

6. SEPTEMBER 2010

LOVGRUNNLAG FOR KOMMUNAL PARKERINGSREGULERING AV AREALER SOM IKKE EIES ELLER DISPONERES AV KOMMUNENE

Rapport fra en arbeidsgruppe fra Samferdselsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet

1. Innledning

Med utgangspunkt i Nasjonal Transportplan 2010-2019 (NTP) har en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Samferdselsdepartementet vurdert hvilke juridiske virkemidler kommunene bør ha til å avgiftslegge parkeringsplasser som eies av andre enn kommunen.

Etter samråd med Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet ledes arbeidsgruppen av Samferdselsdepartementet.

Arbeidsgruppen viser til Nasjonal Transportplan 2010-2019 (NTP) s. 149 hvor det blant annet uttales: ” *I samråd med Samferdselsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet foretar derfor Miljøverndepartementet en juridisk vurdering for å tilpasse lovverket slik at kommuner i sin samordnede areal- og transportpolitikk etter egen vurdering skal kunne avgiftslegge eiere av eksisterende private parkeringsplasser. Den juridiske vurderingen omfatter både kommunenes adgang til å innføre et lokalt pålegg om at private parkeringsplasser skal være avgiftsbelagt, og kommunenes adgang til å innføre kommunale avgifter på private plasser. Et viktig skille mellom de to alternativene gjelder hvem som får avgiftsinntektene; i det første tilfellet tilfaller inntektene eieren av parkeringsplassene (for eksempel kjøpesenteret), i det andre tilfellet tilfaller inntektene kommunen.*”

Når det gjelder behandlingen av eksisterende gratis eller subsidiert parkering i tilknytning til arbeidsplasser, uttales på s. 148 og 149 i NTP at fordelene av å disponere en slik plass i prinsippet bør ”*skattlegges på samme måte som fordelene ved arbeidsgiverbetalt månedskort, avis, telefon eller andre arbeidsgiverbetalte naturalytelser («frynsegoder»)*”. På grunn av store praktiske problemer knyttet til beregningen av slik skattepliktig fordel legges det av Samferdselsdepartementet i NTP imidlertid til grunn at det som et alternativ til fordelsbeskatning, skal vurderes om kommunene bør gis hjemmel til å avgiftsbelegge parkering i tilknytning til arbeidsplasser.

2. Formål

Formålet med å innføre en ordning med kommunal regulering av etablerte parkeringsplasser bør etter arbeidsgruppens vurdering være å gi kommunene gode trafikkregulerende virkemidler for å bedre det lokale bymiljøet. Dette vil etter arbeidsgruppens vurdering styrke det lokale selvstyret ved å gi kommunene større handlingsrom til å kunne føre en effektiv og helhetlig parkeringspolitikk uavhengig av hvem som eier eller disponerer parkeringsarealene.

3. Bakgrunn

Bilbruk er hovedkilden til lokal luftforurensning og fører i tillegg til støy, redusert fremkommelighet for fotgjengere, syklistene og kollektivtransport, beslaglegger betydelige arealer og forringer det visuelle miljøet.

Begrensning av bilbruk er dermed etter arbeidsgruppens syn nødvendig for å bedre det lokale bymiljøet. Arbeidsgruppen finner i tråd med NTP at det bør ses nærmere på parkeringsregulering som del av en helhetlig virkemiddelbruk for å redusere bilbruken og dermed bedre bymiljøet i kommunene.

Kommunene har i dag effektive virkemidler for både å begrense antall kommunale parkeringsplasser og til å avgiftsbelegge bruk av kommunale parkeringsplasser. Videre kan kommunene gjennom arealplan etter plan- og bygningsloven begrense antall nye parkeringsplasser også for arealer som ikke eies av kommunen.

For arealer som i arealplan etter plan- og bygningsloven allerede er regulert til parkeringsformål, og som eies av andre enn kommunene, har imidlertid Miljøverndepartementet som ansvarlig departement for forvaltningen av plan- og bygningsloven, lagt til grunn at kommunene etter gjeldende plan- og bygningslov ikke har hjemmel til å avgiftsbelegge bruk av parkeringsplasser. For å regulere slike områder med sikte på å bedre det lokale bymiljøet, har det av Miljøverndepartementet vært lagt til grunn at kommunene i dag er nødt til enten å kjøpe arealene, erverve dem ved ekspropriasjon eller inngå frivillig avtale om regulering av arealene.

Arbeidsgruppens vurdering:

Forskjeller i kommunenes reguleringsadgang med utgangspunkt i hvem som eier parkeringsarealene, hindrer etter arbeidsgruppens syn en effektiv og helhetlig parkeringspolitikk i kommunene. Arbeidsgruppen finner at kommunene bør ha de samme parkeringsregulerende virkemidler uansett hvem som eier eller fester de aktuelle parkeringsarealene.

4. Kort om eksisterende forskning

Da det allerede er gjennomført flere utredninger og analyser av virkningene av parkeringsavgifter som trafikkregulerende virkemiddel, finner arbeidsgruppen ikke behov for at temaet utredes på nytt. En gjennomgang av tidligere arbeider tyder på at køprising i utgangspunktet er det mest effektive restriktive virkemiddelet overfor biltrafikken, særlig i byene med de største kapasitetsproblemene. Materialet viser videre at en målrettet parkeringsregulering kan være et godt alternativ til køprising, jfr. blant annet Econs rapport 23/99 *Mer marked i parkeringspolitikken*. Eksisterende forskning peker også på at private parkeringsplasser må omfattes dersom parkeringsregulering skal gi tilsvarende virkning som køprising.

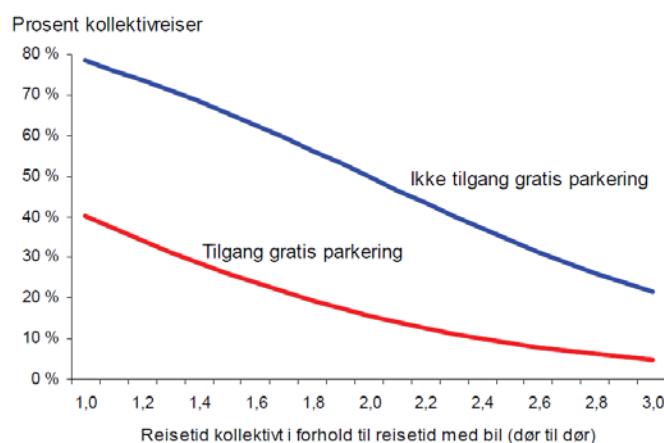
Mange utredninger tyder på at tilgang til parkeringsplasser og innføring av avgiftsparkering vil være egnet til å påvirke biltrafikken og dermed kunne bidra til å bedre det lokale bymiljøet. I større byområder vil parkeringspolitikk kunne være et av de mest sentrale virkemidlene for å redusere kø- og miljøproblemer i større byområder, jfr. blant annet rapport 584/2002 *Parkering som virkemiddel for å begrense biltrafikken* utarbeidet av Transportøkonomisk institutt. Styrkede muligheter for kommunene til å innføre parkeringsavgift og begrensninger av antall parkeringsplasser vil etter arbeidsgruppens syn derfor kunne være et godt alternativt trafikkregulerende virkemiddel.

