

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

TBS ESR
05 672-94
660

Vår saksbehandler
Eirik Dale -

Vår dato
2006-09-29
Deres dato

Vår referanse
2006/02050-4/008
Deres ref
05/672

Ny felles parkeringsregulering - Høring av rapport

1. Rapport - høring

Det vises til rapporten "Ny felles parkeringsregulering ? En gjennomgang av offentlig og privat avgiftsparkering". Formålet med utredningen og rapporten er å legge grunnlag for ett felles regelsett for all parkering som tilbys allmennheten (dvs. felles regler for parkering på offentlig og privat areal).

Tilrådingene i rapporten vil – om de blir gjennomført - kreve omfattende endringer i dagens lov- og forskriftsbestemmelser. Dette fordi gjeldende regelverk kun regulerer offentlig avgiftsparkering, og ikke privat parkering som utøves etter alminnelige avtalerettslige prinsipper.

Avinor og datterselskapet Oslo Lufthavn AS (OSL) har interesser knyttet til nytt regelverk, og avgir med dette en felles uttalelse til høringen.

2. Parkering ved Avinors 46 lufthavner

Avinors virksomhet omfatter 46 lufthavner. Parkeringsvirksomheten ved de fleste lufthavnene drives i egen regi. På landets 6 største lufthavner (inkludert OSL) drives virksomheten på grunnlag av kjøp av tjenester fra privat parkeringsaktør.

Parkeringsvirksomhet anser Avinor er en naturlig og nødvendig aktivitet knyttet til eierskap og drift av lufthavner. Lufthavnene er sentrale infrastruktur-punkter innenfor samferdsel. Det er både nødvendig og forventet at Avinor legger til rette for gode og effektive parkeringsforhold for de reisende.

På landsbasis har Avinor et betydelig areal avsatt for parkeringsformål. Ved hovedflyplassen OSL er det 12000 parkeringsplasser i dag. I forbindelse med en pågående utbygging av parkeringshus vil antallet i løpet av 2007 komme opp i 14500. I tillegg kommer ca. 12000 parkeringsplasser ved landets øvrige lufthavner.

Inntektene fra parkeringsvirksomheten utgjør et verdifullt bidrag til konsernets samlede inntekter. For 2006 er det forventet en inntekt på mellom 400 - 450 MNOK. For å kunne levere de tjenester som forventes fra eier og samfunnet mht. drift av et samlet nett av lufthavner, er Avinor helt avhengig av inntekter utover luftfartsavgiftene. Markedets forventning om reduksjon av luftfartsavgiftene understreker ytterligere behovet for kommersielle inntekter.

I det vesentlige drives parkeringsvirksomheten i kraft av Avinors eiendomsrett til grunnen, og reguleres dermed av alminnelige avtalerettslige prinsipper. På endel mindre lufthavner er det imidlertid skiltet med offentlige skilt, og området for øvrig undergitt offentligrettslig regulering selv om grunnen er eid av Avinor. Det pågår et arbeid med sikte på omregulering av disse arealene, slik at det oppnås en enhetlig regulering av virksomheten på landsbasis.

For lufthavnene undergitt privat regulering er det avsatt parkeringsplasser for forflytningshemmede, med god adkomst til terminalene og med fire timers fri parkering. På de mindre lufthavnene som er undergitt offentligrettslig regulering (og offentlig skilting) kan denne gruppen parkere gratis uten tidsbegrensning ved fremvisning av offentlig parkeringstillatelse.

3. Generelle kommentarer til rapporten

Avinor ser positivt på at det gjøres en helhetlig gjennomgang av problemstillinger knyttet til parkering, og slutter seg prinsipielt til forslag som bidrar til å profesjonalisere bransjen og ellers legge til rette for oversiktlige ordninger og kundetilfredshet. Fra et forbrukersynspunkt er det ikke vanskelig å se at det er ønskelig med et felles regelverk for å oppnå en enhetlig skilting, håndheving, klagehåndtering etc., uavhengig om forbrukeren parkerer på offentlige eller private parkeringsplasser.

Flere av tilrådingene i rapporten vil imidlertid – om de blir gjennomført – få betydelige økonomiske og praktiske konsekvenser for eiere av parkeringsareal og anlegg (som Avinor). Derfor er det uheldig at eiersiden ikke er representert i arbeidsgruppen, som imidlertid er sterkt representert av ulike store og små brukergrupper.

Ett nytt regelverk må være basert på en forsvarlig avveining av alle berørte parter interesser knyttet til parkeringsvirksomhet. Enkelte av tilrådingene innebærer klare begrensninger i hvordan eier både fysisk og forretningsmessig kan disponere og utvikle eget areal, og vil også medføre ulike typer nye kostnader. Når disse tilrådingene i rapporten begrunnes med hensynet til forutsigbarhet for brukerne og rettighetene til forflytningshemmede, oppfatter Avinor avveiningen som noe ensidig.

