Flere mindre kommuner har ikke arbejde nok til en hel parkeringsvagt, og deler derfor med nabokommunen. Det er f.eks. tilfældet i Skive der har 2/5 af en parkeringsvagt – resten af tiden er vedkommende i Viborg. Ordningen giver en tilfredsstillende dækning og mindsker de administrative omkostninger betydeligt. I Nordjylland har en række mindre kommuner samlet det administrative arbejde for parkeringskontrollen i Ålborg (P-kontrol Nord) hos beredskabsstyrelsen der også står for de kommunale parkeringsvagter.

I Norge har man i nogle byer oprettet kommunale parkeringsselskaber. Parkeringsselskaberne har ansvaret for drift og anlæg af parkeringspladser i de centrale bydele indenfor politisk fastlagte retningslinier. Og bl.a. ansvaret for at modtage indbetalinger til parkeringsfond, opkræve parkeringsafgifter på pladser og P-huse, håndhæve tidsrestriktioner, administrere evt. licensparkering.

3.5 Nye pladser

Kommunerne har gode muligheder for at regulere udbuddet og placeringen af nye parkeringspladser. En lang række kommuner benytter kommunale parkeringsfonde, hvor bygherre ind-

²⁰ Miljøstyrelsen, Orientering nr. 5/1994, "Parkering og afgiftspolitik – et kommunalt virkemiddel"

betaler penge til fonden til oprettelse af de pladser der er krævet ifm. ny eller ombygning. Det betyder at kommunen bestemmer hvor pladserne lægges. Kommunerne har også gode muligheder for at regulere omfanget gennem de krav de stiller til bygherre. Og gennem at udnytte at pladserne bruges af forskellige personer på forskellige tidspunkter.

3.5.1 Lokalisering

Hvor forskellige bymæssige funktioner placeres kan have meget stor betydning for hvor meget trafik de tiltrækker. Og derfor også for hvor mange parkeringspladser der er behov for at etablere. Omvendt kan tilgængeligheden af parkering også påvirke hvordan man vælger at transportere sig. F.eks. har tilgængeligheden til parkering ved arbejdspladsen stor betydning for om man kommer til arbejde i bil, som beskrevet i afsnit 2.2.1. Og selv om lokaliseringspolitik er en langsigtet strategi der ikke på kort sigt vil påvirke transportomfanget og transportmiddelvalget, viser analyser at en bevidst lokaliseringsstrategi kan have en betydelig effekt på bl.a. bilbrugen. Og dermed både direkte og indirekte på behovet for parkeringspladser.

Som eksempler på anvendte lokaliseringspolitikker der tager højde for et områdes tilgængelighed og nybyggeri' trafikgenererede effekt er stationsnærhedsprincippet og den hollandske ABC-politik.

Den hollandske ABC-lokaliseringspolitik skal sikre "den rette virksomhed på rette sted". Den tager udgangspunkt i at virksomheder har forskellige mobilitetsbehov, og at lokaliteter har forskellig tilgængelighed med forskellige transportformer. Den søger derfor at matche virksomheder og lokaliteter med udgangspunkt i mobilitets- og tilgængelighedsprofiler. Samtidig begrænses antallet af parkeringspladser i de lokaliteter der er bedst tilgængelige med kollektiv transport. Politikken blev i 1995 implementeret gennem plansystemet, og forpligtende aftaler mellem regeringen og lokale myndigheder. Den hollandske regering har fornyligt besluttet at erstatte ABC-politikken med en ny lokaliseringspolitik, men principperne fastholdes i Amsterdam området.

Principperne i den hollandske ABC-lokaliseringspolitik

Tilgængelighedsprofil

Områder for lokalisering af erhverv klassificeres ud fra deres tilgængelighed med kollektiv transport og bil

- A-lokaliteter: Høj tilgængelighed med kollektiv transport (nationalt, regionalt og lokalt)
- B-lokaliteter: Høj tilgængelighed med kollektiv transport og bil
- C-lokaliteter: Høj tilgængelighed med bil

Mobilitetsprofil

Virksomhedernes mobilitetsprofil fastlægges ud fra fire forhold

- Arbejdspladsintensitet
- Tjenstlig bilafhængighed
- Besøgsintensitet
- Godstransportens vejafhængighed

Parkeringsnorm

Parkeringspladser pr. 100 ansatte

	A-lokalitet	B-lokalitet	C-lokalitet
Randstad	maks. 10	maks. 20	ingen maks.
Udenfor Randstad	maks. 20	maks. 40	ingen maks.

Kilde: Miljøministeriet, FSL, By- og Landsplanserien nr. 14. 2001, Peter Hartoft-Nielsen og John Nousiainen "Styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder"

I hovedstadsregionen har det såkaldte stationsnærhedsprincip været en bærende grundidé i regionplanlægningen siden 1989. Et væsentligt formål med princippet er at styrke den kollektive trafik ved at samle og koncentrere ny bebyggelse det tiltrækker meget persontrafik omkring stationerne. Det har også den afledte effekt at arealet til parkering kan begrænses.

Princippet går ud på at kontorer, butikker og etageboliger der skaber meget persontrafik placeres inden for én kilometer fra de bedst betjente stationer i området – de såkaldte trafikknudepunkter. Modsat skal områder mere end én km fra stationerne primært anvendes til håndværk, industri og parcelhuse der ikke skaber nær så meget persontrafik. Princippet er vejledende for hovedstadens kommuner, og overholdes langt fra stringent. Langt det meste boligbyggeri sker på kanten af eller udenfor det sammenhængende byområde. Halvdelen af kontorbyggeriet i hovedstadsområdet over de sidste 10 år er foregået udenfor de stationsnære områder. I omegnskommunerne til København er kun 20% af nyt kontorbyggeri placeret stationsnært. De samme tendenser ses i provinsbyerne.

På trods af en stigende planlægningsmæssig interesse for at udnytte centralt beliggende omdannelsesområder frem for byggeri på "bar mark", og på trods af en forholdsvis beskeden byggeaktivitet, er der de seneste 10 år sket en betydelig byspredning som har medført øget bilbrug og bilafhængighed. Og selv om tilvæksten af boliger og erhverv over de næste 30 år forventes at blive mindre end de byggeboom man så i 60'erne og 70'erne, vil der være muligheder for at påvirke den samlede stigning i trafikken gennem en stringent lokaliseringspolitik.

Forskellige virksomheder – forskellig trafik

Forskellige virksomheder skaber forskellig mængde trafik. Tommelfingerregler for hvor mange personure og bilture forskellige typer virksomheder skaber i forhold til hvor meget plads de optager siger at: Fremstillings- og lagervirksomheder skaber i gennemsnit fem personure og seks bilture pr. 100 m² pr. dag. At der er flere bilture end personure skyldes at denne type virksomheder har mange varetransporter. Kontorbyggeri giver 48 personure pr. 100 m², hvor de 12 er bilture – mens butikker ligger i top med i gennemsnit 149 personure pr. 100 m² pr. dag, hvoraf 53 er bilture.

Kilde: Vejdirektoratet "Turrate-program" på CD-ROM

Undersøgelser af beboeres transportadfærd i hovedstadsområdet og fem større provinsbyer viser at beboere i bycentre, uanset byregionen, i gennemsnit har en daglig transport på omkring 20 km, og at beboere der bor i byperiferien har omkring 40 km daglig transport. Byperiferiens afstand fra bycentrum afhænger imidlertid af byregionen. I de mellemstore provinsbyer vokser transporten langt hurtigere med afstanden til bycentrum end den gør for Århus og hovedstadsregionen. Placeringen af boligen påvirker også transportmiddelvalget: Placeres nybebyggelse i byens periferi fremfor i bycentrum, stiger beboernes biltransport med en faktor 3-4. Og beboere i ny boligbebyggelse der ligger stationsnært i hovedstadsregionen kører mindre i bil og mere med kollektiv trafik end beboere i nyere boligbyggeri der ikke ligger stationsnært.²¹ Selv om effekten af en midtby lokalisering er mindre end i hovedstadsområdet og i de større provinsbyer, har virksomheder der ligger i bymidterne lavere bilbrug end virksomheder der ligger udenfor bymidten, også i de mindre kommuner.²²

²¹ Miljøstyrelsen, FLS, Peter Hartoft-Nielsen, By og Landsplanserien nr. 15, 2001 "Boliglokalisering og transportadfærd"

²² d.o. By og Landsplanserien nr. 16, 2001 "Arbejdspladslokalisering og transportadfærd"

3.5.2 Maksimums og minimums normer

Normstyringen består i at der fastlægges retningslinier for hvor mange parkeringspladser et givet område med en given sammensætning af byfunktioner skal have. Normerne kan være differentierede fra bydel til bydel, men oftest anvendes de samme normer for hele byen, uafhængig af lokalisering eller tilgængelighed med f.eks. kollektiv transport. Normalt er der tale om minimumsnormer som en byherre pålægges at opfylde for at sikre at det omgivende område ikke bliver overstrømmet med uønskede parkerede biler. Minimumsregler er normalt meget rumlige. Man kan også anvende maksimumsnormer som det er kendt i andre lande. Bern og Edingburgh er eksempler på byer med meget restriktive maksimumsnormer²³. Det er sjældent maksimumsnormer tages i anvendelse i Danmark, men et aktuelt eksempel er parkeringsnormerne i Ørestaden²⁴. De vejledende normer er kun vejledende og kommunerne kan vælge at opstille deres egne som det fremgår af tabel 3.7.

Normer <i>Anlægstype</i>	Vejledende normer		Svendborg Kommune		Glostrup Bymidte	
	p-pladser	pr. påbegyndt	p-pladser	pr. påbegyndt	p-pladser	pr. påbegyndt
Etageboliger	0,7	bolig	1	bolig		-
Klub værelser, Kollegieværelser	0,3	bolig	0,25	bolig		-
Enfamiliehuse	2	bolig	2	bolig		-
Kæde- , rækkehuse og huse	1	bolig	1,5	bolig		-
Ældre boliger	-	-	skøn	bolig		-
Butikker etc.	3,3	100 m ² brutto	4	100 m ² brutto (dagligvare)	1	50 m ² salgsareal med kundedgang. I særlig områder pr 100 m ²
			2	100 m ² brutto (special- og udvalgsvarer)		
Kontorer etc.	1,7	100 m ²	1,54	100 m ² brutto	udlæg 1 anlæg 0,75	100 m ²
Fremstilling- og k- gervirksomhed	0,7	ansatte	1 skøn	100 m ² brutto (anden erhverv)	-	-
Hotel	1	værelse	-	-	-	-
Restaurant	0,1	sideplads	-	-	-	-
Mødelokaler	0,2	sideplads	-	-	-	-
Uddannelse	0,9	100 m ²	-	-	-	-

Tabel 3.7 Vejledende normer for parkering fra Vejdirektoratet, "Vedtægter for parkeringsfond i Svendborg Kommune" og "Parkeringspolitik for Glostrup, 2000". For det helt centrale center og stationsområde i Glostrup kan parkeringsnormen nedsættes under hensyntagen til byarkitektoniske forhold og særlige lokale forhold som nærhed til offentligt tilgængelig parkering.

²³ UITP, uden årstal, "Parking Policy"

²⁴ Københavns Kommune, Bygge og Teknik forvaltning, 1999, "Lokalplanforslag for Ørestaden City Center"

Ørestaden - et eksempel på en ny parkeringspraksis

I den nye Ørestad på Amager Fælled i umiddelbar nærhed af Københavns centrum har man valgt en usædvanlig parkeringspolitik: Maksimumnormer. Det betyder at der maksimalt må anlægges 1 parkeringsplads pr. 100 m² etageareal ren bolig- eller erhvervsområde og 1 plads pr 200 m² for områder med blandede funktioner. Samtidig skal der indføres et betalingssystem hvor prisen svarer til prisen for parkering i indre København. Det er for at sikre at området primært betjenes med kollektiv trafik – bl.a. den nye Metro - og kun i mindre grad af biltrafik. Det nye byudviklingsområde på 310 ha. skal, når det er færdigbygget om 20-30 år, rumme 20.000 indbyggere og 60.000 arbejdspladser. Størstedelen af parkeringen skal foregå i parkeringshuse eller kældre på privatejede arealer.

Det kan være svært at forudsætte effekten på bilkørslen af denne parkeringspolitik. Dels er niveauet for parkeringsafgifter ikke fastlagt endeligt. Dels vil anvendelse af abonnementer til parkering betyde at afgiften ikke vil påvirke den enkelte tur. Og endelig vil der være en del gratis parkeringspladser, ejet af virksomheder og uddannelsesinstitutioner, også når Ørestaden er fuldt udbygget.

Forsøget er alligevel gjort på en trafikmodel (Ørestadsmodellen). For at belyse effekten af forskellige afgiftsniveauer er effekten af parkeringsafgift på hhv. 0, 11 og 33 kr. pr. person pr. tur undersøgt. Prisen på 11 kr. for en tur svarer til at 75% af pladserne er afgiftsbelagte, at der er 1,3 person i bilen og at man parkerer i 3,3 time med en parkeringsafgift på 6,50. En pris på 33 kr. pr. tur svarer ved tilsvarende forudsætninger til en parkeringsafgift på 19,50 kr./timen.

Sættes afgiften så en biltur koster 33 kr. falder det samlede antal ture (altså både bil, kollektive, cykel og gang) i Ørestaden kun med omkring 1% i forhold til hvis prisen var 0 kr. pr. biltur. Men fordelingen mellem transportmidlerne bliver anderledes. Antallet af bilture vil falde med 46%. Antallet af cykelture vil stige med 23%, gangture med 17% og ture med kollektiv trafik 28%. Men her er også tale om en meget stor afgift. Stiger afgiften fra de 11 kr. pr. tur der er antaget i plangrundlaget til 33 kr. er effekten naturligvis mindre. Antallet af bilture falder 34%, cykel og gang stiger henholdsvis 13% og 8% og de kollektive ture med 16%.

I forhold til trafikmængderne i hele hovedstadsområdet er effekten meget mindre fordi det kun er en lille del af trafikken der berøres af parkeringsrestriktioner i Ørestaden. Biltrafikken over havnesnittet vil falde med 10% hvis parkeringsafgiften ændres fra 0 kr. til 33 kr. pr. tur mens antal bilture i hele HT-området vil falde med 1,7%, og antal kollektivture stige med 3%. Endelig vil antal påstigere i metroen på Ørestad Station stige med 26% og med 4% på Nørreport Station.

Parkeringsafgifterne vil altså have en kraftigt effekt hvis der er tale om store afgifter. Effekten vil ikke overraskende være størst i det direkte berørte område (Ørestaden) mens den vil fortage sig udenfor området. Den generelle effekt for trafikken vil naturligvis være afhængig af hvor stort et område der berøres og alternativerne, især kvaliteten af den kollektive trafik. Men det er vigtigt at være opmærksom på at de afgiftsændringer der er regnes på her har en størrelsesorden som næppe er realistisk i praksis som engangsændring.

Kilde: Egne kørsler Ørestadsmodellen.

I Holland opererer man med vejledende normer for parkering der tager højde for områdets kollektive trafikbetjening og tilgængelighed på cykel. Er den kollektive trafikbetjening meget høj nedskrives f.eks. parkeringsnormen for boligområder med en faktor 0,9. Er den kollektive trafikbetjening dårligere, men stadig høj, nedskrives den med en faktor 0,95. Det sammen gælder for parkeringsnormerne til butikker. Er den kollektive trafikbetjening meget høj, nedskrives normerne med en faktor 0,3 – 0,5 for butikker i større byer, og mellem 0,7 og 0,8 for butikker i mindre byer. Hvis der er gode cykelmuligheder til en arbejdsplads, anbefales det i Holland at nedskrive parkeringsnormerne med en faktor 0,95.²⁵

Parkeringsnormer gælder ikke bare for biler. Selv om man i Danmark (endnu) ikke har opstillet vejledende normer, selv om der i lovgivningen (bygningsreglementerne) stilles krav om at der udlægges tilstrækkeligt areal til også cykelparkering i forbindelse med ny- eller ombygning. I Holland opererer man med de vejledende normer der fremgår af tabel 3.8.

<i>Anlægstype</i>	<i>Normer</i>	Enhed	Antal cykel-parkeringspladser
Etageboliger		lejlighed	2 – 6
Butikcentre, handelsgader		100 m ²	4 – 8
Kontorer		100 m ²	1 – 4
Skoler og uddannelsessteder		100 elever	30 – 80
Idrætsanlæg, biografteatre		100 brugere	20 – 40
		/gæster	
Hospitaler		100 senge	20 – 50
Parker, strande, forlystelsesparker		100 brugere	10 – 35
		/gæster	

Tabel 3.8 Cykelparkerings normer fra Holland
Kilde: Vejdirektoratet, 2000 ”Idekatalog for cykeltrafik”

3.5.3 Dobbelt anvendelse

Selv om normerne tilskriver at man anlægger et bestemt antal pladser afhængig af funktionen, vil man i områder med blandet anvendelse (bolig, erhverv og indkøb) sjældent komme ud for at pladserne skal bruges på samme tid. Boligparkering er typisk i aften- og nattetimerne samt i weekenden, mens erhvervsparkering er i dagtimerne mellem kl. 8.00 og 17.00. Ligesom biografgængere har det største behov for parkering om aftenen. Derfor kan der opnås besparelser i antallet af pladser ved at tænke i dobbeltanvendelse.

50% reduktion i parkeringsdækningen

I Västerås, Sveriges sjette største by med omkring 100.000 indbyggere, lægger man vægt på at de pladser der er anlagt skal udnyttes effektivt, og at der ikke anlægges unødige pladser. Det reducerer både arealforbruget og omkostningerne. I nogle tilfælde er det lykkedes at reducere kravet om parkeringsdækning med op til 50%, når der er mulighed for dobbelt anvendelse af pladserne, dvs. at én og samme parkeringsplads forudsættes udnyttet af flere virksomheder og funktioner på forskellige tider af dagen. En forudsætning er at selve pladsen er af en vis størrelse, og at området anvendes til forskellige funktioner (f.eks. blandet boliger og erhverv). Dobbeltanvendelsen benyttes både i forhold til eksisterende pladser og ifm. nybyggeri.

Kilde: TØI, Notat 1061/1997, ”Parkeringspolitik i fire eksempel byer – Birmingham, Canterbury, København og Västerås”

²⁵ CROW, June 1994, ”Guidelines for a coordinated parking policy – formulating and implementing policy”

I Holland anvender man nedenstående tabel til at fastlægge behovet for parkering på forskellige tidspunkter af døgnet. Tabellen angiver behovet for parkeringspladser på forskellige tider af døgnet til forskellige formål i procent af de vejledende normer. I områder med både boliger og kontorer vil 50% af de normerede boligparkeringspladser stå tomme i morgentimerne og kan benyttes af kontorpersonale og erhvervs kunder. Det betyder at det samlede parkeringspladsbehov for området vil være mindre.

Tidspunkt Funktion	Arbejdsdag, dagtimer		Aften	Lørdag formiddag	Aften åben (indkøb)
	Morgen	Eftermiddag			
Beboelse	50	60	100	60	75-90
Ældre bolig		80	100	80	90
Butikker	30	50-75	5	100	100
Kontorer	100	90-100	5	5	5-10
Service kontorer		100	40	10	15
Kulturelle centre	10	30-40	100	40-60	100
Hospitaler		100	10	10	10-30
Uddannelse		100	50	5	50
Biblioteker		60	100	80	100
Restauranter /underholdning	10	30-40	100	45	100
Kongrescentre	100	100	5	25	5
Gallerier	50	60	5	100	100

Tabel 3.9 Behovet for parkeringspladser ved forskellige funktioner på forskellig tidspunkter, i procent af det normerede.

Kilde: CROW, June 1994, "Guidelines for a coordinated parking policy – formulating and implementing policy"

I Glostrup Kommune gøres kravet til størrelsen af parkeringsdækningen afhængig af, om det kan sandsynliggøres at der kan ske en dobbeltudnyttelse mellem forskellige funktioner. Er det tilfældet, mindskes parkeringskravet. Parkeringsdækningen efter de retningslinier der er angivet i tabel 3.10. Ved at udnytte at forskellige billistgrupper har forskellige behov over døgnet, f.eks. at kun 40% af beboerne i et område bruger parkeringspladsen ved deres bolig ved frokosttid på hverdage, at butikkerne kun har brug for 60% af det totale parkeringsbehov i samme tidsrum, men at parkeringsbehovet for øvrige erhverv topper ved frokosttid (som i regneksempel 3 i tabel 3.10) sikrer man at det ikke etableres for mange parkeringspladser.

Behovet for parkering	
Ud fra bebyggelsens fordeling af m ² etageareal med forskellig anvendelse beregnes først:	
P(B),	krav til anlagt parkering for boliger
P(D),	krav til anlagt parkering for detailhandel
P(E),	krav til anlagt parkering for øvrigt erhverv
Parkeringskravet for anlagt parkering vil herefter være det største af følgende fire tal:	
1. P(B)	(natparkering)
2. 40% P(B) + 60% P(D) + P(E)	(hverdage omkring frokost)
3. 50% P(B) + 90% P(D) + 40% P(E)	(Hverdage kl.16-17)
4. 70% P(B) + P(D) + 105% P(E)	(Lørdage omkring frokost)

Tabel 3.10 Retningslinier til beregning af behovet for parkeringspladser.

Kilde: Parkeringspolitik for Glostrup Kommune, 2000.

Dobbeltanvendelse af parkeringspladser kan også foregå på eksisterende pladser. I Svendborg praktiserer man dobbeltanvendelse på en af byens centrale parkeringspladser. Rådhusgården, som i arbejdstiden anvendes af de kommunalt ansatte, åbnes for offentlig parkering efter kl. 15.30 (mandag - torsdag) og efter 12.00 om fredagen samt i weekenden hvor forvaltningen ikke bruger pladserne. Det er bl.a. til stor glæde for besøgende til byens biograf der ligger lige overfor forvaltningen. Og i Roskilde åbnes skolegården i den centralt beliggende Gråbrødre Skole som offentlig parkeringsplads efter kl. 16.00 på hverdage og kl. 12.00 om lørdagen. Det er de tidspunkter hvor efterspørgslen efter parkering er størst.

3.5.4 Parkeringsfond

Kommunerne har mulighed for at oprette en fond således at bygherre indbetaler penge for at slippe for at indrette parkeringspladser på egen grund. På den måde kan kommunerne få bedre kontrol over placeringen af pladserne hvilket kan være attraktivt, specielt i bymidten. Selvom det kan være vanskeligt at lokalisere de nye pladser, specielt inde i tæt-byen.

Parkeringspladserne skal som udgangspunkt placeres så tæt på ejendommen som muligt, men kommunen har gennem lovgivningen mulighed for at placere parkeringspladserne hvor de mener det er hensigtsmæssigt. Det forudsætter dog at kommunen betinger placeringen af parkeringspladserne ud fra et mål om at begrænse trafikken i området. Etableres pladserne som offentligt tilgængelige, kan kommunen kun opkræve et beløb svarende til halvdelen af omkostningerne hos bygherren. Den anden halvdel må de selv skyde ind. Kommunen er forpligtet til at udmønte pladserne indenfor 5 år fra indbetalingen. Ellers bortfalder kommunens krav til bygherre. Da parkeringsfonden hovedsageligt bruges i forbindelse med nybyggeri eller skelsættende byomdannelse, vil det have meget lille eller slet ingen effekt i (vel)etablerede områder.

Prisen for en parkeringsplads i p-fonden afhænger selvfølgelig af hvor i byen pladsen skal oprettes, grundprisen det pågældende sted og hvorvidt pladsen skal etableres i terræn, i parkeringshus eller -kælder. I tabel 3.11 er angivet en række niveauer for bygherres indbetaling til parkeringsfonden i udvalgte kommuner.

Område	Midtby	Yderkvarter	Parkeringshus	Prisniveau
Skive	40.800 kr.	-	-	2001
Svendborg	18.337 kr.	-	53.425 kr.	1995
Viborg	45.000 kr.	14.500 kr.	-	1997
Århus	32.900 kr.	10.900 kr.	-	2000

Tabel 3.11 Eksempler på vejledende priser for indbetaling til parkeringsfond i forskellige byer. Alle byer benytter forskellige priser afhængig af beliggenhed så de angivne kategorier er tilnærmelser.

Et lavt beløb kan være en planmæssig fordel fordi det betyder at kommunerne får en større indflydelse på hvor parkeringspladserne etableres, og dermed på længere sigt får større kontrol med parkeringsudbuddet. Men omvendt er kommunen også forpligtet til at finde lokaliseringsmuligheder på velegnede steder i byen.

3.5.5 Parkér & Rejs anlæg

Parkeringspladser udenfor bymidten kan også være en måde at regulere trafikken og styre bilisterne derhen hvor de miljømæssigt belaster mindst. Formålet med Parkér & Rejs (P&R) er at facilitere pendlere der bor i forstæderne og køre i bil til og fra arbejde i byen. Eller tog-

pendlere, der kan parkere ved et trinbræt, og på den måde slipper for at skulle ind til stationen i midtbyen. P&R muliggør at langtidsparkering flyttes fra bycentrene til udkanten af byen hvor omkostningerne til parkeringsarealer er meget mindre. P&R øger også det kollektive trafiknets kundekreds til bilister der ikke bor klods op af de kollektive trafikakser. Og øger dermed antallet af kunder i de kollektive systemer.