Rapporten viser videre at behovet for å legge til rette for parkering varierer med arealbruken og tilgangen til alternative transporttilbud. I rapport fra Transportøkonomisk institutt 778/2005 *Parkeringspolitikk og parkeringstilbud i Follo-kommunene* påpekes videre at det er klare forskjeller blant kommunene når det gjelder behovet for å arbeide konkret med parkeringspolitikk og kommunenes bevissthet rundt utfordringer knyttet til arealbruk og tilgjengelighet. Parkeringspolitikk er videre et viktig virkemiddel for å oppnå bærekraftig utvikling for det lokale bymiljøet, jfr. blant annet rapport fra Transportøkonomisk institutt 615/2002 *Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling*.

Selv om innføring av parkeringsavgift og begrensning i antall tilgjengelige parkeringsplasser vil kunne være effektivt for å styrke det lokale bymiljøet, er dette et virkemiddel som ikke i særlig grad er utnyttet i kommunene, jfr. blant annet rapport fra Transportøkonomisk institutt 1061/1997 *Parkeringspolitikk i fire eksempelbyer Birmingham, Canterbury, København og Västerås*. Parkeringstiltakene i eksempelbyene er i følge rapporten bevisst benyttet som virkemiddel i tilknytning til en overordnet areal-, miljø- og transportpolitikk. I følge rapporten er det i Norge vanskelig å finne eksempler på en tilsvarende klart definert parkeringspolitikk som også settes inn i en større sammenheng.

Blant annet i rapport fra Transportøkonomisk institutt 615/2002 *Parkeringspolitikk og bærekraftig byutvikling* synliggjøres at en regional parkeringspolitikk er en forutsetning for at trafikkregulerende tiltak skal kunne få den tilsktede effekten. Interkommunalt samarbeid må i dag antas i liten grad å være benyttet i kommunenes parkeringspolitikk. Når det for eksempel gjelder Oslo-området, kan Hovedstadsutvalgets utredning *"Grenser til besvær"* fra 1997 nevnes. Her konkluderes det med at det i liten grad har vært gjort forsøk på å utforme en felles parkeringspolitikk. Det ble påpekt at det ikke eksisterer arenaer for å utforme en felles parkeringspolitikk som ledd i en helhetlig transportstrategi for området.

Sammenhengen mellom kollektivandel, parkeringstilgang og reisetid. Arbeids og tjenestereiser i Oslo.



TØI rapport 868/2006

Kilde: Arbeids- og tjenestereiser RVU2005, TØI rapport 868/2006

Basert på tallmateriale fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005 (RVU2005) har TØI analysert sammenhengen mellom valg av transportmiddel, parkeringstilgang og reisetid på arbeids- og tjenestereiser i Oslo. TØI fant en klar sammenheng mellom tilgangen på gratis parkering og valg

av transportmiddel, jf. figur over. Fravær av gratis parkering har to hovedeffekter. For det første er det flere som velger ikke å bruke bil. For det andre blir kollektivtilbudets konkurranseevne versus privatbilen mer robust selv om reisetiden for kollektivtransporten øker, jf. forskjellen i helningen på kurvene i figuren.

I forbindelse med evalueringen av Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk ble det også gjort beregninger av hvordan parkeringstilgang påvirker valg av transportmiddel, samt behovet for tilskudd til kollektivtransporten. Beregningene viser en klar sammenheng mellom bilbruk, kollektivandel og behovet for offentlige tilskudd for å finansiere et gitt kollektivtilbud. Det ble gjort et regneeksempel for å vise effekten i Oslo og Kristiansand dersom disse to byene skulle endret sin parkeringsdekning slik at den tilsvarte gjennomsnittet for de 6 byene som ble evaluert. I følge beregningen ville parkeringsdekningen i Oslo øke 230% og tilskuddsbehovet øke med om lag 200 mill. kr per år for å opprettholde et like godt kollektivtilbud, Kristiansand måtte halvere parkeringsdekningen og tilskuddsbehovet ville bli redusert med om lag 8 mill. kr per år, jf. tabellen under

Effekt av endret parkeringsdekning i Oslo og Kristiansand. Beregnet effekt av å endre parkeringsdekningen slik at den blir lik gjennomsnittet i de 6 norske byområdene.

	Endret parkeringsdekning	Kollektivt	Bil	Endret tilskuddsbehov (mill kr pr. år)
Oslo	230 %	-14.4 %	11.3 %	202.1
Kristiansand	-50 %	9.4 %	-6.0 %	-8.4

Kilde. Evaluering av Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. Norconsult, Urbanet, juni 2007 (s. 30)

Å utvide kommunenes adgang til å innføre parkeringsavgifter også for parkeringsarealer som ikke eies av kommunene, vil styrke kommunenes virkemidler i arbeidet med å bedre det lokale bymiljøet. Arbeidsgruppen mener en riktig utformet parkeringsregulering både kan være et alternativ til, og et supplement til rushtidsavgift.

5. Forholdet til arbeidet med ny felles parkeringsregulering

I tillegg til lovarbeidet som det legges opp til i dette notatet, har Samferdselsdepartementet satt i gang arbeidet med ny felles parkeringsregulering. Disse to prosjektene er klart adskilt. Målet med sistnevnte er en samlet regulering av drift og håndheving i tilknytning til alle allment tilgjengelige parkeringsplasser med vilkårsparkering, uansett hvem som eier eller fester grunnen og uansett om betalingsparkering er etablert etter offentlig pålegg eller på frivillig basis. Det legges imidlertid ikke opp til at felles parkeringsregulering skal gjelde parkering på lukket område som tilbys en nærmere angitt personkrets. Et typisk eksempel på parkeringsområder som dermed ikke omfattes av felles parkeringsregulering er lukkede parkeringsområder i tilknytning til arbeidsplasser hvor arbeidsgiver tilbyr de ansatte parkering, enten gratis eller mot betaling. Arbeidet med ny felles parkeringsregulering vil ikke direkte berøre kommunenes adgang til å innføre parkeringsregulering.

I forbindelse med felles parkeringsordning er regler om drift og håndheving begrunnet med hensynet til beskyttelse av bilistene som den antatt svakere part overfor parkeringsselskaper og grunneiere. Når det gjelder parkering på lukkede områder anses dette hensynet ikke som så fremtredende at slike parkeringsområder også bør omfattes av felles parkeringsordning. Arbeidsgruppen finner med samme begrunnelse at drift og håndheving av betalingsparkering på lukkede områder heller ikke bør reguleres i forbindelse med en eventuell ny lov i henhold til dette notatet.

6. Forholdet til gjeldende rett

Plan- og bygningsloven

I arealplaner etter plan- og bygningsloven fremgår blant annet hvilke arealer som er avsatt til parkering eller lovlig kan benyttes til parkering, jfr. plan- og bygningsloven §§ 11-7 nr. 2 og 11-9 nr. 5 for kommuneplanens arealdel og §§ 12-5 nr. 2 og 12-7 nr. 7 for reguleringsplan. Arealplaner etter plan- og bygningsloven danner utgangspunktet for hvilke arealer som kan omfattes av kommunal parkeringsregulering etter dette notatet.

