



MOTTATT

06 OKT 2012

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

Deres ref:12/1143

Dato: 2012-09-28

Vår ref: LF

## **OFFENLTIG HØRING OM UTKAST TIL LOV OM KOMMUNALT PÅLEGG OM BETALINGSPARKERING (PARKERINGSLOVEN)**

Oslo Handelsstands Forening (OHF) viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev samt bekreftelse på utsettelse av høringsfristen i brev av 29.08.2012 ref. 12/1143.

OHF er en næringsforening for handel- og servicenæringen i Oslo og Akershus. Foreningen har ca. 2000 medlemmer, fordelt på 70 kjeder, 34 kjøpesentre og 1912 butikker. Oslo og Akershus står for ca. 22 % av omsetningen innen detaljhandelen i Norge. Samlet sysselsetter næringen flest arbeidstagere i privat sektor i regionen. OHF bifaller i all hovedsak Hovedorganisasjonen Virkes høringsuttalelse og stiller seg bak denne. I tillegg ønsker vi å spesifisere noen punkter som våre medlemmer har kommet med innspill til.

Oslo Handelsstands Forening mener at lovforslaget til lov om kommunalt pålegg om betalingsparkering (parkeringsloven) må trekkes tilbake.

### **1. Innledning**

Høringsutkastet er utarbeidet med bakgrunn i Nasjonal transportplan (2010-2019) og en interdepartemental arbeidsgruppe. En av intensjonene i Nasjonal transportplan er å begrense biltransporten på norske veier, samt redusere klimautslipp. Formålet er beskrevet i utkastet hvor formålet er: « redusere trafikk med motorvogn og for å redusere utslipp av CO2 og annen luftforurensning. Forslaget vil også bedre fremkommeligheten for kollektivtrafikk... ». Forutsatt at virkemidlene virker etter intensjonen, vil færre biler inn til bykjerner utvilsomt bidra til større tilgjengelighet for syklistene og kollektivtrafikk. I Oslo sentrum er det liten konflikt mellom gående og bilister (ref. samferdselsetaten i Oslo kommune). Ruter opplyser at deres kapasitet på bane ikke kan økes vesentlig, og at de i pendlertid har fulle vogner og busser. NSB opplyser at de per dags dato ikke har større vognkapasitet på pendlertog som er fulle. Hvor mange som bruker bil og har arbeidsparkering i Oslo sentrum finnes det ikke noen dokumentasjon på i dag. Det samme gjelder andre tettsteder i regionen. Departementets ønsker om å innføre miljøbegrensende tiltak er forståelig. OHF finner det overraskende at departementet kommer med et slikt lovforslag når det i forkant ikke foreligger kapasitet og konsekvensanalyser på dagens transportnett (hvis disse er foretatt foreligger de ikke som

dokumentasjon til forslaget). Det er beskrevet at «forslaget først og fremst er et bypolitisk virkemiddel». For Osloregionen, som har mange små tettsteder som er store handelssteder og en stor bykjerne med sentrumshandel og store regionsområder som Storo, Sandvika, Lambertseter, Alna etc., vil innføringen av ordningen på ett sted føre til oppblomstring av kjøring ett annet sted. *TØI rapport 375/199Oslo 1997* slår fast at «Parkeringsforholdene ved arbeidsstedet har stor betydning for de yrkesaktives bilbruk. Parkeringspolitiske tiltak kan derfor brukes som et effektivt virkemiddel for å redusere omfanget av bilreiser». Rapporten sier lite om hvilke byområder dette gjelder for og hvilke områder som har kollektiv transport valg som alternativ. Det samme kan sies om TØI rapport 584/2002 «Parkering som virkemiddel for å begrense biltrafikken». Videre tror vi at tiltaket vil ha størst effekt blant arbeidsreiser til Oslo Sentrum, og i liten grad vil påvirke handelsreiser totalt sett. Vi slutter oss til de bemerkninger som er gjort av Virke i deres uttalelse. Herunder trekkes særlig frem:

- Lovforslagets formålsbestemmelse er for ensidig knyttet til målet om å redusere trafikk med motorvogn.
- Kommunale myndigheter bør være underlagt utredningsplikt iht detaljerte forskrifter før slike tiltak kan gjennomføres i den enkelte kommune.
- Forslagets økonomiske virkninger er lite belyst fra departementets side. Obligatorisk betalingsparkering vil kunne virke negativt for mindre kjøpesentre, større butikker/storhandelskonsepter og ikke minst mindre butikker med egne parkeringsarealer.
- Tiltak av den foreslåtte typen synes først og fremst egnet til å begrense arbeidsreiser med bil i særlig trafikkbelastede områder med god kollektivdekning, eventuelt supplert med tiltak som sikrer områdets tilgjengelighet på andre måter. Å innføre obligatoriske parkeringsavgifter på en hensiktsmessig måte er en utfordrende oppgave.