P&R bliver først benyttet når der er både tidmæssige og økonomiske fordele ved at skifte til kollektiv trafik. Dvs. at der enten skal være lange køer på indfaldsvejene, strenge parkeringsrestriktioner i midtbyen, eller høje parkeringsafgifter der gør det økonomisk fordelagtigt at skifte til kollektiv trafik. Desuden har placeringen af P&R anlæggene stor betydning for om de bliver brugt. Der er en række forhold der skal være i orden²⁶:

- Anlæggene skal placeres før man kommer til de trafikbelastede områder – ellers vil bilisterne vælge at blive i bilen fremfor at bruge tid på at skifte.
- Der skal være en god tilgængelighed fra det overordnede vejnet til pladserne, og de skal være tydeligt skiltet.
- Hurtig, sikker og let skift mellem bil og det kollektive trafiksystem er en forudsætning. Lange gåafstande skal undgås. Parkeringskældre og –huse kan opleves som usikre at færdes i. Der skal også være bekvemme ventefaciliteter – ude af vejr og vind. Hvis pladserne kan kombineres med indkøbsfaciliteter (f.eks. storcentre), benzinstationer o.l., bliver de mere attraktive.
- Der skal være højfrekvente kollektive forbindelser fra pladserne til bycentre. For at det tidsmæssigt skal være en fordel at skifte til kollektiv transport, må turen (incl. skift) kunne gøres hurtigere end alternativet at benytte bilen til hele ture. Det vil i mange tilfælde kræve at der er busprioritering på vejene. Alternativt skal turen (alt inklusiv) kunne gøres meget billigere.
- Kapaciteten i det kollektive trafiksystem skal være tilstrækkeligt til at der opleves en høj komfort.
- God information om afgangstider – helst real-time information om næste afgang.
- Alt efter placeringen af P&R faciliteterne kan der også etableres parkeringsfaciliteter til cykler og knallerter/motorcykler samt Kys & Rejs faciliteter – pladser hvor biler kan holde med passagerer der bliver afleveret eller hentet.
- P&R kræver megen omtale i begyndelsen for at blive brugt.

P&R pladserne kan være gratis eller afgiftsbelagte. Afgiften kan dække hele eller dele af billetudgiften til kollektivt rejse. Som et alternativ kan månedskort til det offentlige system erstatte parkeringsafgiften. Der findes eksempler på P&R anlæg der anvendes til andre parkeringsformål, som f.eks. parkering til idrætsanlæg eller forretninger udenfor den almindelige arbejdstid²⁷.

Pladserne kan anlægges og drives i et samarbejde mellem Vejdirektoratet, det kollektive trafikelskab, kommunen og evt. forretninger i tilslutning til anlægget. I hovedstadsområdet samarbejder Vejdirektoratet, DSB, Banestyrelsen og HUR (Hovedstadens Udviklingsråd) med en række kommuner om etablering af Parkér & Rejs-anlæg som virkemiddel til bl.a. for at afhjælpe fremkommelighedsproblemer på statsvejnettet. Samtidig afprøves effekten af en række nye initiativer som f.eks. videoovervågning af de langtidsparkerede biler, dynamisk

²⁶ UITP, International Commission on Transport Economics, uden årstal "Parking Policy"

²⁷ UITP, International Commission on Transport Economics, uden årstal "Parking Policy"

skiltning, forbedrede omstigningsforhold til kollektiv transport, etc.²⁸ Der er endnu ikke mange danske erfaringer med P&R-anlæg. De få der er etableret i hovedstadsområdet, bliver endnu ikke benyttet i særligt stort omfang. Vejdirektoratet vurderer at omkring 5.000 pendlere praktisere parker & rejs. Men det omfatter også pendlere der parkerer ved stationer.

Aflastningsstation

Stationen i Svendborg bruges af mange hver dag, og pladsen er ved at blive trang. Specielt er det vanskeligt at finde flere parkeringspladser. Byrådet vil derfor etablere et Parkér & Rejs anlæg ved trinbrættet ”Svendborg Syd”. Med gode faciliteter, håber kommunen at bilisterne fra Sydvestfyn og Langeland vil bruge denne station i stedet for stationen i byen. De samme planer har Roskilde, der med en udbygning af området omkring Trekroner Station og etablering af et Parkér & Rejs-anlæg, håber at kunne aflaste stationen i byen.

3.6 Parkering ved virksomhederne

Selvom parkeringsforholdene for pendlere løbende er blevet behandlet i det foregående, bliver de taget op som et særskilt indsatsområde fordi virksomhederne har nogle konkrete muligheder for at påvirke pendlingstrafikken som ligger ud over kommunens. Pendlingstrafikken udgør kun omkring en tredjedel af de køret bilkilometre, men den er et særligt problem i byerne fordi den foregår indenfor et ret begrænset tidsrum. Problemerne med at komme frem i myldretiden kan derfor også give problemer for virksomhederne.

3.6.1 Virksomhedsparkering

Udbuddet af parkering ved arbejdspladserne har stor indflydelse på hvilke transportmidler de ansatte benytter. Gratis parkering ved arbejdspladsen er et gode som mange tager for givet. Men er pladsen mere begrænset – f.eks. i bycentre - opfattes gratis parkering som et frynsegode, der er kamp om. Fjernes tilbuddet om gratis parkering vil det ofte møde stærk modstand. En regulering af udbuddet afhænger af tre grupper personer: De ansatte, virksomheden der har ansat dem samt ejeren af ejendommen. De ansatte vil i mange tilfælde være meget store modstandere af at blive frataget muligheden for at parkere, eller for at skulle betale for parkering der tidligere var gratis. En mistet ret til gratis parkering kan reducere biltrafikken i bolig-arbejdsrejsen med 2-10%²⁹.

Pålægges virksomhederne afgifter for de ansattes parkering, vil de måske på kort sigt vælge at betale for de ansatte. Men på længere sigt kan det påvirke virksomheders lokalisering valg og betyde at virksomheder vælger at flytte væk fra områder hvor der skal betales parkeringsafgifter. En afgørende parameter vil være om der er nok virksomheder der kan se fordelene af et mindre trafikpres og bedre parkeringsmuligheder for kunder og besøgende som følge af tiltagene. Og om de er villige til at påvirke deres ansattes vaner for at opnå dette. Ejeren af en erhvervsjendom kan have vanskeligt ved at udleje kontorlejemål uden parkering, specielt når bilbruget er så udbredt som det er tilfældet i dag. Kan udlejer gennemføre det, giver det selvfølgelig store økonomiske fordele fordi arealerne der ellers var optaget af parkerede biler kan udlejes til andre formål – og oftest til en meget højere pris.³⁰

Kommunen har ingen muligheder for at tvinge en virksomhed til at begrænse omfanget af parkering, eller pålægge afgifter for virksomhedsparkering sådan som lovgivningen er udformet i dag. Men virksomheden kan selv have en interesse. Parkeringspladser til de ansatte kan

²⁸ Vejdirektoratets hjemmeside: www.vd.dk

²⁹ Miljøstyrelsen, Miljønyt nr. 34, 1999, ”Miljøkapacitet som grundlag for byplanlægning – generel del”

³⁰ Transport Reviews, Vol. 20, 2000 ”Parking restrain and urban vitality”

være en økonomisk belastning for virksomheden. Og i forbindelse med udvidelser på virksomheden kan det være nødvendigt og ønskeligt at inddrage parkeringsarealer.

Afgifter på privat parkering

I Nottingham (England) er der politisk opbakning bag at lægge afgifter på virksomheders private parkering fra 2003. Afgiften vil starte ved ca. 1.800 kr. og over en 10-års periode stige til omkring 4.200 kr. pr. plads. Det vil give en samlet indtægt på omkring 60 mio. kr. det første år der vil stige til 185 mio. kr. når den fulde afgift er indført. Indtægterne øremærkes til en lang række konkrete initiativer til at forbedre det kollektiv trafiknet, der har haft svære kår over de sidste 15 år. Formålet er at mindske bilbrugen blandt de næsten 100.000 indpendlere til midtbyen hvoraf næsten 90% i dag benytter bil. Det er op til virksomhederne at bestemme om afgiften lægges over på de ansatte, men det forventer myndighederne vil ske i stor udstrækning. Ligesom de forventer at virksomhederne med tiden vil begrænse antallet af parkeringspladser og bruge pladsen til andre formål. Myndighederne ser betalingen som et billigt alternativ til vejbenyttelsesafgifter der for det første er dyre at indføre og for det andet rammer kunder og beboere i byen – målgrupper som myndighederne ikke er interesseret i at ramme.

Forslaget er i øjeblikket til høring blandt byens virksomheder. Myndighederne er meget opmærksomme på hvilke konsekvenser forslaget kan få: Vil virksomheder vælge at flytte fra midtbyen, vil boligområderne omkring midtbyen blive fyldt op af parkerede biler, osv.

Kilde: <http://www.nottinghamcity.gov.uk/coun/departments/des/wpl/default.asp>

3.6.2 Transporthandlingsplaner

En anden måde at styre brugen af parkeringspladser ved virksomhederne er at sikre at de ansatte i mindre grad efterspørger parkeringspladser. Det frigør parkeringspladser til kunder og besøgende, til at udvide virksomheden og øger fremkommeligheden for de ansatte der er nødt til at køre i bil. I Holland, England og Tyskland er der efterhånden mange erfaringer med transporthandlingsplaner der primært er fokuseret omkring ansattes transport til og fra arbejde. I disse lande støttes udarbejdelsen af transporthandlingsplanerne af lovgivning, økonomisk støtte og erfaringsopsamling.

Erfaringerne med transporthandlingsplaner for ansatte i danske virksomheder er stadig få, men flere er på vej. Bl.a. starter HUR (Hovedstadens udviklingsråd) et samarbejde med en række virksomheder i efteråret 2002 med henblik på at udarbejde transporthandlingsplaner. Horsens Kommune og Miljøstyrelsen gennemførte i 1998/99 et samarbejde med to private virksomheder og to uddannelsesinstitutioner om at lave pendlerplaner.

Erfaringerne viste at selv om virksomhederne var interesserede i at gøre noget for miljøet, var de

Transport og miljøgodkendelser

Amsterdam benytter sig af en mulighed i miljølovgivningen der betyder at kommunen kan pålægge en række virksomheder at udarbejde en transporthandlingsplan. Det drejer sig om virksomheder der kræver en miljøgodkendelse og/eller opfylder et eller flere af følgende kriterier: Har over 100 ansatte; Har mere end 500 gæster om dagen og/eller genererer over 2 mio. personkm. om året. Disse virksomheder må forventes at have et potentiale for at begrænse transporten og skal derfor udarbejde en oversigt over transporterne samt en ”plan of action”.

Kilde: Transport Management and the Environmental Management Act, Holland

tilbageholdende med at melde kraftigt ud overfor de ansattes og de studerendes bilpendling da det blev betragtet som at ”blande sig i medarbejdernes private forhold”. Samtidig oplevede de ikke at der var betydelige problemer forbundet med bilpendlingen.³¹

Green network, et samarbejde mellem amter, kommuner og virksomheder i trekantsområdet, har de sidste to år arbejdet med transporthandlingsplaner for virksomheders godstransport. De foreløbige erfaringer viser at virksomhederne kan få mange kontante fordele ved at se på godstransporten, men der er endnu ikke foretaget en afrapportering af projektet³².

Typiske omfatter transporthandlingsplaner for persontransport³³:

- hjælp til at organisere samkørsel blandt medarbejdere,
- målrettet information om alternative muligheder til pendling i bil,
- fremme af cykeltrafik, fx. ved etablering af parkerings- og omklædningsfaciliteter,
- bedre kollektiv trafikbetjening af virksomhederne,
- økonomiske tilskud til medarbejdere som cykler/kører kollektivt/samkører,
- begrænsning eller styring af parkeringsudbudet, og
- muligheder for tele- eller hjemmearbejde.
- Men kan også omfatte tjenesterejser.

Internationale estimer påviser at velimplementerede transporthandlingsplaner kan have en betydelig effekt på bilkørslen. Samlet set kan der opnås en reduktion på mellem 13 og 30% af bilkørslen gennem flere der cykler (5-10% af reduktionen), flere der benytter kollektiv trafik (5-10% af reduktion) og mere samkørsel (3-10% af reduktionen i biltrafikken).³⁴

3.7 Oversigt over virkemidler og deres effekt

Det er vanskeligt præcist at vurdere hvilken effekt man opnår ved at introducere de enkelte parkeringstiltag. Dels fordi tiltagene sjældent introduceres alene, og dels fordi de lokale forhold er af meget stor betydning for effekten. Og ikke mindst fordi der ikke er meget tilgængelig litteratur der beskriver konkrete effekter af konkrete tiltag – specielt ikke når det kommer til de mellemstore og mindre byer. Alligevel er det muligt skønsomt at anvise effekten af de enkelte tiltag efter hvilken type trafikanter de påvirker (pendlere, kunder, beboere, osv.) samt af hvordan de enkelte virkemidler spiller sammen med de målsætninger der blev opstillet og diskuteret i kapitel 2 (fremkommelighed, trafikikkerhed, bymiljø osv.).

Effekterne af virkemidlerne bliver her behandlet i runde vendinger. Tidligere i dette kapitel findes en uddybning af effekterne, og i det omfang det har været muligt at finde henvisninger til konkrete effektmålinger, er disse anført. Ligeledes kan der findes konkrete eksempler på hvor og hvordan virkemidlerne er blevet implementeret. I tabel 3.12 og 3.13 er effekten på forskellige trafikantgrupper og virkemidlernes effekt i forhold til en række centrale målsætninger angivet.

³¹ Miljøstyrelsen 2002, Miljøprojekt nr. 669, ”Bæredygtig bolig-arbejdsstedstrafik i Horsens Kommune”.

³² Se evt. www.greennetwork.dk

³³ Se f.eks. www.ECOMM.org for europæiske eksempler og www.tdm.org for (primært) amerikanske erfaringer.

³⁴ Miljøstyrelsen, Miljønyt nr. 34, 1999, ”Miljøkapacitet som grundlag for byplanlægning – generel del”

Tabel 3.12 og 3.13 skal læses således:

++	Positiv effekt for trafikant gruppe eller på opfyldelsen af målsætningen
+	Lille positiv effekt for trafikant gruppe eller på opfyldelsen af målsætningen
--	Negativ effekt for trafikant gruppe eller på opfyldelsen af målsætningen
-	Lille negativ effekt for trafikant gruppe eller på opfyldelsen af målsætningen
0	Ingen effekt for trafikant gruppe eller på opfyldelsen af målsætningen
+/-	Effekt på myldretidstrafik/resten af døgnet
()	Indirekte effekt

3.7.1 Eksisterende pladser

		<i>Virkemiddel</i>				<i>Omdanne</i>	<i>Hen-</i>
<i>Effekt på</i>		<i>Ind-</i>	<i>Tids-</i>	<i>Afgifter</i>	<i>Licenser</i>	<i>reserveret P</i>	<i>visning</i>
		<i>retning</i>	<i>restriktion</i>				
Trafi- kanter	Pendlere	+	--	--	(--)	--	0
	Kunder	+	++	++	(++)	++	+
	Beboere	+	--	--	++	--	0
	Lejlighedstrafik	+	(--)	++	(--)	++	++
	Gods	+	0	0	++	0	0
Mål- sætning	Høj fremkommelighed	-	++/--	--	0	++/--	+
	Høj trafiksikkerhed	-	+/-	+/-	0	+/-	+
	Bedre bymiljø	+					
	Flere boliger i byen	+	--	--	+	--	
	Styrke handel	+	++	+	++	+	+
	Begrænse arealforbruget til parkering	+			+	++	(+)
	Øge cykel- og kollektive vande	-	+/-	++/--	0	++/--	-
	Begrænse biltrafikken	-	++/--	++/--	+	++/--	+/-
	Styre rutevalget	+	+	+	0	+	+
	Flere indtægter	+	0	++	+	0	-

Tabel 3.12 Overslag over effekten af forskellige virkemidler på trafikant grupper og målsætninger
Signaturforklaringen kan findes umiddelbart før tabellen

Indretning af pladserne

Indrettes de eksisterende parkeringspladser så der blive plads til flere biler, er det umiddelbart en fordel for alle trafikantgrupperne. Selv godstrafikken kan få fordel af dette da det kan frigøre kantstensparkeringspladser. Flere parkeringspladser i bymidten kan betyde at fremkommeligheden falder fordi flere vil vælge at tage bilen til byen, og derfor også at trafiksikkerheden falder, specielt for gående og cyklister. Flere parkeringspladser vil modvirke målsætningen om at ændre transportmiddelvalget fra bil til andre transportmidler. Flere parkeringspladser i midtbyen kan gavne målsætningerne om at styrke handlen hvis der allerede er mangel på pladser.

En bedre indretning af de eksisterende pladser kan på den anden side også gavne fremkommeligheden og bymiljøet forudsat at man nedlægger et tilsvarende antal kantstenspladser. Det vil også kunne bedre trafiksikkerheden og kan have en positiv effekt på reguleringen af trafikken. Forudsat at der opkræves afgifter for de nyindrettede pladser, kan det gavne kommunens økonomi. Det vil givetvis også være billigere at øge antallet af parkeringspladser ved at etablere flere pladser på de eksisterende anlæg fremfor at anlægge helt nye.

Tidsrestriktioner

Når der indføres tidsrestriktioner på parkeringspladser, begrænses pendlernes muligheder for at bruge pladserne, men også beboerne i midtbyen kan rammes hårdt. De kan få svært ved at finde pladser først på eftermiddagen og lørdag formiddag. Tidsrestriktioner kommer kunderne, besøgende og erhvervskunderne til gode, og vil øge fremkommeligheden i myldretiden. Udenfor myldretiden vil trafikken imidlertid stige fordi omsætningen på tidsbegrænsede pladser er høj. Sættes tidsbegrænsningen til under en time, vil det kunne påvirke transportmiddelvalget væk fra bil, men er tidsbegrænsningen over en time, vil det sandsynligvis have den modsatte effekt. Tidsbegrænsninger over en time vil nemlig betyde flere ledige pladser i bymidten fordi de ikke optages af pendlere – og det vil øge sandsynligheden for at finde en parkeringsplads, og dermed motivere flere til at tage bilen til byen for at handle. Men tidsbegrænsningerne vil kunne få flere pendlere til at vælge bilen fra. Så tidsrestriktioner kan styrke målsætningen om at styre trafikudviklingen i myldretiderne, men have den modsatte effekt over resten af døgnet.

Afgifter

Effekterne af at afgiftsbelægge parkeringspladser er ret parallelle med effekterne af tidsrestriktioner. Kun kan det være en økonomisk ulempe for kunderne at skulle betale for parkeringen, men i relation til at finde en parkeringsplads er det en fordel. I forhold til målsætningen om at styrke handlen i byen, afhænger effekten af afgiftsparkering helt af om der er parkeringsplads mangel før afgifterne indføres og af niveauet af afgifterne. Er situationen den at kunderne har svært ved at finde parkeringspladser fordi pendlere og beboerne optager pladserne, vil afgifter betyde at det bliver lettere for dem. Men sættes afgiftsniveauet meget højt, kan det betyde at kunderne vælger at handle andre steder (f.eks. i storcentre uden for midtbyen) – og det vil selvfølgelig ikke gavne handlen i byen.

Afgiftsbelagt parkering kan være en meget lukrativ forretning for kommunen. Indtægterne stammer dels fra timebetalingen, men fordi indførelsen af afgiftsbelagt parkering bør følges op af øget kontrol, vil der også være en øget indtjening gennem parkeringsafgifter (bøder).

Licenser

Licensordninger er indrettet til at give licenshaverne – ofte beboere og godstrafikken - nogle fordele fremfor andre trafikant grupper. Alt efter hvilke restriktioner der i øvrig gælder i området, vil de øvrige trafikant grupper kun opleve få gener af licensordningerne. Men da de oftest etableres sammen med andre typer restriktioner (tidsbegrænsning eller betalingsparkering), vil effekten på pendlere og kunderne svare til effekten af tids- eller afgiftsbelægning.

Licensordninger kan sikre en effektiv udnyttelse af byens areal fordi de sikrer beboere en parkeringsplads uden at pladsen er reserveret og dermed står tomme når beboerne ikke benytter dem (dobbeltanvendelse). Der kan være en lille økonomisk gevinst for kommunen ved at indføre licensordninger. Kommunerne må ikke tjene på salget af licenser, men der kan være nogle arealmæssige og indretningsmæssige besparelser gennem dobbeltudnyttelsen der gæver kommunens økonomi.

Omdanne reserveret parkering

Reserverede parkeringspladser (dvs. pladser forbeholdt bestemte personer/grupper) findes ved nogle arbejdspladser og boligområder. Nedlægges eller omdannes disse pladser til offentligt tilgængelige pladser (gennem f.eks. at omfatte dem af tids- eller betalingsrestriktioner) vil det selvfølgelig opleves som en gene for de personer der tidligere har haft eneret på brugen af pladserne. Omvendt vil det være en fordel for de brugere der på den måde får adgang til pladserne.

Omdannes reserverede pladser ved virksomheder eller kontorer til offentligt tilgængelige pladser, vil det medføre et fald i myldretidstrafikken og dermed en regulering af trafikken. Men kan meget vel resultere i en stigning i trafikken over døgnet fordi omsætningen er større på de offentligt tilgængelige pladser. Det vil betyde øget fremkommelighed og kan forbedre trafiksikkerheden i myldretiderne, men forværre situationen over resten af dagen.

Indirekte kan det have en negativ indflydelse på målsætningen om at få flere til at bo i byen hvis det bliver vanskeligere at finde parkeringspladser. Men arealforbrugsmæssigt er det en fordel at pladserne også kan benyttes udenfor de tidspunkter som beboerne eller de ansatte bruger dem – og dermed måske gavne målsætningen om flere boliger (beboere) i byen.

Parkeringsinformation

Informationssystemerne er en klar fordel for de kunderne, erhvervstrafikken og lejlighedstrafikken mens de øvrige trafikant grupper næppe har den store glæde af systemet. Systemet kan styrke målsætningen om ”den gode handelsby” og kan i et vist omfang øge fremkommeligheden, sikre en vis regulering af trafikken og øge trafiksikkerheden hvis bilisterne bliver ledt den mest gnidningsfri og sikre vej til parkeringspladserne. Et dynamisk informationssystem vil næppe få færre til at vælge bilen. Kunder og besøgende vil lettere kunne finde en parkeringsplads og derfor måske være mere tilbøjelige til at vælge bilen. Informationssystemerne forudsætter en vis volumen i antallet af pladser på det enkelte parkeringsanlæg, og en indirekte fordel af systemet kan derfor være at pladserne samles så arealforbruget til parkering begrænses, og der bliver ryddet op i kanstensparkerings og småanlæg. Da specielt de dynamiske parkeringsinformationssystemer er relativt dyre i anskaffelse, og da der er løbende driftsomkostninger ved systemet, vil det betyde en udgift for kommunen. Det kan selvfølgelig opvejes, hvis der indføres afgifter på parkeringspladserne.

3.7.2 Nye parkeringspladser og parkeringspladser ved virksomheder

<i>Virkemiddel</i>		Lokali- sering	Max normer	P-fond	Dobbelt anvendelse	P&R	Virksom- hedspar- kering	Transport- handlings- planer
<i>Effekt på</i>								
Trafi- kanter	Pendlere	++	--	--	+	++	--	--
	Kunder	++	+	-	+	+	0	0
	Beboere	++	--	-	+	0	0	0
	Lejlighedstrafik	++	+	-	++	++	0	0
	Gods	++	0	-	0	0	0	++
Mål- sætning	Høj fremkommelig- hed	++	+	+	-	++	++	++
	Høj trafiksikkerhed	+	+	+	-	++	+	+
	Bedre bymiljø	++	+	++	+	+	+	+
	Flere boliger i byen	++	+	++	+	0	0	0
	Styrke handel	+	0	-	+	0	0	0
	Begrænse arealfor- brug til parkering	++	+	++	++	+	++	++
	Øge cykel- og kol- lektiv andele	++	+	++	-	+	++	++
	Begrænse biltrafik- ken	+	0	+	--	+	+	+
	Styre rutevalget	+	+	+	-	++	0	0
Flere indtægter	+	--	0	0	0	0	0	

Tabel 3.13 Overslag over effekten af forskellige virkemidler på trafikant grupper og målsætninger
Signaturforklaringen kan findes umiddelbart før tabel 3.12

Lokalisering

Gennem en stringent lokaliseringspolitik kan kommunen forfølge alle de behandlede målsætninger og tilgodese alle trafikant grupper. Den store gevinst ved en stringent lokaliseringspolitik der tilgodeser høj tilgængelighed for ikke-bilister, er at kommunen får mulighed for at regulere arealforbruget, bl.a. fordi behovet for parkering mindskes. Bagsiden er at lokaliseringspolitikken kun er effektiv i forbindelse med nybyggeri eller udvidelser, og derfor er en meget langsigtet politik der ikke på kort sigt kan fremme kommunens målsætninger. Lokaliseringsværktøjet har heller ingen effekt i forhold til etablerede byområder.

Gennem lokaliseringpolitikken kan transportmiddelvalget og på længere sigt trafikudviklingen påvirkes. Det vil igen betyde en forbedret fremkommelighed på vejnettet og potentielt bedre trafiksikkerhed. Ligesom de færre bilen i byen kan gavne mulighederne for at skabe et godt bymiljø.

Maximumsnormer

Brugen af maximumsnormer (dvs. sætte loft over antallet af parkeringspladser der må etableres ifm. ny- eller ombygning) vil sandsynligvis opleves negativt for de fleste bilister. Fordelen for kommunen ligger i at kunne styre arealforbruget til parkeringsformål og dermed påvirke transportmiddelvalg, begrænse trafikudviklingen, øge fremkommeligheden og trafiksikkerheden. Et mindre arealforbrug til parkering kan styrke målsætningen om flere boliger i byen fordi konkurrencen om pladsen bliver mindre. Igen skal det dog fremhæves at brugen af maximumsnormer ikke påvirker den eksisterende bygningsmasse, og parkeringspladserne er allerede er etableret. Derfor er effekten af virkemidlet lang tid om at slå igennem i etablerede byområder.

Dobbelt anvendelse

Dobbeltanvendelse af parkeringspladserne (dvs. at man indtænker at forskellige trafikantgrupper har behov for parkeringspladserne på forskellige tider af døgnet) kan give alle bilister en lille fordel. I bedste fald kan det betyde at man kan undgå at udlægge parkeringspladser og bruge arealet til andre formål. Dobbelt anvendelse vil betyde at det tilgængelige parkeringsvolumen stiger, og kan derfor betyde at flere vælger at benytte bilen med en stigende trafik, mindsket fremkommelighed og mindsket trafiksikkerhed til følge.

