



Norsk Eiendom

Middelthuns gate 27
Postboks 7185 Majorstuen, 0307 Oslo
Telefon: +47 23 08 80 00

e-post: post@noeiendom.no
www.noeiendom.no

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010

0030 OSLO

Ders ref: 12/1143

Oslo, 27.09.12

HØRING – UTKAST TIL LOV OM BETALINGSPARKERING

Norsk Eiendom er en bransjeorganisasjon for ledende eiendomsaktører. Våre medlemmer utvikler, eier og forvalter ca 30% av landets næringseiendommer. Norsk Eiendom bidrar til ansvarlig steds- og byutvikling og mange av våre medlemmer kan vise til stort miljøengasjement i form av planlagte og gjennomførte eiendommer med høye miljøkvaliteter. Norsk Eiendom er tilsluttet NHO.

Norsk Eiendom har som grunnleggende syn at parkering koster enten det er på terrengnivå eller i parkeringshus. Derfor er det i utgangspunktet uheldig at bilbrukeren ikke skal betale for parkering. Dette er for øvrig konsistent i forhold til det standpunkt vi tidligere tok da departementet foreslo gratis parkering for el- og hydrogrendrevne biler og for førere med gyldig HC-bevis. Norsk Eiendom kan likevel ikke støtte det fremlagte lovforslag. Dette begrunnes med at lovforslaget ikke synes tilstrekkelig utredet hva gjelder forslagens:

- 1. Formål og treffsikkerhet***
- 2. Tilbakevirkende kraft på eksisterende avtaleforhold***
- 3. Begrensninger i privat råderett***

Det er viktig for oss å peke på det faktum at en vesentlig del av næringslivet drives fra leide lokaler. Loven kan påvirke eksisterende avtaleforhold ved at vedtak om betalingspålegg kan medføre innskrenkninger i avtalt bruk i leieavtalen. Innskrenkninger i avtalt bruk som følge av offentligrettslige rådighetsbegrensninger utgjør en mangel etter husleieloven og vil kunne gripe inn i eksisterende avtaleforhold i urimelig grad.

Vi vil ellers påpeke at flere større aktører nå er i ferd med å innføre betaling for parkering der det tidligere har vært gratisparkering. Vi vil derfor stille spørsmålsteget ved hvorvidt en rigid lovregulering står i et rimelig forhold til en eventuell gevinst vurdert mot formålet.

Vi vil i det følgende utdype hvorfor vi mener lovforslaget ikke er tilstrekkelig utredet:

1. Formål og treffsikkerhet

Det fremgår av høringsnotatet at for å oppnå lovens formål er det viktig at kommunale vedtak om betalingsparkering virker sammen med andre offentlige tiltak, som utbygging av kollektivnettet og tilrettelegging for fotgjengere og syklister. Transportøkonomisk institutt (TØI)

har funnet en klar sammenheng mellom tilgangen til gratis parkering og valg av transportmiddel. Fravær av gratis parkering medfører at flere benytter kollektivtransport.

Det er imidlertid ikke vist til beregninger av omfanget av slik økt bruk i lys av lovforslaget. En vesentlig forutsetning for lovforslagets gjennomførbarhet bør være at dagens kollektivtilbud har tilstrekkelig kapasitet til å møte økt bruk, samt at veinettet er tilrettelagt for et økt antall fotgjengere og syklistene. Forventet omfang av økt bruk opp mot dagens kapasitet bør derfor vurderes nærmere av departementet før loven innføres.

Formålet om å redusere luftforurensning og trafikk med motorvogn avhenger av at man sikrer en helhetlig parkeringspolitikk. I rapport fra TØI «Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling», fremgår det at en regional parkeringspolitikk er en forutsetning for at trafikkregulerende tiltak skal kunne få den tilsiktede virkningen. En regional parkeringspolitikk fordrer et interkommunalt samarbeid. I høringsnotatet vises det imidlertid til at interkommunalt samarbeid liten grad antas å være benyttet i kommunenes parkeringspolitikk i dag. Det kan derfor stilles spørsmål ved om lovforslaget i tilstrekkelig grad sikrer oppfyllelse av målsettingen ved å legge interkommunalt samarbeid til grunn som en forutsetning for dette. Departementet bør utrede nærmere hvordan man skal sikre målsettingen om en helhetlig parkeringspolitikk før loven innføres.