## 2. OHF har følgende innvendinger mot forslaget

### 2.1 Konkurransesvridning

Parkeringsloven vil kunne føre til konkurransevidning. Kjøpesentre og butikker innenfor et område hvor kommunen pålegger parkeringsavgift, vil ha andre forutsetninger enn de som ligger utenfor dette området. Aftenpostens handlebaneundersøkelse (2012) slår fast at forbrukeren prefererer tilgjengelighet som det viktigste når det gjelder valg av kjøpesentre. Beliggenhet, parkeringsmuligheter og åpningstider er de tre variablene som virker sterkest på tilgjengelighet. Sentrumsbutikker i for eksempel Oslo sentrum har kortest åpningstid, dyrest og lite tilgjengelig parkering. En vesentlig innskjerping i biltilgjengeligheten i sentrum vil i all hovedsak ramme gatebutikkene sterkes.

Virksomheter som ligger på hver sin side av en kommunegrense, konkurrerer ofte om de samme kundene. Dersom bare den ene kommunen velger å pålegge parkeringsavgift, vil butikker og kjøpesentre i denne kommunen stille dårligere i konkurransen. I høringsnotatet har man ikke sett dette som noe stort problem fordi kommunene vil kunne samarbeide. I hvilken grad et kommunestyre ønsker å innføre slike reguleringer eller ikke, vil imidlertid være avhengig av den politiske sammensetningen til enhver tid. Dette harmonerer dårlig med ønsket om en enhetlig parkeringspolitikk i kommunene. Frivilligheten i det kommunale samarbeid, som det oppfordres til i høringsforslaget, vil ut fra tidligere erfaring med

samferdselsprosjekter tvilsomt fungere (se vedlagt uttalelse fra Ordføreren i Nedre Eiker kommune).

Parkering på bensinstasjonen er naturlig nok unntatt, da man nødvendigvis må komme med bil for å fylle drivstoff. De fleste bensinstasjoner i dag tilbyr langt mer enn drivstoff og konkurrerer direkte med både storkiosker og serveringssteder. For storkiosker og tilbydere av hurtigmat som blir liggende i et område med pålegg om betaling for parkering, vil konkurransesituasjon i forhold til bensinstasjoner, som alltid vil kunne ha fri parkering, kunne bli svært vanskelig.

## **2.2 Økt byråkrati og utfordringer med praktisk bruk av loven**

Etter lovforslaget vil den enkelte virksomhet være ansvarlig for at parkering bare tilbys mot betaling innenfor de fastsatte vilkår. De vil også være ansvarlig for at ordningen håndheves i praksis. Dette skaper unødige administrative oppgaver for den enkelte virksomhet. Dette vil kanskje oppleves som størst byrde for de mindre butikkene. Små virksomheter har i liten grad en egen administrasjon, og OHF har erfart at disse sliter mest med å håndtere «papierbyråkratiet»

I praksis vil administrasjon av betalingsparkering kunne settes bort til parkeringsselskaper. Men det krever også kontraktsoppfølging fra den ansvarlige virksomhet, og det er den ansvarlige virksomhet som etter lovutkastet risikerer sanksjoner ved avvik fra bestemmelsene.

Ordningen vil også medføre til økt kommunalt byråkrati. Videre ser man at det kan bli vanskelig for kommunene å praktisere ordningen, samt avgrense den geografisk. Skal tiltaket virke må jo prisen på parkering settes så høyt at de aller fleste ikke bruker bilen der hvor man kan benytte alternativ kollektiv transport. Hvor høy skal denne satsen settes? Hensikten med å innføre en lov må være at den virker i henhold til intensjonen.