P-fond

Hvis parkeringspladserne ikke etableres i umiddelbar tilknytning til deres bolig eller arbejdsplads, vil pendlere og beboere opleve at de er dårligere stillet. Og hvis pladserne bliver tilgængelige for andre trafikanter, vil de desuden stå i et konkurrence forhold til dem om pladserne. Den store fordel for kommunen er at de kan styre hvor pladserne etableres og dermed optimere arealanvendelsen. Længere gåafstande fra arbejdspladsen til parkeringspladserne kan måske motivere nogle bilister til at vælge bilen fra. Det kan igen øge fremkommeligheden, trafiksikkerheden og regulere trafikken – ikke mindst i myldretiderne.

Vælger kommunen at gøre pladserne der etableres gennem p-fonden offentligt tilgængelige, skal de selv afholde halvdelen af udgifterne til etableringen af pladserne. Er de forbeholdt bygherren der indbetaler til fonden, har kommunen ingen økonomiske forpligtelser, men også meget mindre indflydelse på anvendelsen. Langt de fleste kommuner der har en parkeringsfond benytter den første model.

Parkér & Rejs anlæg

Parkeringsanlæggene udenfor byen er primært tiltænkt pendlere, men også kunder og lejlig-
hedstrafikanterne kan få glæde af dem. Hvis mange bilister vælger at benytte P&R anlæggene, vil effekten kunne være øget fremkommelighed og større trafiksikkerhed. Og i sidste ende et mindre behov for parkeringspladser i midtbyen, og dermed et mindre arealforbrug i byen. Erfaringerne med P&R-anlæg er meget gode i udlandet, men her kombineres de også med meget skrappe parkeringsrestriktioner i bymidterne. I Danmark er anlæggenes nuværende succes mere behersket.

Virksomhedsparkering og transporthandlingsplaner

I sagens natur er pendlere de eneste bilistgrupper der påvirkes af regulering af parkeringsudbuddet ved arbejdspladsen. Begrænses parkeringsudbuddet og har transportplanerne ikke den effekt at færre vælger bilen vil det betyde at beboerne i nærliggende områder vil blive generet af parkerede biler. Godstransporten kan dog også opnå fordele selv om det ikke snævert kan kobles til forhold der har med udbuddet af parkeringspladser af gøre.

Begrænsning af parkeringsudbuddet ved arbejdspladserne og transporthandlingsplaner for virksomheder har den effekt at færre benytter bil til og fra arbejde. Det støtter målsætningerne om at øge fremkommeligheden og trafiksikkerheden (specielt i myldretiderne) samt påvirker transportmiddelvalget. Effekten på trafikudviklingen vil være begrænset fordi tiltagene alene regulerer på bolig-arbejdsrejsen der kun udgør omkring en tredjedel af de kørte kilometre i bil.

Kapitel 4

Lovgivning der regulerer parkeringsudbud

De lovgivningsmæssige retningslinier for kommunernes regulering af udbud, placering og brug af parkeringspladser findes i flere forskellige lovgivninger, bekendtgørelser og cirkulærer. At det ikke altid er helt enkelt at navigere rundt i lovgivningen, er den fortsatte debat om lovligheden af parkeringsrestriktionerne i Københavns brokvarterer et klart eksempel på. Dette kapitel giver et kort overblik over gældende lovgivning. Overblikket bygger på en udredning af de retlige rammer for kommunal parkeringspolitik udarbejdet af professor i offentlig ret Claus Haagen Jensen, Aalborg Universitet, foretaget specielt til denne rapport. Claus Haagen Jensens udredning findes i sin fulde ordlyd i bilag 1.

De kommunale retningslinier for parkering formuleres og forvaltes i forskellige forvaltninger i kommunen. Parkeringsnormer i forhold til nybyggeri styres f.eks. gennem byggelovgivningen og ligger typisk i byggeforvaltningen eller lokalplanafdelingen, mens regulering af kantstøparkerings bl.a. styres gennem færdselslovgivningen og foregår i vejafdelingen i samarbejde med politiet. Sammen med det forhold at parkeringsreguleringen sjældent er samlet i en parkeringspolitik, men findes som elementer i en lang række delpolitikker f.eks. bymidte planer, trafiksikkerhedsplaner, kommuneplaner, lokalplaner (område planer), erhvervs politikker og byggevedtægter, gør det vanskeligt for kommunerne effektivt at sammenholde effekten af reguleringen i de enkelte afdelinger.

4.1 Lovgivningen

Fokus er her på den lovgivning der eksplicit er rettet mod at regulere parkeringsforholdene i kommunerne, og altså rettet mod forhold som arealforbrug, trafikikkerhed og fremkommelighed. Men det betyder ikke at parkeringsforholdene ikke implicit påvirkes gennem andre lovgivninger og politikker. Indenfor erhvervs politikken bruges parkering f.eks. primært til at sikre rigelige og lettilgængelige parkeringspladser med det formål at styrke midtbyens handelsliv og andre midtbyfunktioner. Det primære er at dække behovet og gerne sikre at der til enhver tid er ledig parkeringskapacitet til rådighed. Der kan også være miljømæssige forhold der påvirker parkeringsforholdene, men med den nuværende lovgivning er mulighederne for at benytte parkeringstiltag som et miljørettet virkemiddel begrænsede.

I det følgende er kort refereret den lovgivning der regulerer parkeringsudbuddet mens bilag 1 giver en meget mere nuanceret beskrivelse af hvordan de forskellige bestemmelser forholder sig til hinanden, og hvordan lovgivningen kan fortolkes.

4.1.1 Planloven

Planloven, eller mere præcist "Lov om planlægning, lovekøntgørelse nr. 518 af 11. juni 2000 med senere ændringer" indeholder først og fremmest bestemmelser om de forskellige plantyper der kan regulere de ydre fysiske omgivelser, herunder arealanvendelsen. Loven giver i § 15 adgang for kommunalbestyrelsen til gennem lokalplaner at udlægge arealer til parkeringsformål, både til parkeringsplads, parkeringshus og parkering på private grunde som i øvrigt overvejende anvendes på anden måde. Hvis der i en lokalplan er fastsat bestemmelser om udlæg af areal til parkering på egen grund, er det disse bestemmelser der gælder selv hvis kommunalbestyrelsen gennem bygningsreglementet har fastsat andre bestemmelser.

Gennem planlovens § 21 stk. 2 har kommunalbestyrelsen mulighed for at give dispensation for etablering af parkeringspladser på egen grund (i øvrig parallelt til en bestemmelse i bekendtgørelsen til byggeloven § 22 stk. 2). Dispensationen kan indeholde en bestemmelse om at bygherre skaffer et tilsvarende antal parkeringspladser i nærheden, eller indbetaler til en kommunal parkeringsfond, men behøver ikke at gøre det.

4.1.2 Byggeloven samt tilhørende cirkulære og bekendtgørelser

Byggeloven (Lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998 med senere ændring) fastsætter navnligt krav til ny bebyggelse, ændret bebyggelse eller ændret anvendelse af byggeri. I denne forbindelse kan der stilles krav til at der i tilknytning til bebyggelsen skal være et parkeringsareal på bygherrens grund. Krav af denne art er ikke omtalt i selve byggeloven, men hjemlet ved to bygningsreglementer (Bygningsreglement for småhuse af 25. juni 1998 og Bygningsreglementet af 1. april 1995). Ifølge begge disse regelsæt skal der udlægges tilstrækkelige parkeringsarealer til at bebyggelsens beboere, de beskæftigede i bebyggelsen, besøgende, kunder, leverandører mv. kan parkere biler, motorcykler, knallerter, cykler mv. på ejendommens område. Hvor stor en del af grundens areal der skal udlægges til parkering og hvor det skal anlægges, fastsættes af kommunalbestyrelsen og skal fremgå af byggetilladelsen. Det er kommunalbestyrelsen der fastlægger niveauet for hvad der betragtes som "tilstrækkelige parkeringsarealer".

Derimod findes der i byggelovens § 22, stk. 6, en særlig bestemmelse som forudsætter at der til den enkelte bebyggelse stilles krav om parkeringsarealer. Gennem bekendtgørelsen kan ministeren give kommunalbestyrelsen lov til at oprette en kommunal parkeringsfond som bygherre skal indbetale til hvis der ikke kan etableres de fornødne parkeringspladser på egen grund. Bemyndigelsen til ministeren er udnyttet ved cirkulære nr. 10 af 17. januar 1994 om kommunale parkeringsfonde.

Cirkulæret om kommunale parkeringsfonde siger som udgangspunkt at kommunalbestyrelsen skal etablere parkeringspladserne så tæt på ejendommen som muligt, men giver ret til at placere parkeringspladserne tilvejebragt gennem parkeringsfonden, hvor det menes at være hensigtsmæssigt, forudsat målet er at begrænse trafikken (§ 1 stk. 3). Cirkulæret indeholder også bestemmelser om at kommunalbestyrelsen kan fastsætte prisen for parkeringspladserne inden for nogle maximumsgrænser, at de skal etableres inden for fem år fra indbetalingen, og at bygherren kun skal indbetale det halve beløb hvis pladserne gøres offentligt tilgængelige (§ 2 stk. 1-3).

4.1.3 Færdselsloven

Færdselsloven (Lovbekendtgørelse nr. 712 af 2. august 2001) siger i § 92, stk. 1 at vejbestyrelsen med samtykke fra politiet kan "*træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning*". Herunder kan de bl.a. fastsættes bestemmelse om "*parkerings og standsning*". Parkeringsrestriktioner der indføres med henvisning til færdselsloven, kan altså kun gennemføres hvis de har både et færdselsmæssigt formål og en færdselsmæssig virkning. Beslutninger om parkeringsforbud i henhold til færdselsloven træffes af vejbestyrelsen (oftest kommunalbestyrelsen) i samtykke med politiet.

Håndhævelsen af de parkeringsrestriktioner som gennemføres på dette grundlag giver betydelige problemer. For at begrænse disse indeholder færdselsloven forskrifter om brug af parkeringsskiver, om parkeringsafgifter (bøder for at overtræde parkeringsreglerne), om parker-

ingskontrollører og om inddrivelse af parkeringsafgifter (betaling for brug af parkeringsplads), jf. lovens §§ 93 samt 121 – 122 c.

4.1.4 Vejlovene

”Vejlovene” refererer til to love: Lov om offentlige veje (Lovbekendtgørelse nr. 671 af 19. august 1999 med senere ændringer) og privatvejsloven (Lovbekendtgørelse nr. 670 af 19. august 1999 om private fællesveje med senere ændringer). Disse love omhandler som navnene angiver, henholdsvis offentlige veje og private fællesveje.

Lov om offentlige veje hjemler i § 107 adgang til at opkræve afgift for både benyttelse af parkeringspladser og – anlæg og for at parkere på steder ”*hvor en begrænsning af adgangen til at parkere er ønskelig*”. § 107 stk. 1 giver vejbestyrelsen (oftest kommunalbestyrelsen) lov til at opkræve en afgift til dækning af udgifterne til indretning, drift og kontrol, en afgift der altså er omkostningsbestemt og ikke må bruges til at opnå et provenu til kommunen. Imidlertid åbner § 107 stk. 2 i samme lov mulighed for at vejmyndigheden (kommunalbestyrelsen) i samråd med politiet kan fastsætte en parkeringsafgift der tilskynder folk til ikke at parkere i området eller kun at gøre det kortvarigt. Parkeringsafgifter efter denne paragraf må kommunerne gerne tjene på.

Privatvejsloven indeholder i § 44 en beføjelse for kommunalbestyrelsen til med samtykke fra politiet at foretage en færdselsregulering, herunder at fastsætte parkeringsrestriktioner. Derimod findes der ikke i privatvejsloven bestemmelser om adgang til at opkræve parkeringsafgifter.

4.2 Fortolkning af lovgivningen

I bilag 1 er lovgrundlaget som nævnt beskrevet mere konkret. Dels er enkelte love der regulerer parkering omtalt og dels er parkeringsreguleringen beskrevet ud fra de emner der reguleres:

- Krav om parkeringsmulighed på egen grund,
 - parkeringsrestriktioner på veje,
 - etablering af parkeringspladser og andre parkeringsarealer,
 - parkeringsafgifter og parkeringsbidrag,
 - håndhævelse af restriktioner og afgifter, samt
 - Positive økonomiske incitamenter.
- Desuden beskriver det afsluttende afsnit kommunernes spillerum på parkeringsområdet.

Kapitel 5

Fire eksempelbyer

Parkering bliver sjældent taget op som et selvstændigt emne i den kommunale politiske debat. Det er blot et problem der følger med som et biprodukt af de øvrige plandispositioner i kommunen. Derfor får parkeringstiltag ofte en stedmoderlig behandling, det viser en interviewrunde blandt en række kommuner. Selv om de undersøgte kommuner dækker over meget forskellige kommunetørrelser, traditioner og fysiske forudsætninger, er problemerne omkring parkering overraskende ens. Pladsen i byens centrum er begrænset, og der er derfor konkurrence om hvilke funktioner og målsætninger der skal tilgodeses på det begrænsede areal. I det følgende fremhæves særlige områder fra fire eksempel byer som illustrerer parkeringsmæssige spørgsmål der kan være af interesse for andre kommuner. Det har ikke været hensigten at give et udtømmende billede af situationen i den enkelte by. Beskrivelserne af byerne er baseret på de interviewedes opfattelse af situationen i byen, og hvilke spørgsmål der er aktuelle i fremtiden.

5.1 Valg af byer og interviewpersoner

De fire eksempelbyer er udvalgt blandt byer hvor parkeringstiltag er blevet diskuteret i forvaltningen og blandt politikerne. Kommunerne er valgt så de repræsenterer forskellige størrelser og omfatter byer med forskellig handelsmæssig betydning fordi problemstillingerne er forskellige afhængig af byernes størrelse og funktion. Ligesom udbuddet af serviceydelser, byvækst (udlæg af bolig og erhvervsområder), skolebetjeningen osv. der knytter sig til centerstrukturen kan have betydning for parkeringsbehovet. Eksempelbyerne repræsenterer de middelstore kommuner (Roskilde og Svendborg), de mindre provinsbyer (Skive) og de mindre byer (Bjerringbro). De fire byer er udvalgt på baggrund af interviews med de fleste byer som har kommunal parkeringsvagt. De fire største byer er ikke taget med fordi de problemstillinger de oplever er af en anden karakter (omfang og størrelse) ligesom ressourcerne og det politiske klima givetvis er et andet.

For at få et bredt indtryk af de parkeringstiltag og de diskussioner der har været om parkering, er interviewene gennemført med forskellige interessenter i kommunen: Forvaltningen, formanden for det relevante udvalg i kommunalbestyrelsen og en repræsentant for oppositionen. Desuden er handelsstandsforening(er) og evt. også en grøn organisation interviewet. I beskrivelserne indgår endvidere skriftligt materiale fra de involverede kommuner, bl.a. kommuneplaner, planer for centrum, parkeringsforskrifter og parkeringsplaner mv. Interviewene blev foretaget i efteråret 2001.

5.2 Bjerringbro

Bjerringbro by er kommuncenter for kommunens knap 14.000 indbyggere. Byen er opstået omkring jernbanen og er derfor Det er en ret ung by der funktionelt er opdelt i to byområder af jernbanen og Gudenåen. Der bor lidt over 7.000 personer i byen. Op gennem 70'erne var der stor fokus på at sikre handlen i bymidten. Byen har flere store dagligvarebutikker mens de mindre udvalgswarebutikker på byens gågader har det svært. Der er netop vedtaget en ny kommuneplan, og en Midtbyplan var i høring i efteråret 2001.

Trafikken og parkeringsforholdene er påvirket af en stor indpendling, primært til de tre store virksomheder: Grundfos (med ca. 4.700 ansatte), B8 (med ca. 250 ansatte) og slagteriet (ca. 450 ansatte). Virksomhederne ligger ikke i midtbyen, så det er pendlingstrafikken i myldretiden og presset fra de mange ansatte der kører ind til byen for at købe ind der skaber problemerne. Trafikpresset var på et tidspunkt så stort at Grundfos besluttede at indføre forskudt fyraften så medarbejderne forlader virksomheden i hold. Alligevel kan presset være stort omkring arbejdstidsophør.

Parkeringsforhold har ikke været noget stort debateme i byen. Kommunen og de forretningsdrivende er enige om at der skal sikres rigeligt med parkeringspladser i midtbyen af hensyn til kunderne og konkurrencen med de omkringliggende byer. De allerfleste parkeringspladser i centrum er offentlige og uden tidsbegrænsninger. Parkeringstøllingerne viser at det kan være svært at finde parkeringspladser lige ved butikkerne i spidsbelastnings situationerne, især lørdag formiddag. Det har fået flere borgere til at reagere fordi de er vant til at kunne køre fra butik til butik. Så selv om der er ledig kapacitet på pladser der ligger lige udenfor det primære bycenter, betragtes de ikke som et brugbart alternativ. Forvaltning og politikere mener på den anden side ikke at der er behov for flere pladser i byen.

I forbindelse med udarbejdelsen af Midtbyplanen blev der oprettet en række arbejdsgrupper. Interessen for at deltage i arbejdsgrupperne var ikke overvældende. På trods af et større resourceforbrug i forvaltningen er borgmesteren og formanden for Teknik og Miljø godt tilfreds med processen. Deltagelsen har skabt et vist forventningspres, men arbejdsgrupperne har ifølge borgmesteren været realistiske i deres tilgang og forventninger. Det er borgmesterens vurdering at der ikke har været stor forskel på de forskellige medlemmers indflydelse. Indflydelsen har mere gået på forslagernes kvalitet end på hvem der har stillet forslagene. Arbejdsgrupperne har ifølge borgmesteren betydet at nuancer i den fremlagte plan ser anderledes ud.

Midtbyplanen

Midtbyplanen har det mål at Bjerringbro skal være en god by for alle - både at bo i, at handle i, være besøgende i og arbejde i. Og der er stor enighed i byrådet om at man skal satse på alle fire "grupper". De mange store parkeringspladser lige i centrum betyder at bymidten opfattes som død efter butikstid. Derfor er der politisk og i befolkningen et ønske om flere boliger i centrum. Specielt er der stor efterspørgsel efter lejligheder til ældre. Bliver alle boligplanerne realiseret og skal der etableres to parkeringspladser pr. nyopført bolig, vil det kræve 175 parkeringspladser - et areal svarende til knap 4.000 m². Det er ikke realistisk at skaffe plads til så mange biler i centrum. Der er derfor opstået en debat om P-kældre/huse i forbindelse med midtbyplanen. Politisk er der ikke opbakning for at begrænse antallet af parkeringspladser pr. bolig (f.eks. ved at anvende maximumsnormer).

De ansatte optager de centrale parkeringspladser

Mange af de centrale pladser optages af folk der arbejder i centrum, bl.a. de butiksansatte. Derfor er det blevet foreslået at indføre 3-timers restriktioner på en række centrale pladser for at holde pendlere væk. Borgmesteren og formanden for Teknik og miljø er principielt mod tidsbegrænset parkering, men kan se at det kan blive nødvendigt for holde pendlere væk fra de mest centrale pladser. Betalingsparkering vil imidlertid kun blive indført hvis handelsstanden direkte opfordrer til det. Også handelsstandsforeningen for Bjerringbro kan se problemet med pendlere, men ser det helst løst ved at lave flere pladser tæt på centrum. Og der skal først indføres tidsbegrænsninger når der er for få pladser. Men under de nuværende forhold mener de at tidsrestriktioner er et dårligt signal at sende til kunderne.

Fra sokkel til P-fond

De fleste grunde i centerområdet omkring gågaderne er solgt efter sokkelprincippet. Det betyder at kommunen og ikke den enkelte byherre skal indrette parkeringspladser. Fordelen for kommunen er at de selv bliver herre over hvor de centrale parkeringspladser skal ligge. Hvis den planlagte fortætning kommer til at give problemer med parkeringspladser, kan det ifølge borgmesteren blive aktuelt at oprette en parkeringsfond. I dag gives der dispensationer fra parkeringskravene ved nybyggeri. Kommunen er ikke bange for at give en vis elasticitet i dispensationerne, for at sikre nybyggeri, arbejdspladser og gode forhold for butikkerne.

5.3 Skive

Skive er en centerby i vækst hvor det skal være godt at bo for byens lidt over 20.600 indbyggere, og der skal være et godt handelsliv. Indbyggerantallet er steget de senere år, bl.a. fordi de to store arbejdspladser i byen, Skive Kaserne og slagteriet, har udvidet. Det har skabt et pres for flere boliger i byen som man forsøger at råde bod på gennem huludfyldninger, omdannelse af erhvervslejemål til beboelse og etablering af kvistlejligheder.

Skive har et stort opland, men handelslivet er påvirket af konkurrencen fra Holstebro og Viborg. Målsætningen er at Skive fortsat skal være en handelsby, og det kræver at bilerne kan komme ind i byen. Det er forvaltningens opfattelse at der findes rigeligt med parkeringspladser i byen. Når man handler i Skive, kører man gerne fra butik til butik fordi det er let at få en p-plads tæt på butikkerne. I tilknytning til de store dagligvarebutikker er der store private parkeringspladser, og der er tidsbegrænsning på en del pladser i centrum.

Formanden for Teknik- og miljøudvalget synes at det er blevet vanskeligere at finde en parkeringsplads de senere år. Der er pladser nok, men bilerne holder for længe på dem. Handelsstanden er meget optaget af at der ikke bliver færre parkeringspladser i centrum. Også i Skive er det et problem at de ansatte optager mange af de centrale pladser.

Centerforeningen er skeptiske

I forbindelse med den politiske debat omkring kommuneplan 2000-2012 opstod et ønske om at se mere konsekvent på parkeringsforholdene. Diskussionen opstod omkring en debat om parkeringsfonden og et eventuelt parkeringshus. I et nært samarbejde med et konsulentfirma er der udarbejdet et udkast til en parkeringspolitik. Udvalget havde ikke på forhånd taget stilling til forslaget ligesom eksterne parter ikke var blevet inddraget. Det er den måde man oftest gennemføre høringer på i kommunen, fordi det efter politikernes mening giver den bedste debat. Centerforeningen syntes det er uklogt af kommunen ikke at involvere dem inden forslaget sendes ud. Foreningen er generelt skeptisk overfor kommunens planer: "Hvis kommunen vil det, vil næste undersøgelse vise at man kan bygge boliger på parkeringspladserne". Foreningen vil sætte alle sejl til for at finde så mange fejl i forslaget som muligt. Det giver ikke et konstruktivt miljø. Foreningen er meget opmærksomme på om der nedlægges pladser i byen. 1 p-plads giver ifølge foreningens beregninger en omsætning i byen på 6-800.000 kr. om året i byens butikker. Det er politikernes opfattelse at eventuelle indvendinger mod parkeringspolitikken vil få stor betydning for den endelige udformning.

Formanden for Teknik- og miljøudvalget forventer ikke at der vil blive indført betalingsparkering i Skive, heller ikke selvom nabobyerne gør det. "Skive er en lille by til at indføre betalingsparkering". Ifølge oppositionen i byrådet er der brug for opstramninger i parkeringspo-

litikken, og de kommer kun, hvis et enigt byrådet bakker op om det. Der er behov for at byrådet melder ud at man ikke nødvendigvis skal kunne køre helt op til kasseapparatet. Det kan folk godt forstå.

Udkast til parkeringspolitik

I udkastet foreslås Skive opdelt i tre parkeringszoner: Zone 1 "centrale byområde med korttidsparkering", Zone 2 "øvrige centerområde med heldagsparkering på nogle pladser" og Zone 3, "den øvrige del af byen principielt uden restriktioner". Det foreslås at indføre beboerkort i zone 1 og 2 så beboerne kan parkere hele dagen. Af hensyn til vejvisning foreslås det at samle parkeringen på større pladser. Der skal kun nedlægges parkeringspladser i takt med at der kan etableres erstatningspladser. Det foreslås at man starter med et stationært informationssystem (dvs. skilte) men at der efter 2007 etableres et dynamisk informationssystem. Desuden åbnes der mulighed for at indføre betalingsparkering i zone 1 på et senere tidspunkt, dog først efter at der foretages en fornyet vurdering af behovet. Endelig diskuteres muligheden for at oprette P-hus/P-kældre. Hvis det bliver aktuelt skal beløbet til P-fonden øges da disse pladser vil være dyrere at etablere.

I foråret 2002 har byrådet behandlet parkeringsspørgsmålet. Det blev besluttet at det videre arbejde med parkeringspolitikken afventer arbejdet med bykerneplanlægningen. Der er derfor ikke taget politisk stilling til parkeringspolitikken eller til de indkomne kommentarer.

2/5 kommunal parkeringsvagt

Skive har 2/5 af en kommunal parkeringsvagt som Skive og Viborg overtog i fællesskab fra politiet i 1999. Det har betydet en effektivisering og intensivning af parkeringskontrollen der bliver brugt mere strategisk end tidligere. Kontrollen bruges nu som et trafikpolitisk instrument for at øge sikkerhed på vejene (overholdelse af stopforbud) og sikre cirkulation på pladserne. På årsbasis udskrives for ca. 600.000 kr. afgifter (bøder). Det giver kommunen et overskud på ca. 30.000 kr. når løn- og administrationsomkostninger er betalt, og staten har fået sin halvdel af kontrolafgifterne. Det har aldrig været en formuleret politisk målsætning at ordningen skulle tjene penge til kommunen, men et eventuelt overskud skal komme midtbyens vejnet til gode. Kommunen fører også kontrol på to private p-pladser mens et privat parkeringselskab fører parkeringskontrol på tre private, offentligt tilgængelige, pladser.

