

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep

0030 OSLO

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK: TBS	S.BEH.: ESR
17 OKT. 2006	
S NR.: 05 / 672 - 110	
ARKIV: 660	AVSKREVER:

Deres ref.

Vår ref.
Sak nr: 06/1323-2
Saksbehandler: Sverre Åril
Dir.tlf: 45 49 00 58

Dato:
01.10.2006

Ny felles parkeringsregulering - høring av rapport

Jeg viser til brev av 13.06.2006 fra Samferdselsdepartementet.

Forbrukerombudet fører tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår er i samsvar med markedsføringsloven.

Tilsynet med avtalevilkår skjer på bakgrunn av markedsføringslovens § 9a. Etter denne bestemmelsen kan vilkår som nyttes eller tilsiktes nyttet i næringsvirksomhet overfor forbrukere forbys dersom de finnes urimelige overfor forbrukerne.

Forbrukerombudet har tidligere vært med på å fremforhandle felles standardvilkår for den private parkeringsbransjen.

Privat parkeringsvirksomhet er ikke særskilt lovregulert. Parkering på privat regulert område baseres på et avtalerettslig fundament, hvor den som parkerer sies å ha akseptert de standardvilkår som er presentert ham på parkeringsområdet. Utformingen av standardvilkår og praksisen blant private parkeringsaktører var tidligere svært varierende, og Forbrukerombudet mottok et stort antall klager på parkeringsselskap. Forbrukerombudet så derfor behovet for å utforme felles standardvilkår gjeldende for privat parkeringsvirksomhet.

Høsten 2002 innledet derfor Forbrukerombudet til forhandlinger med den private parkeringsbransjen, representert ved bransjeorganisasjonene NORpark og Parkinor, om utforming av felles standardvilkår. Forhandlingene resulterte i utarbeidelse av "Standardvilkår for privat parkeringshåndhevelse. Disse har blant annet alle medlemmer av bransjeorganisasjonen Parkinor forpliktet seg til å benytte. Parkinors medlemmer håndhever ca. 80% av alle private parkeringsplasser i Norge. I tilknytning til standardvilkårene ble også Parkeringsklagenemnda opprettet.

Forbrukerombudet har vært representert i arbeidsgruppen som har utarbeidet rapporten "Ny felles parkeringsregulering ? En gjennomgang av offentlig og privat avgiftsparkering". Jeg ønsker likevel å komme med noen kommentarer til innholdet i arbeidsgruppens vurderinger og tilrådninger. Jeg vil først og fremst knytte mine

merknader til de enkelte punktene i rapporten der det har vært dissens i arbeidsgruppen.

DEL III VURDERINGER OG TILRÅDNINGER

Kommentarer til 8.2 Tillatelsen

8.2.4 – Reaksjoner overfor aktører utenfor systemet.

Det har vært enighet i arbeidsgruppen om at tilsynsmyndigheten bør kunne reagere overfor parkeringsvirksomhet som drives utenfor det offentlig regulerte system.

Dette er viktig for å kunne sikre intensjonen bak en ordning der alle som tilbyr parkeringstjenester til allmennheten skal være omfattet.

Arbeidsgruppen har her gått inn for at tilsynsmyndigheten bør kunne gi pålegg om at nødvendig tillatelse må innhentes innen en gitt frist, og om at dersom pålegget ikke etterkommes, kunne ilegges tvangsmulkt.

Jeg finner grunn til å presisere at reaksjonsmuligheten ovenfor aktører som driver utenfor det offentlig regulerte system, bør komme klart frem.

Kommentarer til 8.3 Øvrige hovedelementer i ordningen.

8.3.3 – Betalingsordninger

Arbeidsgruppen gir i rapporten uttrykk for at hovedmålet bør være at det, på alle parkeringsområder, gis adgang til å betale både med kontanter og kort, og anledning til å betale både på for- og etterskudd.

Gruppen har likevel ikke funnet å kunne tilrå at det stilles krav til å tilby etterskuddsbetaling.

Jeg mener at man bør gå inn for en tvungen mulighet for etterskuddsbetaling.

Etterskuddsbetaling er hensiktsmessig da brukerne betaler for den faktiske tiden de benytter plassen. Man unngår at forbrukerne betaler for ekstra tid, kun for å gardere seg mot å bli ilagt kontrollavgift. Bruken av etterskuddsbetaling vil føre til at man får den mest rettferdige fordelingen av utgiftene ved virksomheten overfor forbrukerne.