## **2.3 Dårlig forutsigbarhet**

Mange handelsbedrifter har etablert seg under de regler som var gjeldende, og under forutsetning av god tilgjengelighet med bil og gratis parkering. For mange av disse vil det kunne være stor usikkerhet mht. om det er mulig å drive med lønnsomhet dersom vedkommende kommune pålegger betaling for parkering. En rekke virksomheter har investert mye penger i nærings og handelseiendom som i all hovedsak er bilbaserte og etablert innenfor dagens regelverk.

Hvilket kollektivtransporttilbud som til enhver tid måtte finnes, kan ytterligere forsterke usikkerheten. De virksomhetene som er lite tilgjengelige med kollektivtrafikk, vil ha en ytterligere nedgang i kundegrunnlag og omsetning. Det fremgår av høringsutkastet at dårlig tilgjengelighet med kollektivtrafikk ikke skal hensyntas i vurderingen der parkeringsavgiften rammer kjøpesentre, slik det skal dersom avgiften rammer arbeidsplasser.

## **2.4 Utsiktede virkninger for nyetableringer**

Nabokommuner vil kunne gjøre ulike valg med hensyn til om betaling for parkering skal pålegges eller ikke. Hensynet til politikken i den enkelte kommune vedrørende parkeringsavgift vil derfor kunne ha innvirkning ved vurderingen av hvor et nytt kjøpesenter skal etableres. Det vil kunne føre til at man velger å lokalisere butikker og kjøpesentre på andre steder enn man ellers ville ha gjort; lengre fra kundene og med den følge at motorvogntrafikken øker som følge av lengre reisevei.

## 2.5 Mer inngripende tiltak enn nødvendig?

Formålet med parkeringsloven er for det første å redusere trafikk med motorvogn. For det annet skal loven bedre det lokale bymiljøet og redusere luftforurensning og for det tredje bedre fremkommeligheten for kollektivtrafikk, syklist og gående.

Parkeringsloven rammer en relativt liten andel av motorvogntrafikken. Det fremgår av den nasjonale reisevaneundersøkelsen for 2009 at antall innkjøpsreiser er tilsvarende som i 1992. I undersøkelsen fra 1992 fremgår at innkjøpsreiser stod for om lag 10 % av antall personkilometer. Av disse 10 % utgjør trafikk knyttet til kjøpesentre 20 % altså bare 2 % av det totale antallet personkilometer.

Et naturlig spørsmål i denne konteksten er hvorfor man har valgt parkeringsavgift som virkemiddel, da dette fortrinnsvis vil ramme kjøpesentre, som altså bare genererer 2 % av det totale antallet personkilometer. Videre ligger de fleste kjøpesentre utenfor bykjernen. Dersom det blir like dyrt å parkere utenfor byen, som i sentrum av byen, kan kundene like gjerne parkere i byen. Pålegg om parkeringsavgift kan derfor føre til økt motorvogntrafikk i byene.

Videre må det stilles spørsmål ved om kjøpesentre i realiteten genererer motorvogntrafikk. I artikkelen «Kjøpesentre og økt biltrafikk – storm i et vannglass?» presenteres en undersøkelse gjort i forbindelse med at to kjøpesentre ble etablert i Follo-regionen. Funnene var interessante. For to av de tre undersøkte områder gikk trafikken noe tilbake, mens det tredje område hadde en tilsvarende økning. Motorvogntrafikken var altså den samme før og etter etableringen av kjøpesentrene. Bilbruken i sentrum gikk imidlertid ned, hvilket samsvarer godt med målet om bedre bymiljø med mindre luftforurensning.

På denne bakgrunn stilles det spørsmålsteget ved om parkeringsavgift er et egnet virkemiddel for å oppnå reduksjon i motorvogntrafikken og redusere luftforurensningen i det lokale bymiljøet, når den del av trafikken som rammes er en så liten del av den totale motorvogntrafikken, og resultatet kan bli økt luftforurensning i byene.

## 2.6 Vanskelig skjønningstema

Departementet synes å ha innsett at det er usikkert hvordan pålegg om betalingsparkering vil redusere bilbruken. Men det har i lovforslagets § 3 overlatt til den enkelte kommune å vurdere dette ved at et vilkår for å vedta et slikt pålegg er at det vil være «egnet» og at den ikke kan være mer inngripende enn det som er nødvendig for å redusere trafikk med motorvogn.