Når det gjelder spørsmålet om kommunenes muligheter etter eksisterende plan- og bygningslov til å regulere eksisterende parkeringsarealer som ikke eies av kommunen, vises til Miljøverndepartementets vurdering av plan- og bygningsloven under kapittel 12.

Vegtrafikkloven og parkeringsforskriften

Med hjemmel i vegtrafikkloven § 8 er det i Forskrift 1. oktober 1993 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsavgift gitt regler om kommunenes adgang til å innføre avgiftsparkering på bestemte steder i kommunen. Kommunen har etter forskriften ikke adgang til å innføre avgiftsparkering på privat grunn uten samtykke fra eier av veien. Kommunal avgiftsparkering på riksvei eller fylkesvei krever samtykke fra regionveikontoret.

7. Hvilke parkeringsarealer omfattes av vurderingen?

Med utgangspunkt i Nasjonal Transportplan (NTP) 2010-2019 s. 149 har arbeidsgruppen latt den juridiske vurderingen omfatte eksisterende private parkeringsarealer av to typer: For det første omfatter vurderingen allment tilgjengelige parkeringsplasser, som for eksempel parkeringsanlegg i tettbygde områder og parkeringsanlegg i tilknytning til annen virksomhet som for eksempel kjøpesentre, kinoer, teatre og idrettsanlegg. For det andre omfatter vurderingen parkeringsplasser som tilbys en avgrenset personkrets. Det mest praktiske eksempelet er parkering i tilknytning til arbeidsplasser.

Videre har arbeidsgruppen av hensyn til helhetlig forvaltning og likebehandling av grunneierne anlagt den juridiske vurderingen noe bredere enn det legges opp til i NTP. For det første har arbeidsgruppen latt vurderingen omfatte ikke bare parkeringsarealer i privat eie, slik det legges opp til i NTP, men alle parkeringsarealer som eies av andre enn kommunen. Vurderingen omfatter dermed blant annet også parkeringsarealer som eies av staten. I tillegg har arbeidsgruppen i sin vurdering likestilt fester med grunneier.

Arbeidsgruppen har forutsatt at bare arealer som i arealplan etter plan- og bygningsloven enten er avsatt til parkeringsformål eller lovlig kan benyttes til parkeringsformål, skal inngå i vurderingen. Det forutsettes videre at vurderingen bare skal omfatte arealer som faktisk benyttes til parkeringsformål. Arbeidsgruppen forutsetter dermed også at grunneier eller fester ikke bør kunne pålegges å innføre betalingsparkering på et areal som står ubenyttet på vedtakstidspunktet. Dersom grunneier eller fester imidlertid tar et areal i bruk til parkeringsformål etter at kommunen har fattet vedtak om betalingsparkering for et nærmere angitt område hvor det aktuelle parkeringsarealet ligger, bør dette etter arbeidsgruppens syn imidlertid bare kunne gjøres innenfor de vilkårene som følger av kommunens vedtak om betalingsparkering.

Arbeidsgruppens begrunnelse for at ubenyttede parkeringsarealer ikke bør omfattes av en eventuell reguleringshjemmel, er at innføring av betalingsparkering i slike tilfeller etter arbeidsgruppens syn ikke innebærer noen miljøgevinst eller bedring av det lokale bymiljøet.

8. Nærmere om alternative modeller

I henhold til Nasjonal Transportplan (NTP) 2010-2019 side 149 skal det foretas ”en juridisk vurdering for å tilpasse lovverket slik at kommuner i sin samordnede areal- og transportpolitikk etter egen vurdering skal kunne avgiftslegge eiere av eksisterende private parkeringsplasser”. Vurderingen av aktuelle virkemidler skal i følge NTP være todelt. For det første skal vurderingen omfatte kommunenes adgang til å innføre et lokalt pålegg om at private parkeringsplasser skal være avgiftsbelagt. For det annet skal vurderingen omfatte kommunenes adgang til å innføre kommunale avgifter på private parkeringsplasser. I henhold til NTP er et viktig skille mellom de to alternativene at parkeringsinntektene i det første tilfellet tilfaller eieren av parkeringsplassene, mens inntektene i det andre tilfellet tilfaller kommunen.

Arbeidsgruppen har delt opp og systematisert de to alternativene som nevnes i NTP, til følgende fire alternativer:

1. Kommuntalt pålegg – inntekter og utgifter hos grunneier eller fester

Kommunene gis etter dette alternativet hjemmel til å pålegge eier eller fester av parkeringsarealer å innkreve parkeringsavgift. Inntektene tilfaller grunneier eller fester som også er ansvarlig for utgiftene til drift og håndheving.

Kommunene vil her kunne fastsette vilkår som avgiftens størrelse, begrensninger i antall parkeringsplasser som kan tilbys, begrensninger i parkeringstid og bestemmelser om hvilke tidspunkter og ukedager det skal kunne kreves parkeringsavgift. Arbeidsgruppen forutsetter at parkeringsavgiften og øvrige vilkår ikke er mer restriktive enn det som kreves for å oppnå den tilsiktede virkningen for det lokale bymiljøet. Videre forutsettes at begrensninger i antall parkeringsplasser i utgangspunktet bare benyttes dersom innføring av betalingsparkering eller begrensninger i parkeringstid ikke anses tilstrekkelig for å oppnå formålet, og bare benyttes dersom bestemmelser om antall parkeringsplasser ikke allerede er inntatt i arealplan etter plan- og bygningsloven.

Arbeidsgruppen har etter dette alternativet forutsatt at kommunene også bør kunne innføre begrensninger i parkeringstiden uten at det innføres betalingsparkering.

Arbeidsgruppens vurdering:

Etter arbeidsgruppens vurdering vil denne modellen kunne påvirke biltrafikken og dermed gi den tilsiktede virkning for det lokale bymiljøet.

Slik formålet med et eventuelt lovarbeid foreløpig er definert, jfr. kapittel 2, fremstår alternativet ikke som mer inngripende enn formålet tilsier.

2. Kommunal avgift rettet mot grunneier eller fester

Etter dette alternativet krever kommunen en avgift av grunneier eller fester for tilknytning av parkeringsarealer til kommunal vei etter mønster av ordningen med tilknytningsavgift for vann og kloakk, jfr. lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. Avgiftens størrelse vil kunne tenkes beregnet enten i forhold til antall parkeringsplasser eller som en andel av de parkeringsinntektene grunneier eller fester faktisk krever inn. Inntektene vil her kunne benyttes av kommunene til tiltak som bidrar til å bedre det lokale bymiljøet. Det blir etter dette alternativet opp til grunneiere eller festere selv å avgjøre om de vil dekke sine utgifter ved å kreve inn parkeringsavgift fra bilistene.

Arbeidsgruppens vurdering:

Selv om ordningen etter arbeidsgruppens vurdering er lett for kommunen å administrere, finner arbeidsgruppen at det ikke bør arbeides videre med dette alternativet fordi det ikke har noen direkte miljøeffekt, jfr. kapittel 9 nedenfor.

3. Kommunal avgift overfor bilistene - inntekter og utgifter hos kommunen

Kommunen gis etter dette alternativet hjemmel til å kreve parkeringsavgift av bilister som parkerer på arealer som ikke eies av kommunen, på samme måte som de i dag har adgang til å kreve avgift direkte av bilistene på parkeringsarealer som eies av kommunen. Inntektene tilfaller etter dette alternativet kommunen som også er ansvarlig for utgiftene til drift og håndheving. Kommunene vil her kunne fastsette vilkår som avgiftens størrelse, begrensninger i antall parkeringsplasser som kan tilbys, begrensninger i parkeringstid og bestemmelser om hvilke tidspunkter og ukedager det skal kreves parkeringsavgift.