Jeg mener også at de unntakene det i rapporten legges opp til fra en tvungen mulighet for etterskuddsbetaling, i tilstrekkelig grad vil løse de problemene som kan oppstå ved en slik ordning.

Arbeidsgruppen tar for det første til orde for innføringen av en overgangsordning. Dette vil redusere problemene med eventuelle kostnader parkeringsselskapene vil få med å måtte bygge om og skifte ut automater.

Det er også foreslått å åpne for unntak for tvungen for- eller etterskuddsbetaling der det finnes hensiktsmessig av praktiske eller kostnadmessige hensyn.

Eksempler på dette kan være der forskuddsbetaling på parkometer kan være hensiktsmessig på grunn av infrastrukturforhold, eller for lukkede bomsystemer der det vil kunne være praktisk å kun tilby etterskuddsbetaling.

På denne bakgrunn finner jeg at det som utgangspunkt bør kunne oppstilles et krav om å tilby etterskuddsbetaling i parkeringsvirksomhet.

Kommentarer til 8.6 Enkelte håndhevings spørsmål

8.6.1 – Av og pålessing forbudt

6.8.1.2 Vurdering for ordinære parkeringsplasser

For ordinære parkeringsplasser har arbeidsgruppen drøftet om det er grunn til å vurdere innskjerping av adgangen til å benytte ordinære parkeringsplasser til av- og pålessing. Arbeidsgruppen har kommet med en tilrådning om at det gjøres en nærmere vurdering av dette i arbeidet med nytt regelverk.

Etter dagens regler er av – og pålessing ikke regnet som parkering, jf. trafikreglenes §1. Jeg mener at man fortsatt bør ha adgang til slik av- og pålessing.

En fortsatt mulighet for av- og pålessing vil gi en fleksibilitet i bruken av parkeringsplasser som er hensiktsmessig fremfor at det settes av egne plasser til dette formålet.

En betalingsplikt for av- og pålessing vil være lite hensiktsmessig og er lite praktisk både for det rene praktiske formålet med av- og pålessing, men også ut fra trafikale hensyn.

Et eventuelt forbud mot av- og pålessing vil også kunne bli vanskelig å håndheve. Den alminnelige oppfatning og alle praktiske hensyn tilsier at man bør ha en slik adgang.

Når av- og pålessing ikke er å regne som parkering, gjelder dette kun for kortest mulig stans for dette formålet. Det vil dermed neppe føre til særlige inntektstap for parkeringsselskapene. Det er videre et klart behov for plasser som kan benyttes til av- og pålessing. Arbeidsgruppen er enige om at det ideelt sett bør tilrettelegges egne plasser eller soner der det er behov for av- eller pålessing, men etter min mening er det forhold som kan tale for at parkeringsselskapene ikke vil prioritere å sette av egne plasser til dette formålet.

Det er dermed hensiktsmessig at dagens ordning videreføres på dette punktet.

8.6.2 - Reaksjoner overfor brukere ved brudd på vilkårene for parkering

Arbeidsgruppen tilrår i rapporten at reaksjoner overfor brukere som ikke oppfyller vilkårene for parkering fastsettes i forskrift. Det har imidlertid i gruppen vært stor uenighet om størrelsen på kontrollavgiften.

Jeg er av den oppfatning at kontrollavgiftens funksjon bør være en normaltapperstatning, og at den derfor bør settes slik at den reflekterer et normaltapp for selskapet ved en feilparkering eller manglende betaling.

Det vil ved vurderingen av hvor stor en kontrollavgiften bør være, være naturlig å ta utgangspunkt i standardvilkårene for privat parkeringshåndhevelse og vektlegge de samme hensynene som lå bak utarbeidelsen av disse vilkårene.

Utgangspunktet da Forbrukerombudet fremforhandlet standardvilkårene for privat parkeringshåndhevelse var at sanksjoner ikke skal være uforholdsmessige. Dette har også kommet til uttrykk i standardvilkårenes § 5.1, hvor det heter: "*Eventuelle sanksjoner ved brudd på parkeringsvilkårene skal stå i rimelig forhold til bruddets art.*"

Parkering vil være en kontraktsrettslig forpliktelse mellom tilbyder av parkeringsplassene og brukerne av disse. Sanksjonen ved et eventuelt kontraktsbrudd bør derfor være rimelig og stå i forhold til kontraktsbruddet. Sanksjonen ved kontraktsbruddet bør derfor stå i forhold til det økonomiske tapet som eventuelt oppstår ved kontraktsbruddet.

Fra brukersiden oppleves det som urimelig å bli ilagt samme reaksjon for en marginal overtredelse av vilkår for plassering av kjøretøy som for fullstendig betalingsunlatelse.