Kommunen er med dette gitt et forholdsvis vidtrekkende skjønn uten nærmere føringer. Den rettslige standarden som er brukt i lovforslagets § 3, «ikke mer inngripende enn nødvendig» er tatt fra EØS-retten. Vurderingstema er der hvorvidt tiltaket er egnet og nødvendig for å oppnå det fastsatte formålet? Det er en vanskelig vurdering, og skjønnen forutsetter kunnskap om hvorledes denne rettslige standarden har vært tolket i EØS-retten. Det kan vanskelig kreves at den enkelte kommune innehar kompetanse til å vite hvilke vurderingstema som ligger bak standarden.

For å vurdere om en ordning faktisk vil være egnet, må det utføres grundige transportøkonomiske analyser. Hva gjelder vilkåret om nødvendighet, er hovedspørsmålet om det ikke er noen kvalitativt alternative tiltak som vil gi tilsvarende effekt. Begge de overnevnte vurderinger krever stor grad av utredning og analyse, noe som vil innebære store

ressurser for kommunene. I og med at lovhjemmelen er knyttet opp mot så pass skjønnsmessige og vanskelige kriterier, vil det lett kunne skapes usikkerhet med hensyn til om en forskrift har nødvendig hjemmel.

## 2.7 Forbud mot å refundere betalt parkeringsavgift

Lovforslagets § 5 om forbud mot å refundere betalt parkeringsavgift har fått en for generell utforming. Etter ordlyden synes den å omfatte all parkeringsavgift, enten det gjelder pålagt parkeringsavgift eller avgift som tilbyder selv har valgt å innkreve. Det bør presiseres at forbudet ikke gjelder avgift utover det som måtte være pålagt.

## 2.8 Tvangsmulkt

Lovforslagets § 7 fjerde ledd tredje punktum gir grunnlag for at tvangsmulkt i særlige tilfelle kan fastsettes på forhånd. Formålet med tvangsmulkt er å få tilbydere til å rette seg etter vedtaket. Det skal altså ikke ha pønål karakter. Ansvar er objektivt uten hensyn til skyld i overtredelsen. Da er det lite hensiktsmessig med en bestemmelse som gir grunnlag for å **fastsette tvangsmulkt på forhånd. Bestemmelsen synes dessuten unødvendig all den stund det** i forslaget § 8 er gitt hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.

I § 7 femte ledd skal tvangsmulkt pålegges «den ansvarlige for overtredelse». Dette er selvsagt. Bestemmelsen burde i større grad presisere *hvem* som er «den ansvarlige».

## 2.9 Overtredelsesgebyr

Forslagets § 8 gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Dette skal også kunne ilegges helt uten hensyn til skyld. I høringsnotatet er det riktignok uttalt at dette ikke anses som straff. Samtidig må det legges til grunn at dette gebyret, som tilsvarende gebyrer i spesiallovgivningen, har en pønål karakter. Vi kan ikke se at det er tilstrekkelig å begrunne et objektivt ansvar her alene ut fra at kommunen skal slippe å sannsynliggjøre at det foreligger nødvendig skyld.

## 2.10 Vil ramme sentrumsutviklingen

Lovforslaget tar ikke hensyn til andre viktige næringsmessige faktorer som blir påvirket dersom lovforslaget blir stående og loven praktisert. Forslaget vil med all sannsynlighet føre til færre butikker på gatenivå i sentrum av Oslo. Ved en innføring og praktisering av forslaget, vil samarbeidet mellom privat og offentlig virksomhet knyttet til fremtidens byer for gode parkeringsløsninger med mål om å skape godt bymiljø, være truet. Tendensen over hele Norge har vært relativt lik når det gjelder nedgangen i sentrumshandelen. Stort sett alle byer i Norge har vært rammet av at butikker i sentrum har vært nedlagt. Mange sentrumsområder er lagt øde, og en ordning som stimulerer til lavere omsetning i sentrumskjernen vil møte stor politisk motstand lokalt. I mange byer og tettsteder i Norge ser lokalpolitikere med bekymring på denne utviklingen. Det er satt i gang en rekke tiltak over hele landet for å bringe kundene tilbake til sentrum. I Oslo forfaller verneverdige bygg fordi de ikke kan revitaliseres til moderne handelsbruk. Ofte er det slik at det som er bra for ett område er dårlig for ett annet. Alle i utgangspunktet for et bedre miljø, men en innføring av et slikt tiltak vil berøre kunder og næringsdrivende som driver sentrumshandel. Spørsmålet vil da være om dette tiltaket (lovforslaget) er det best egnede til å redusere miljøfarlig utslipp med tanke på de konsekvensene dette kan få for å skape gode og vitale sentrumsområder. Det er rimelig å anta at arbeidsreiser vil rammes sterkest av innføringen av lovforslaget. Det finnes ingen