Problemer med parkeringsfond og 5 årsreglen

Der er i en årrække blevet indbetalt penge til parkeringsfonden i forbindelse med ud- og ombygninger i centrum. Man har nu overskredet 5 års grænsen for de første indbetalinger, og da midlerne ikke løbende er blevet omsat til parkeringspladser, kan der i fremtiden opstå en situation, hvor nogle af pengene skal tilbagebetales. Ifølge formanden for Teknik og miljø er det vanskeligt at finde arealer til nye parkeringspladser i centrum - så er det lettere at give dispensationer i forbindelse med de konkrete byggerier. Fondens fremtid skal snart afklares, også i lyset af det kommende boligbyggeri. Nedlægges fonden, og fortsætter man med at give dispensationer, vil man hurtigt komme til at mangle parkeringspladser.

Byfornyelse og boligbyggeri i centrum stiller krav om parkeringspladser

Kommunen vil meget gerne bygge nye ejendomme på nogle af de mange tomme grunde i byen. En del af de ubebyggede grunde benyttes i dag som parkeringspladser eller er adgangsveje til parkeringspladser, så ny bebyggelse vil i nogle tilfælde betyde at der nedlægges pladser. Butiksejerne vil af hensyn til handlen gerne have flere boliger i byen, men er meget opmærksomme på om der nedlægges parkeringspladser på den konto.

For oppositionen er det vigtigere at få en attraktiv by. Og en forudsætning for en attraktiv by er mere boligbyggeri i centrum, også på bekostning af parkeringsarealer. Parkeringspladserne skal i stedet flyttes uden for ringgaden, så må kunderne gå ind til gågadenettet.

5.5 Svendborg

Svendborg er en én-center by med en rimelig intakt middelalderby omkranset af ringveje. Der bor knap 27.500 personer i byen der er kendt for sine mange små specialbutikker i et gågadenet. Der findes detailhandel, dagligvare- og udvalgswarebutikker i et center to km. fra midtbyen som har givet en vis aflastning af bymidten.

Der sker en langsom omdannelse af havnearealerne der er afskåret fra byen af banen og ringgaden. Der er et stort pres for at arealerne ved havnen stadig skal bruges til erhverv. Der er en del sivetrafik gennem boligområderne mellem den ydre og indre ringvej ligesom bymidten belastes af gennemkørende trafik. For at bremse den gennemkørende trafik i bymidten lukkede man delvist en central plads og ensrettede en strækning. Det har afhjulpet noget af problemet, men givet et forøget pres på vejene ved havnen.

Der findes 1.400 - 1.500 offentligt tilgængelige parkeringspladser i og omkring middelalderbyen. Ca. 900 af dem er koblet op til byens parkeringsinformationssystem. Man kender ikke omfanget af privat parkering i centrum. Der er forskellige tidsrestriktioner på en række af pladserne (varierende fra 1/4 til 3 timer). Pendlere er henvist til pladser ved den indre ringgade (i alt 265 pladser). Der er et rimeligt stort pres på disse pladser. Der er ingen offentlige parkeringshuse, men Bycentret (et centralt placeret center) har privat parkering (der indgår i det offentlige parkeringsinformationssystem). Det er forvaltningens opfattelse at parkeringsudbuddet er relativt lille i forhold til byens størrelse, men parkeringsstatistikken viser at der for bymidten som helhed er et tilstrækkeligt udbud, bortset fra spidsbelastningstider, f.eks. lørdag formiddag. På pladserne lidt længere fra centrum er der god plads. Formanden for Teknik- og miljøudvalget mener der er behov for lidt flere parkeringspladser i centrum. Skal der etableres flere parkeringspladser, skal det være i P-hus/P-kælder eller på banearealerne ved stationen.

Der er i 1995 vedtaget en handlingsplan for trafikmiljøet i Svendborg kommune hvor høj tilgængelighed og gode parkeringsmuligheder ved væsentlige trafikmål er de bærende politiske værdier sammen med mål for trafikmiljø og sikkerhed. Ifølge formanden for Teknik og miljø har beboerne i middelalderbyen selv valgt at bo der, og de må derfor også acceptere at skulle gå efter bilen. Dagligvarehandlen ligger midt i byen, så man kan sagtens som beboer handle med cykel eller på gåben.

P-afgifter, P-vagt og P-fond

Indførelse af parkeringsafgifter blev diskuteret for to år siden og har været vendt i forbindelse med de seneste budgetforhandlinger. At visse kommuner har fået et overskud ud af parkeringsafgifterne kan få nogle politikere til at interessere sig for det. Imidlertid betyder det også meget for politikerne, at de øvrige kystbyer på Fyn, der betragtes som konkurrenter til Svendborg, ikke har afgifter. Det samme gælder for en kommunal parkeringsvagt. Nogle politikere er optaget af at en kommunal parkeringsvagt, der optræder i byen hver dag, vil betyde at der udskrives flere bøder, og at det i sig selv vil få kunder til at vælge Svendborg fra som handelsby.

Der er både parkeringsfond og parkeringsvedtægter i Svendborg. Men det har været svært at holde parkeringsreglerne i hævd. Det er opfattelsen at der er meget politik i parkeringsved-

tægterne. P-fonden er blevet brugt til at etablere nye parkeringspladser udenfor ringgaden, og der er p.t. "underskud" i fonden. Tidligere opererede P-fonden med to forskellige priser for parkering (i terræn og i P-hus), men man har siden fjernet de højere P-hus priser på grund af den politiske uvilje mod at etablere P-huse. Der har i forbindelse med P-fonden været diskussion om hvor tæt parkeringspladser skal etableres på de ejendomme der har bidraget økonomisk til pladserne, uden at der dog er kommet konkrete retningslinier ud af det.

Parkeringsinformationssystemet giver viden til bilister og kommune

Svendborgs parkeringsinformationssystem blev etableret i 1994 og løbende udbygget. Cirka 900 af de 1.400-1.500 pladser i og omkring middelalderbyen er koblet op på informationssystemet. Parkeringsinformationstavlerne er i flere tilfælde placeret tæt på de pågældende pladser og giver derfor ikke det optimale overblik. Det betyder en del unødigt parkeringssøgningstrafik. Mange billister "tager chancen" på trods af informationer om at alt er optaget. Det skyldes bl.a. at systemet i starten gav oplysninger om at pladserne var optaget selvom de ikke var det.

Udover information til bilisterne giver systemet også på en enkel måde informationer om brugen. Dokumentationen af belægningen giver gode input til debatten om parkering. Kommunens forvaltning vil anbefale parkeringsinformationssystemet til andre kommuner fordi det giver den nødvendige dokumentation for brugen og dermed kan kvalificere debatten om parkeringsudbuddets tilstrækkelighed.

Parkér & Rejs til aflastning af centerstation

Der er stor interesse for at skabe en aflastningsstation til Svendborg Banegård ved Svendborg Vest. Svendborg Vest er i dag kun et trinbræt, men betjener bl.a. flere større uddannelsesinstitutioner. En udbygning vil lette på forholdene ved Svendborg Banegård, hvor pladsforholdene er trange og kunne fungere som et Parkér & Rejs anlæg, bl.a. for hele Langelandsområdet. Passagertallet er i øjeblikket ikke stort på Svendborg Vest, men fra 2002 vil antallet af afgang til Odense blive forøget. DSB og Svendborg Kommune gennemfører i efteråret 2002- foråret 2003 en udbygning af Svendborg Vest for ca. 8 mio. kr. Udbygningen omfatter bl.a. en forøgelse af parkeringsarealerne.

Parkeringspladser ikke medtænkt ved udvidelse af sygehuset

Som led i en omstrukturering af Sygehus Syd samles de fleste aktiviteter i Odense og Svendborg. Det udløste en udbygning af Svendborg Sygehus med bl.a. nye sengeafsnit og administration for ca. 400 mio. kr. Både stigningen i det administrative personale, udbygningen af sengepladserne og ønsket om flere ambulante patienter vil betyde at presset på sygehusets parkeringspladser vil stige. Sygehuset har ikke tænkt parkeringsspørgsmålet ind i udbygningsplanerne, men blev først opmærksom på det i forbindelse med de konkrete diskussioner med forvaltningen om lokalplanen.

Det har været vanskeligt at beregne den ny p-plads normering da udbygningen bl.a. har til formål at sikre mere plads til den enkelte patient, hvilket jo ikke i sig selv giver et større pres på parkeringspladserne. Samtidig vil flere indgreb blive klarert ambulante. Det er derfor svært at vurdere om patienterne vil køre selv og dermed om der skabes ændret behov for parkering. Dertil kommer at en forsat udbygning af sygehuset vil nødvendiggøre parkering under terræn eller i P-hus. Forvaltningen finder at pendlerplaner for de ansatte kunne være interessante for sygehuset for at mindske behovet for parkering. Og er indstillet på at hjælpe sygehuset med erfaringer og viden.

5.5 Roskilde

Roskildes bymidte fra middelalderen er fuld af krogede gader, torve og historiske bygninger. Der bor omkring 43.000 personer i selve byen, og mange flere kommer til byen for at handle og besøge byens seværdigheder. Butikkerne er koncentreret omkring gågaden. Trafikstrukturen er præget af de mange ensrettede gader i bymidten og ringveje rundt om byen. Der er tidsbegrænsning på langt hovedparten af de omkring 2.000 offentlige parkeringspladser indenfor ringen. Tidsbegrænsningen varierede mellem 1/2 til 3 timer frem til forsommeren 2002, hvor der blev indført 2 timers zone i det meste af bymidten. Der er kommunale P-vagter, en parkeringsfond og en parkeringsvedtægt for lastbilverkøring. På grund af tidsbegrænsningerne er det ikke muligt for beboerne i midtbyen at parkere udenfor deres gadedør i dagtimerne. De er henvist til langtidsparkeringspladserne uden for ringgaden. Mange benytter dog private parkeringspladser på (egen) grund, men omfanget af private parkeringspladser kendes ikke. Det er den politiske opfattelse at ønsker folk at bo i centrum, må de acceptere at der ikke er parkering i gaden udenfor boligen.

Det er meget forskellige vurderinger af midtbyens attraktioner i Roskilde. Forvaltningen vurderer at byen skal slå sig op på det attraktive byliv (cafeer, kultur, "middelaldercharme") og som handelsby på den måde positionere sig i forhold til konkurrenterne der omfatter City 2 (storcenter med mange specialbutikker). Derfor skal der sættes på en fredeliggørelse af middelalderbyen og på de kvaliteter der gør Roskilde unik. Handelsstandsforeningen lægger stor vægt på at oplandets kunder kan komme let og ubesværet til byen: "Kunderne skal kunne bakke direkte op til kasseapparatet". Det er Handelsstandsforeningens opfattelse at man ikke skal kæmpe mod en udvikling som folk kan lide. Skal Roskilde fastholde sin placering som regionalt handelscenter, må man opfylde kundernes behov: "Vil man have et regionalt center i udvikling eller en museumsby for turister"? Heller ikke politisk er der fodslag om byens udvikling.

Heftig debat om trafikplanen

Efter indledende uenighed og stor offentlig debat indgik kommunalbestyrelsen i december 1999 et bredt politisk forlig om en samlet trafikplan. De to primære mål med planen var at fredeliggøre bymidten og at sikre en god tilgængelighed for kunder til bymidten. I handlingsplanen er opstillet yderligere mål om udvidelse af fodgængerområdet, reduktion af gennemkørende og cirkulerende trafik, sikring af cykelforbindelser, fastholdelse af god kollektiv trafikbetjening, etablering af nye parkeringspladser langs den indre ring, nedlæggelse af kantstensparkering, betalingsparkering samt langtidsparkering udenfor ringen.

Trafikplanen var til diskussion i mange år, og den eksisterende plan er udtryk for et kompromis mellem mange partier. Forvaltningens rolle har været at finde løsninger der sikrer opfyldelse af politikernes mål. I udarbejdelsen af planen har der ikke været direkte kontakt til eksterne parter, udover offentlige møder og -debatter. Årsagen er at blandt andet at handelsstandsforeningen historisk set har været meget dominerende, en situation man ikke ønskede gentaget. Ifølge formanden for Teknik- og miljøudvalget har trafikhandlingsplanen betydet at handlen har det svært. Borgmesteren i Gundsø citeres for at sige "at trafikomlæggelserne er det bedste Roskilde har gjort for handlen i Gundsø". Ifølge udvalgsformanden har trafikplanen (og forvaltningen) vendt det hele på hovedet: P-pladser blev nedlagt før erstatningspladserne blev etableret; Kunderne som de forretningsdrivende skal leve af, kan ikke finde rundt i byen, osv.

Handelsstandsforeningen var meget stor modstander af planen, og har måtte "råbe op" og "invitere sig selv" for at blive hørt. Efter trafikomlægningerne har handelsstanden ført en meget hård kampagne for at få omlægningerne ændret. Bl.a. har de gennemført en undersøgelse af kundernes opfattelse af omlægningerne og konkluderede at Roskilde er blevet mindre attraktiv som handelsby fordi gadesystemet er forvirrende og fordi det er umuligt at parkere. Foreningen fremlagde også analyser der viste at omsætningen er faldet efter omlægningen. Forvaltningen vurderer at materialet er ensidigt og misvisende.

Betalingsparkering er omstridt

Betalingsparkering indgik som en del af trafikforliget. Byrådet har dog netop givet hinanden håndslag på at betalingsparkeringen tidligst kan indføres i 2004. Årsagen til forliget er at man ønsker ro efter de mange debatter og uenigheder om trafikplanens realisering. Uenigheden om betalingsparkeringen er meget ideologisk funderet: Nogle ønsker at der skal etableres flere parkeringspladser før betalingsparkeringen indføres: "Betalingsparkeringen skal indføres i det øjeblik den røde snor klippes over til det første parkeringshus". Andre vil bruge betalingsparkeringen som en opsparring til på et senere tidspunkt at etablere P-huse hvis der bliver behov for flere. Atter andre vil indføre betalingsparkering i det øjeblik der skrives under på en kontrakt med en investor om at anlægge P-huse.

Skal der etableres P-hus?

Der er fra nogle politiske partiers side et ønske om at etablere P-huse eller P-kældre, men der er ikke politisk opbakning til at kommunen skal finansiere byggerierne. Der arbejdes derfor med flere forskellige konstruktioner. En er dannelsen af et privat-offentligt selskab hvor kommunen lægger jord til og evt. indskyder penge til opførelsen fra parkeringsfonden. Den private investor kunne være Europark eller lignende selskaber der driver parkeringshuse og -pladser. Det er vurderingen at parkeringshuset kun kan finansieres hvis der indføres afgifter på alle offentlige pladser i centrum, og at de samlede indtægter går ind i modellen.

Heller ikke placeringen af eventuelt P-huse er der enighed om. Placeres de inde i bymidten, kan tilkørselsforholdene blive vanskelige og placeres de udenfor ringgaden, kommer de ikke kunderne til gode. Endelig er det et spørgsmål om parkeringshuse kan indpasset i et middelalder bymiljø som i Roskilde. I forsommeren 2002 blev de tilbageværende langtidsparkeringspladser i middelalderbyen konverteret til korttidspadser. Det drejer sig om ca. 230 pladser. Det er ønsket at pendlingsparkering sker ved ringgaderne så centrum er forbeholdt kunder.

Parkering ved stationen og ved aflastningsstation (Trekroner)

Der er meget stort pres på langtidsparkeringspladserne ved Roskilde Station der benyttes af 35.000 kunder hver dag. De 190 pladser der findes er fyldt fra tidligt om morgenen. DSB har planer om at etablere yderligere 110 pladser på et nedlagt godsareal i umiddelbar nærhed af stationen. Nogle pendlere bruger sygehusets parkeringspladser og boligveje, hvilket skaber problemer der.

Der bygges samtidig massivt (både boliger og erhverv) ved Trekroner Station som ligger umiddelbart udenfor Roskilde. I forbindelse med byggeri af en erhvervspark har kommunen stillet krav om stor parkeringsdækning samt om at en del af pladserne skal være i P-hus. Det diskuteres med DSB om der skal etableres "Kys & Rejs" og "Parkér & Rejs" pladser ved Trekroner Station. I dag er Trekroner ikke attraktiv for pendlere fordi togfrekvensen er lav.

Nye indkøbscentre med masser af P-pladser

Der er ved at blive etableret to centre med tilhørende udvalgs varebutikker henholdsvis øst (Ro's Torv) og vest (Hyrdehøj) for Roskilde. Der er ikke planer om at indføre betalingsparkering eller tidsrestriktioner ved de to centre. Det er forvaltningens vurdering at de har "fået de p-pladser de vil have", og det har ikke været overvejet at sætte maximums krav til udbuddet. Handelsstandsforeningen har foreslået HT at der oprettes servicebusser der forbinder de to planlagte centre med middelalderbyen. Busserne skal befordre kunder og ansatte.

5.6 Erfaringer fra eksempelbyerne

Selvom byerne er meget forskellige af størrelse, udformning og historie er der mange fælles-træk i debatten om parkering. I alle eksempelbyerne er ønskerne til midtbyen mange, og da pladsen er begrænset opstår der konflikter mellem de forskellige ønsker og målsætninger. Særligt tydeligt kommer konflikten til udtryk når det handler om at opføre flere boliger i byen. Boligbyggeri i bycentret er attraktivt for at sikre en levende by, kunder i butikkerne og indtægter til kommunen. Men boligbyggeriet øger presset på parkering, og boligerne kan oftest kun placeres på de grunde der i dag bruges til parkering. Imidlertid opfattes behovet for parkeringspladser som noget "der følger med", og er ikke centrum for debatterne.

Årsagerne til at regulere parkeringsudbuddet er meget forskellige alt efter om det er politikere eller embedsmænd man taler med. Dette er helt parallelt med en undersøgelse af 21 større og mindre norske byer³⁵. Konklusionen i det norske forskningsprogram er at der er stor forskel på hvad politikere og embedsmænd mener er indholdet og målet med en parkeringspolitik eller parkeringsregulering - selv indenfor samme kommune³⁶.

Fælles for eksempelbyerne er at der ikke politisk er foretaget en debat om hvilke værdier og målsætninger der skal være styrende for udviklingen af byen. Og slet ikke hvordan de påvirker behovet for parkering. Selv om parkeringspolitik ikke er hovedtemaet i nogle af byerne, spiller parkeringsspørgsmål på forskellig vis ind i alle målsætninger for midtbyen, både hvis man ønsker mere boligbyggeri og at sikre handel eller begrænse miljøpåvirkningen fra biltrafikken. Helt grundlæggende problemstillinger som: Hvor mange parkeringspladser er der brug for (hvad er "nok"), hvor skal pladserne ligge (centrale eller decentrale parkeringspladser), hvilke grupper af bilister skal prioriteres (kunder, beboere eller pendlere), og hvem skal betale for flere pladser (byherre, kommunen, eller kunderne), behandles ikke stringent. Heller ikke konsekvenserne af de parkeringsreguleringer der findes, eller er i planerne, diskuteres. En stram eller en meget løs regulering vil kunne påvirke detailhandelsstrukturen, transportmiddelvalget, trafikmængderne til områderne og brugen af pladserne.

Manglen på stillingtagen til parkeringsproblematikken kommer også til udtryk i håndteringen af dispensationer i forbindelse med byggesager. Flere politikere gav udtryk for at det var "lettere at give dispensation fra parkeringskrav" end at kræve indbetalinger til parkeringsfonde. Og de kommuner der har oprettet parkeringsfonde som byherre skal betale til hvis de ikke kan etablere parkeringspladser på egen grund, har store vanskeligheder med håndteringen og udmøntningen af fonden. Der findes ikke arealer i byen hvor de nye parkeringspladser kan placeres.

Gennemgående for samspillet mellem interessenterne er en meget fastlåst holdningskonflikt om parkering. Handelsstands- og cityforeningerne er meget opmærksomme på parkeringstil-

³⁵ TØI, Rapport 172/1993 "Parkeringspolitik i teori og praksis"

³⁶ TØI, Rapport 172/1993 "Parkeringspolitik i teori og praksis"

tag der kan forringe kundernes muligheder for at parkere tæt på butikkerne, og de ser helst at kunderne skal kunne "bakke lige op til kasseapparatet" som det blev udtrykt i Roskilde. Så set fra deres side kan der aldrig være for mange centralt placerede parkeringspladser i byen. De politiske interesser omkring parkering er meget blandede i byrådet. Nogle partier ser klart deres rolle bakke op om handelsstandens interesser mens andre kræfter gerne ser at byen prioritere andre interesser lige så højt: Fredelig bymidte, bilfrie pladser, grønne arealer og boliger. Hvor handelsstandsforeningens meninger og holdninger kommer klart til udtryk, gøres den almindelige borgers holdninger ikke til genstand for særlige undersøgelser eller drøftelser.

Tidsbegrænsninger på udvalgte centralt beliggende parkeringspladser er ret udbredt i kommunerne. Mens de mere restriktive parkeringsforordninger som betalingsparkering, licenser eller brug af maksimumsnormer for parkering i forbindelse med nybyggeri anvendes ikke. Alene diskussionen om sådanne mere restriktive virkemidler kan sætte sindene i kog. Årsagen til dette skal nok findes i at der ikke er de helt store problemer med parkering. Men også en politisk uvilje mod at sætte sig op imod handelsstandsforeningerne, der er stærke i mange byer.

Selv om de mere traditionelle virkemidler tilsyneladende støder på modstand i kommunerne er der interesse for at tage fat i en række nye reguleringsmetoder. Parkér og Rejs-anlæg, der kan sikre en aflastning af bymidten, er et eksempel på et nyt virkemiddel der bliver omtalt positivt i de fire udvalgte kommuner. Både i Svendborg og i Roskilde arbejdes der i forvaltningen aktuelt på at etablere P&R pladser. Transportplaner for virksomheder er et andet eksempel. Ingen af kommunerne har konkrete samarbejder i gang med virksomheder, men både forvaltning og politikere var meget positive overfor at støtte lokale virksomheder der vil tage fat i at udarbejde transporthandlingsplaner.

Litteraturliste

- CROW juni 1994, "*Guidelines for a coordinated parking policy – formulating and implementing policy*"
- Dansk Vejtidskrift nr. 9, 2000, "*Betalingsparkering i Københavns brokvarterer med tvivlsom lovhjemmel*"
- ECOMM 2002, konferencepapir fra ECOMM 2002 "*Icehockey by bus*"
- Erhvervs- og Bypolitisk udvalg, April 2000, Perter Hartoft-Nielsen, m.f., "*Udenlandske instrumenter og erfaringer med styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder – udvalgte eksempler fra Holland, Frankrig, England og Tyskland*"
- European Parking Association, 1995, "*Parking keeps the city moving*"
- Glostrup Kommune, Marts 2000, "*Glostrup kommune, Parkeringspolitik*"
- Göteborg Trafikkontor, rapport 2:2000, "*Parkeringsstudie City – Eller hvad gör folk i 20 minutter?*"
- HUR, 2001, "*Ligeud*"
- Kommunernes Landsforening, 2001, "*Angår trafikens miljøproblemer os?*"
- Københavns Kommune, October 2001, "*Parking Policy Measures in Copenhagen*"
- Københavns Kommune, "*Trafik og miljøplan 2003*"
- Københavns Kommune, Statistisk kontor, "*Årbog 2001*"
- Københavns Kommune, Bygge og Teknikforvaltningen, 1999, "*Lokalplanforslag for Ørestaden City Center*"
- Miljøministeriet, FSL, By- og Landsplanserien nr. 16 2001, Peter Hartoft-Nielsen, "*Arbejdspladslokalisering og transportadfærd*"
- Miljøministeriet, FSL, By- og Landsplanserien nr. 14 2001, Peter Hartoft-Nielsen og John Nousianinen, "*Styring af erhvervslokalisering og omdannelse af ældre erhvervsområder*"
- Miljøministeriet, Miljønyt nr. 26. 1998, "*Trafik og miljø i kommuner – ny inspiration*"
- Miljøstyrelsen, 2002, Miljøprojekt nr. 669, "*Bæredygtig bolig-arbejdsstadstrafik i Horsens Kommune*"
- Miljøstyrelsen, 2001, Miljøprojekt nr. 595, "*Varedistribution i Århus City*"

- Miljøstyrelsen, 1999, MiljøNyt nr. 34, ”Miljøkapacitet som grundlag for byplanlægning – Generel del”
- Miljøstyrelsen 1998, ”Evaluering af Trafik- og Miljøpuljen 1992-1995 – Hovedrapport”
- Miljøstyrelsen, Orientering fra, nr. 5/1994, ”Parkering og afgiftspolitik – et kommunalt virkemiddel”
- Samferdsel nr. 4 – 2000, ”Parkeringsforholdene betyr mer for bilbruken enn økte bompenger”
- Samferdsel nr. 8 – 1997
- Senter for økonomisk analyse, Rapport 23/99, ”Mer marked i parkeringspolitikken?”
- Stads- og Havneingeniøren nr. 2, 2002, Robin Munch-Andersen, ”Parkering i vore byer”
- TDM Encyclopedia, www.tdm.org, ”Parking Managment”
- Traffic Engineering + Control, Februar 1997 og marts 1997, ”Study of parking and traffic demand”
- Traffic Engineering + Control, November 1982, ”Car parking Standards and the urban economy”
- Transport Policy, Vol. 8, No. 2, 2001, ”Placing the public in integrated transport planning”
- Transport Policy, Vol. 4, No. 4 1997, ”Evaluating the effects of cashing out employer-paid parking: Eight case studies”
- Transport Reviews, Vol 20, 2000, ”Parking Restraint and urban vitality”
- Transport Reviews, Vol. 13, No. 1, 1993, ”Parking policies to reduce car traffic in German cities”
- Transportation policy, No. 8, 2001, ”Parking fare thresholds: A policy tool”
- Transportrådet og Miljøministeriet, Juni 1997, ”Trafik og erhverv i danske bymidter”
- TØI, 2000, ”Miljøhåndboken – trafik og miljøtiltag i byer og tettsteder”
- TØI rapport 444/1999, ”Yrkesaktives reiseaktivitet – en analyse av faktorer som påvirker bilordninger, parkeringsmuligheter, omfang og transportmiddelbruk på reiser til arbeid i Oslo-området”
- TØI-rapport 349/1997, ”Parkering – Et virkemiddel i samordnet areal- og transportplanlegging”

TØI notat 1061/1997, "*Parkeringspolitik i fire eksempel byer – Birmingham, Canterbury, København og Västerås*"

TØI rapport, 228/1994, "*Arealbruk og transport – Retningslinier for samordnet planlegging i Storbritannia og Nederland*"

TØI rapport 172/1993, "*Parkeringspolitikk i teori og praksis*"

UITP, International Commission on Transport Economics, uden årstal, "*Parking Policy*"

Vejdirektoratet, 2000, "*Idekatalog for cykeltrafik*"

Vejdirektoratet, 1998, "*Turrate-program*" på CD-ROM, version 1.0, 1998

VIT meddelande 878, 1999, "*Parkeringsbeteende og Söktrafik – et pilotstudie*"

Århus Kommune 1999, "*Århus kommunes parkeringspolitik*"

Diverse kommuner: parkeringspolitikker, kommuneplaner, parkeringsbekendtgørelser, beskrivelser af parkeringsfonde, m.m.m.