Arbeidsgruppen forutsetter at parkeringsavgiften og øvrige vilkår ikke er mer restriktive enn det som kreves for å oppnå den tilsiktede virkning for det lokale bymiljøet. Videre forutsettes at begrensninger i antall parkeringsplasser i utgangspunktet bare benyttes dersom innføring av betalingsparkering eller maksimal parkeringstid ikke anses tilstrekkelig for å oppnå formålet, og bare benyttes dersom bestemmelser om antall parkeringsplasser ikke allerede er inntatt i arealplan etter plan- og bygningsloven.

Som under alternativ nr. 1 og 4 forutsetter arbeidsgruppen også her at kommunene også bør kunne innføre begrensninger i parkeringstiden uten at det innføres betalingsparkering.

Arbeidsgruppens vurdering:

Alternativet fremstår etter arbeidsgruppens vurdering som unødig inngripende overfor grunneiere og festere, uten at alternativet gir andre miljøvirkninger enn det som vil kunne oppnås etter

alternativ nr. 1 om kommunalt pålegg. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det ikke arbeides videre med dette alternativet. Se også kapittel 9 – 11.

4. Kommunalt pålegg kombinert med kommunal avgift overfor eier eller fester

I likhet med alternativ nr. 1 gis kommunene hjemmel til å pålegge grunneier eller fester å kreve inn parkeringsavgift. Det legges også her opp til at kommunene skal kunne fastsette vilkår i forbindelse med pålegget. Forskjellen i forhold til alternativ nr. 1 består i at grunneier eller fester også pålegges å betale tilknytningsavgift til kommunen. Avgiftens størrelse vil kunne tenkes beregnet enten i forhold til antall parkeringsplasser eller som en andel av de parkeringsinntektene grunneier eller fester faktisk krever inn. Kommunenes inntekter vil her kunne benyttes til tiltak som bidrar til å bedre det lokale bymiljøet.

Som under alternativ nr. 1 og 3 forutsetter arbeidsgruppen også her at kommunene også bør kunne innføre begrensninger i parkeringstiden uten at det innføres betalingsparkering eller kommunal avgift.

Arbeidsgruppens vurdering:

Etter arbeidsgruppens vurdering vil en slik kombinasjonsløsning ikke ha noen effekt i tilknytning til lovarbeidets formål, utover de virkningene som oppnås ved alternativ nr. 1 om kommunalt pålegg om innføring av parkeringsavgift. Mot dette alternativet taler også at denne løsningen etter arbeidsgruppens vurdering vil kunne være mer tyngende for grunneier eller fester enn lovarbeidets formål tilsier, jfr. kapittel 2 ovenfor. Se også kapittel 9 nedenfor.

9. Kort om virkninger og praktisering

Etter arbeidsgruppens vurdering vil både virkningene og utfordringene ved praktiseringen av en kommunal parkeringsregulering avhenge av hvilket av de fire alternativene i kapittel 8 som benyttes.

En ordning hvor grunneier eller fester pålegges å betale en avgift til kommunen, jfr. alternativ nr. 2 og 4 under kapittel 8, vil etter arbeidsgruppens vurdering ikke ha direkte virkning på det lokale bymiljøet. Miljøvirkningene avhenger her av at grunneierne ser seg tjent med å kreve inn parkeringsavgift for å dekke sine utgifter til kommunal tilknytningsavgift. I tilfeller hvor både parkeringsarealet og for eksempel en forretning eller et kjøpesenter på samme område eies eller festes av samme person eller selskap, vil grunneier eller fester ha gode muligheter til å dekke egne utgifter for eksempel gjennom prising av varer. Etter arbeidsgruppens vurdering er derfor dette alternativet lite egnet til å oppnå de tilsiktede virkningene for det lokale bymiljøet. Dette alternativet er imidlertid etter arbeidsgruppens syn det som er enklest å praktisere for kommunene.

Etter arbeidsgruppens vurdering vil innføring av betalingsparkering etter alternativ 1 og 4 under kapittel 8 ha direkte virkning for trafikken og det lokale bymiljøet. Det er imidlertid enkelte utfordringer knyttet til administrering av disse ordningene fordi næringsdrivende, uten tilstrekkelig regulering, vil kunne innføre ordninger hvor bilistene får kompensert sine parkeringsutgifter for eksempel ved at det gis rabatter ved kjøp av varer eller tjenester mot fremvisning av parkeringsbillett.

Dersom alternativ nr. 1 eller 4 velges, forutsetter dette etter arbeidsgruppens syn at det utarbeides bestemmelser som hindrer at bilistenes parkeringsutgifter refunderes. Det er i denne forbindelse også viktig at en ordning med betalingsparkering gjøres så brukervennlig som mulig for bilistene, og ikke gjøres mer tungvint enn det legges opp til i forbindelse med felles parkeringsordning. Virkningene og utfordringene ved praktiseringen av en kommunal parkeringsregulering vil også avhenge av hvilken parkeringspolitikk som føres i nærliggende kommuner. For å sikre best mulig effekt, bør kommunene innenfor funksjonelle regioner samarbeide om utforming av en felles parkeringspolitikk. Regionale planprosesser og interkommunalt plansamarbeid kan være hensiktsmessige rammer for kommunale parkeringsordninger på tvers av administrative grenser.

10. Forholdet til Grunnloven § 105

Grunnloven § 105 – generelt

I henhold til Grunnloven (Grl.) § 105 skal det ytes full erstatning dersom ”*Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug*”. Hvis det dermed skjer en avgivelse av eiendomsrett eller annen råderett fra grunneiers side og en tilsvarende tilegnelse fra det offentlige eller andre (ekspropriasjon), utløses krav om full erstatning for det offentlige. Hvis slik avståelse ikke skjer, er den store hovedregelen at rådighetsbegrensninger ikke utløser erstatningsansvar for det offentlige, jfr. Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) hvor det blant annet uttales: ”*Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det – for så vidt ingen avståelse blir krevd – skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens § 105*”. For rådighetsinngrep som ikke rammes direkte av ordlyden i § 105 (ekspropriasjon), må erstatningsspørsmålet etter Høyesteretts praksis bero på en helhetsvurdering hvor det er et grunnvilkår at inngrepet må være vesentlig sett i forhold til hele eiendommens utnyttingsmuligheter, jfr. blant annet Rt. 1989 s. 1339 (Biliåsen).