dokumentasjon på hvor stor andel av de som bruker bil til arbeid i bykjerner som handler i sentrum også.

### 2.11 Økt energiforbruk?

Forslaget vil kunne medføre til økt energiforbruk (fossilt og fornybar energi) totalt. En stor andel av arbeidsreiser er også handelsreiser, spesielt fra jobb.

I de virkeområder hvor man ønsker å bruke loven, vil man kanskje begrense arbeidsreisen, mens selve handelsreisende kanskje økes. Man kan tenke seg følgende scenario: De som før kjørte til jobb vil benytte seg av kollektivtransport og må heller hente bilen for å foreta sine hverdagsinnkjøp. Der man før bare brukte bil, bruker man nå både bil og f.eks. tog. Det er i liten grad kartlagt hvor langt den enkelte forbruker vil kjøre for å foreta sine handelskjøp ved innføringen av «parkeringsloven». Selv om den totale kjørelengden blir mindre, kan det være slik at det totale energiforbruket øker.

Den såkalte «svenskehandelen» som er økende (jfr. SSB 2. kvartalsrapport grensehandel hvor antall dagsreiser økte med 4 % i kvartalet til 6,7 millioner reiser i perioden) og spiller inn på avgifts- og kostnadssystemet, kan bidra til økt CO<sub>2</sub> og Nitrogendioksid. Grensehandelen har en stor majoritet av handelsreiser fra sentrale Østlandsområdet. Ser man denne økningen i sammenheng med økt importavgift og norske avgifter på blomster, ost, tobakk og alkohol etc., vil dette bidra til en kraftig økning av handelsreiser over grensen - som i hovedsak er bilbasert. Grensehandelen tilsvarer to ganger Oslo sentrums totalomsetning på ca. 7 milliarder, ifølge Institutt for Bransjeanalyser. En økning på antall handelsreiser til Sverige på ca. 6 %, hvilket ikke er usannsynlig, vil kunne representere tre ganger så høye CO<sub>2</sub>-utslipp som en tilsvarende reduksjon av handelsreiser sentralt i Oslo. Dette regnestykket er godt innenfor grunnet at handlende med bil til Sverige kjører 3 til 8 ganger (lavt estimat) så langt som nærhandelene lokalt. Selv om man ikke handler like ofte ved «grensehandel» som ellers, er det sannsynlig at dagligvarehandelen likevel vil foregå med bil uansett om man innfører økt parkeringsavgift eller ikke.

Da kan det være relevant å stille spørsmålet om hvor miljøgevinsten blir? Da det i fremtiden også kan bli knapphet på fornybar energi, bør det foreligge ett energiregnskap.

### 2.12 Mangelfull dokumentasjon over tilsiktet effekt

Forslaget støtter seg på en norsk rapport (handlevaneundersøkelsen fra TØI 2005, og bruker et utdrag av denne for å begrunne sin holdning). Videre er det referert til noen undersøkelser, artikler og rapporter fra utenlandske case. Da disse casene i liten grad har blitt sammenlignet ut fra demografiske data og studier av fortetning av befolkning, er utredning og tolkning av effekten av forslaget for tynt og i liten grad faglig og saklig begrunnet. Innføring av en slik lov må ha et sterkere dokumentasjonskrav ved en slik inngripen i privat råderett. De næringsmessige effektene for bransjen ved innføring av tiltaket, er i liten grad gransket. Ved all sannsynlighet vil en innføring av forslaget være konkurransevridende og medføre til at små handelsområder knyttet til bo- og nærmiljø dør ut. Områder hvor loven blir tatt i bruk, vil medføre til at alle bilbaserte sentre uten kollektivmuligheter vil dø ut, forutsatt at forslaget når

sin hensikt. For Oslo ligger disse stort sett i boområder. Det vil f.eks. i Oslo være lite sannsynlig at innføringen av tiltaket ikke vil ramme en enkeltstående butikker langs kollektivstrenger som ikke har stoppested i nærheten.