Bilag 1

Retlige rammer for kommunal parkeringspolitik

Redegørelse udarbejdet af
Claus Haagen Jensen, Professor i offentlig ret
Aalborg universitet

RETLIGE RAMMER FOR

KOMMUNAL PARKERINGSPOLITIK

**Redegørelse udarbejdet af
Claus Haagen Jensen**

Professor i offentlig ret, Aalborg Universitet

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Emnet.....	81
2. Parkering og parkeringsproblemer.....	82
3. Oversigt over den relevante lovgivning.....	83
a. Planloven.....	83
b. Byggeloven.....	83
c. Færdselsloven.....	59
d. Vejlovene	60
4. Krav om parkeringsmulighed på privat grund	84
a. Bestemmelserne - et skøn til kommunen.....	84
b. Grænser for skønnet.....	85
1) En almindelig lighedsgrundsætning	85
2) Grundsætningen om det pligtmæssige skøn.....	85
c. Dispensationer.....	86
d. Forhold til bestemmelser i lokalplaner ol.	86
e. Krav om parkeringsareal i forbindelse med ændret bebyggelse eller ændret anvendelse mv.....	87
5. Parkeringsrestriktioner på vejarealer	87
6. Etablering af parkeringspladser og andre parkeringsanlæg.....	90
7. Parkeringsafgifter og parkeringsbidrag (p-fond)	90
a. Terminologi.....	90
b. Afgifter som betaling for parkering	90
1) Betingelserne for at anvende lov om offentlige veje § 107, stk. 2	91
2) Parkeringsafgiftens størrelse efter lov om offentlige veje § 107, stk. 2.....	92
c. Parkeringsbidrag (p-fond).....	93
1) Parkeringscirkulærets krav betingelser om indbetaling af et anlægsbidrag.....	93
2) Kræver betingelser om indbetaling af anlægsbidrag lovhjemmel?	94
3) Den retlige karakter af cirkulærets krav	95
4) Anlægsbidragets størrelse.....	95
8. Håndhævelse af parkeringsrestriktioner og – afgifter.....	96
9. Positive økonomiske incitamenter	96
10. Konklusioner om kommunernes spillerum.....	97

1. Emnet

Denne redegørelse er udarbejdet efter anmodning fra Transportrådet og udspringer af, at man i rådet har registreret en usikkerhed i kommunerne om, hvilket spillerum kommunalbestyrelserne har i retlig henseende for at lave lokale parkeringsordninger. Den overordnede *problemstilling* for redegørelsen er derfor: *Hvilke retlige rammer gælder der for kommunal parkeringspolitik?*

Ved en besvarelse af dette spørgsmål må man inddrage reglerne om alle de faktorer, der kan påvirke en løsning af kommunens parkeringsproblemer. Der må ses på, i hvilken udstrækning kommunen kan tvinge de private grundejere til at sørge for parkeringsmuligheder på privat grund, (Nedenfor 4). Ligeledes er det påkrævet at fremstille kommunens muligheder for at gennemføre parkeringsrestriktioner på vejarealerne, både offentlige og private, (Nedenfor 5). Yderligere må inddrages mulighederne for at dække parkeringsbehov gennem etablering af parkeringspladser og andre parkeringsanlæg, herunder parkeringshuse, (Nedenfor 6). Efter spørgslen efter parkeringspladser vil påvirkes, om brugeren skal betale for pladsen, og i givet fald hvilken pris, der skal svares. Derfor bliver reglerne om parkeringsafgifter et centralt punkt i redegørelsen, (Nedenfor 7). Effekten af parkeringsrestriktioner og afgifter som styringsmiddel afhænger i høj grad af håndhævelsen, hvorfor denne også inddrages, (Nedenfor 8). Muligheden for at påvirke privates tilbøjelighed til at etablere parkeringsplads gennem positive økonomiske incitamenter skal naturligvis berøres, om end kort, (Nedenfor 9).

De *retlige rammer* sættes først og fremmest af lovgivning. Undersøgelsen vil dog behandle både de relevante lovbestemmelser og uskrevne regler, der påvirker kommunernes spillerum for en parkeringspolitik. Dels indvirker de uskrevne retsprincipper på fortolkningen af lovfortskrifter, og dels har de uskrevne regler selvstændig betydning på flere relevante punkter.

Fremstillingen *disponeres* ud fra forskellige typer af mulige kommunale påvirkningsmidler, (Nedenfor 4 – 8). Forinden kan der dog være behov for at overveje indholdet af kommunernes parkeringsproblemer, samt at give en oversigt over den relevante lovgivning, (Nedenfor henholdsvis 2 og 3). Afslutningsvis vil jeg opsummere undersøgelsens resultatet i et konkluderende afsnit, hvor målet er at belyse kommunernes spillerum for beslutning om kommunale parkeringsordninger, (Nedenfor 10).

Som det fremgår af det foranstående er redegørelsens sigte at opridse de retlige rammer for kommunernes beslutninger om parkeringsordninger. Mit *materiale* vil derfor grundlæggende være almindeligt retskildemateriale, herunder lovgivning, retspraksis, ombudsmandspraksis og juridisk litteratur. Herudover har jeg som baggrundsinformation om, hvad kommunerne faktisk gør på området, anvendt 6 parkeringsordninger – Københavns brokvarterer, Roskilde, Svendborg, Brønderslev, Viborg og Aalborg Vestby. Oplysningerne om disse ordninger er alle stillet til rådighed af Transportrådet. Jeg har overvejet, om jeg skulle søge yderligere oplysninger om kommunale parkeringsordninger. Da målet med mit arbejde imidlertid er at belyse kommunernes spillerum og ikke deres faktiske adfærd, og da de nævnte 6 ordninger viser en betydelig bredde i, hvordan kommunerne udformer parkeringsordninger, har jeg fundet det forsvarligt ikke at inddrage yderligere materiale i denne henseende.

2. Parkering og parkeringsproblemer

Ved ”parkering” forstås i overensstemmelse med færdselslovens § 2, pkt. 16 ”enhver hensætning af et køretøj med eller uden fører. Standsning kortere end 3 minutter, standsning for af- eller påstigning samt af- eller pålæsning af gods anses dog ikke for parkering.” Parkering har således en vis tidsmæssig udstrækning og går ud over den helt kortvarige standsning. Færdselslovens definition angår ”køretøjer”, hvilket i § 2, nr. 9 begrebsbestemmes som ”indretning på hjul, bælter, meder eller andet, som er indrettet til kørsel på en vej, og som ikke løber på skinner.” Dette dækker både, hvad loven kalder ”motorkøretøjer” – dvs. biler og motorcykler, andre motordrevne køretøjer (som f.eks. traktorer, motorredskaber og knallerter) og køretøjer, der trækkes af heste og andre. Da de praktisk forekommende problemer i forbindelse med parkering udelukkende angår motorkøretøjer og navnlig biler, refererer parkering i det følgende alene til henstillen af ”biler”, hvilket i lovens § 2, pkt. 2 defineres som ”motorkøretøj, der er forsynet med 4 eller flere hjul eller med bælter, valser, meder eller lignende, samt motorkøretøj med 3 hjul, hvis egenvægt overstiger 400 kg.”

Problemer med parkering er mange og forskelligartede. Grundlæggende er problemet, at der i et område er for få parkeringspladser i forhold til efterspørgslen. Dette resulterer i en række forskellige ulemper. For det første fører det til, at folk i mange tilfælde stiller deres biler på kørebanen til gene og ofte tillige til fare for andre trafikanter. En særlig forgrening af dette problem forekommer i beboelseskvarterer, hvor hensætning af biler på gaden eller vejen, medfører risiko for, at disse overses af legende børn. For det andet opstår der gener for de handlende og deres kunder. Sidstnævnte vil ofte opleve det som så vanskeligt at finde parkering i nærheden af forretninger, at de opgiver at søge disse i fremtiden eller kun gør det sjældent. Disse kundegener rammer både lokale kunder og turister. For det tredje kan mangel på parkeringspladser i nærheden skabe vanskeligheder for arbejdstagere og erhvervsdrivende, som på grund af bopæl langt fra arbejdspladsen, eventuelt har svært ved at anvende andre transportmidler end bilen. Er dette på grund af parkeringsbesvær heller ikke en praktisk mulighed, vil følgen være en reduktion af mobiliteten på arbejdsmarkedet. For det fjerde kan det være et problem for beboere og handlende i navnlig bykerne i de større byer, at der ikke kan findes parkering i rimelig nærhed af bolig eller arbejdssted, fordi pladserne er optaget af pendlere. For det femte vil mangel på parkeringspladser tendere imod at øge trafiktheden, fordi mange kører rundt ganske længe for at finde et sted at parkere. Dette er igen en forringelse af trafiksikkerheden og medfører en forøgelse af forureningen.

Omfanget af parkeringsproblemerne er vokset stærkt i de senere årtier i tråd med væksten af den samlede bilpark. Samtidig tyder alle prognoser på, at antallet af biler også i Danmark vil stige betydeligt i hvert fald i en nærmere fremtid. Dette betyder, at parkeringsproblemerne i Danmark bliver større i de kommende år og løsninger dermed mere påtrængende. Problemerne i storbyerne bliver tungere, og det, som tidligere kun var storbyproblemer, bliver nærværende også i andre bysamfund.

Midlerne til at løse eller formindske parkeringsproblemerne ligger helt overvejende i at forøge antallet af parkeringspladser – offentlige såvel som private – og i at tilvejebringe en bedre udnyttelse af de eksisterende parkeringspladser. Man kan naturligvis også se bestræbelser i retning af at formindske benyttelsen af biler til transport af personer og gods som et middel til løsning af parkeringsproblemerne. Denne type af midler holdes imidlertid i princippet uden for nærværende redegørelse, da bestræbelser på at begrænse anvendelsen af biler i trafikken i hvert fald primært udspringer af grundlæggende miljø- og energihensyn og ikke af parke-

ringsovervejelser. Disse midler hører derfor ikke naturligt hjemme i en redegørelse om kommunal parkeringspolitik.

3. Oversigt over den relevante lovgivning

Bestemmelser om parkering i love og forskrifter udstedt i henhold til love findes navnlig inden for fire lovgivningsområder:

a. Planloven

Lov om planlægning (lovbekendtgørelse nr. 518 af 11. juni 2000 med senere ændringer – i det følgende omtalt som ”planloven”) indeholder først og fremmest bestemmelser om de forskellige plantyper, der kan regulere vore ydre fysiske omgivelser, herunder arealanvendelsen. Lovens hjemler i § 15 adgang for kommunalbestyrelsen til, at den ved lokalplan kan udlægge arealer til parkeringsformål, både til parkeringsplads, parkeringshus og parkering på private grunde, som i øvrigt overvejende anvendes på anden måde.

b. Byggeloven

Byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998 med senere ændring rummer eller hjemler navnlig krav til ny bebyggelse, ændret bebyggelse eller ændret anvendelse af byggeri. I denne forbindelse kan der stilles krav til, at der i tilknytning til bebyggelsen skal være et parkeringsareal på bygherrens grund. Krav af denne art er ikke omtalt i selve byggeloven, men hjemlet ved det bygningsreglement, som ministeren kan udstede i henhold til byggeloven, se generelt lovens § 5. Derimod findes der i byggelovens § 22, stk.6, en særlig bestemmelse, som forudsætter, at der til den enkelte bebyggelse stilles krav om parkeringsarealer. I forskriften bemyndiges ministeren til at fastsætte bestemmelser for kommunalbestyrelsens adgang til at gøre fravigelse fra bestemmelser om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund betinget af, at der sker indbetaling til en kommunal parkeringsfond. Bemyndigelsen til ministeren er udnyttet ved cirkulære nr. 10 af 17. januar 1994 om kommunale parkeringsfonde.

c. Færdselsloven

Vejbestyrelsen kan efter *færdselsloven* (lovbekendtgørelse nr. 712 af 2. august 2001) med samtykke fra politiet ”træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning”, jf. § 92, stk.1. Der kan herunder bl.a. fastsættes bestemmelse om ”parkering og standsning”. Håndhævelsen af de parkeringsrestriktioner, som gennemføres på dette grundlag, kan give og giver betydelige problemer. For at begrænse disse indeholder færdselsloven forskrifter om brug af parkeringsskiver, om parkeringsafgifter (i stedet for bøder), om parkeringskontrollører og om inddrivelse af parkeringsafgifter. (Jf. lovens §§ 93 samt 121 – 122 c.)

d. Vejlovene

”Vejlovene” refererer i denne sammenhæng til to love: *Lov om offentlige veje* (lovbekendtgørelse nr. 671 af 19. august 1999 med senere ændringer) og *privatvejsloven* (lovbekendtgørelse nr. 670 af 19. august 1999 om private fællesveje med senere ændringer). Disse love angår som navnene angiver henholdsvis offentlige veje og private fællesveje.

Lov om offentlige veje hjemler i § 107 adgang til at opkræve afgift for både benyttelse af parkeringspladser og – anlæg og for at parkere på steder, ”hvor en begrænsning af adgangen til at

parkere er ønskelig”. Privatvejsloven indeholder i § 44 en beføjelse for kommunalbestyrelsen til med samtykke fra politiet at foretage en færdselsregulering, herunder at fastsætte parkeringsrestriktioner. Derimod findes der ikke i privatvejsloven bestemmelser om adgang til at opkræve parkeringsafgifter.

4. Krav om parkeringsmulighed på privat grund

En del af nutidens udækkede behov for parkeringsareal har sin rod i, at der oprindeligt ikke var noget krav til bygherrer om, at der i forbindelse med byggeri skal indrettes pladser til et vist antal holdende biler på bygherrens grund. Årsagen hertil var den simple, at der på tidspunktet for bebyggelsens opførelse ikke var nogen biler, eller, at antallet af disse var så begrænset, at parkering ikke var noget større problem. I dag er dette anderledes. I den københavnske byggeordning fra 1939 var der indsat en bemyndigelse til at stille krav om parkeringsareal på egen grund, og en parallel bestemmelse indgik i landsbyggeordningen fra 1960 (jf. dennes § 32). I tilknytning til hver eneste nye bebyggelse kræves det ved bestemmelse i byggetilladelsen, at der skal indrettes et vist antal pladser til holdende biler med ærinde i bebyggelsen. På denne måde er der gennem de senere årtier tilvejebragt en betydelig dækning af parkeringsbehovet.

a. Bestemmelserne - et skøn til kommunen

Ministeren – for tiden Økonomi- og Erhvervsministeren – udfærdiger i henhold til byggeordnings § 5 et bygningsreglement, der indeholder de nærmere forskrifter vedrørende bebyggelsen i en række henseender. I øjeblikket er forskrifterne delt op på to reglementer, bygningsreglement for småhuse af 25. juni 1998 og bygningsreglement af 1. april 1995. Lovens § 7 indeholder udtrykkelig hjemmel til, at der i bygningsreglementet kan fastsættes regler om bl.a. parkeringsarealer.

Bygningsreglement for småhuse gælder for 1) huse med én bolig til helårsbeboelse, 2) sommerhuse, kolonihavehuse og campinghytter samt 3) garager, carporte, udhuse, drivhuse og lignende mindre bygninger og bebyggelser, som opføres i tilknytning til fritliggende eller sammenbyggede enfamiliehuse eller sommerhuse. Reglementet gælder, når en del af huset anvendes til sådanne former for erhverv, som sædvanligvis udøves i forbindelse med en bolig, (Reglementets pkt. 1.1). *Bygningsreglement* gælder for alt byggeri, der ikke er omfattet af bygningsreglement for småhuse.

For så vidt angår krav om udlæg af parkeringsareal er bestemmelserne i *begge* reglementer reelt sammenfaldende. (Sammenhold bygningsreglement for småhuse, bilag B, 2.1.3 med bygningsreglement pkt. 2.1.3) Der skal efter begge regelsæt udlægges tilstrækkelige parkeringsarealer til, at bebyggelsens beboere, de beskæftigede i bebyggelsen, besøgende, kunder, leverandører mv. kan parkere biler, motorcykler, knallerter, cykler, mv. på ejendommens område. Hvor stor en del af grundens areal, der skal udlægges til parkeringsformål, og hvornår det skal anlægges, fastsættes af kommunalbestyrelsen og skal fremgå af byggetilladelsen. Endelig bestemmes det, at et passende antal parkeringspladser skal udformes, så de kan anvendes af personer, hvis bevægelsesevne er nedsat. Efter småhusreglementet gælder dette sidste krav kun ved sammenbyggede enfamiliehuse. Den gruppe, der skal tilgodeses beskrives i dette reglement som ”funktionshandicappede”, men dette udtryk skal formentlig forstås på samme måde som udtrykket ”personer, hvis bevægelsesevne er nedsat” i bygningsreglementet.

Reglementsbestemmelserne angiver som nævnt ikke nærmere, hvor mange pladser der skal udlægges til parkering. Det hedder blot, at der skal udlægges ”*tilstrækkelige parkeringsarealer*”. Dette betyder, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt træffer beslutning om spørgsmålet *ud fra et skøn*. En vis ydergrænse for skønnet sættes af, at der skal udlægges ”*tilstrækkelige*” parkeringsarealer. Ved et almindeligt enfamiliehus vil kommunen således ikke kunne undlade at reservere noget parkeringsareal, ligesom den inden for ordets elasticitetsgrænse næppe vil kunne stille krav om 5 pladser til biler.

Det skal nævnes, at bygningsreglementerne tidligere indeholdt mere præcise krav til udlæg af parkeringsarealer. Dette gælder således reglementerne fra 1961, 1966, 1972 og 1977. Sidstnævnte angiver således en række normalkrav – differentieret efter forskellige typer af bebyggelse - der skal være opfyldt,” medmindre kommunalbestyrelsen forlanger andet” (pkt. 2.1.3.). Om de tidligere gældende parkeringskrav kan henvises til Orla Friis Jensens artikel ”Om bidrag til parkeringsfonds”, Juristen, 1973, s. 73-77.

b. Grænser for skønnet

1) En almindelig lighedsgrundsætning

Skønsfriheden begrænses yderligere af *en almindelig lighedsgrundsætning*. Denne indebærer, at det lige skal behandles lige eller - udtrykt på en mere operativ måde - at der ikke må gøres forskel på to sager uden en saglig grund. Dette betyder, at kommunen må fastholde sin praksis, medmindre den kan påvise en god årsag til ikke at gøre det. Kommunen kan således lægge en praksis, der ikke nødvendigvis svarer til praksis i andre kommuner, men den praksis der er lagt skal følges konsekvent, indtil den generelt måtte blive ændret med virkning for fremtiden. (Jf. nærmere bl.a. Bent Christensen, ”Forvaltningsret - opgaver, hjemmel organisation”, 1997, s. 147 ff., og Jens Garde i ”Forvaltningsret Almindelige emner”, 3. udg., 1997, s. 208 ff.)

2) Grundsætningen om det pligtmæssige skøn

Det antages almindeligt i forvaltningsretten, at når en myndighed har fået en skønmæssig beføjelse, gælder den almindelige retsgrundsætning om *det pligtmæssige skøn*, dvs. at myndigheden har pligt til at foretage en individuel vurdering af den enkelte sag. Udtrykt med andre ord: Ret til at skønne er pligt til at skønne. Myndigheden kan nok opstille vejledende retningslinier, men den skal i hvert enkelt tilfælde vurdere, om der er konkrete grunde, der taler for en fravigelse. (Jf. nærmere bl.a. Bent Christensen, a.st., s. 163 ff., og Jens Garde, a.st., s. 221 ff.) Hvilken betydning har denne grundsætning om det pligtmæssige skøn for kommunens administration af bygningsreglementernes bestemmelser om reservation af parkeringsarealer?

Problemstillingen er nærværende, når en kommune vedtager regler svarende til dem, der f.eks. indeholdes i de gældende ”Vedtægter for parkeringsfond i Svendborg kommune”. Heri angives følgende generelle parkeringskrav:

- Fritliggende parcelhuse: 2 p-pladser pr. hus.
- Rækkehuse, dobbelthuse, kædehuse, klyngehuse og lign.: 1 ½ p-plads pr. huslejlighed.
- Lejligheder i etageejendomme samt i to- eller flerfamilieejendomme: 1 p-plads pr. lejlighed.
- Kollegiebebyggelse: 1 p-plads for hver fjerde boligenhed.
- Ældreboliger: Såfremt indretning og benyttelse kan sidestilles med almindelige boliger, er det de almindelige krav til boliger, som er gældende, alt efter boligtypen. I andre tilfælde

beregnes 1 p-plads for hver fjerde bolig samt de nødvendige pladser til personale og gæster.

- Dagligvareforretninger: 1 p-plads pr. 25 m² bruttoetageareal.
- Special- og udvalgsvareforretninger: 1 p-plads pr. 50 m² bruttoetageareal.
- Kontorhuse og ejendomme med liberalt erhverv: 1 p-plads pr. 65 m² bruttoetageareal.
- Lagerbygninger: 1 p-plads pr. 100 m² bruttoetageareal.
- Andre erhvervsejendomme: ”Fastsættes efter byrådets individuelle vurdering af antal ansatte samt kunder:”
- Blandet bolig og erhverv: ”Fastsættes som en differentiering mellem ovennævnte ejendomstyper.”

Disse forskrifter indeholder individuel skønsmulighed, for så vidt angår ”andre erhvervsejendomme”, ”blandet bolig og erhverv” samt formentlig også ”ældreboliger”, og med hensyn til disse kategorier er der ingen problemer i forhold til grundsætningen om det pligtmæssige skøn. For alle de øvrige kategoriers vedkommende er der tale om præcise generelle bestemmelser, der efter vedtægtens formulering ikke giver adgang til individuelt betinget fravigelse. Dette er strengt taget ikke foreneligt med grundsætningen om det pligtmæssige skøn, men den praktiske betydning heraf er dog nok begrænset, da det inden for de enkelte kategorier af bygge- og boligbyggeri kan være vanskeligt at dokumentere tilstrækkelige grunde til at fravige den almindelige norm. En fuld legalisering af regler som dem, der findes i vedtægten fra Svendborg, vil imidlertid forudsætte enten en bestemmelse i loven eller reglementet til, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte ”regler” om emnet, eller en vedtægtsbestemmelse om, at kommunalbestyrelsen kan fravige normerne, hvis særlige grunde taler for det.

c. Dispensationer

Hvis en grundejer har vanskeligt ved at opfylde kravet om reservation af et areal til parkering, kan kommunalbestyrelsen dispensere fra kravet. Som betingelse for en sådan dispensation kan kræves, at grundejeren skaffer et tilsvarende antal p-pladser i nærheden (se herom Friis Jensen, a.st., s. 78 f.), eller at der indbetales et bidrag til en kommunal parkeringsfond (se herom nedenfor 7, c). Er baggrunden for dispensationen, at der af særlige grunde er mindre behov for parkeringsareal på den pågældende ejendom end på andre ejendomme af samme type, er der intet til hinder for, at dispensationen gives uden vilkår som de nævnte. Strengt taget foreligger der i sådanne tilfælde ikke en ”dispensation”, men blot en anvendelse af grundsætningen om det pligtmæssige skøn, jf. foran b, 2.

d. Forhold til bestemmelser i lokalplaner ol.

Også byplaner eller lokalplaner kan indeholde bestemmelser om reservation af parkeringsplads på egen grund, jf. herved forudsætningsvis planlovens § 21, stk. 2, der er en parallel forskrift til byggeovens § 22, stk. 2 om dispensation på vilkår af indbetaling til en kommunal parkeringsfond. (Se nærmere nedenfor under 7). Bestemmelser af denne art kan fastsættes efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 4 om ”Vej- og stiforhold og andre forhold af færdselsmæssig betydning”. Miljø- og Energiministeriets vejledning om planloven fra 1996 nævner s. 95 f som eksempel på regulering af parkeringsforhold ”parkeringslommer ved vejside eller holdebanearealer langs vejbane”, men ordlyden af lovens forskrift kan også rumme bestemmelse om antallet af parkeringspladser i relation til bebyggelser. (Se herved også Anne Birte Boeck, Lov om planlægning, 1994, s. 142 f.)

Hvor der findes bestemmelser om udlæg af arealer til parkering på egen grund i en byplan eller lokalplan, skal bestemmelserne om samme emne i bygningsreglementerne og kommunale vedtægter udstedt i henhold hertil vige, hvis der ikke er overensstemmelse mellem de to regelsæt, jf. udtrykkeligt dels bygningsreglement for småhuse, bilag B, pkt. 2.1.1, stk. 3, og dels bygningsreglement pkt. 2.1.1, stk. 3.

e. Krav om parkeringsareal i forbindelse med ændret bebyggelse eller ændret anvendelse

mv

Ved ældre huse vil der som nævnt ofte ikke være udlagt parkeringsareal i tilknytning til bebyggelsen. Hvis ejendommens ejer senere ønsker at *udvide eller ændre bebyggelsen eller ændre dens anvendelse*, kan der stilles krav om etablering af parkeringsarealer, men *kun* for så vidt angår parkeringsbehov, der udspringer af udvidelsen eller ændringen. Hvis ejeren af en ældre ejendom søger om dispensation fra bestemmelser i byggeloven, vil en dispensation i hvert fald normalt ikke kunne betinges af etablering af en parkeringsareal svarende til nutidens normer. Tænker man sig f.eks., at ejeren søger om dispensation til at opføre en carport med fravigelse af mindsteafstanden til nabogrunden, kan kommunen ikke betinge dispensationen af, at ejeren etablerer to holdepladser for biler på sin ejendom, hvis han eller hun kun har tænkt sig at indrette én. Et dispensationsvilkår af denne art vil være retligt problematisk af to årsager. Dels bæres vilkåret ikke af hensyn, der har noget med hensynene bag kravet om mindsteafstand til skel, og dels vil vilkåret typisk stride imod *det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip*, fordi det stiller et krav, der er uforholdsmæssigt i relation til dispensationen.