Ellers er det Avinors oppfatning at enkelte av tilrådingene ikke er tilstrekkelig dokumentert mht. behov, ref. for eksempel forslaget om at 5 % av parkeringsplassene skal avsettes særskilt til gratis parkering for forflytningshemmede. Det samme gjelder effekten av enkelte tilrådingar ift. inntektstortfall.

I rapportens siste del om økonomiske og administrative konsekvenser, fremholdes at økte kostnader og inntektstortfall kompenseres med økte inntekter fra kontrollavgift. For Avinors del er dette utvilsomt en feilaktig vurdering, og det vises til pkt. 4 nedenfor vedrørende økonomiske konsekvenser av tilrådingene. For øvrig slår denne forutsetningen ikke til på parkeringsareal som er regulert med bom, og hvor betaling må skje ved utkjørsel.

Et eventuelt nytt felles regelverk tilrådes i rapporten å skulle gjelde for all parkering som på nærmere vilkår tilbys allmennheten (vilkårsparkering). Dette vil for eksempel omfatte parkering mot avgift og parkering for forflytningshemmede med særskilt tillatelse. Unntatt ny regulering vil bare være parkering fullt ut til egen bruk, uten noe tilbud om parkering for allmennheten på samme område. I praksis vil all parkeringsvirksomhet i Avinors regi være omfattet av et eventuelt nytt regelverk.

4. Tilrådingene i rapporten - konsekvenser for Avinor

Nedenfor kommenterer vi nærmere noen konsekvenser for Avinor knyttet til enkelte av tilrådingene i rapporten.

4.1 Parkering for forflytningshemmede

De mest omfattende konsekvensene for Avinor, både ift. arealutnyttelse og økonomi, gjelder tilrådingene om regulering av parkering for forflytningshemmede

Rapporten foreslår at 5 % av parkeringsplassene skal være reservert denne gruppen, og at de reserverte plassene skal økes i størrelse. Forflytningshemmede med offentlig parkeringstillatelse vil etter forslaget få rett til å parkere uten å betale avgift både på særskilt reservert plasser og på alle ordinære avgiftsbelagte plasser, på områder med så vel offentlig som privat regulering.

Avinor har i dag avsatt mellom 0,5 % - 2 % av parkeringsplassene til denne gruppen. Erfaringen er at de fleste forflytningshemmede dekker sine parkeringsbehov ved bruk av ordinære parkeringsplasser, og at det er rullestolbrukere og personer med store forflytningshemmelser som har behov for særskilt store parkeringsplasser.

Reservasjon av 5 % av totalt antall parkeringsplasser for forflytningshemmede er en stor økning for Avinor og vil beslaglegge meget store deler av de mest attraktive parkeringsarealene nærmest terminalbygningene. Avinor/OSL har i dag har ca. 24000 parkeringsplasser. Forslaget i rapporten innebærer at konsernet vil måtte sette av 1200 spesielt tilrettelagte p-plasser, tilsvarende arealet av 1560 ordinære parkeringsplasser.

For OSL vil dette alene utgjøre 600 spesielt tilrettelagte p-plasser og legge beslag på mellom 12000 og 16200 kvm. Ved ferdig utbygd parkeringshus i 2007 (2500 nye m²), vil det totale kravet være 725 tilrettelagte plasser. Dette vil også føre til en langt mindre effektiv bruk av arealene ved at de avsatte plassene kun kan benyttes av en målgruppe uavhengig av om de er ledige eller ikke.

Når det gjelder de økonomiske konsekvensene av dette forslaget, opereres det i rapporten med et inntektsbortfall på 7000 kroner i gjennomsnitt pr avsatt plass for forflytningshemmede. For Avinor er dette et alt for lavt beløp. Ordinære parkeringsplasser i/ved parkeringshus gir Avinor en inntekt på ca 50 000 kroner. En spesielt tilrettelagt parkeringsplass krever ca 30 % større areal.

Dersom en regner på de økonomiske konsekvensene av å reservere 1100 plasser, tilsvarende arealbehovet for 1430 ordinære parkeringsplasser, vil inntektsbortfallet for konsernet grovt anslått utgjøre ca 70 MNOK pr år (til fratrukk for dette går de plasser som i dag tilbyr til forflytningshemmede).

I rapporten anslås verdien av ny regulering for forflytningshemmede til å være 55 MNOK årlig i sin helhet. Gjennomgangen ovenfor viser at denne vurderingen ikke kan være riktig.