Når en offentlig regulering tar sikte på å forby en utnyttelse som i seg selv anses skadelig av hensyn til allmenne samfunnsinteresser, viser imidlertid blant annet Rt. 1973 s. 705 (Krokedal) at selv ikke det forhold at inngrepet overfor den enkelte fremstår som ”*meget vesentlig*” vil være tilstrekkelig til å utløse krav om erstatning. Videre vil det kunne ha betydning om en offentlig regulering må betraktes som individuell eller generell. I Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvann) som gjaldt fredningsvedtak etter naturvernloven, uttalte førstvoterende blant annet: ”*Det er spørsmål om områder som utpeker seg som verneverdige; det er ikke spørsmål om inngrep overfor en vilkårlig utvalgt gruppe grunneiere. De enkelte fredningsvedtak må ses som ledd i det offentliges samlede arbeid for å bevare verneverdig natur. Et betydelig antall fredninger er vedtatt, og det arbeides med fredningsplaner. Under disse forhold kan det ikke få noen nevneverdig betydning for erstatningsplikten om den enkelte fredning rammer et fåtall grunneiere.*”

Det vises videre til Rt. 2005 s. 469 (Elstad og Auremoen) hvor Høyesterett blant annet uttaler: ”*I den siste avgjørelsen fra Høyesterett om erstatning for rådighetsregulering, [Rt-2004-1092](#), er rettstilstanden i avsnitt 76 oppsummert med at det ikke er tilstrekkelig for erstatningsansvar at det dreier seg om et vesentlig inngrep. Inngrepet må ha en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering fremstår som sterkt urimelig om det skal tåles.*”

Rådighetsregulering av eierrådigheten til fast eiendom er noe den enkelte normalt må finne seg i uten å ha krav på erstatning, på samme måte som når staten regulerer tillatt atferd ved påbud og forbud på andre samfunnsområder. Offentlig regulering av fast eiendom ses således som utslag av den alminnelige lovgivningskompetansen som er tillagt Stortinget i Grunnloven § 75 bokstav a, på

linje med statens styring av samfunnsutviklingen ellers, jf. bl.a. [Rt-1970-67](#) (strandlovdommen) på side 72 flg.”

Det antas for øvrig at det i forbindelse med nye offentlige reguleringer noe lettere vil kunne tilkjennes erstatning for tapte investeringer enn for tap av fremtidige inntekter, jfr. Rt. 1994 s. 813.

I tillegg vises til tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 3. februar 2009. Uttalelsen gjaldt spørsmålet om det overfor private kan innføres en lovbestemt plikt til å legge særskilt til rette for parkering og betalingsfritak for visse grupper (forflytningshemmede og eventuelt brukere av el-biler) uten at det gis særskilt kompensasjon for dette. I tilknytning til Gr.l. § 105 uttalte lovavdelingen at ”*det her kun foreligger et mindre vesentlig inngrep som ikke utløser erstatningsplikt etter Grunnloven § 105*”. Lovavdelingens synspunkter gjør etter arbeidsgruppens syn seg også gjeldende for forholdet til § 105 i tilknytning til vurderingen av kommunal parkeringsregulering etter dette notatet.

De forskjellige reguleringsalternativene – forholdet til Grunnloven § 105

Alternativ nr. 1 (se kapittel 8): Et kommunalt vedtak som pålegger eier eller fester av parkeringsarealer å innføre betalingsparkering, innebærer en begrensning i eier eller festers rådighet over eiendommen uten at det skjer en tilsvarende overføring til det offentlige eller andre. Vedtaket rammes således ikke direkte av ordlyden i Grunnloven § 105. I henhold til Høyesteretts praksis må erstatningsspørsmålet dermed bero på en helhetsvurdering, jfr. punkt 9.1 ovenfor.

Dersom grunneier eller fester allerede driver betalingsparkering på det aktuelle området, vil et kommunalt vedtak om betalingsparkering i seg selv ikke innebære et vesentlig inngrep, slik at et erstatningsansvar for det offentlige allerede av den grunn er utelukket. Det samme må gjelde dersom vedtaket omfatter et parkeringsareal hvor det på vedtakstidspunktet tilbys gratis eller subsidiert parkering.

I forbindelse med et eventuelt kommunalt vedtak vil det etter arbeidsgruppens vurdering heller ikke være et vesentlig inngrep dersom det settes vilkår om avgiftssatser, begrensninger for maksimal parkeringstid eller hvilke tider eller ukedager som skal omfattes av betalingsordningen. Det samme må etter arbeidsgruppens syn gjelde dersom kommunen vedtar begrensninger for maksimal parkeringstid uten at det innføres betalingsparkering.

Arbeidsgruppen kan videre vanskelig se at generelle begrensninger for antall parkeringsplasser grunneier kan tilby, normalt vil kunne innebære et vesentlig inngrep. Unntaksvis skal man etter arbeidsgruppens syn imidlertid ikke se bort fra at begrensninger i antall parkeringsplasser må anses som vesentlige, dersom begrensningene gjelder en vesentlig andel av grunneier eller festers totale antall parkeringsplasser eller dersom begrensningene i vesentlig grad påvirker driften av grunneier eller festers øvrige virksomhet i tilknytning til arealet.

En eventuell kommunal parkeringsregulering vil være begrunnet i allmenne miljøinteresser. I tillegg vil det dreie seg om en helhetlig kommunal parkeringsregulering, selv om et kommunalt vedtak i et aktuelt tilfelle vil kunne tenkes bare å omfatte én enkelt eller et fåtall grunneiere eller festere. Arbeidsgruppen legger til grunn at inngrep etter alternativ nr. 1 vanskelig vil kunne anses som sterkt urimelig i henhold til normen som Høyesterett har fulgt blant annet i Rt. 2005 s. 469 (Elstad og Aurmoen). Det legges derfor til grunn at et kommunalt vedtak om betalingsparkering etter dette

alternativet ikke vil kunne medføre erstatningsansvar for det offentlige. Dette må etter arbeidsgruppens vurdering normalt også gjelde for et eventuelt kommunalt vilkår om begrensninger i antall parkeringsplasser. Eventuell erstatning med bakgrunn i kommunale vilkår om maksimalt antall parkeringsplasser vil etter arbeidsgruppens syn uansett måtte begrenses til å gjelde tapte investeringer. Kommunale vilkår om maksimal parkeringstid uten at det innføres betalingsparkering, vil etter arbeidsgruppens syn heller ikke kunne medføre erstatningsplikt for det offentlige.

Alternativ 2 (se kapittel 8): Innføring av en kommunal avgift overfor grunneier eller fester kan etter arbeidsgruppens vurdering hverken anses som ekspropriasjon eller rådighetsbegrensning. Det vil være utelukket at en kommunal avgift overfor grunneier eller fester vil kunne medføre erstatningsansvar for det offentlige.

Arbeidsgruppen finner imidlertid at effekten for det lokale bymiljøet og allmenne miljøinteresser ikke er god nok til at det bør arbeides videre med alternativ 2. Se kapittel 8 og 9.

Alternativ 3 (se kapittel 8):

Et alternativ hvor kommunen gis hjemmel til å kreve parkeringsavgift direkte av bilistene utgjør etter arbeidsgruppens syn et ganske stort inngrep i grunneier eller festers rådighet over de aktuelle parkeringsarealene. Inngrepet vil imidlertid etter arbeidsgruppens syn normalt ikke være av en art som medfører erstatningsansvar for det offentlige, jfr. normen som legges til grunn i Rt. 2005 s. 469 (Elstad og Auremoen).

På bakgrunn av ovennevnte finner arbeidsgruppen likevel at det utgjør et lite forholdsmessig virkemiddel med tanke på å oppnå de allmenne miljøhensyn lovarbeidet skal ivareta. Videre legger arbeidsgruppen til grunn at dette alternativet ikke har virkninger for det lokale bymiljøet i kommunene, utover de virkningene som kan oppnås ved alternativ nr. 1. Arbeidsgruppen finner derfor at det ikke bør arbeides videre med dette alternativet. Se også kapittel 8 og 9.