Når det er opp til kommunene om de ønsker å benytte seg av adgangen til å vedta betalingspålegg, kan det oppstå vesensforskjeller i parkeringspolitikken fra kommune til kommune. Dersom enkelte kommuner vedtar betalingspålegg og andre ikke, kan dette medføre økt bilbruk ved at flere velger å kjøre lenger for å få tilgang til gratis parkering. Det er derfor uklart om virkemiddelet vil bidra til redusert miljøbelastning, spesielt dersom man ikke sikrer en helhetlig parkeringspolitikk i større grad enn lovforslaget legger opp til. Om betalingspålegg er egnet som virkemiddel for å redusere luftforurensning bør utredes nærmere før loven innføres.

2. Tilbakevirkende kraft på eksisterende avtaleforhold

Det følger av grunnloven § 97 at «Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft». Forutsetningen for spørsmålet om grunnlovsstrid må være at det gripes inn i posisjoner som følger av en kontrakt på en slik måte at man med rimelighet kan tale om tilbakevirkning, og videre at tilbakevirkningen fremstår som «klart urimelig eller urettferdig», jf. Rt 1996 s.1415.

Departementet viser i sin vurdering til at reguleringen er motivert ut fra allmenne samfunnshensyn og kun «nokså indirekte» berører kontraktene ved at de regler som direkte regulerer kontraktsforholdet ikke endres. Samlet taler dette etter departementets oppfatning for at grl. § 97 ikke kommer til anvendelse.

Lovforslaget vil primært ramme næringslokaler som i dag tilbyr gratis parkering. Det er et faktum at en vesentlig del av næringslivet drives fra leide lokaler, hvis leieforhold reguleres av husleieloven og den aktuelle leieavtale. I husleieloven reguleres risikoen for offentligrettslige rådgighetsinnskrenkninger i § 2-17 og § 5-1. Det følger av § 2-17 at det representerer en mangel dersom avtalt bruk «hindres» av en offentligrettslig rådgighetsinnskrenkning. Vilkåret «hindres» skal etter forarbeidene til husleieloven (Ot.prp.nr. 82 (1997-98)) tolkes slik at «*det er tilstrekkelig dersom bruken må anses innskrenket i forhold til det som opprinnelig var avtalt.*»

Dersom en forutsetning for leieavtalen er leie av parkeringsareal til bruk for gratis parkering, vil lovforslaget medføre en innskrenkning av den avtalte bruken. Dette kan videre gjelde dersom man leier et parkeringsareal man ikke lenger får bruk for i samme grad, fordi besøkende heller

benytter seg av kollektivtilbud eller dersom betalingspålegg medfører at leietaker får vesentlig nedsatt omsetning grunnet kundesvikt. Innføringen vil dermed kunne gripe inn i eksisterende avtaleforhold i urimelig grad, selv om lovforslaget ikke direkte berører det rettslige forholdet mellom partene. Et vedtak om betaling vil i vesentlig grad kunne forrykke den kommersielle balansen og medføre negative konsekvenser for næringslivet. Forholdet til grunnloven § 97 bør derfor utredes nærmere før loven innføres.

Departementet har i lovforslaget lagt til grunn «at det ikke anses nødvendig med overgangsbestemmelser» uten å begrunne dette nærmere. Et moment i vurderingen av tilbakevirkningens kraft, er om lovendringen først får virkning etter en rimelig overgangsperiode. Betydningen av momentet fremheves i Justisdepartementets lovavdelings uttalelse av 3. februar 2009, som departementet viser til i sitt høringsnotat. Gitt hensynet til god lovgivningspolitikk, bør departementet utrede nærmere behovet for eventuelle overgangsordninger dersom loven innføres.