De samlede konsekvensene av 5 %-kravet tilsier at det må foreligge en grundig analyse og dokumentasjon for kravet dersom dette skal være aktuelt å ta inn i ny regulering. Per i dag kan vi ikke se at en slik dokumentasjon foreligger, og forslaget anses som urimelig. Uformelle tellinger på OSL over en to-ukers periode (for 20 plasser) viser at det er et snittbelegg på 48 %, og maxbelegg har vært 75 %. Det er gode holdepunkter for å si at det til enhver tid er ledige parkeringsplasser for forflytningshemmede med dagens antall plasser på OSL. Det er for øvrig ikke registrert henvendelser om at det er for lite antall plasser for denne gruppen på de øvrige lufthavnene.

På OSL vil det ellers i nytt parkeringshus bli investert i såkalt punktdeteksjon, som gir korrekt telling og opplysning om ledige plasser for forflytningshemmede. Så lenge tilgjengelige plasser garanteres av eier av parkeringshus, er dette en teknologi som tilsier at 5 %-kravet ikke bør innføres som et absolutt krav for alle anlegg.

Kostnadsøkning og inntekstbortfall knyttet til en eventuell innføring av 5 %-regelen forutsettes dekket av den enkelte grunneier. Slik Avinor har oppfattet det, ble imidlertid ordningen med avgiftsfritak for forflytningshemmede i sin tid innført som en praktisk tillempling for en gruppe som hadde problemer med å få betalt på betalingsautomater. Over tid har ordningen mer og mer fått karakter av en økonomisk støtteordning (i dag er de fleste parkeringsanlegg utformet slik at betaling kan gjøres fra bilførers plass).

Dersom myndighetene mener støtteordningene skal opprettholdes og utvides vesentlig ift. denne brukergruppen, synes det rimelig å løse dette på andre måter enn at Avinor og andre grunneiere til parkeringsareal skal ta hele det økonomiske ansvaret for nye myndighetskrav. Som eksempel kan nevnes:

- gjennom skattesystemet
- tilskuddsordninger
- Offentlig leie av parkeringsplasser hos grunneier/operatør

4.2 Fysisk avgrensning mellom reservert parkering og vilkårsparkering

Rapporten skisserer mulige begrensninger på felles bruk av områder til privat reservert parkering uten parkeringsbevis og vilkårsparkering. Det kan bli krav om at områder for privat parkering fysisk skal avgrenses fra områder for vilkårsparkering. Dette betyr at slik parkering ikke lenger kan tilrettelegges på felles område.

For Avinor betyr det en omlegging av parkeringsarealer, og sannsynligvis innebære at det totale parkeringsarealet må økes. I tillegg til at dette er kostnadsdrivende, vil det først og fremst være et praktisk problem ved enkelte lufthavner hvor tilgjengelige arealer ikke finnes i særlig utstrekning. Et slik fysisk skille vil også gjøre driften mindre effektiv, ved at sambruk mellom forskjellige brukergrupper ikke vil kunne finne sted.

4.3 Skilting på lufthavnene

Rapporten foreslår bruk av offentlige parkeringsskilt på privat grunn hvor det legges til rette for parkering for allmennheten. Det foreslås videre at skiltmyndigheten skal være Statens Vegvesen. Godkjenning av det enkelte parkeringsområde, også endringer på etablerte områder, skal skje av det lokale Statens Vegvesen.

Ordningen slik den her er beskrevet, vil kreve tid og ressurser for utarbeidelse og ajourhold av skiltplaner, og saksbehandlingstid hos Statens Vegvesen. Avinor frykter at dette vil medføre at det tar lenger tid å etablere parkeringsløsninger på eget areal, og gi mindre fleksibilitet mht. endringer og midlertidig utnyttelse av areal.

Avinors lufthavner er under stadig ombygging. Det stilles spørsmålsteget ved om saksbehandlingen vil være effektiv nok ift de behov Avinor vil ha i den forbindelse. En krevende og tidsmessig lang behandlingsprosess vil føre til relativt store inntektstap for Avinor.

Det er også grunn til å peke på den omfattende skilting som i dag er på lufthavnene vedrørende parkering, og de store kostnader som vil være forbundet med omlegging til offentlig skilting.

4.4 Øvrig trafikkregulering

Øvrig trafikkregulering (forbud mot stans og parkering, forbud mot og påbud om bestemt kjøring mv.) ligger utenfor arbeidsgruppens mandat og er ikke behandlet i rapporten.

Avinor anser imidlertid at det ikke er praktisk mulig å regulere vilkårsparkering uten at det også avklares hvordan forbud mot parkering og stans (og annen nødvendig trafikkregulering) skal skje. Bruk av offentlige skilt på arealer for vilkårsparkering vil utelukke private skilt for annen regulering.