Alternativ 4 (se kapittel 8): Selv om et kommunalt pålegg om betalingsparkering kombineres med en kommunal avgift overfor grunneier eller fester, vil vurderingen av reguleringen i forhold til Grl. § 105 være den samme som under alternativ 1.

Da alternativet er mer tyngende for grunneier eller fester enn alternativ 1, uten at det etter arbeidsgruppens syn innebærer noen økt miljøgevinst, finner gruppen at det ikke bør arbeides videre med alternativ 4. Se også kapittel 8 og 9.

11. Forholdet til Grunnloven § 97

Grunnloven § 97 lyder: *”Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft.”* Bestemmelsen forbyr at det gis lover som knytter ufordelaktige rettsvirkninger til handlinger eller begivenheter som er inntruffet før loven er vedtatt. Slike forhold omtales gjerne som *”egentlig tilbakevirkning”*.

Da de fire alternative kommunale reguleringsformene (jfr. kapittel 8) knytter restriksjoner eller avgifter til fremtidig utnyttelse av parkeringsarealer, vil det ikke i noen av tilfellene kunne dreie seg om såkalt *”egentlig tilbakevirkning”*.

I tillegg til den "egentlige" tilbakevirkningen vil Grl. § 97 etter Høyesteretts praksis i visse tilfeller kunne beskytte etablerte rettsforhold mot inngrep selv om inngrepet ikke er knyttet til eldre begivenheter. Slik "uegentlig tilbakevirkning" vil kunne tenkes å oppstå hvis loven medfører begrensninger i tidligere inngåtte avtaler mellom grunneier eller fester og noen som står for drift av parkeringsplassen. Det skal i forbindelse med regulering av økonomiske rettigheter etter Høyesteretts praksis svært mye til for at § 97 skal kunne få betydning for Stortingets lovgivende myndighet etter Grl. §§ 49 og 75 a. Dette gjelder særlig dersom reguleringen er motivert ut fra allmenne samfunnshensyn som for eksempel allmenne miljøhensyn som her. Ingen av de skisserte alternativene under kapittel 8 vil etter arbeidsgruppens vurdering kunne gripe inn i tidligere inngåtte kontrakter på en slik måte at man med rimelighet kan tale om tilbakevirkning eller at tilbakevirkningen fremstår som klart urimelig eller urettferdig, jfr. Rt. 1996 s. 1415 (Borten-saken).

For offentlige rådighetsbegrensninger over fast eiendom må det også legges til grunn at Grl. § 97 ikke gir noe sterkere vern enn det som følger av Grl. § 105. Det vises for øvrig til de momentene som fremgår av kapittel 10 om forholdet til Grl. § 105.

I tillegg vises til tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 3. februar 2009. Uttalelsen gjaldt spørsmålet om det overfor private kan innføres en lovbestemt plikt til å legge særskilt til rette for parkering og betalingsfritak for visse grupper (forflytningshemmede og eventuelt brukere av el-biler) uten at det gis særskilt kompensasjon for dette. I tilknytning til Grl. § 97 uttalte lovavdelingen at de ikke kunne se at *"det skulle oppstå noen problemer etter Grunnloven § 97"* siden *"den nye reguleringen kun nokså indirekte berører kontraktene og at de reglene som direkte regulerer kontraktsforholdet (herunder for eksempel regler om oppsigelse, erstatning og avtalerevisjon) ikke endres"*. Lovavdelingens synspunkter gjør etter arbeidsgruppens syn seg også gjeldende for forholdet til § 97 i tilknytning til vurderingen av kommunal parkeringsregulering etter dette notatet.

Arbeidsgruppens vurdering:

Arbeidsgruppen legger til grunn at ingen av alternativene i kapittel 8 vil kunne rammes av Grl. § 97.

12. Kort om forholdet til folkeretten og EØS-avtalen

EØS-avtalen

De fire alternative reguleringsformene som omtalt under kapittel 8 forutsetter at det innføres særlige reguleringer i bestemte områder eller soner uten hensyn til hvem som eier eller fester grunnen, og uten hensyn til hvem som driver parkeringsvirksomheten eller annen tilknyttet virksomhet. Ingen av de alternative reguleringsformene gjelder forhold som berører det indre marked. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at EØS-avtalen ikke berøres.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1

For de tilfellene som er behandlet i notatet legger arbeidsgruppen til grunn at EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 ikke gir noe sterkere krav på erstatning enn det som følger av Grl. § 105. Det vises for øvrig til behandlingen av § 105 ovenfor under kapittel 10.

Arbeidsgruppens vurdering

Ingen av de alternative reguleringsformene vil etter arbeidsgruppens vurdering være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

13. Vurdering av aktuelt hjemmelsgrunnlag

For å styrke kommunenes muligheter til å gjennomføre en helhetlig parkeringsregulering har arbeidsgruppen vurdert flere mulige lovtekniske løsninger. Det har både vært drøftet om det bør utarbeides en ny lov og om det bør gjennomføres endringer i eksisterende lover.

På bakgrunn av de alternative reguleringsformenenes forholdsvis inngripende karakter, jfr. kapittel 8-12, har arbeidsgruppen lagt vekt på at nye regler i størst mulig grad bør gis i formell lov, og at regulering gjennom forskrift i hovedsak bør begrenses til eventuelle kommunale forskrifter i forbindelse med gjennomføring av aktuelle reguleringer.

Vurderingene nedenfor er foretatt av det departementet som forvalter den enkelte lov eller forskrift:

Endringer i plan- og bygningsloven vurdert av Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet legger til grunn at adgangen til å gi planbestemmelser om parkering i plan- og bygningsloven, jfr. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 7, i dag ikke gir hjemmel for avgiftsbelegging av parkeringsplasser. Fordi lovarbeidet i tillegg til å gjelde arealutnyttelse, også har et sterkt element av avgiftsregulering, finner Miljøverndepartementet videre at et eventuelt lovprosjekt vanskelig lar seg forene med plan- og bygningslovens formål og system. Miljøverndepartementet finner derfor at et eventuelt lovprosjekt ikke bør gjennomføres ved endring av plan- og bygningsloven.

Endringer i lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter vurdert av Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har lagt til grunn at endringer i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter ikke er egnet til å gi kommunene hjemmel til å pålegge grunneier å innføre avgiftsparkering og heller ikke egnet til å gi kommunene hjemmel til selv å kreve inn parkeringsavgift fra bilistene. Videre peker Miljøverndepartementet på at begrunnelsen for et eventuelt lovarbeid er miljøhensyn, mens begrunnelsen for tilknytningsavgift for vann- og kloakk er å sikre finansiering av bygging og drift av anleggene. Miljøverndepartementet finner derfor at heller ikke en eventuell løsning hvor grunneier eller fester pålegges en avgift overfor kommunen, bør gjennomføres ved å endre denne loven.