### **2.13 En lite solidarisk ordning**

Fra et forbrukerståsted er tiltaket lite solidarisk og vil først og fremst ramme de grupper som har dårligst økonomi. Erfaringer og undersøkelser viser at avgiftsordninger som begrenser bilbruk rammer først og fremst de med dårligst økonomi. *TØI 2005 den nasjonale reisevaneundersøkelsen* viser at andelen av de som bruker bil henger sammen med inntekt og hvor man bor. Undersøkelsen viser at det er lavest andel bilbrukere jo nærmere man kommer sentrum. Oslo har den laveste andelen i landet når det gjelder bilførere med 63 %, mens resten av landet 79 %. Rapporten sier også at jo høyere inntekt, desto høyere bilandel. Dette henger naturlig sammen med de ulike avgiftssystemene for bil. En tilleggsavgift på parkering vil derfor ramme de lavere inntektsgrupper.

For de høyest lønnede har innføring av økte avgifter på bilbruk hatt liten effekt. Graden av eierskap på biler som bruker miljøvennlig teknologi og som sannsynligvis ikke vil rammes av tiltaket er signifikant høyest blant de med høye inntekter.

### **2.14 Bilbruken er rasjonell**

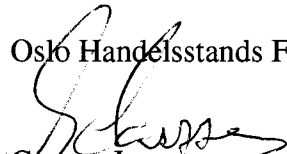
*TØI 2005 den nasjonale reisevaneundersøkelsen* viser også at Oslo er den kommunen i Norge som skiller seg ut ved lav bilbruk. Dette henger sammen med et godt kollektivtilbud og høy fortetning. Rapporten kan også indikere at de som bruker bil i denne regionen har mindre grad av valg enn andre regioner. Rapporten viser at den som bruker bilen mest er en godt voksen familiefar fra området rundt Oslo. Ser man på andelen i Oslo opp mot dette, kan dette forklares ut i fra kollektivtilbudet. Lavere kollektivtilbud gir høyere bruk av bil. Skal loven ha effekt må den jo tvinge denne delen til å velge andre løsninger enn bruk av bil. Med dårlig utviklet «Park and Ride»-systemer rundt Oslo, vil tidsbruken på bytte av bil, til buss, så trikk og bane ta for lang tid for den enkelte i forbindelse med arbeidsreise. Innkjøpsreiser utgjør bare 8,5 kilometer i snitt og utgjør bare 20 % av den totale reiselengden. Det er rimelig å anta at denne vil bli økende ved innføringen av parkeringsloven, da forbrukeren ønsker å benytte seg av «one shop one stop» til en rimelig kostnad. TØI rapporten sier at «halvparten av bilreiser kortere enn 1 kilometer er innkjøpsreiser. De fleste av disse forutsetter transport av varer, og en del av disse er på vei hjem fra et annet sted og vil derfor ikke være like lette å foreta til fots eller med sykkel. 64 % av handle- og servicereisene som er kortere en kilometer er innkjøp av dagligvarer. Rapporten konkluderer følgende *formålet med korte reiser side 25* «innkjøpsreiser og følge og omsorgsreiser er i seg selv vanskelig å overføre til ikke motoriserte transportmidler...». Dette bygger opp under OHFs argumentasjon om at lov om kommunalt pålegg om betalingsparkering i liten grad vil oppnå sin hensikt. Det kan utledes fra dette at man kjører lengre fordi man har innført dyre parkeringssatser i nærområdet, og man velger da å kjøre ut av dette avgiftsområdet for å handle dagligvarer og andre lite håndterbare forbruksvarer.

### 3. VÅR ANMODNING

**Oslo Handelsstands Forening ber Samferdselsdepartementet trekke forslaget til lov om pålegg om betalingsparkering (PARKERINGSLOVEN) tilbake.**

Med vennlig hilsen

Oslo Handelsstands Forening



Gunnar Larssen  
Adm. direktør



Lars Fredriksen  
Utviklingsjef