5. Parkeringsrestriktioner på vejarealer

Hvis en kommunalbestyrelse vil påvirke borgernes parkeringsadfærd er det vigtigt, at der både kan skaffes parkeringsplads på private grunde (foran 4) og på særlige parkeringspladser eller – anlæg (nedenfor under 6), og at parkering kan forbydes eller dog begrænses på visse vejarealer. Denne sidste mulighed er emnet for dette afsnit.

Udgangspunktet for særlige parkeringsrestriktioner er færdselslovens almindelige bestemmelser i §§ 28-29 om, hvor parkering kan foregå på offentligt tilgængeligt vejareal. Bestemmelserne hviler på den forudsætning, at parkering kan foregå overalt, hvor parkering ikke forbydes i kraft af de almindelige forskrifter i §§ 28-29 eller af særlige restriktioner (i henhold til § 92). De almindelige begrænsninger i §§ 28-29 er ganske mange og forskelligartede. Nogle er præcise – som f.eks. forbudet imod parkering på cykelsti, gangsti eller fortov - medens andre er elastiske, eksempelvis forbud mod parkering i venstre side i færdselsretningen, medmindre vejen er ”mindre befærdet”, eller forbud mod parkering, som ”væsentligt vanskeliggør” kørsel til og fra en ejendom. Nærmere enkeltheder i §§ 28-29 falder uden for rammerne af denne redegørelse.

Færdselsloven indeholder i kapitel 15 en række bestemmelser om færdselsregulering. I nærværende sammenhæng samler interessen sig om § 92, der udtrykkeligt angår bl.a. bestemmelser om parkering. Bestemmelser af denne art kan træffes af vejmyndigheden (for offentlige vejes vedkommende ”vejbestyrelsen”) med samtykke fra politiet. Denne beføjelse gælder efter ordlyden både offentlige veje og private fællesveje. Indholdsmæssigt kan bestemmelsen anvendes såvel til at forbyde parkering på visse steder eller strækninger som til at tidsbegrænse den. Det er også antaget, at bestemmelsen kan benyttes til at reservere visse parkerings-

pladser til f.eks. personer med ærinde til en offentlig institution eller for invalidekøretøjer. (Jf. Henrik Waaben m.fl., Færdselsloven med kommentarer, 1992, s. 629 f.) Parkeringsrestriktionerne vil normalt blive tilkendegivet ved afmærkning, men drejer det sig om et parkerings- eller standsningsforbud, som ikke er begrænset til en bestemt vejstrækning, kan det dog efter § 92 c i stedet "offentliggøres i en lokal bekendtgørelse". Om et sådant skridt under alle omstændigheder vil være tilstrækkeligt til, at afgørelsen i forvaltningsretlig henseende kan siges at være "bekendtgjort", kan give anledning til tvivl. Det gælder både i forhold til beboere og handlende, der let kan underrettes ved brev, og i forhold til andre, der kan orienteres om restriktionen gennem skiltning, f.eks. ved indkørslen til vejen.

Overordnet karakteriseres de forholdsregler, der besluttet efter § 92 som "færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning". Dette indebærer, at restriktionen skal have både *et færdselsmæssigt formål og en færdselsmæssig virkning*. Det kan derfor forekomme problematisk, når det af og til anføres, at der efter færdselslovens § 92 kan "tages hensyn til andet end færdselsmæssige forhold". (Således et notat af 8. december 2000 fra Trafikministeriet til Folketingets Trafikudvalg). Baggrunden for sådanne udsagn er dommen i U 1961 369 H, hvor det antoges, at politiets reservering af parkeringspladsen til brug for køretøjer med ærinde til den franske ambassade havde fornøden hjemmel i den tilsvarende bestemmelse i den tidligere færdselslov, da "myndighederne ikke fandtes afskåret fra at tage andre end rent færdselsmæssige hensyn". Hertil er efter min opfattelse at sige dels, at selve de generelle parkeringsforbud på stedet klart var færdselsmæssigt begrundet, og dels, at også reservationen til køretøjer med ærinde på ambassaden kan hævdes at være båret af færdselsmæssige hensyn. (Se herved også Waaben, a.st., hvor der dog ikke gives udtryk for en fortolkning svarende til min.)

Det er efter min opfattelse vigtigt generelt at fastholde, at parkeringsrestriktioner efter færdselslovens § 92 skal være begrundet i "færdselsmæssige hensyn". Der kan derfor ikke i en kommune indføres forbud imod parkering - helt eller delvist - på alle kommunens veje. Dette kan kommunen være tilskyndet til, hvis forbudet forbindes med en parkeringsafgift efter lov om offentlige veje § 107, stk. 2. (se herom nedenfor under 7), men det er givet, at parkeringsrestriktioner ikke retmæssigt kan begrundes med et ønske om styrkelse af kommunens økonomi. Et formål af denne art vil være, hvad man ofte betegner som "magtfordrejning". Omvendt kan jeg tilslutte mig formuleringen i Trafikministeriets tidligere nævnte notat af 8. december 2000, pkt.5 om, at det ikke kan antages, at der "kun kan indføres (forbud), hvor der konkret er parkeringsproblemer". Forudsætningen for, at restriktionen er lovlig på en given vejstrækning må imidlertid være, at undladelse af at gribe ind på denne vil medføre færdselsmæssige problemer, enten i form af parkeringsproblemer på strækningen, f.eks. for beboere eller handlende, eller andre færdselsmæssige problemer, f.eks. i form af betydelig parkerings-søgende trafik på grund af mangel på parkeringsmuligheder i et centralt byområde. Det er mit indtryk, at der forekommer parkeringsrestriktioner, som ikke har en sådan færdselsmæssig begrundelse. (Om forholdet mellem færdselslovens § 92 og lov om offentlige veje § 107, stk.2, se nedenfor under 7.)

Beslutningen om parkeringsforbud træffes efter færdselslovens § 92 af *vejbestyrelsen* (i praksis normalt kommunalbestyrelsen) *med samtykke fra politiet*. Det betyder, at kommunalbestyrelsen gennem politiets stillingtagen får en god vejledning med hensyn til, om færdselsmæssige hensyn kan begrunde en parkeringsrestriktion, fordi politiet besidder en betydelig sagkundskab i denne henseende og ikke har uvedkommende interesser – navnlig økonomiske – i beslutningen. Kan politiet tiltræde en restriktion, kan kommunalbestyrelsen derfor *praktisk set* i

reglen lægge til grund, at der foreligger en tilstrækkelig færdselsmæssig begrundelse. Samtidig må dog understreges, at bestemmelsen ikke fritager kommunalbestyrelsen for pligt til selvstændigt at vurdere, om reglens hovedbetingelse er opfyldt, og at kommunalbestyrelsen på ingen måde har pligt til at gennemføre alle de restriktioner, der kan motiveres af færdselsmæssige hensyn. Kommunalbestyrelsen har derfor et meget betydeligt spillerum for beslutninger om, hvilke parkeringsrestriktioner, der skal gælde i kommunen.

Også efter *vejlovene* kan der træffes visse færdselsregulerende bestemmelser. I henhold til privatvejslovens § 27 kan vejmyndigheden i forbindelse med godkendelse af et skitseprojekt efter forhandling med politiet træffe bestemmelse om færdselsregulering eller færdselsindskrænkning, der skal gennemføres ved vejens anlæg. En parallel, men lidt snævrere, forskrift om færdselsregulering i forbindelse med anlæg eller ombygning af veje findes i lov om offentlige veje § 13, der dog alene hjemler beslutninger om at forbeholde vejen for visse arter af offentlig færdsel. (Se herved Henrik Waaben, a. st., s. 630). Privatvejsloven indeholder ud over § 27 følgende forskrift om færdselsregulering i § 44, stk.1: ”Med fornødent samtykke fra politiet, jf. færdselslovens § 92, § 92 a og § 100, kan vejmyndigheden lade foretage forandringer ved en privat fællesvejs indretning eller anlæg og foretage hel eller delvis afspærring af vejen for gennemgående trafik samt foretage færdselsmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse færdslen på vejen. ...” I Trafikministeriets foran nævnte notat af 8. december 2000 antages det under pkt. 4, at privatvejslovens § 44 bl.a. kan anvendes til at fastsætte parkeringsrestriktioner for at undgå unødigt parkering på private fællesveje. Denne antagelse deler jeg ikke. Det er givet, at der kan gennemføres parkeringsrestriktioner for private fællesveje, men hjemmelen hertil kan og må søges i færdselsloven. Generelt har det formodningen imod sig, at samme forholdsregel med samme formål er hjemlet i to forskellige love, og formuleringen af privatvejslovens § 44 indeholder ikke et tvingende belæg for, at bestemmelsen også omfatter parkeringsrestriktioner. Sådanne nævnes da heller ikke i det almindelige cirkulære om privatvejsloven, nr. 134 af 6. december 1985, pkt. 34.

6. Etablering af parkeringspladser og andre parkeringsanlæg

Udbudet af offentligt tilgængelige parkeringsmuligheder kan øges gennem etablering af parkeringspladser, parkeringshuse og parkeringskældre. Kommunalbestyrelserne kan gennem vedtagelse af lokalplaner træffe bestemmelse om placering, omfang og indretning af sådanne anlæg, jf. herved planlovens § 15, stk. 2, nr. 2, om områdets anvendelse, nr. 7 om bebyggelses omfang og udformning og nr. 8 om anvendelse af de enkelte bygninger.

Offentligt tilgængelige parkeringsanlæg vil typisk være ejet af kommunen, men de kan også være ejet af private. Kommunalbestyrelsens adgang til at udlægge et areal til parkeringsanlæg er ikke afhængig af, om anlægget ejes og drives af en offentlig myndighed. Hvis ejeren af det areal, der udlægges ved lokalplan til parkeringsanlæg, ikke ønsker at anvende det til dette formål, kan kommunalbestyrelsen ekspropriere arealet med henblik på ”virkeliggørelsen” af lokalplanen, jf. planlovens § 47. En sådan ekspropriation kan gennemføres, selv om parkeringsanlægget er privat, jf. herved U 1948 445 H samt Anne Birte Boeck, a.st., s. 277 ff.

7. Parkeringsafgifter og parkeringsbidrag (p-fond)

a. Terminologi

Udtrykket ”*parkeringsafgift*” kan betyde to forskellige ting. For det første taler man om en parkeringsafgift, hvor der betales for at benytte en holdeplads med parkometer eller et parkeringsanlæg, hvor man udreder beløbet ved udkørsel. Der betales her for en ydelse, hvilket også afspejles i, at beløbsstørrelsen normalt er afhængig af, hvor længe man har parkeret på stedet. Også de beløb, der betales for et dagskort eller for en tilladelse til beboere eller erhvervsdrivende, for at kunne parkere uanset et generelt parkeringsforbud i et område, kan opfattes som betaling for en ydelse og dermed som en parkeringsafgift i den her omtalte forstand.

For det andet kan ”parkeringsafgift” referere til et beløb, som skal betales, fordi man har overtrådt parkeringsreglerne, et slags surrogat for en bødestraf. I denne betydning anvendes udtrykket i færdselslovens §§ 121 – 122 b. Afgiften ligner her en bødestraf på den måde, at den er afhængig af, at der er begået en lovovertrædelse. Samtidig adskiller afgiften sig fra bødestraffen ved, at den udgør et fast beløb, at der ikke er nogen gentagelsesvirkning, og at ejeren hæfter for beløbet, hvis den skyldige ikke betaler.

”*Parkeringsbidrag*” dækker i det følgende det beløb, som en borger eller en virksomhed skal betale til en kommunal parkeringsfond for at blive fritaget for hele eller dele af sin forpligtelse til på egen grund at indrette et parkeringsareal, se herved foran under 4. Der er her tale om et engangsbeløb, som skal udredes, fordi man fritages for en forpligtelse, og fordi kommunen herefter forpligtes til at indrette det antal parkeringspladser, som den private er blevet fritaget for at skulle præstere.

b. Afgifter som betaling for parkering

For så vidt angår *offentlige parkeringsanlæg* kan vejbestyrelsen efter *lov om offentlige veje § 107, stk. 1*, opkræve en afgift ”til dækning af udgifterne ved indretningen og driften, herunder ved udøvelsen af tilsyn med de parkerede motorkøretøjer”. Denne afgift er med andre ord omkostningsbestemt, og kommunalbestyrelsen kan ikke benytte sin adgang til at fastsætte størrelsen til at skaffe sig et provenu ved at lade afgiften virke som en indirekte skat. ”Parkeringsanlæg” dækker i denne sammenhæng både de sædvanlige, åbne ”parkeringspladser” og

særlige parkeringsanlæg i form af ”parkeringshuse” og ”parkeringskældre”. For *private parkeringsanlægs* vedkommende er der ingen lovbestemmelser om fastsættelse af betalingen. Denne bestemmes derfor ud fra, hvad markedskræfterne fører til. Da de fleste parkeringsanlæg er offentlige, vil afgiftsstørrelsen på disse dog give et væsentligt afsmit i forhold til prisdannelsen ved private parkeringsanlæg.

Andre parkeringsafgifter betales nok for parkering, men ikke med henblik på at dække det offentliges udgift ved at etablere parkeringsmuligheden. Her er *det primære formål med afgiften til tilskynde folk til ikke at parkere i området eller dog kun at gøre det kortvarigt*. Disse tilfælde omhandles i lov om *offentlige veje* § 107, stk. 2. Denne bestemmelse fastslår, at bortset fra stk. 1 om parkeringsanlæg kan vejbestyrelsen i samråd med politiet bestemme, at der ”på steder, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer er ønskelig, opkræves en parkeringsafgift, der sættes i forhold til det tidsrum, i hvilket motorkøretøjerne holdes parkeret.” I praksis vil vejbestyrelsen normalt være kommunalbestyrelsen. Der findes ingen tilsvarende bestemmelse i privatvejsloven om adgang til at opkræve afgifter i forbindelse med parkeringsrestriktioner på *private fællesveje*. Kommunen kan derfor ikke som vejmyndighed i forhold til disse veje pålægge parkeringsafgifter. Dog er det ikke udelukket, at et parkeringsforbud på private fællesveje kan gennembrydes af konkrete tilladelser til beboere og til lokale erhvervsdrivende, og at kommunen for sådanne tilladelser kan opkræve et gebyr, som dækker dens administrationsudgifter med ordningen. (Se herved Trafikministeriets foran nævnte notat af 8. december 2000, pkt. 5.)

1) Betingelserne for at anvende lov om offentlige veje § 107, stk. 2

Lov om offentlige vejes § 107, stk. 2, giver anledning til overvejelse både med hensyn til *betingelserne* for dens anvendelse og til fastsættelsen af afgiftens størrelse. I sit foran omtalte notat af 8. december 2000 til Folketingets Trafikudvalg om parkeringsordningen i de københavnske brokvarterer beskæftiger Trafikministeriet sig forholdsvis indgående med, hvad der ligger i, at ”en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer er ønskelig” (min fremhævelse). Ministeriet udtaler her (under pkt. 3), at parkeringsafgift kun kan opkræves, i tilfælde, ”hvor færdselsmæssige hensyn taler for at begrænse parkeringen det pågældende sted, dvs. i de motorkørendes egen interesse, herunder at prioritere korttidsparkering frem for langtidsparkering”. Denne sætten ”færdselsmæssige hensyn” lig med ”de motorkørendes egen interesse” baserer ministeriet på betænkning nr. 117 af 1955, der danner grundlag for den bestemmelse, som i 1957 indsattes i vejbestyrelsesloven, og som nu findes i lov om offentlige veje § 107, stk.2. Ministeriets fortolkning af betingelserne for at anvende sidstnævnte bestemmelse fører tilsyneladende ministeriet til den antagelse, at anvendelsesområdet for lov om offentlige veje § 107, stk.2, er snævrere end for færdselslovens § 92 (se foran under 5), da vejlovens forskrift kræver tilstedeværelsen af mere kvalificerede færdselsmæssige hensyn end § 92 i færdselsloven.

En sådan udlægning af lov om offentlige veje § 107, stk.2, er efter min opfattelse af flere grunde uholdbar. For det første har ministeriets tolkning ikke dækning i den nævnte betænkning fra 1955. I betænkningen omtales de ”færdselsmæssige hensyn” kun som et modstykke til tilfælde, hvor afgiften kun ”anvendes for at skaffe vejbestyrelse en indtægt”, hvilket alle kan være enige i at distancere sig fra. For det andet må betænkningens lighedstegn mellem ”færdselsmæssige hensyn” og ”de motorkørendes egen interesse” betragtes som en lapsus. Hvis en parkeringsrestriktion kan begrundes i færdselsmæssige hensyn, der ikke kan henføres til de motorkørendes interesse, må den lige så vel kunne føre til et helt eller delvist forbud mod parkering som, hvis den kunne støttes på de kørendes egen interesse. For det tredje er der

ikke noget grundlag for, at antage et snævrere anvendelsesområde for færdselslovens § 92 end for lov om offentlige veje § 107, stk.2, bortset fra de tilfælde, hvor parkeringsforbudet begrundes i hensyn, som kræver at der slet ikke må parkeres det pågældende sted. En divergens mellem de lovbestemmelser område ville da også være så bemærkelsesværdig, at den måtte forventes bemærket i den vejretlige litteratur. Dette er imidlertid ikke tilfældet, hvorved der særligt kan henvises til E.A. Abitz, Vejlovene, 1981, s. 264 f. Efter min opfattelse er det således ikke korrekt, når notatet konkluderer, at parkeringsforbudet i de københavnske brokvarterer vel kan være lovhjemlet, medens betalingskravet ikke er det.

FDM har anlagt tre retssager mod Københavns Kommune om parkeringsordningen vedrørende de københavnske brokvarterer pr. 1. juli 2000. Ingen af disse er imidlertid endnu afgjort, og der er efter det oplyste ikke udsigt til domsafsigelse foreløbig. En del af årsagen hertil kan være, at ordningens område efter det oplyste successivt er blevet indskrænket, hvilket evt. kan føre til, at processerne overhovedet ikke føres frem til domsafsigelse. I denne situation er der ingen grund til at gå ind i en nærmere retlig vurdering af ordningen. Jeg vil dog bemærke, at den oprindelige ordning muligvis var udstrakt længere, end restriktioner kan begrundes efter færdselslovens § 92, men at lovligt begrundede restriktioner formentlig efter lov om offentlige veje § 107, stk.2, kan forbindes med en parkeringsafgift.

2) Parkeringsafgiftens størrelse efter lov om offentlige veje § 107, stk. 2

Med hensyn til *parkeringsafgiftens størrelse* efter § 107, stk.2, er der indledningsvis grund til at fremhæve, at denne fastsættes af vejbestyrelsen – i praksis normalt kommunalbestyrelsen – ud fra et *skøn*. Afgiften er ikke i denne situation, som efter § 107, stk.1, maksimeret til vejeje-rens udgifter, som i praksis ofte vil være begrænset til en mindre tilsynsudgift. Kommunens frihed ved bestemmelse af afgiftens størrelse er derimod begrænset af almindelige forvaltningsretlige retsprincipper, herunder navnlig den almindelige lighedsgrundsætning og proportionalitetsprincippet.

Lighedsgrundsætningen kræver, at der må kun gøres forskel mellem betalingen fra forskellige brugere, hvis dette kan motiveres af en saglig grund. Sådan kan ikke mindst findes i, at reguleringsformålet – at begrænse parkeringen i et område – kræver forskellige afgifter for forskellige delområder. I den indre del af en større by vil restriktionerne ofte udspringe af et ønske om, at parkering normalt er kortvarig, således at der løbende er parkeringsmuligheder. Realisering af dette mål vil kræve højere takster end, hvis det drejer sig om et mere perifert område. I en stor by som København ser man derfor - med rimelighed - en skala af forskellige takster. Typisk vil betalingsordningerne tage sigte på at begrænse længden af parkeringer, således at ny tilkomne også har mulighed for at finde parkering. Hvis kommunen vil begrænse parkering af længere varighed, vil parkeringsafgifter ofte ikke være noget egnet – og dermed heller ikke noget lovligt – middel. Er det færdselsmæssigt vigtigt at undgå holdende biler på en strækning, kan man ikke tillade parkering imod betaling, da man i så fald handler i strid med det færdselsmæssige formål med dispositionen. Anvender man alligevel en afgiftsordning i tilfælde af denne art, vil den være begrundet i ønsket om et økonomisk provenu, hvilket som nævnt netop ikke er en tilstrækkelig, færdselsmæssig begrundelse.

Proportionalitetsprincippet kræver af den offentlige forvaltning – herunder af kommunerne - at man ikke må stille krav, der er mere vidtgående end nødvendigt, og at der skal være et rimeligt forhold mellem det mål, der forfølges, og det anvendte middel. Princippet vil på det her behandlede felt principielt kunne få betydning på den måde, at kommunen ikke må skruer taksten højere i vejret, end reguleringsformålet tilsiger. Den samme grænse vil dog i denne

henseende sættes af lighedsgrundsætningen, fordi en takst ud over reguleringsformålet savner en saglig begrundelse.

c. Parkeringsbidrag (p-fond)

For en række bygherrer er det ikke muligt eller dog forbundet med store vanskeligheder at skaffe det krævede antal holdepladser på egen grund. Dette kan f.eks. være situationen ved udvidelse af en eksisterende bebyggelse i et tæt bebygget område, fordi der simpelthen ikke er friareal til parkering. Hvis der i et tilfælde af denne art blot dispenseres fra pligten til at reservere parkeringsareal på egen grund, forøger man de færdselsmæssige problemer i området, dersom der ikke skaffes anden parkeringsmulighed i nærheden, og giver den pågældende grundejer en væsentlig lettelse sammenholdt med andre grundejere. En rimelig afbalancering af de involverede hensyn kan her kun nås, hvis en dispensation til bygherren betinges af, at denne bidrager økonomisk til en anden parkeringsmulighed i nærheden, evt. til en parkeringsplads, en parkeringskælder eller et parkeringshus.

I konsekvens af denne tankegang begyndte nogle kommuner at opkræve anlægsbidrag til parkeringsfonde i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne uden udtrykkelig hjemmel i lov, jf. Orla Friis Jensens tidligere omtalte artikel i Juristen, 1973, s. 73-90. Tilskyndet af anbefalinger i denne artikel og senere fra Folketingets Ombudsmand, jf. FOB 1973 292 og 1974 40, optoges i byggeloven ved lov nr.323 af 26. juni 1975 følgende bestemmelse, der trådte i kraft 1. februar 1977, og som nu findes i lovens § 22, stk.6:

”Bolig- og byministeren kan fastsætte bestemmelser om kommunalbestyrelsens adgang til at gøre en fravigelse af bestemmelser om tilvejebringelse af parkeringsarealer på egen grund betinget af, at der sker indbetaling til en kommunal parkeringsfond.” En tilsvarende hjemmel for miljøministeren er indsat i planlovens § 21, stk.2. Disse to bemyndigelser er udnyttet ved Bygge- og Boligstyrelsens cirkulære nr. 10 af 17. januar 1994 om kommunale parkeringsfonde.

1) Parkeringscirkulærets krav betingelser om indbetaling af et anlægsbidrag

Cirkulæret, der er stilet til ”alle kommunalbestyrelser”, opstiller nogle betingelser for, at dispensation kan gives på vilkår af indbetaling til en parkeringsfond. *For det første* skal kommunalbestyrelsen sørge for, at der mindst etableres et tilsvarende antal parkeringspladser i det pågældende område, dvs. så tæt på den bidragydende ejendom, som det efter områdets karakter er muligt. Man kan her tale om et ”nærhedskrav”. (§ 1) *For det andet* skal kommunalbestyrelsen anvende de indbetalte bidrag til finansiering af kommunalbestyrelsens udgifter til etablering af det antal parkeringspladser, som der er meddelt fritagelse for at anlægge på egen grund, og disse pladser skal være anlagt senest 5 år efter fritagelsen. (§2) Første led i denne betingelse siger egentlig ikke andet end, hvad der ligger i § 1, og hovedvægten i § 2 ligger således på kravet om, at anlæggelse skal være gennemført senest 5 år efter fritagelsen. *For det tredje* opstilles der nogle maksimumsgrænser for bidragets størrelse (§3) Normalt må bidraget højst udgøre et beløb svarende til den senest offentliggjorte, gennemsnitlige grundværdi pr. kvadratmeter i det pågældende område med tillæg af udgifterne til anlæg af en parkeringsplads på terræn. For ejendomme, hvor den tilladte bebyggelsesprocent er 110 eller højere, kan der tillægges et beløb svarende til udgifterne ved etablering af en parkeringsplads i et parkeringsanlæg, dvs. en parkeringskælder eller et parkeringshus. Hvis den anlagte parkeringsplads bliver tilgængelig for offentlig benyttelse, skal bidraget nedsættes til halvdelen af det beløb, der er udregnet efter de foran omtalte normer.