Endring av parkeringsforskriften med hjemmel i eksisterende vegtrafikklov vurdert av Samferdselsdepartementet

Etter Samferdselsdepartementets vurdering gir ingen bestemmelser i vegtrafikkloven direkte hjemmel til å endre parkeringsforskriften for å gjennomføre de reguleringene som drøftes i dette notatet. I Ot.prp. nr. 61 (1989-1990) til endringer i vegtrafikkloven § 8, hvor det ble åpnet for bruk av privat vei til offentlig avgiftsparkering, var det ikke i det hele tatt vurdert å gi kommunene adgang til å kunne pålegge innføring av avgiftsparkering på privat vei.

Samferdselsdepartementet finner at endring av parkeringsforskriften uten endring av vegtrafikkloven ikke vil kunne gi det nødvendige lovgrunnlaget. Samferdselsdepartementet deler på dette punktet ikke de synspunkter og den forståelse av vegtrafikkloven som det ble redegjort for i rapport fra advokat Skaaraas oversendt Miljøverndepartementet 28. april 2008.

Endring av vegtrafikkloven vurdert av Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet finner at det vil bryte med vegtrafikklovens formål og system dersom loven endres til også å gjelde kommunal arealdisponering og trafikkregulerende tiltak med bakgrunn i miljøhensyn. Særlig vil bestemmelser om regulering av prisnivå for avgiftsparkering harmonere dårlig med vegtrafikklovens formål. Det vil etter Samferdselsdepartementets syn videre

bryte med lovens system og formål dersom vegtrafikkloven endres for å gi hjemmel til innføring av rådighetsbegrensninger som til dels er langt mer inngripende enn de begrensninger vegtrafikkloven i dag inneholder. Samferdselsdepartementet finner derfor at det ikke bør arbeides videre med endringer i vegtrafikkloven i forbindelse med et eventuelt lovprosjekt.

Egen lov – arbeidsgruppens vurdering

På bakgrunn av de enkelte departementenes vurderinger ovenfor bør det etter gruppens syn arbeides videre med sikte på å utarbeide en egen lov.

14. Vedtakets form

Avhengig av hvilken av de alternative reguleringsordningene som eventuelt velges, vil forskjellige hensyn til prosess og rettssikkerhet kunne gjøre seg gjeldende. Dette vil kunne få betydning for vurderingen av om eventuelle kommunale pålegg bør gis i form av lokal forskrift, enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller planvedtak etter plan- og bygningsloven. Spørsmålet om hvilken klageadgang som bør være knyttet til forskjellige typer vedtak står sentralt i denne vurderingen.

Planvedtak etter plan- og bygningsloven

Som omtalt ovenfor i kapittel 13 har Miljøverndepartementet, lagt til grunn at plan- og bygningsloven ikke gir hjemmel til å innføre betalingsparkering. Da de aktuelle reguleringsordningene inneholder et betydelig element av avgiftsregulering, finner Miljøverndepartementet, jfr. kapittel 13, videre at en eventuell ny lovgivning heller ikke bør gjennomføres ved endring av plan- og bygningsloven. Arbeidsgruppen finner derfor heller ikke at vedtak etter en eventuell ny lov bør fattes etter plan- og bygningslovens regler om planvedtak.

Lokal forskrift

Kommunale pålegg om å innføre betalingsparkering, herunder fastsettelse av avgiftssatser og bestemmelser om maksimal parkeringstid og tidspunkter for betalingsparkering, er vedtak av mer generell karakter og vil typisk gjelde for bestemte soner uavhengig av eiendomsgrenser og rådighet over parkeringsarealene. Etter arbeidsgruppens syn vil det her vanskelig kunne tenkes at særegne forhold ved den enkelte eiendom kan gi grunnlag for å innføre forskjellige vilkår for den enkelte grunneier eller fester. Etter arbeidsgruppens vurdering bør derfor, særlig av hensyn til likebehandling, slike bestemmelser gis av kommunen i lokal forskrift.

Enkeltvedtak

For vedtak som retter seg direkte mot én enkelt grunneier eller fester og er tilpasset de spesifikke forholdene på dennes eiendom, tilsier etter arbeidsgruppens vurdering, forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper at vedtak bør fattes i form av enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Enkeltvedtak vil i første rekke være aktuelt i tilknytning til eventuelle kommunale vilkår om begrensninger i antall parkeringsplasser, først og fremst fordi antall parkeringsplasser normalt vil variere mellom de forskjellige eiendommene.

Særlig om kommunale avgifter overfor grunneier eller fester

Kommunale bestemmelser om avgifter overfor grunneier eller fester kommer etter arbeidsgruppens vurdering i en mellomstilling. Bestemmelser om avgiftssatser og avgiftsberegning har generell karakter og gjelder alle eiendommer innenfor et nærmere angitt område. Slike bestemmelser bør etter arbeidsgruppens syn gis av kommunen i form av lokal forskrift. Imidlertid tilsier forvaltningslovens regler at kommunale pålegg om betaling for den enkelte vedtas i form av

enkeltvedtak etter forvaltningsloven, hvor det blant annet fremgår hvordan den aktuelle avgiften er beregnet.

Særlig om kommunalt pålegg om innføring av betalingsparkering

Kommunale bestemmelser om avgifter overfor bilistene kommer etter arbeidsgruppens vurdering til en viss grad i en lignende mellomstilling som kommunale avgifter overfor grunneier eller fester som omtalt i avsnittet ovenfor. Generelle regler om hvilke områder som skal omfattes av kommunale parkeringsavgifter og hvilke parkeringsvilkår som skal gjelde, bør etter arbeidsgruppens syn gis ved kommunal forskrift.

Det bør imidlertid etter arbeidsgruppens syn vurderes om det bør legges opp til at kommunene i tillegg fatter enkeltvedtak overfor den enkelte grunneier eller fester som blant annet inneholder opplysninger om hvilke parkeringsplasser som omfattes av avgiftsordningen og eventuelle bestemmelser om at nærmere angitte parkeringsplasser ikke kan tilbys allmennheten.

Forholdet til EØS-avtalen og folkerettslige forpliktelser

I forbindelse med spørsmålet om vedtakets form legger arbeidsgruppen til grunn at EØS-avtalen ikke berøres og at Norges folkerettslige forpliktelser for øvrig ikke innebærer skranker utover det som følger av forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

15. Lovens hovedelementer

Arbeidsgruppen finner at en eventuell ny lov bør inneholde følgende hovedelementer:

Lovens formål

Lovens formål bør etter arbeidsgruppens syn være å gi kommunene et effektivt virkemiddel til å regulere trafikken ut fra hensyn til det lokale bymiljøet. Loven bør videre bidra til å oppnå en helhetlig kommunal trafikkregulering med sonevise inndelinger. Det bør i paragrafmerknadene nevnes at økonomiske hensyn ikke er en del av lovens formål.

Virkeområde

Loven bør gjelde både allment tilgjengelige parkeringsplasser og parkeringsplasser som tilbys en avgrenset personkrets. Parkering i tilknytning til boliger bør unntas fra lovens virkeområde. Loven bør bare gjelde arealer som faktisk benyttes til parkeringsformål og som i arealplan etter plan- og bygningsloven enten er avsatt til parkering eller lovlig kan benyttes til parkering. Loven bør rette seg mot grunneiere og festere.