Det finnes allerede i dag en rekke tilfeller, hvor kontrollavgiftsatsen gjerne er på 500 kroner, der det kan stilles spørsmål om kontrollavgiften som ilegges er en rimelig sanksjon sett i forhold til forseelsen som gjøres av bilføreren. Et typisk eksempel på dette er bilføreren som blir ilagt kontrollavgift grunnet at billett-tiden har utløpt. I slike tilfeller blir bilføreren pålagt å betale kontrollavgiften, i tillegg til at bilføreren har betalt for parkeringstid. Når kjøretøyet således bare i svært kort tid står uten korrekt betaling, kan man stille spørsmål om kontrollavgiften på 500 kroner står i rimelig forhold både til forseelsen bilføreren har gjort og parkeringsselskapets påførte tap for denne. Økes kontrollavgiften ytterligere, blir dette spørsmålet etter min mening enda mer betimelig.

Min klare erfaring er at jo hardere en sanksjon (kontrollavgiften) rammer, og jo mer uforholdsmessig en sanksjon virker, jo større grunn vil forbrukeren føle for å få prøvd rettmessigheten av denne. En økning i kontrollavgiften kan dermed etter mitt syn fort resultere i en betraktelig økning i antall klagesaker for nemnda.

Parkeringsbransjen består både av offentlige og private aktører. Etter min oppfatning har parkeringsbransjen en oppfordring til å være varsomme med bruk av kontrollavgifter, da dette ofte kan anses for å ligge svært nært en "straffesanksjon", snarere enn en kontraktsrettslig misligholdsbeføyelse. Som kjent er det Staten i vårt samfunn som har enerett på bruk av straff.

Når parkeringsbransjen tar til orde for å øke størrelsen på kontrollavgiften av preventive hensyn, minner dette mye om straffesanksjoner som ikke kan, og som heller ikke bør kunne pålegges av private aktører.

Parkeringsbransjen tar også til orde for at kontrollavgiften bør knyttes til en størrelse som jevnlig reguleres, og mener i den sammenheng at kontrollavgiften bør knyttes til rettsgebyret.

Jeg mener at det vil gi en for sterk og hyppig økning å knytte kontrollavgiften til rettsgebyret. Rettsgebyret har relativt sett hatt en stor økning i forhold til konsumprisindeksen. Rettsgebyret har økt fra kr 600,- i år 2000 til kr 860,- i år 2006.

Det vil være mer naturlig å knytte kontrollavgiften til inkassogebyret etter inkassoloven. Inkassosatsen er i år på kr 550,- . Justisdepartementet justerer satsen årlig i henhold til utviklingen i konsumprisindeksen fra Statistisk sentralbyrå.

Dersom man knytter kontrollavgiften mot inkassogebyret vil man jevnlig kunne regulere avgiften i tråd med konsumprisindeksen. Man vil også unngå en økning av en slik størrelse og hyppighet som det vil kunne føre til å knytte avgiften til rettsgebyret.

Kontrollavgiften bør uansett ikke overstige inkassogebyret etter inkassoloven. Dette vil bidra til å sikre at størrelsen på kontrollavgiften ikke blir en uforholdsmessig streng sanksjon i normaltillfelle.

8.6.2.2 Fjerning

Arbeidsgruppen tilrår at adgangen til å fjerne kjøretøy fra parkeringsområder som faller inn under ordningen fastsettes i forskrift. Det er enighet i gruppen om at reglene om dette bør baseres på standardvilkårenes bestemmelser om fjerning, herunder om nødvendighetskriteriet, frister for fjerning, varsling av kjøretøyeier jf. standardvilkårenes pkt. 8.

En fjerning vil oppleves som inngripende, og det er dermed hensiktsmessig at dette reguleres på en klar måte. En fjerning vil medføre store ulemper, ekstrakostnader og mulighet for skader på bilen for brukerne. Det er derfor viktig at en fjerning er nødvendig, at eieren av kjøretøyet har blitt forsøkt varslet på forhånd og at det klart fremgår av skilting eller lignende at fjerning kan skje, og hvor fører kan innhente nærmere opplysninger om fjerningen.

Arbeidsgruppen har gått inn for at det må gjelde et solidaransvar mellom bruker og eier av kjøretøyet for kostnadene ved fjerning.

Solidaransvaret vil gjøre at eieren av bilen i samme grad hefter for kostnadene ved fjerningen som den som faktisk har overtrådt reglene som har ført til fjerningen.