Det fremgår forudsætningsvis af § 3 i cirkulæret, at kommunalbestyrelsen kan bestemme, om der på det etablerede parkeringsanlæg skal reserveres pladser til grundejeren, svarende til det antal han eller hun er blevet fritaget for at anlægge på egen grund og har betalt for, eller om grundejeren kun har adgang til at konkurrere med andre om pladserne på parkeringsanlægget. Beslutter kommunalbestyrelsen sig for den sidste løsning, nedsættes bidraget som nævnt til det halve, men bestemmer man sig for at reservere pladser, kan kommunalbestyrelsen "stille som betingelse" at ejerne af de pågældende ejendomme overtager driften og vedligeholdelsen af de pågældende parkeringspladser og refunderer kommunalbestyrelsen udgiften hertil, (§4). Ordvalget i bestemmelsen – "stille som betingelse" – tyder på, at reservation af pladserne til den bidragydende forudsætter en begæring fra denne. Det vil sige, at bidragyderen kun kan afkræves halvt anlægsbidrag og intet driftsbidrag, hvis han eller hun vil stille sig tilfreds med at dække ejendommens parkeringsbehov på et offentligt parkeringsanlæg på lige fod med andre.

Parkeringsfondens midler skal holdes regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens øvrige virksomhed, og indbetalinger til fonden skal kunne specificeres på de enkelte bidragydere, (§§ 5 og 6). Hvis de foran omtalte tre grundbetingelser (§§ 1-3) ikke overholdes fra kommunens side, skal parkeringsfonden tilbagebetale bidraget til bidragyderen (§ 6).

Der foreligger endnu ikke trykt retspraksis, der forholder sig til kravene i cirkulæret af 17. januar 1994, der ifølge § 7 træder i kraft 1. februar 1994. Derimod har tre nyere domme beskæftiget sig med, hvorvidt et vilkår om betaling af et parkeringsbidrag (indbetaling til p-fond) var retmæssigt i forhold til de hidtidige uskrevne regler. I *U 1992 793* fandt Østre Landsret, at bidraget var uhjemlet, fordi kommunen ikke havde oprettet en parkeringsfond, og der ikke var fastsat regler, som forpligtede kommunen med hensyn til beløbenes anvendelse. I *U 1998 956* begrundede Vestre Landsret et tilsvarende resultat med, at kommunen ikke holdt parkeringsfondens midler adskilt fra sine øvrige midler, at der ikke ved opkrævningen af bidraget var planer hos kommunen om etablering af parkeringspladser i nærheden af den fritagne ejendom, og at der i perioden efter fritagelsen ikke var etableret eller dog truffet beslutning om at etablere sådanne pladser. Også i *U 1999 1043 H* finder retten, at kommunen (Århus) ikke havde opfyldt en forpligtelse "som offentlig myndighed" til at administrere ordningen på en sådan måde, at man løbende kunne konstatere, i hvilket omfang de indbetalte, særskilt konterede parkeringsbidrag blev anvendt eller kunne forventes anvendt til nye parkeringspladser. I betragtning af, at kommunen rent faktisk havde anvendt større beløb på parkeringsanlæg i det centrale Århus, end dispensationsordningen i dette område havde indbragt, og at kommunens mangeårige praksis havde været offentligt kendt, antog Højesteret imidlertid at vilkåret var hjemlet.

2) Kræver betingelser om indbetaling af anlægsbidrag lovhjemmel?

Nærlæsning af byggelovens § 22, stk.6 viser, at bestemmelsen forudsætter en hjemmel til at betinge dispensationer af, at der indbetales et anlægsbidrag, medens den ikke tilvejebringer en hjemmel, der ikke fandtes i forvejen. Bestemmelsen hjemler blot, at ministeren kan udstede regler, der sætter rammer for kommunalbestyrelsernes brug af dispensationsvilkår om indbetaling af et anlægsbidrag til en parkeringsfond.

Lovgiveren synes således at forudsætte, at vilkår om betaling af et anlægsbidrag ikke i sig selv kræver lovhjemmel, jf. ministerens bemærkninger til lovforslaget, Folketingstidende 1974-75, 2. samling, tillæg A. sp. 2866. Dette svarer til Boligministeriets opfattelse gennem mange år (se navnlig Bygge- og Boligstyrelsens cirkulæreskrivelse af 11. februar 1994, pkt.

2) samt til Friis Jensens antagelse (a.st., s. 81-84). Hertil skal føjes, at dette resultat også efter min opfattelse er i overensstemmelse med en korrekt anvendelse af dansk forvaltningsrets almindelige regler om adgang til at knytte vilkår til skønmæssige afgørelser. (Der kan herved bl.a. henvises til Jens Garde i "Forvaltningsret Almindelige emner", 3. udg., 1997, s. 166 og 228 ff.) Denne konstatering er vigtig, fordi den er basis for, at dispensationer på vilkår om betaling af anlægsbidrag før gennemførelsen af byggelovens § 22, stk.6, er lovlige, hvilket også fremhæves i kommentaren i Karnovs lovsamling, 2000, s. 3084, note 109.

3) Den retlige karakter af cirkulærets krav

Det kan umiddelbart undre, at Boligministeriet har udnyttet beføjelsen efter byggelovens § 22, stk. 6, til at udstede et cirkulære og ikke en bekendtgørelse, da forskrifter, som angår privates retsforhold, sædvanligvis udstedes i bekendtgørelser. Denne undren forstærkes af, at flere udkast til regelsæt i bekendtgørelsesform forelå udarbejdet i 1980'erne, og at et enkelt af dem oven i købet var sendt til høring. (Oplysninger fra U 1992 793 (s. 795 og 797).)

Havde reglerne foreligget i en bekendtgørelse, ville der ikke være tvivl om, at de kunne påberåbes over for og af private, uanset om kravene konkret er omsat i dispensationen med vilkår. Da cirkulæret – som det fremgår af dets indledning - er stilet "til alle kommunalbestyrelser", opstår der en vis usikkerhed om cirkulærets retsvirkninger i forhold til private. Spørgsmålets betydning skal dog ikke overvurderes. For det første er problemstillingen begrænset til, om borgeren kan påberåbe sig cirkulæret, da et cirkulære utvivlsomt ikke kan hjemle pligtvirkninger, og da cirkulæret i øvrigt slet ikke indeholder forskrifter med et sådant sigte. For det andet må cirkulærets krav til anlægsbidrag som vilkår for en dispensation (foran under 1) i det væsentlige svare til, hvad der følger af uskrevne regler. Dette underbygges ved en sammenligning mellem cirkulærets bestemmelser og Friis Jensens artikel fra 1973. Der er dog retspositioner, som fremgår af cirkulæret, men ikke kan udledes af uskrevne regler. Dette gælder navnlig reglen i § 3, stk.3, om, at bidraget nedsættes til det halve, hvis den parkeringsplads, som kommunen anlægger, er almindelig tilgængelig for offentlig benyttelse.

Hvis en kommunal parkeringsordning ikke giver en takstreduktion til det halve i et sådant tilfælde, kan grundejeren næppe ud fra de uskrevne regler kræve en begrænsning af bidraget med netop 50 %, men kan måske kræve sig helt fritaget for bidraget, fordi der slet ikke gives nogen reduktion i prisen. I denne situation bliver det således afgørende, om den private kan basere en retsposition direkte på cirkulæret. Dette har efter min opfattelse formodningen imod sig, jf. Claus Haagen Jensen i "Forvaltningsret Almindelige emner", 2. udg., 1989, s. 141 ff. I relation til cirkulæret af 17. januar 1994 antages det samme af Ellen Margrethe Basse i "Miljøretten II", 2001, s. 389 f. Det er dog ikke afklaret i retspraksis, om borgeren kan støtte ret direkte på en cirkulærebestemmelse, se bl.a. Jørgen Mathiassen, "Forvaltningsret Almindelige emner", 3. udg., 1997, s. 110 ff. Det er således ikke med sikkerhed udelukket, at kravet mod kommunen ikke kan gennemtvinges under en retssag eller med kommunaltilsynets medvirken.

4) Anlægsbidragets størrelse

Størrelsen af det beløb, som grundejeren skal betale i anlægsbidrag fastsættes af kommunalbestyrelsen. Som det fremgår af fremstillingen foran under 1), stiller cirkulæret af 17. januar 1994 i § 3 som betingelse for vilkårets lovlighed, at det ikke overstiger nogle maksimumsgrænser. Herved begrænses kommunalbestyrelsens spillerum på en måde, som er parallel til, hvad der følger af lov om offentlige veje § 107, stk. 1, og kommunalbestyrelsen har således

slet ikke et spillerum, der tåler sammenligning med, hvad der følger af lov om offentlige veje § 107, stk.2. (Se herved foran under b, 2))

Da det maksimale anlægsbidrag som udgangspunkt sættes af den senest offentliggjorte gennemsnitlige grundværdi pr. kvadratmeter i det pågældende område med tillæg af udgifterne til anlæg af en parkeringsplads på terræn, kan anlægsbidragene variere betydeligt både inden for den enkelte kommune og imellem flere kommuner. Samme typer af variationer kan forekomme med hensyn til beregning af bidraget til en parkeringsplads i et særligt parkeringsanlæg. For at informere borgerne om de anvendte takster, vil kommunerne ofte i deres parkeringsordning optage bestemmelser om, hvor meget anlægsbidraget andrager i forskellige situationer. Til illustration kan henvises til parkeringsordningerne i Svendborg og Viborg.

8. Håndhævelse af parkeringsrestriktioner og – afgifter

Betydningen af såvel bestemmelser om begrænsninger i adgangen til at parkere som forskrifter om anvendelse af parkeringsafgifter som styringsmiddel afhænger i høj grad, med hvilken effektivitet reglerne håndhæves. Herved spiller det navnlig ind, at reglernes overholdelse er let at konstatere, og at deres efterlevelse løbende overvåges. Færdselsloven søger på begge disse punkter at fremme håndhævelsens effektivitet.

Opstilles der parkometre, er det let at iagttage, om en parkeringsrestriktion er overholdt. Det samme gælder tilfælde, hvor der skal trækkes en parkeringsbillet i en automat, og billetten efterfølgende lægges i bilens vindue. I andre tilfælde kan det være sværere uden større besvær at konstatere, om en bil har holdt parkeret for lang tid et bestemt sted. For at afbøde disse vanskeligheder kan trafikministeren efter færdselslovens § 93 træffe bestemmelse om benyttelse af *parkeringsskiver*. Dette er sket ved bekendtgørelse nr. 370 af 16. juli 1975.

Som udgangspunkt varetager politiet overvågningen af, om færdselslovens bestemmelser efterleves, jf. § 121. Med politiets mange og forskelligartede opgaver kan det ikke undre, at politiet ofte ser sig nødsaget til at nedprioritere registrering af parkeringsforseelser og efterfølgende pålæg af afgift. På denne baggrund er trafikministeren i færdselslovens § 122 bemyndiget til at fastsætte bestemmelser om særlige *parkeringskontrollører*, der ansættes under politiet, og senere har justitsministeren ved § 122 a fået adgang til at bestemme, at kontrollen med overholdelsen af parkeringsrestriktioner helt eller delvist overlades til kommunalbestyrelsen. Førstnævnte bemyndigelse er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 319 af 16. juni 1981 og sidstnævnte ved bekendtgørelse nr. 830 af 26. november 1998 om kommunal parkeringskontrol. Bekendtgørelsen fra 1998 opretholder politiets monopol på at fastslå overtrædelse af parkeringsregler, hvis dette forudsætter et særligt skøn over den konkrete parkerings eller standsnings lovlighed, jf. herved lovens § 28, stk.2, og § 29, stk.3, nr. 2 og 3, om henholdsvis standsning eller parkering i venstre side af vejen, parkering, hvorved kørsel til og fra en ejendom vanskeliggøres, og parkering på hovedveje uden for tættere bebygget område. Det er et udbredt indtryk, at indførelsen af en kommunal parkeringskontrol har intensiveret håndhævelsens effektivitet en del. Hvor kontrollen varetages af kommunale parkeringskontrollører sker der en fordeling af afgiftsprovenuet mellem staten og kommunerne, jf. bekendtgørelsens § 5.

9. Positive økonomiske incitamenter

Borgernes adfærd påvirkes naturligvis af både positive og negative, økonomiske incitamenter, som myndighederne giver. Foran under 7 er omtalt den væsentlige tilskyndelse til at begrænse parkeringen et bestemt sted, som ligger i parkeringsafgifter. Her skal berøres, om kommunerne kan påvirke borgernes parkeringsadfærd gennem positive økonomiske incitamenter.

Fremstillingen kan gøres kort. Dels har kommunerne ingen mulighed for positiv tilskyndelse i kraft af *skattelovgivningen*, da denne fastlægges af staten. Som et eksempel på en skattebestemmelse om parkeringsforhold kan nævnes afskrivningsloven (lovbekendtgørelse nr. 875 af 4. oktober 2001) § 14 og 43, som giver ret til skattemæssig afskrivning på anlægsbidrag til et parkeringsanlæg og fastsætter afskrivningsprocenten til 20 pr. år. Dels vil kommuners forsøg på at begrænse parkeringsbehovet gennem *støtte af den kollektive trafik* falde uden for denne redegørelses rammer, fordi en sådan indsats ikke alene og ikke primært er bestemt ud fra parkeringshensyn. Dels er kommunerne efter *almindelige kommunalretlige regler* afskåret fra at yde økonomisk støtte til enkeltpersoner eller virksomheder uden lovhjemmel, som ikke foreligger med relevans i relation til en parkeringspolitik. Kommunerne har således reelt ingen muligheder for at føre parkeringspolitik på grundlag af økonomisk præmiering af en bestemt adfærd fra borgernes side.

10. Konklusioner om kommunernes spillerum

Det fremgår af fremstillingen foran, at kommunalbestyrelsen på en række vigtige punkter har retligt grundlag for at påvirke parkeringsadfærd og parkeringsmuligheder i kommunen, og at kommunalbestyrelsens spillerum for parkeringspolitiske beslutninger varierer alt efter, hvilket reguleringsmiddel der er tale om. I dette afsnit vil jeg sammenfatte undersøgelsens resultater med hensyn til spillerum for kommunalbestyrelserne og herunder sammenligne frihedsgraden på forskellige reguleringsfelter.

I forbindelse med ny bebyggelse kan (og skal) kommunalbestyrelsen efter bygningsreglementerne *udlægge "tilstrækkelige parkeringsarealer" på bygherrens grund*, jf. foran under 4. Der er her tale om en skønsmæssig beføjelse for kommunalbestyrelsen. Til støtte for skønnet i den enkelte byggesag er kommunalbestyrelsen berettiget til at opstille vejledende regler for, hvor mange p-pladser der kræves til forskellige typer af bebyggelse. Sådanne kommunale regler kan variere noget fra kommune til kommune, men nogen større frihedsgrad vil kommunalbestyrelserne ikke have på dette punkt. Det naturlige udgangspunkt for et kommunalt regelsæt vil formentlig være de forskrifter, som tidligere fandtes i bygningsreglementerne, jf. herved bygningsreglementet fra 1977, pkt. 2.1.3. Afslutningsvis skal understreges, at kommunale regler på området kun kan være vejledende. Dette betyder efter grundsætningen om det pligtmæssige skøn, at kommunen i den enkelte byggesag skal vurdere, om der konkret er grundlag for at fravige regelsættet og ikke kan anvende regelsættet uden mulighed for undtagelser.

Kommunalbestyrelsen har endvidere som vejbestyrelse adgang til med samtykke fra politiet at træffe bestemmelse om *parkeringsrestriktioner* inden for kommunen, jf. foran under 5. Den vigtigste hjemmel hertil findes i færdselslovens § 92. Bestemmelsen stiller kun den betingelse, at restriktionen skal være *"færdselsmæssig"*, dvs. begrundet i færdselsmæssige hensyn. Jævnt udtrykt betyder dette, at restriktionen skal have en gavnlig betydning for færdslen, og at økonomiske hensyn ikke kan bære en parkeringsbegrænsning. Med hensyn til ydergrænsen for, hvad færdselsmæssige hensyn kan bære, vil politiets vurdering praktisk set i reglen være afgørende. Samtidig skal imidlertid understreges, at kommunalbestyrelsen ikke har pligt til at

gennemføre alle de parkeringsrestriktioner, som kan begrundes ud fra færdselsmæssige hensyn. Resultatet er herefter, at kommunalbestyrelsen har en meget betydelig frihed til at bestemme, hvilke parkeringsrestriktioner, der skal findes i kommunen, og et spillerum, der rækker betydeligt videre end det, der gælder for udlæg af parkeringsarealer på bygherrens grund.

For det tredje kan kommunalbestyrelsen påvirke parkeringsforholdene i kommunen gennem *etablering af parkeringspladser og andre parkeringsanlæg*, jf. foran under 6. Planloven vil være det retlige grundlag for afgørelser om etablering af parkeringsanlæg, og beslutningerne herom vil typisk blive truffet i form af lokalplaner. I retlig henseende er kommunalbestyrelsens frihed i denne forbindelse næsten ubegrænset – både med hensyn til antallet af p-pladser, disses placering og anlæggenes nærmere indretning. Parkeringsanlæg er imidlertid dyre, og økonomiske hensyn vil derfor sætte grænser for kommunalbestyrelsens beslutninger. I et vist omfang kan kommunen skaffe sig finansieringsgrundlag for parkeringsanlæg gennem *parkeringsbidrag*, der afkræves grundejere som betingelse for en dispensation fra kommunens almindelige normer for, hvor mange p-pladser der skal udlægges i forbindelse med bebyggelse, jf. foran under 6, c. Sådanne parkeringsbidrag er hjemlede i uskrevne forvaltningsretlige regler, men byggeloven forudsætter nu i § 22, stk.6, at dispensationer kan betinges af betaling af bidrag til en kommunal parkeringsfond. Ministeren kan efter denne bestemmelse fasttætte nærmere regler om opkrævning af bidrag til kommunale parkeringsfonde, og forskrifter af denne art har siden 1994 været optaget i et cirkulære. Dette maksimerer størrelsen af parkeringsbidraget, og reelt har kommunalbestyrelsen ikke frihed af betydning på dette punkt.

Endelig kan kommunalbestyrelsen influere på parkeringsadfærden i kommunen gennem opkrævning af *parkeringsafgifter*, jf. foran under 7, b. Med ”parkeringsafgifter” tænkes i denne forbindelse alene på de beløb, der opkræves som betaling for parkering, og ikke på de afgifter, som opkræves, fordi man har overtrådt et i princippet strafsanktioneret parkeringsforbud. Retsgrundlaget for parkeringsafgifter findes navnlig i lov om offentlige veje § 107. Efter stk.1 kan vejbestyrelsen (praktisk set kommunalbestyrelsen) for så vidt angår *offentlige parkeringsanlæg* opkræve en afgift ”til dækning af udgifterne ved indretningen og driften, herunder ved udøvelsen af tilsyn med de parkerede motorkøretøjer”. Denne slags afgifter er med andre ord omkostningsbestemte, og kommunalbestyrelsen har ikke nogen større frihed til takstfastsættelse.

Anderledes er situationen, hvis det drejer sig om afgifter, som gælder for parkering på *offentlige vejarealer*, og som har det primære formål, at tilskynde folk til at begrænse parkeringen i et område. Sådanne *adfærdsstyrende parkeringsafgifter* er hjemlet i lov om offentlige § 107, stk.2. Bestemmelsens anvendelse af vejbestyrelsen (praktisk set kommunalbestyrelsen) er betinget af, at ”en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer er *ønskelig*”. Dette betyder formentlig, at der kan opkræves parkeringsafgift overalt, hvor der efter færdselslovens § 92 lovligt kan gennemføres en parkeringsrestriktion, bortset fra de tilfælde, hvor færdselsmæssige hensyn tilsiger, at der slet ikke må parkeres det pågældende sted. Afgiftens størrelse må fastsættes ud formålet med bestemmelsen om parkeringsafgift. Afgørende bliver derfor en vurdering af, hvilke afgiftssatser der vil påvirke bilisternes parkeringsadfærd. Dette bedømmelsesgrundlag vil give vejbestyrelserne (kommunalbestyrelserne) en betydelig frihed til at bestemme afgiftens størrelse og et spillerum der rækker klart ud over, hvad der angår afgifter efter § 107, stk.1.

Kommunalbestyrelsen kan udmønte sine beslutninger på de omtalte fire punkter i et eller flere regelsæt. Typisk vil kommunerne opsplutte elementerne i deres parkeringsordninger i flere re-

gelsæt og navnlig ikke samle regler om udlæg af parkeringsarealer på privat grund med bestemmelser om parkeringsrestriktioner og parkeringsafgifter.

Aalborg, den 30. april 2002

Claus Haagen Jensen

Bilag 2

P-ordningen i de københavnske brokvarterer

Notat af 8. december 2000 fra Trafikministeriet til
Folketingets Trafikudvalg
Alm. del – bilag 322

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Trafikudvalget
(Alm. del - bilag 322)
færdsel
(Offentligt)

Folketingets Trafikudvalg	Dato	:	
Folketinget	J.nr.	:	405-87
Christiansborg			
1240 København K.			

I brev af 31. oktober 2000 (alm. del bil 124) oplyste jeg, som foreløbigt svar, på udvalgets spørgsmål om lovligheden af en ny parkeringsordning i København, at sagen var under behandling i Trafikministeriet på grundlag af en henvendelse fra Indenrigsministeriet, og at jeg ville vende tilbage med et endeligt svar.

Trafikministeriets bemærkninger til lovligheden af ordningen fremgår af vedlagte notat af 8. december 2000, som jeg skal henholde mig til.

Med venlig hilsen

Jacob Buksti

Dato : 8. december 2000
J.nr. : 405-87
Sagsbeh. :
Org. enhed : 1. Kontor

P-ordningen i de københavnske brokvarterer

1. Indledning

Indenrigsministeriet har i brev af 10. august 2000 anmodet Trafikministeriet om en vejledende udtalelse om, hvorvidt Københavns Kommunes beslutning om med virkning fra den 30. juni 2000 at indføre parkeringsbegrænsning i Københavns brokvarterer er i overensstemmelse med Trafikministeriets lovgivning. Der ønskes herunder en udtalelse om, hvorvidt størrelsen af den betaling, der er fastsat for parkeringslicenser til erhvervslivet 1.475 kr. pr. år pr. bil for de første to køretøjer og 400 kr. pr. måned for andre køretøjer har hjemmel i § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje eller anden lovgivning, der henhører under Trafikministeriet.

2. Parkeringsordningen i brokvartererne

Københavns Kommune har med virkning fra 30. juni 2000 indført parkeringsbegrænsning mandag til fredag i tidsrummet kl. 8-19 på de offentlige veje i Københavns brokvarterer. Desuden har private fællesveje i området mulighed for at tilslutte sig ordningen.

Formålet med parkeringsrestriktionerne er efter folderen "P-zone 2 timer" at begrænse biltrafikken ved at få flere pendlere til at vælge kollektiv transport samt at give beboere og erhvervsdrivende bedre parkeringsmuligheder i deres lokalområde.

Parkering i brokvartererne i indtil to timer er gratis for alle. Beboere i området kan erhverve en parkeringslicens, der giver adgang til parkering i området ud over to timer, mod betaling af en afgift på 275 kr. om året for biler med en totalvægt på maksimalt 2.500 kg. Handicapbiler er ikke omfattet af 2-timers restriktionen. Elbiler og delebiler, som tilhører en organiseret delebilklub, kan få gratis licenser.

Beløbet på 275 kr. dækker ifølge Københavns Kommune administrationsomkostningerne ved ordningen.

Erhvervsdrivende med adresse i området kan på tilsvarende vis erhverve en parkeringslicens for 1.475 kr. årligt for indtil to biler med en totalvægt på under 3.500 kg. Afgiften for yderligere biler, der ikke er omfattet af førnævnte licensmulighed, udgør 400 kr. om måneden.

Parkeringsafgiften for erhvervsdrivende overstiger således administrationsomkostningerne. For begge ordninger gælder, at det er muligheden for at parkere, der betales for. Der er således ingen garanti for parkeringsplads, selvom man er tilmeldt ordningen.

Herudover er der mulighed for at købe en dagbillet til 50 kr., som først træder i funktion, når bilisten har fundet en parkeringsplads. En dagbillet er den eneste betalingsmulighed for biler, som i dagtimerne ønsker at parkere ud over to timer, men ikke er omfattet af de to nævnte grupper.

3. Offentlige veje

Efter § 107, stk. 1, i lov om offentlige veje, jf. lovbekendtgørelse nr. 671 af 19. august 1999, kan vejbestyrelsen lade opkræve en afgift for benyttelse, som dækker udgifterne ved indretningen og drift af særligt indrettede offentlige parkeringspladser og anlæg.

Efter lov om offentlige veje § 107, stk. 2, kan vejbestyrelsen i samråd med politiet bestemme, at der på steder, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer er ønskelig, opkræves en parkeringsafgift, der kan sættes i forhold til det tidsrum, i hvilket motorkøretøjerne holdes parkeret.

Efter nudansk ordbog betyder "sted" et mere eller mindre afgrænset område. Som synonym for "sted" er angivet område, plads, punkt. Ordlyden af bestemmelsen er således ikke til hinder for, at P-ordninger gennemføres i større områder, herunder hele bydele.

Bestemmelsen om opkrævning af parkeringsafgift på offentligt areal blev oprindelig indført i § 56 i vejbestyrelsesloven af 1957.

Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

"Stk. 1. For benyttelse af særligt indrettede offentlige parkeringspladser og anlæg for motorkøretøjer kan vejbestyrelsen lade opkræve en afgift til dækning af udgifterne ved indretningen og driften, herunder ved udøvelsen af tilsyn med de parkerede køretøjer.

Stk. 2. I øvrigt kan vejbestyrelsen i samråd med vedkommende politimyndighed bestemme, at der på steder, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere er ønskelig, opkræves en parkeringsafgift, der kan sættes i forhold til det tidsrum, i hvilket køretøjet er parkeret.

Stk. 3. Vejbestyrelsens beslutninger i medfør af stk. 2 kan inden 30 dage efter, at de er offentligt bekendtgjort, indannes for ministeren for offentlige arbejder."

Til grund for loven lå Vejlovudvalgets betænkning vedrørende forslag til De Offentlige Veyes Bestyrelse m.m. (betænkning nr. 117 af 1955).