3. Begrensninger i privat råderett

Det følger av grunnloven § 105 at det skal ytes full erstatning dersom man må avgi eiendom til offentlig bruk. Rådighetsbegrensninger omfattes ikke av ordlyden, men eier kan likevel ha krav på erstatning ut fra en analogisk eller utvidende tolkning av bestemmelsen.

Et minstevilkår vil være at det må konstateres et *vesentlig* inngrep i eierens råderett, jf. Høyesterettspraksis. Det har vært lagt til grunn av Høyesterett at vesentlighetskravet er et spørsmål om inngrepets økonomiske betydning. Det er videre lagt til grunn at man skal se hele eiendommen under ett, hvor spørsmålet er om reguleringen innebærer at eiendommen ikke lenger kan drives regningssvarende. I Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene) uttalte Høyesterett at det måtte være *avgjørende* hvorvidt: " *den eiendom som omfattes av vernetiltaket, sett som helhet, fortsatt kan drives eller utnyttes som tidligere, med i det vesentlige samme økonomiske utbytte som før vernetiltaket ble iverksatt.*"

Det er videre sikker rett at det oppstilles krav om at inngrepet ut fra en helhetsvurdering må fremstå som «sterkt urimelig om det skal tåles», jf. Rt. 2005 s. 469. Momenter av betydning vil være om rådighetsbegrensninger hindrer en etablert bruk og om begrensningen er generell eller individuell. I dette ligger det at en etablert bruk er mer beskyttelsesverdig enn potensielle utnyttelsesmuligheter, og at en individuell begrensning har mer ekspropriasjonslignede karakter som kan tale for erstatning.

Et betalingspålegg kan medføre svikt i omsetningen for en næringsvirksomhet, dersom investeringen langt på vei er basert på bilbruk. Dersom en rettighetshaver i ikke uvesentlig grad opplever svikt i det økonomiske utbyttet, kan inngrepet sies å utgjøre en vesentlig rådighetsbegrensning. Det er i Høyesterettspraksis lagt til grunn at vesentlighetskravet er et spørsmål om inngrepets økonomiske betydning, og at man i vurderingen skal se hele eiendommen under ett, hvor spørsmålet er om reguleringen innebærer at eiendommen ikke lenger kan drives regningssvarende.

Departementet viser i sin vurdering til at dreier seg om en helhetlig kommunal parkeringsregulering, slik at reguleringen rammer generelt. I Justisdepartementets lovavdeling uttalelse av 3. februar 2009 ble det i vurderingen av hva som innebærer et vesentlig inngrep, lagt tung vekt på om «*ordningen er generell i den forstand at den rettes mot alle som tilbyr parkering til allmennheten*». Lovforslaget legger opp til kommunene selv å vurdere om de ønsker å benytte

seg av adgangen til å vedta betalingspålegg. Kommunale parkeringspålegg kan videre omfatte en enkelt eiendom eller flere eiendommer. Forslaget kan dermed klart ikke sies å være rettet mot alle som tilbyr parkering til allmennheten, noe som taler for at inngrepet kan anses som sterkt urimelig. Dette forsterkes ved at lovforslaget utgjør en begrensning i etablert bruk. Når ordningen ikke er generell stiller vi oss uforstående til hvordan departementet, på generelt grunnlag, kan konkludere med at kommunale vedtak etter lovforslaget ikke kan medføre erstatningsansvar for det offentlige.

Som bemerket innledningsvis er det uklart om virkemiddelet i tilstrekkelig grad vil sikre at man oppnår redusert miljøbelastning og motorvogntrafikk. Før man innfører en lov som kan medføre vesentlige inngrep i den private råderett, bør det forventes at virkemiddelet utvilsomt er egnet til å oppnå lovens formål.

Med vennlig hilsen
NORSK EIENDOM



Thor Olaf Askjer
Administrerende direktør