Loven bør etter arbeidsgruppens syn ikke gjelde for Svalbard og biland, både fordi disse områdene har en annerledes administrativ organisasjon og fordi det her heller ikke eksisterer biltrafikk av et omfang som gjør det naturlig at områdene omfattes.

Hjemmel for kommunale vedtak

Det må etter arbeidsgruppens vurdering utarbeides en bestemmelse som gir kommunene hjemmel til å gjennomføre parkeringsregulering også for parkeringsarealer som ikke eies eller disponeres av kommunene. I en slik bestemmelse bør det fremgå om vedtak skal fattes som enkeltvedtak eller lokal forskrift. Det vil kunne tenkes at loven bør inneholde både en hjemmel for kommunale enkeltvedtak og en hjemmel for lokale forskrifter, jfr. kapittel 14 ovenfor.

Materielle vilkår

Et grunnvilkår for at kommunene skal kunne ta i bruk en eventuell hjemmel om parkeringsregulering, bør etter arbeidsgruppens vurdering være at biltrafikken i et nærmere angitt område bidrar til å forringe det lokale bymiljøet og at de aktuelle tiltakene vil kunne bedre det lokale bymiljøet. Lovens materielle vilkår vil måtte knyttes opp mot hver enkelt bestemmelse i den aktuelle parkeringsreguleringen. Det vil dermed være parkeringsarealets beliggenhet og nærmere angitte trafikale virkninger som avgjør hvilke vilkår et parkeringsareal skal være undergitt. En eventuell lov bør etter arbeidsgruppens vurdering ikke gi hjemmel til å innføre parkeringsregulering begrunnet i andre hensyn. Arbeidsgruppen finner at det i forarbeidene bør nevnes noen typiske eksempler på hensyn som ikke vil være relevante, som for eksempel kommunenes eventuelle ønsker om å oppnå konkurransefortrinn for kommunale aktører.

Prosessuelle vilkår

En eventuell lov bør regulere hvordan saker skal utredes hos kommunen før vedtak etter loven treffes. Det bør vurderes om det bør gis regler om kommunenes dokumentasjon av biltrafikkens virkninger og de antatte virkningene av de aktuelle tiltakene.

Forhåndsvarsel/høring

Det bør vurderes om det er behov for særlige regler i tillegg til de reglene som generelt gjelder for forhåndsvarsel og høring. En eventuell utarbeidelse av denne type regler avhenger blant annet av om kommunale vedtak skal fattes i form av enkeltvedtak eller lokal forskrift.

Interkommunalt samarbeid

Etter arbeidsgruppens vurdering bør det vurderes om loven bør inneholde regler for å tilrettelegge for interkommunalt samarbeid. Ofte benyttes parkeringsarealer ikke bare av kommunens innbyggere, men også innbyggerne i andre nærliggende kommuner. Dette gjelder for eksempel i forbindelse med store kjøpesentre hvor kundemassen i mange tilfeller strekker seg over flere kommuner. I forbindelse med en eventuell utarbeidelse av slike regler er det etter arbeidsgruppens syn naturlig å se hen til plan- og bygningslovens regler for interkommunalt plansamarbeid.

Særlig om private kompensasjonsordninger for parkeringsutgifter

Dersom alternativ nr. 1, 3 eller 4 om innføring av betalingsparkering velges, forutsetter dette etter arbeidsgruppens syn at det utarbeides bestemmelser som hindrer at bilistenes parkeringsutgifter refunderes, jfr. kapittel 9.

Klage

Hvilke klagebestemmelser en eventuell ny lov skal inneholde vil etter arbeidsgruppens vurdering måtte avhenge av om kommunenes parkeringsregulering etter loven vedtas i form av enkeltvedtak eller lokal forskrift, jfr. kapittel 14.

For eventuelle kommunale enkeltvedtak bør etter arbeidsgruppens vurdering

Samferdselsdepartementet, eventuelt Vegdirektoratet eller Statens Veivesen, være klagemyndighet. Dersom en eventuell ny lov legger klagemyndigheten til Samferdselsdepartementet, bør etter arbeidsgruppens vurdering klagemyndigheten delegeres til Vegdirektoratet eller Statens veivesen.

Fordeling av parkeringsinntekter og utgifter til tilrettelegging for betalingsparkering

Det bør legges opp til at inntektene tilfaller den som driver parkeringsordningen og at vedkommende også er ansvarlig for utgifter til drift.

Drift og håndheving

Arbeidsgruppen finner at det ikke er behov for egne regler om håndhevning og drift i tillegg til felles parkeringsordning, jfr. kapittel 5.

Kommunal kontroll av parkeringsarealer med betalingsparkering

Det bør etter arbeidsgruppens syn vurderes om en eventuell ny lov skal inneholde regler som sikrer kommunalt tilsyn med at eventuelle kommunale parkeringsreguleringer etterleves av grunneier eller fester.

Statlig kontroll av kommunene

Det bør også vurderes om staten bør gis hjemmel til å kontrollere hvordan kommunene forvalter ordningen. Dette er etter arbeidsgruppens vurdering viktig for å forhindre at kommunene tar utenforliggende hensyn, for eksempel for å gi kommunale aktører et konkurransefortrinn.

Det bør vurderes om slik myndighet eventuelt bør ligge hos Samferdselsdepartementet, som eventuelt vil kunne delegere den til for eksempel Vegdirektoratet eller Veivesenet, eller om slik myndighet bør legges direkte Vegdirektoratet eller Statens Veivesen.

Forskriftshjemmel

Det bør etter arbeidsgruppens syn vurderes hvilke forskriftshjemler en eventuell ny lov bør inneholde.

16. Økonomiske og administrative konsekvenser

En eventuell lov antas å føre til økt saksbehandlingsmengde for kommunene, avhengig av i hvilken grad nye lovhjemler benyttes. Det må antas at dette vil variere med befolkningstetthet i kommunen og behovet for trafikkregulerende tiltak. Drift og håndheving av betalingsparkering vil føre til utgifter og inntekter for grunneiere eller kommunene, avhengig av hvilke alternative reguleringsformer som velges.

Det legges til grunn at også Vegdirektoratet (eventuelt Statens Veivesen) vil få økt saksmengde i forbindelse med tilsyns- eller kontrolloppgaver, samt klagesaksbehandling etter loven.

17. Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides et forslag til ny lov som gir kommunene hjemmel til å pålegge at alle grunneiere eller festere innenfor et nærmere angitt område, med bakgrunn i hensynet til det lokale bymiljøet, innfører avgiftsparkering. Det anbefales videre at kommunene bør kunne fastsette nærmere vilkår for betalingsparkering som for eksempel avgiftens minste størrelse, begrensninger i antall parkeringsplasser, begrensninger i parkeringstid og bestemmelser om hvilke tidspunkter og ukedager det kan kreves parkeringsavgift.

Det anbefales at loven bare bør ha virkning for områder som faktisk benyttes til parkering.

Arbeidsgruppen anbefaler videre at kommunale parkeringspålegg i hovedsak gjennomføres av kommunene ved lokal forskrift som gjøres gjeldende for alle grunneiere eller festere av parkeringsarealer innenfor et nærmere angitt område. Bestemmelser som retter seg mot én

enkelt grunneier eller berører forhold som er spesifikke for én bestemt eiendom, bør etter arbeidsgruppens syn gis ved enkeltvedtak etter forvaltningsloven.