Betænkningen indeholder et lovudkast, hvor ordlyden i de relevante stykker i bestemmelsen var identiske med det senere lovudkast til § 56 i vejbestyrelsesloven. Lovudkastet blev vedtaget uden yderligere bemærkninger, jf. Folketingstidende 1956/57 tillæg A: sp. 507.

I betænkningen er følgende anført på s. 51:

"3. Vurdering af nugældende retstilstand og udvalgets forslag.

Det må formentligt erkendes, at spørgsmålet om, hvorvidt vejbestyrelserne er berettiget til at stille krav om vederlag for benyttelse af parkeringsarealet på offentlig vej, under den nugældende

dende retstilstand, er meget tvivlsomt. Når motororganisationerne begrundet deres afvisning af vejbestyrelsernes adgang til at opkræve sådanne afgifter med, at de motorkørende i forvejen gennem motorafgifterne betaler, ikke alene for retten til at køre på vejene, men også for at holde på disse, må det erindres, at udgifterne til anlæg og vedligeholdelse af offentlige veje kun delvis dækkes af motorafgifterne. Vejbestyrelsernes interesse i at afholde betydelige udgifter til etablering af særlige parkeringsanlæg vil derfor blive hæmmet, såfremt vejbestyrelserne ikke får ret til gennem opkrævning af afgifter hos de motorkørende at få refunderet den del af udgifterne, som ikke dækkes af vejfondstilskud eller af motorafgifterne.

Der er derfor behov for indførelse af en bestemmelse, der giver vejbestyrelserne ret til at afkræve afgifter til dækning af udgifterne ved etablering af særligt indrettede offentlige parkeringspladser og andre anlæg af tilsvarende karakter (parkeringshuse, underjordiske anlæg) samt til dækning af udgifterne ved anlæggets drift, herunder ved udøvelsen af tilsyn med de parkerede motorkøretøjer. Ordningen vil også medføre, at de personer, der på disse pladser fører tilsyn med køretøjerne, ansættes af vejbestyrelsen eller autoriseres af disse.

Også uden for parkeringspladserne vil der være behov for at lade vejbestyrelserne opkræve parkeringsafgifter eventuelt ved parkeringsautomater nemlig i de tilfælde, hvor man vel ikke ønsker helt at forbyde korttidsparkering eller stop ved kantstenene, men hvor en langvarig parkering kan medføre betydelige ulemper for færdselen. Der er vel endnu ingen vejbestyrelse herhjemme, der har søgt at opkræve sådanne afgifter, muligt fordi det er for usikkert. Det må dog med erfaringerne fra udlandet in mente anses for uheldigt, hvis sådanne foranstaltninger i givet fald ikke kan gennemføres på grund af en forældet retstilstand. Det kan i øvrigt efter omstændighederne være vanskeligt at udsondre de tilfælde, hvor vejbestyrelsen har ladet udføre mere betydende særanlæg for parkering, fra de tilfælde, hvor det blot drejer sig om afmærkning, eventuelt med kantsten eller lignende af et almindeligt færdselsareal (gade, plads).

Parkeringsafgiften bør kun opkræves i de tilfælde, hvor der af færdselsmæssige hensyn er særligt behov derfor. Afgifterne bør kunne gradueres efter den tid, hvori det enkelte motorkøretøj er parkeret, og kan eventuelt være progressive, ligesom de kan ansættes til forskellige højde på forskellige steder i byen, alt efter behovet for at begrænse parkeringen. Parkeringsafgift bør ikke opkræves, medmindre vedkommende politimyndighed er enig i den trafikale begrundelse for afgiften. Da det drejer sig om et afgiftsområde, på hvilket vi herhjemme ingen erfaring har, og da man må være forberedt på kritik fra motorkørendes side, foreslås tillige, at der gives de motorkørende adgang til i de enkelte tilfælde at indklage beslutningen om opkrævningen af afgift for ministeren for offentlige arbejder.

De indtægter, som vejbestyrelsen opnår ved hjælp af parkeringsafgifterne, bør selvsagt ikke anvendes til almindelige kommunale formål, men føres til indtægt for vejvæsenets kasse og fragå i det beløb, hvoraf der ydes refusion af motorafgifterne.

Forslagets § 56 er udformet i overensstemmelse hermed."

Betænkningen indeholder følgende bemærkninger til bestemmelsen, jf. s. 101:

"Til § 56.

Som nævnt i betænkningen (pag. 49) synes erfaringerne fra udlandet imidlertid at vise, at politimæssige reguleringer ikke i det lange løb alene kan sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af de bestående parkeringsmuligheder, og de bidrager ikke til fremskaffelsen af nye parkeringsanlæg. Det har derfor været overvejet at give vejbestyrelserne adgang til at opkræve parke-

ringsgebyrer dels til dækning af udgifterne ved etableringen af parkering e.lig. dels til begrænsning af langtidsparkeringen.

Under den nugældende retstilstand er det et omtvistet spørgsmål, hvorvidt vejbestyrelserne er berettiget til at opkræve afgifter af den omhandlede art. Dette gælder særligt med hensyn til arealer, der er bestemt til at tjene den almindelige færdsel, dvs. veje, gader og pladser, men måske i mindre grad parkeringsarealer, der indrettes uden for disse, f.eks. på lejede eller dertil særligt erhvervede grundstykker. Det synes i hvert fald ubetænkeligt at tillade opkrævningen af afgifter, når drejer det sig om særlige parkeringsanlæg, f.eks. underjordiske parkeringspladser, parkeringsbygninger m.m. i modsætning til dele af gader og pladser, der blot ved skilte, brolægning, kantsten eller lignende udskilles til anvendelse til parkering eller endog til tider benyttes som almindelig kørebane. Vejbestyrelserne vil næppe kunne etablere bekostelige parkeringsanlæg, såfremt der ikke gives dem adgang til at få nogle af de dermed forbundne udgifter dækket gennem afgifter. Det foreslås derfor i § 56, stk. 1, udtrykkeligt at tillægge vejbestyrelserne ret til at oppebære afgifter af de motorkørende til dækning af udgifterne dels ved etablering af "særligt indrettede" parkeringspladser og anlæg, dels ved driften af sådanne anlæg, herunder ved udøvelsen af tilsyn med de parkerede køretøjer. For såvidt angår parkeringsregler ved parkeringspladser, der ikke kan betegnes som "særligt indrettede", tilsigter bestemmelsen i stk. 1 ingen ændring i de bestående forhold, jfr. i øvrigt færdselslovsudvalgets betænkning (pag. 93-94).

Stk. 2 omhandler forholdene ved al anden parkering end den i stk. 1 omhandlede, dvs. både parkering på "almindelige", blot med skilte etc. afmærkede parkeringspladser, og parkering langs kantsten osv. Erfaringerne fra udlandet viser, at opkrævning af afgifter kan være et virksomt middel til begrænsning af den uønskede parkering, navnlig langtidsparkeringen i byernes indre områder. Der foreligger bl.a. måske på grund af tvivl ift. lovens holdbarhed så vidt vides ikke forsøg på at gennemføre en sådan ordning herhjemme, men det må med erfaringerne fra udlandet in mente anses for uheldigt, hvis lovgivningen skulle være til hinder for, at vejbestyrelserne i givet fald benyttede denne udvej. Det foreslås derfor, at der til supplerung af de fornævnte bestemmelser i færdselsloven åbnes mulighed for i særlige tilfælde at opkræve parkeringsafgifter, gør det skønnes ønskeligt at begrænse parkeringen det pågældende sted. Opkrævningen af sådanne afgifter vil muligt i visse tilfælde hensigtsmæssigt kunne ske ved anvendelsen af parkeringsautomater. Sådanne afgifter bør dog ikke anvendes for at skaffe den enkelte vejbestyrelse en indtægt, men kun når færdselsmæssige hensyn, dvs. de motorkørende egen interesse, i særlig grad taler derfor. Det foreslås derfor, at vedkommende politimyndighed skal erklære sig enig i, at afgiften opkræves. Da det drejer sig om et helt nyt afgiftssystem, som muligt vil blive mødt med en del kritik fra motorkørende, foreslås det endvidere, at der gives de motorkørende adgang til i de enkelte tilfælde at indklage beslutningen om afgiftens opkrævning for ministeren for offentlige arbejder."

Parkeringsordningen i brokvartererne omfatter ikke alene betaling for parkering, men tillige en begrænsning af adgangen til at parkere, idet der er fri parkering i aften- og nattetimerne, mens parkering mandag til fredag i dagtimerne er begrænset til to timer (som kan overskrides mod betaling). Denne ordning kan ikke antages at falde inden for rammerne af § 107 i lov om offentlige veje. Bestemmelsen må derfor fortolkes i sammenhæng med færdselslovens kapitel 15, jf. for så vidt angår tiden indtil 1. august 2000 lovbekendtgørelse nr. 783 af 15. oktober 1999 og derefter lovbekendtgørelse nr. 726 af 26. juli 2000.

Efter færdselslovens § 92, stk. 1, kan der træffes færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning. Der kan bl.a. træffes bestemmelse om parkering. På tidspunktet for indførelsen af parkeringsordningen i brokvartererne skulle en sådan beslutning for så vidt angår offentlig vej træffes af politiet med samtykke fra vejbestyrelsen. Efter 1. august 2000 træffes en sådan afgørelse af vejbestyrelsen med samtykke fra politiet.

Ved administrationen af § 92, stk. 1, kan der tages hensyn til andet end de færdselsmæssige forhold, jf. kommenteret færdselslov (1992), s. 628 ff.

Efter den tidligere § 92, stk. 7, 2. pkt., i færdselsloven, nu færdselslovens § 92 c, stk. 4, 2. pkt., kan parkeringsrestriktioner, som ikke er begrænset til en bestemt vejstrækning, offentliggøres ved lokal bekendtgørelse.

På baggrund heraf må det konkluderes, at en kommune som vejbestyrelse sammen med politiet kan fastsætte parkeringsrestriktioner på offentlige veje, herunder for hele områder.

Man kunne have valgt at forbyde parkering ud over to timer kombineret med en tilladelse til beboere m.fl. med lokal tilknytning til at parkere ud over denne frist.

I stedet har man som det mindre valgt at tillade parkering (uden betaling) i op til to timer og derudover give alle mulighed for at parkere i længere tid mod betaling.

En sådan kombination af vejlovens og færdselslovens bestemmelser giver ikke Trafikministeriet anledning til bemærkninger.

En parkeringsafgift efter § 107, stk. 1, i lov om offentlige veje udgør betaling for selve benyttelsen af en parkeringsplads. Bestemmelsen i stk. 1 finder efter både ordlyden og forarbejderne alene anvendelse på særligt indrettede offentlige parkeringspladser og andre anlæg af tilsvarende karakter (parkeringshuse, underjordiske anlæg mv.), og for sådanne anlæg er der kun hjemmel til for vejbestyrelsen at oppebære en afgift, der dækker omkostningerne til etablering og drift i vid forstand, herunder tilsyn med de parkerede motorkøretøjer.

Bestemmelsen i stk. 2 omhandler efter både ordlyden og forarbejderne til bestemmelsen al anden parkering på offentligt vejareal end den i stk. 1 nævnte, dvs. både parkering på "almindelige", blot med skilte afmærkede, parkeringspladser og parkering langs kantsten osv.

Der er tale om en undtagelsesbestemmelse, idet den alene hjemler indførelse af parkeringsafgift, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere er ønskelig. Parkeringsafgiften bør efter forarbejderne kun opkræves i de tilfælde, hvor færdselsmæssige hensyn taler for at begrænse parkeringen det pågældende sted, dvs. i de motorkørendes egen interesse, herunder at prioritere korttidsparkering frem for langtidsparkering. Politiet skal give samtykke til ordningen og således være enig i, at afgiften opkræves.

Hverken bestemmelsen eller forarbejderne forudsætter, at parkeringsafgift kun kan indføres, hvor der er særlig mangel på parkeringspladser. Det er blot en betingelse, at begrænsning af adgangen er ønskelig, og at politiet er enig i, at parkeringsafgiften opkræves på det pågældende sted. Det må særligt påhvile politiet at vurdere det færdselsmæssige formål med ordningen.

Som ovenfor nævnt er § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje en undtagelsesbestemmelse, og der må derfor være en grænse for, hvor stor en del af kommunens offentlige veje, der kan belægges med parkeringsafgift. Det må således antages at være uforeneligt med bestemmelsen at indføre parkeringsafgift på alle eller størstedelen af de offentlige veje i en kommune, men hvor langt man kan gå, må bero på en konkret vurdering, og en generel maksimumgrænse kan næppe opstilles.

Betaling med dagbilletter, der er udgangspunktet ved parkering i brokvartererne ud over to timer, har karakter af betaling for benyttelse af parkeringsplads.

Beboer- og erhvervslicenser repræsenterer ikke på samme måde betaling for en konkret parkering, men derimod betaling for muligheden for at parkere uden at være omfattet af den almindelige ordning med dagbilletter.

Der er således tale om en rabatmulighed, som beboere og erhvervsdrivende har mulighed for at benytte sig af, såfremt de finder det fordelagtigt for dem.

Det forhold, at beboer- og erhvervslicenser ikke indebærer nogen garanti for, at der altid er mulighed for at parkere, er på denne baggrund ikke i strid med bestemmelsen.

Med hensyn til størrelsen af betalingen for at parkere skal det bemærkes, at bestemmelsen i stk. 2 i modsætning til stk. 1 ikke fastsætter eller forudsætter nogen begrænsning af betalingens størrelse.

Parkeringsafgiften efter stk. 2 skal således ikke fastsættes på grundlag af en opgørelse af de faktiske udgifter forbundet med etableringen af parkeringsmuligheden. Det fremgår af forarbejderne (jf. ovenfor), at Vejlovsudvalget fandt, at afgifterne burde kunne gradueres efter den tid, hvori det enkelte motorkøretøj er parkeret, og eventuelt være progressive, ligesom de skulle kunne ansættes til forskellig størrelse forskellige steder i byen, alt efter behovet for at begrænse parkeringen.

Spørgsmålet om, hvor stor en afgift der er nødvendig for at opnå den ønskede regulering af parkeringen, beror på et skøn, som må udøves inden for rammerne af almindelige forvaltningsretlige regler. Der er ikke ud fra de foreliggende oplysninger grundlag for at fastslå, at en betaling på 50 kr. for en dagbillet skulle gå ud over det i forhold til lovens formål tilladelige.

Bestemmelsen ses ikke at være til hinder for, at afgiften differentieres.

Om den differentiering af betalingen, som ordningen er udtryk for, er lovlige, må imidlertid bero på en vurdering af, om de valgte kriterier efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger er saglige.

Til støtte for den forhøjede parkeringsafgift for erhvervsdrivende har kommunens advokat, Advokatfirmaet Lindh Stabell Horten, i en udtalelse af 10. maj 2000 anført:

1. at kommunen ved fastsættelse af en forhøjet parkeringsafgift har til hensigt at motivere de erhvervsdrivende til at ændre adfærdsmønster og på den måde øge antallet af parkeringspladser i brokvartererne, som kan benyttes af beboere og kunder. Denne strategi er særlig tydelig for så vidt angår de erhvervsdrivendes bil nr. 3, idet en parkeringsafgift for denne koster 400 kr. månedligt,

2. at de erhvervsdrivende i gennemsnit benytter parkeringspladserne væsentligt mere end beboere, hvorfor Københavns Kommune ud fra denne (saglige) betragtning kan vælge at indføre en anden parkeringsordning for de erhvervsdrivende,
3. at parkeringsafgiften for de erhvervsdrivende typisk vil være at betragte som en fradragsberettiget driftsomkostning efter statsskattelovens § 6 a, hvorfor en del af udgiften i realiteten betales af staten, og
4. at det er ganske forskellige hensyn, herunder trafikale hensyn, der bærer beboerlicensordningen i forhold til erhvervslicensordningen. For de fleste beboere vil det formentlig være umuligt, herunder økonomisk umuligt eller uforholdsmæssig vanskeligt, overhovedet at eje en bil uden en beboerlicens, og beboere vil selvsagt ikke anvende deres bil i forbindelse med pendling ind til byen. Det modsatte gør sig gældende med hensyn til erhvervsdrivende, der formentlig i vidt omfang alene bruger bilen i forbindelse med transport til og fra erhvervsvirksomheder. Det er derfor ikke relevant for vurderingen af erhvervslicensens lovlighed at gøre overvejelser om, hvorvidt beboerlicensen er billigere, da der også ud fra færdselsmæssige hensyn er tale om helt forskellige forhold.

Til dette skal anføres, at det må anses for tvivlsomt, hvor langt vejbestyrelsen kan gå med hensyn til differentiering af parkeringsafgiften ud fra kriterier, som ikke relaterer sig til køretøjet eller omstændighederne omkring den konkrete parkering, men alene til en vurdering af den enkelte trafikantgruppes forhold.

Den af Københavns Kommune valgte ordning begunstiger beboere og stedlige erhvervsdrivende på bekostning af andre trafikanter, og i det indbyrdes forhold mellem de to førstnævnte begunstiges beboerne i betydelig grad.

Der er imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for med sikkerhed at fastslå, at den af Københavns Kommune valgte ordning overskrider grænserne for det tilladelige, idet den graduering af betalingen, der er valgt, kan siges at afspejle graden af de pågældende trafikanters tilknytning til bydelen.

4. Private fællesveje i byer

Efter § 44, stk. 1, i lov om private fællesveje, jf. lovebekendtgørelse nr. 670 af 19. august 1999, kan kommunen som vejmyndighed med politiets samtykke på private fællesveje i byer lade foretage foranstaltninger ved vejens indretning eller anlæg, hel eller delvis afspærring af vejen for gennemgående færdsel og andre færdselsmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse færdslen på vejen, herunder fastsætte parkeringsrestriktioner for at undgå unødigt parkering på private fællesveje.

Efter færdselslovens § 92, stk. 1, der er omtalt nærmere ovenfor, og som gælder for såvel offentlige som private veje, kan kommunen som vejbestyrelse henholdsvis vejmyndighed sammen med politiet træffe færdselsmæssige bestemmelser, som indvirker på vejens udnyttelse eller indretning, herunder parkering på private fællesveje i byer, når vejene er åbne for almindelig trafik, jf. cirkulære nr. 134 af 6. december 1984 om private fællesveje, pkt. 34.

§ 44 i lov om private fællesveje og færdselslovens § 92 supplerer hinanden og giver hjemmel til, at kommunen som vejmyndighed og politiet sammen kan fastsætte bestemmelser om parkeringsrestriktioner i et område, der omfatter både offentlige veje og private fællesveje i byer.

Sådanne afgørelser kan for så vidt angår private fællesveje træffes uden samtykke fra grundejere eller grundejerforeninger.

Det må på denne baggrund konkluderes, at der er hjemmel til at indføre parkeringsrestriktioner på private fællesveje i byer, herunder til som sket i brokvartererne at begrænse parkering ud over to timer. Ordningen kan indføres for hele områder, og der er intet krav om, at der konkret skal være parkeringsproblemer for, at ordningen kan indføres.

§ 107, stk. 2, i lov om offentlige veje, der giver hjemmel til at indføre parkeringsafgifter, omfatter imidlertid alene offentlige veje, og denne bestemmelse giver dermed kun hjemmel til at opkræve parkeringsafgifter på sådanne veje. Der findes ingen tilsvarende bestemmelse i lov om private fællesveje.

Københavns Kommune ejer ikke de private fællesveje, og der kan derfor ikke af kommunen opkræves betaling for parkering ud fra det synspunkt, at der er tale om en ydelse, som stilles til rådighed for borgerne fra kommunens side.

Det fremgår af Bygge- og Teknikforvaltningens indstilling til udvalget, at Københavns Kommune betragter opkrævningen af betaling i forhold til private fællesveje ikke som betaling for selve parkeringen - hvilket man er enig i, at der ikke er hjemmel til at kræve - men som betaling for at blive undtaget fra den tidsbegrænsning, som parkeringsrestriktionerne indebærer.

Det anføres således, at borgeren får et faktisk gode fra forvaltningen, hvis værdi modsvarer betalingen, at ordningen er frivillig, og at der er tale om en serviceydelse fra det offentlige, som det offentlige ikke har pligt til at yde. Med hensyn til betalingen anføres videre, at den fastsatte pris ikke alene skal dække udgiften til den fysiske udstedelse og distribution af dagbilletter, men også en andel af den yderligere udgift til indførelse af det samlede parkeringssystem, herunder løsning af kontrolgaven.

Københavns Kommune ejer som nævnt ikke de private fællesveje. Der er således tale om, at kommunen med hjemmel i færdselsloven og lov om private fællesveje pålægger ejerne (og andre private) en indskrænkning i deres adgang til at råde over deres ejendom i form af parkeringsrestriktioner for derefter uden hjemmel i de nævnte love at opkræve betaling fra ejerne og andre private for at dispensere fra de nævnte restriktioner.

Det er ikke holdbart at betegne dette som betaling for en serviceydelse fra det offentlige, og det er dermed uden betydning, hvilke administrations- og kontroludgifter betalingen måtte kunne siges at modsvare.

Der er således ikke hjemmel til, at en kommune kan opkræve parkeringsafgift på private fællesveje i byer, og der er heller ikke på andet grundlag hjemmel til, at en kommune kan opkræve sådan betaling i forbindelse med parkering ud over et bestemt tidsrum. Følgelig er Københavns Kommunes indførelse af en betalingsordning ved parkering på private fællesveje i brokvartererne ud over to timer ulovlig. Såvel ordningen med dagbilletter som de rabatmuligheder, som beboer- og erhvervslicenserne indebærer, må derfor anses for uforenelig med loven.

Det skal dog tilføjes, at såfremt der ved indførelsen af parkeringsrestriktioner på private fællesveje i byer samtidig indføres beboer- og erhvervslicenser, som giver personer med tilknytning til det pågældende område bedre muligheder for at parkere (dvs. ud over det tidsrum, der

gælder for alle), kan kommunen som vejmyndighed ikke være afskåret fra ud fra et vederlags-synspunkt at kræve sine administrationsomkostninger dækket.

Opkrævningen af en omkostningsbestemt betaling for beboer- og erhvervslicenser med henblik på parkering på private fællesveje i brokvartererne vil under disse omstændigheder være lovlig.

De af Københavns Kommune indførte beboer- og erhvervslicenser har imidlertid ikke denne karakter, men udgør en rabatmulighed i forhold til den betaling, som brugen af dagbilletter repræsenterer.

5. Konklusion

Kommunen kan som vejbestyrelse henholdsvis vejmyndighed sammen med politiet indføre parkeringsrestriktioner på både offentlige veje og private fællesveje i byer. Ordningen skal være færdselsmæssigt begrundet, men det kan ikke antages, at den kun kan indføres, hvor der konkret er parkeringsproblemer.

For så vidt angår de offentlige veje er der hjemmel i § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje til at opkræve parkeringsafgift. Bestemmelsen giver dog næppe adgang til, at en kommune kan indføre parkeringsafgift på alle eller hovedparten af kommunens offentlige veje, da ordningen i så fald vil miste sin karakter af undtagelse.

Spørgsmålet om, hvor stor en afgift det er nødvendigt at opkræve for at opnå den ønskede regulering af parkeringen i brokvartererne, beror på et skøn. § 107, stk. 2, i lov om offentlige veje er ikke i sig selv til hinder for, at parkeringsafgiften differentieres ud fra saglige hensyn.

På private fællesveje i byer er der ikke hjemmel til, at en kommune som vejmyndighed kan opkræve parkeringsafgifter eller anden form for betaling knyttet til parkering. Den af Københavns Kommune indførte parkeringsordning må derfor i forhold til de private fællesveje anses som ulovlig.

Dette udelukker dog ikke, at der ved indførelsen af parkeringsrestriktioner på private fællesveje i byer samtidig indføres beboer- og erhvervslicenser, som giver personer med tilknytning til det pågældende område bedre muligheder for at parkere (dvs. ud over det tidsrum, der gælder for alle), og at kommunen som vejmyndighed i dette tilfælde ud fra et vederlagssynspunkt får sine administrationsomkostninger dækket.

Bilag 3

Interviewpersoner i de fire eksempelbyer

Interviewene blev gennemført i efteråret 2001

Bjerringbro Kommune

Anne Norskov Kristensen, Arkitekt, Teknisk forvaltning, Bjerringbro Kommune
Lisbeth Høstgaard Møller, Civilingeniør, Teknisk forvaltning, Bjerringbro Kommune
Bent Kornbek, Formand for Udvalget for Teknik og Miljø (A)
Viggo Raaby, Borgmester og Formand for Økonomiudvalget (V)
John Christensen, Handelsstandsforeningen Sønderbro Handel & Håndværk
Steffen Lauersen, Bjerringbro Handelsstandsforening

Skive Kommune

Michael R. Jacobsen, afdelingsleder, Teknisk forvaltning, Skive Kommune
Pytte Bohr, Teknisk assistent, Teknisk forvaltning, Skive Kommune
Hans Lund, Formand for teknik- og Miljøudvalget (V)
Leif Hermann, Medlem af teknik- og miljøudvalget (F)
Knud Møller Jensen, Skive City Center

Svendborg Kommune

Klaus Johannesen, Planlægger, Plankontoret, Svendborg kommune
Jan Carlsson, Kontorchef, Plankontoret, Svendborg Kommune
Erik Mathiassen, Medlem af Udvalget for Teknik og Miljø (Alt.)
Flemming Eide Nielsen, Formand for Udvalget for Teknik og Miljø (C)
Preben Andersen, Handelsstandsforeningen Sydfyns Centrum
Knud Clemmensen, Forum for bæredygtig udvikling

Roskilde Kommune

Lene Krull, Grubpeleder, Teknisk forvaltning, Roskilde Kommune
Ole Møller, Teknisk direktør, Roskilde Kommune
Annie Larsen, Formand for Teknik og miljøudvalget (V)
Søren Dyck-Madsen, Medlem af Teknik og miljøudvalget (F)
Stig Bo Jensen, Roskilde handelsstandsforening