Som grunneier vil Avinor kunne bli avhengig opp til tre ulike aktører ved regulering og håndheving: Kommunens forvaltning og/eller politiet for forbud mot stans og parkering (regulering innenfor enerettsområdet, vil etter skissert nytt regelverk ikke kunne håndteres av parkeringsetat som også driver avgiftsparkering) og offentlig parkeringsselskap (parkeringsetaten) eller privat parkeringsselskap for vilkårsparkering. I tillegg kommer Statens vegvesen som skiltmyndighet.

Avinor som grunneier er ikke tjent med ordninger som krever flere aktører på samme fysiske område (f eks område med areal for vilkårsparkering og parkeringsforbud). Dette vil skape uryddige forhold også overfor brukerne, hvis interesser ellers er særlig vektlagt.

Nytt regelverk som skissert vil ellers kunne føre til at det ikke blir praktisk mulig å kjøpe komplette parkeringstjenester fra private aktører for områder som også er undergitt annen regulering enn vilkårsparkering (blå P”).

Avinors erfaring viser at det med privat regulering og håndheving – med én aktør (P-selskap) - kan oppnås ryddige forhold, i mange tilfeller endog bedre enn på områder med offentlig regulering/håndheving. Avinor går derfor sterkt i mot at det fastsettes regelverk som i praksis gir kommuner og politiet enerett til regulering/håndheving på privat grunn der det også er behov for annen regulering enn vilkårsparkering.

Vi ber derfor om at nytt regelverk tilrettelegges slik at det fortsatt blir mulig å regulere vilkårsparkering, forbud mot parkering og stans og annen trafikkregulering på private områder ved bruk av én operatør. Av konkurransehensyn anser vi det også viktig at regelverket utformes slik at det fortsatt blir mulig å kjøpe komplette tjenester for områder med ulik regulering i et åpent marked.

4.5 Andre forhold

- Utvidet gratisparkering for forflytningshemmede:
Forslaget legger opp til at gratis parkeringstid standardiseres til 72 timer (3 døgn) på langtidsparkering og 24 timer (1 døgn) på korttidsparkering. Dette er en betydelig økning ift Avinors gjeldene regler på 4 timers gratis parkering
- Eget kort for bruk ved helautomatiserte bomanlegg:
Det foreslås at det utstedes et landsomfattende kort for bruk i parkeringsanleggene for forflytningshemmede. Dette vil muliggjøre parkering i anlegg som i dag er helautomatisert med bommer og betalingsautomater. Kostnadene til omprogrammering vil representere en utgift på kr. 10 000 pr p-anlegg.

Det er for øvrig grunn til å tro at antallet parkeringer ved lufthavnene vil øke ved en slik utvidelse av parkeringstilbudet til forflytningshemmede. Dette vil gi mange brukere en økonomisk grunn til heller å benytte bilen enn å bruke buss/flytog. Dette vil gjelde gruppen som i mindre grad er forflytningshemmet og benytter som vanlig personbil.

- Kontrollavgift:
I rapporten foreslås en harmoniseres av kontrollavgiftene. I dag ligger disse på mellom 300 kroner og 1000 kroner, med hovedtyngde på rundt 500 kroner. Ved å øke denne til f.eks 550,- mener arbeidsgruppen at det vil kompensere for reduserte inntekter ved å øke antall plasser for forflytningshemmede.

Det vises om dette til kommentarer under pkt. 3 ovenfor. For øvrig vil ikke kontrollavgiften ha noen særlig kompensierende virkning, da Avinors kontrollgebyr i dag er 500 kroner (alternativt 700,- ved brudd på f.eks feilparkering på plasser tilrettelagt for forflytningshemmede). Dessuten har for eksempel OSL en policy på at kontrollavgift kun gis i graverende tilfeller.

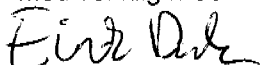
5. Avsluttende kommentarer

Kommentarene ovenfor er ikke uttømmende i forhold til alle de spørsmål Avinor ser en felles regulering for parkering på offentlig og privat grunn reiser. Det forutsettes at det blir god anledning ifb. med Samferdselsdepartementets etterfølgende arbeid med å fastsette et regelverk til å gi ytterligere innspill i denne saken.

Selv om det er mye positivt i det arbeid som er gjort og de løsninger som er foreslått i rapporten, er det fra Avinors side ønskelig at et nytt regelverk utformes med større vektlegging av de interesser eier av parkeringsareal- og anlegg har.

Avinor og OSL vil gjerne bidra til å belyse faktiske forhold og problemstillinger for Samferdselsdepartementet dersom dette er ønskelig ifb. med det videre arbeid.

Med vennlig hilsen



Eirik Dale
Konsernjurist