Rettsikkerhetsbetraktninger tilsier at man i stor grad viser varsomhet med bruken av solidaransvar ovenfor slike krav.

Fjerningskostnader er ikke på samme måte massekrav som det kontrollavgifter vil være. Det vil også være større økonomiske konsekvenser tilknyttet en fjerning. Se nærmere om solidaransvar for kontrollavgift under kommentarene til pkt. 8.7.4.3. Det samme behovet for en effektiv inndrivelse av denne typen krav vil ikke gjøre seg gjeldene i samme grad for fjerningskostnader.

Fjerningskostnadene bør derfor, etter min mening, bæres av den som faktisk har begått de overtredelsene som har ført til fjerningen.

Jeg er derfor ikke enig i at det bør gjelde et slikt solidaransvar for fjerningskostnadene.

8.6.2.2.1 Nærmere om fjerning fra særskilt avsatte plasser for forflytningshemmede

Arbeidsgruppen går inn for en utvidet fjerningsadgang i forhold til plasser avsatt for forflytningshemmede.

På bakgrunn av det som er nevnt i pkt 8.6.2.2 finner jeg ikke å kunne slutte meg til resten av arbeidsgruppen i deres vurderinger under dette punktet.

Jeg er klart skeptisk til en generell regel som tillater umiddelbar fjerning.

Etter min mening bør en slik fjerningsadgang først vurderes dersom praksis viser at parkeringsgebyr ikke vil være tilstrekkelig til å forhindre at feilparkeringer på disse plassene forekommer, og at slik feilparkering utgjør et reelt problem for brukerne.

Jeg kan ikke se at det foreligger tilstrekkelige hensyn som tilsier at et fjerningsselskap skal kunne fjerne kjøretøyet umiddelbart. Det vil som nevnt medføre store ulemper og ekstrakostnader for eieren av kjøretøyet, samt en risiko for skade på bilen, ved en eventuell fjerning.

Jeg mener derfor at det er hensiktsmessig å opprettholde den generelle ordningen arbeidsgruppen har gått inn for også når det gjelder fjerning fra plasser avsatt for forflytningshemmede.

De vilkårene som stilles for fjerning etter standardvilkårene vil, etter min mening, være tilstrekkelige også for å regulere fjerning fra disse plassene.

Varslingskriteriet i standardvilkårene går ut på at det skal forsøkes å varsle eieren før en eventuell fjerning. Dersom det ikke oppnås kontakt med eieren vil man etter standardvilkårene likevel ha en mulighet til å kunne få bilen fjernet. Eieren av bilen vil selv ofte være nærmere til å fjerne kjøretøyet enn at et parkeringsselskap skal besørge dette. Det vil derfor ikke være noe uforholdsmessig krav å stille ovenfor fjerning fra disse plassene at man har forsøkt å varsle eieren.

Jeg finner det også hensiktsmessig at man viderefører et nødvendighetskriterium etter standardvilkårene for plasser avsatt for forflytningshemmede. Jeg er som nevnt skeptisk til en generell regel som tillater umiddelbar fjerning, men det forhold at kjøretøyet står på en plass avsatt til forflytningshemmede vil kunne være et moment i den nødvendighetsvurderingen som skal gjøres etter standardvilkårene.

8.6.2.2 Andre håndhevingsspørsmål

Arbeidsgruppen tilrår at det alminnelige sivilrettslige beviskravet bør legges til grunn ved bevisvurderingen i tvistesaker. Gruppen finner at det vil være nødvendig å ta stilling til i hvilke situasjoner fotobevist kan være konfliktforebyggende og det derved er naturlig å kreve at slikt bevis fremskaffes og fremlegges.

Jeg er av den oppfatning at det bør være et krav til at slikt fotobevist fremskaffes og fremlegges. Dagens teknologi tilsier at det ikke burde by på noen store problemer å kunne sørge for at man har fotobevist i hver enkelt sak. Dette vil forenkle bevissspørsmålene betydelig, og kunne bidra til en rekke saker løses på et tidlig stadium. Jeg er også av den oppfatning at mange av de som henvender seg til Forbrukerombudet etterlyser fotobevist i sine konkrete saker. Et krav om fotobevist vil etter min mening da kunne bidra til å forhindre at flere saker blir klaget inn for parkeringsklagenemnda.

Kommentarer til 8.7 Klageordning

8.7.2 - Klage til selskapet

Arbeidsgruppens flertall, der Forbrukerombudet er representert, anser at det ikke er noen grunn til å opprettholde særretten som det offentlige har i dag til å kreve betaling av kontrollavgiften selv om det klages.

Gruppens mindretall representert av Norpark og Vegdirektoratet mener det kan være grunn til å videreføre ovennevnte betalingsplikt for alle aktører i en ny felles ordning.

Jeg mener sterke grunner taler for at disse kravene bør følge de alminnelige regler for inndrivning.

Reglene for inndrivning av pengekrav er godt begrunnet ut fra en avveining mellom hensynet til effektiv inndrivelse og hensynet til rettssikkerhet ovenfor den enkelte skyldner. Kontrollavgiften er et pengekrav, og de samme hensynene til rettssikkerhet overfor skyldneren gjelder også ovenfor et krav på kontrollavgift. En kontrollavgift kan være omstridt. Det vil derfor føre for langt å videreføre en særrett om betalingsplikt under en klageadgang ovenfor alle aktørene i en ny felles ordning. Dette vil gi aktørene i parkeringsbransjen en uforholdsmessig strek stilling som man ikke har ved inndrivelsen av andre typer pengekrav.

Jeg kan ikke se at det foreligger særlige hensyn som skulle tilsi at det bør gis særregler for denne typen krav.

8.7.3.4 Klageterskel

Det har i arbeidsgruppen vært diskutert muligheten for å innføre et klagegebyr for nemndbehandling.

Arbeidsgruppen har vært delt i synet på om det bør innføres et slikt klagegebyr.

Norpark og Vegdirektoratets representanter har i arbeidsgruppen gått inn for et slikt gebyr for å hindre uberettigete klager og at det klages for å få betalingsutsettelse.

Forbrukerombudet har sammen med representantene fra Samferdselsdepartementet, NAF, Forbrukerrådet, NHF og FFO ikke sett noen grunn til å innføre et slikt klagegebyr.

Kontrollavgiften ilegges av den enkelte parkeringsaktør selv. Avgiften utgjør en ikke ubetydelig del av aktørenes inntektsgrunnlag. Det vil dermed kunne være et misbrukspotensial for bruken av kontrollavgifter. Denne misbruksmuligheten er forbrukerne meget bevisst. Det vil derfor være viktig å ha mulighet for en uavhengig overprøving av en sanksjon som er ilagt.

Adgangen til å klage er meget viktig for å sikre kvaliteten på de enkelte aktørers virksomhet og en ensartet håndheving av reglene. Klageadgangen skal også sikre den enkelte brukers rettssikkerhet i henhold til kravet mot dem.

Innføringen av et klagegebyr kan føre til at brukere som har god grunn til å klage ikke gjør dette av økonomiske årsaker. Det vil også kunne føre til at det spekuleres i dette ved en klagebehandling i selskapet.

Jeg er på bakgrunn av dette av den oppfatning at det ikke bør innføres noe klagegebyr ved innføringen av den nye ordningen.

Parkeringsklagenemnda bør heller finansieres ved at en generell andel av kontrollavgiften og parkeringsavgiften settes av til dette formålet.

Utgiftene ved Parkeringsklagenemnda vil dermed pulveriseres på det store antall brukere, og ikke komme som et tillegg for den enkelte bruker som ser behov for å få prøvd sin sak i nemnda.

Forslaget om forenklet behandling av enkelte saker, og adgangen til å ilegge sakskostnader i særlige tilfeller bør være tilstrekkelig for å tilpasse ressursbruken til klagen og kunne sanksjonere overfor de som misbruker klageadgangen.

Da en fri klageadgang og en nemndbehandling ellers er nødvendig for å ivareta de viktige hensyn som er nevnt ovenfor, bør det ikke innføres et klagegebyr for å få en uavhengig overprøving av sin sak.

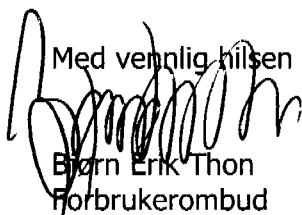
Kommentarer til 8.7.4 Inndriving

8.7.4.3 - Solidaransvar

Arbeidsgruppen har her gått inn for at man innfører en ordning om solidaransvar.

Jeg er i utgangspunktet skeptisk til bruken av solidaransvar med de samme begrunnelsene som fremkommer av kommentarene til punkt. 8.6.2.2 om fjerning.

Rettsikkerhetsbetraktninger tilsier at man i stor grad viser varsomhet med bruken av solidaransvar ovenfor slike krav, og jeg er av den generelle oppfatning av at en sanksjon på bakgrunn av et kontraktsbrudd i utgangspunktet bør bæres av den som faktisk har begått overtredelsen.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
Forbrukerombud