



Dato: 22.8.2006
Saksnr.: 200607499-2
Arkivkode E: Q50 &00
Saksbehandler: Hans Munksgaard

Saksgang
Formannskapet

Møtedato
06.09.2006

Ny parkeringsforskrift - Høring

Sammendrag:

Samferdselsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe for å foreta en gjennomgang av offentlig og privat avgiftsparkering, med sikte på å komme med tilrådninger i forkant av arbeidet med en ny parkeringsforskrift. Arbeidsgruppen la fram en rapport i april 2006 som nå er sendt ut på høring, med utsatt frist til 1 oktober 2006 for å komme med uttalelse. Kommunen er høringsinstans og i samråd med byutviklingsenheten og parkeringsselskapet, fremmes saken for formannskapet som vedtar kommunens høringsuttalelse. Saken forelegges også parkeringsselskapets styre til orientering. Arbeidsgruppens rapport er omfattende og gir god innsikt i de ulike parkeringsordningene. Viktige føringer har vært generell brukerretting i sin alminnelighet og for funksjonshemmede i særdeleshet, fjerning av konkurransevridninger mellom offentlig - og privat parkeringsregulering, samt forenkling og rendyrking av myndighetsoppgaven. Arbeidsgruppen har også sett på forbedringspotensialer. Det er ikke aktuelt å se på parkeringsbestemmelsene knyttet til adferdsregulering (stanse og parkeringsforbudene), dvs. de forhold som i dag kvalifiserer til gebyr. Dermed dreier det seg kun om avgiftsparkering.

Arbeidsgruppen er bredt sammensatt og har i rapporten kommet med tilrådninger som innebærer betydelige endringer i forhold til dagens ordning.

- Det legges opp til felles regelverk og klageordning for alle som tilbyr avgiftsparkering til allmennheten.
- Det foreslås at private bedrifter gis anledning til å håndheve avgiftsparkering på veier og gater åpen for alminnelig ferdsel.
- Det foreslås innført tillatelse for alle som tilbyr parkering til allmennheten. Gjentatte brudd kan medføre tap av tillatelsen.
- Like og forbedrede rettigheter for forflytningshemmede uavhengig av operatør, hvilket innebærer parkering for forflytningshemmede på alle arealer.

- Felles regelverk bygges opp omkring de offentlige avgiftsparkeringsskilt.
- Felles kompetansekrav til personell.
- Statens vegvesen regionalt foreslås som skiltmyndighet.
- Det må foretas en klar definisjon av avgiftsparkering og grensedragning i forhold til trafikal adferdsregulering ved skilt, oppmerking og trafikkregler.
- Vurdere skatteplikt, konkurranse og organiseringen av kommunalt drevet parkeringsvirksomhet.
- Ny vurdering av enerettsområdet (dagens ordning - offentlig skiltet veier og gater åpen for alminnelig ferdsel) for kommunene.
- Svekkede innfordringsordninger for kommunene.

I arbeidsgruppen er det i all hovedsak enighet om rapportens hovedtilrådninger. Rapporten reiser en rekke spørsmål, spesielt i forhold til avgiftsparkering på vei og gater som i dag er forbeholdt det offentlige, da dette er en integrert del av parkeringspolitikken som igjen er et viktig virkemiddel i samfunnsstyringen, til det beste for trafiksikkerhet, trafikkavvikling og miljø. Ved en oppsplitting av parkeringshåndhevingen, i hhv. kontroll av avgiftsparkering og trafikal adferdsregulering, kan økonomiske motiver bli mer fremtredende, da disse nå rendyrkes.

Rådmannen anbefaler at ny forskrift baseres på felles regelverk, klagenemnd og bruk av offentlige skilt. Like rettigheter for forflytningshemmede uavhengig av operatør, bør også være en forutsetning. Likeså innføring av tillatelse for de virksomheter som skal tilby parkering for allmennheten.

På den annen side er det nødvendig å opprettholde at kontroll av avgiftsparkering på veier og gater er myndighetsutøvelse som en integrert del av trafikkstyringen og parkeringspolitikken. Som en videreføring av dette anbefaler Rådmannen at håndheving av avgiftsparkering på veier og gater åpen for alminnelig ferdsel, fortsatt inngår i enerettsområdet.

Rådmannen mener at konkurranseproblematikk, skattlegging og EØS bestemmelser avklares med de respektive myndigheter. Det er verken ønskelig eller nødvendig å bygge dette inni vegtrafikkloven eller forskrifter gitt i medhold av denne. Eventuelle organisatoriske løsninger tilpasses utfallet disse vurderingene. Kommunene kan i utgangspunktet organisere sin virksomhet på fritt grunnlag, såfremt ikke særlovgivning krever noe annet.

Rådmannen mener det er særlig viktig at kommunenes mulighet til å benytte parkeringspolitikken som et virkemiddel i samfunnsstyringen opprettholdes, ikke minst i forhold til trafiksikkerhet, trafikkavvikling og miljø. Ny forskrift må også ha ordninger som ivaretar innfordringen, herunder spesielt solidaransvaret og betalingsplikten i forbindelse med klager.

Forslag til vedtak:

Kristiansand kommune har følgende uttalelse til rapporten "Ny felles parkeringsregulering?":

1. Kristiansand kommune mener at ny parkeringsforskrift må baseres på felles regelverk, innføring av tillatelse for å drive parkeringsvirksomhet, felles klagenemnd, utdanningskrav og bruk av offentlige skilt.
2. Kristiansand kommune anbefaler at det innarbeides like og forbedrede rettigheter for forflytningshemmede uavhengig av parkeringsoperatør.

3. Ved innføring av illeggelser (avgift/gebyr) må solidaransvaret og krav om innbetaling opprettholdes selv om illeggelsen er påklaget.
4. Kontroll av avgiftparkering på veier og gater åpen for alminnelig ferdsel er myndighetsutøvelse, og inngår dermed i enerettsområdet. Oppsplitting av håndhevingen i trafikale adferdsregler og avgiftparkering på veier og gater frarådes. Kommunenes muligheter for å benytte parkeringspolitikken i trafikk- og samfunnsstyringen må opprettholdes.
5. Organiseringen av virksomheten må kunne avgjøres av kommunene selv så fremt ikke særlovgivning krever bestemte organisatoriske løsninger.
6. Konkurransesproblematikk, skattlegging og EØS bestemmelser utgjør generelle rammebetingelser for kommunene. Det er verken nødvendig eller ønskelig å foreta tilpasninger i vegtrafikkloven eller forskrifter gitt i medhold av denne, i forhold til disse spørsmålene.
7. For øvrig fremgår Kristiansand kommunes høringsuttalelse til rapport "Ny felles parkeringsregulering ?" av merknader omtalt i denne sak.

Tor Sommerseth
Rådmann

Asbjørn Grøvan
Teknisk direktør

Trykte vedlegg:

1. Oversendelsesbrev fra Samferdselsdepartementet datert 13 juni 2006.
2. Lysark utarbeidet av Norpark
3. Rapport fra arbeidsgruppen av april 2006 "Ny felles parkeringsregulering ?", innledning - del 2 sammendrag

Utrykte vedlegg:

1. Rapport fra arbeidsgruppen av april 2006 "Ny felles parkeringsregulering ?"- hele rapporten

Bakgrunn for saken :

Innledning

Samferdselsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe med sikte på å utrede hvorvidt det skal utarbeides en ny parkeringsforskrift. Bakgrunnen for dette er at den nåværende forskrift i all hovedsak har vært uforandret siden 1993 og parkeringsvirksomheten har siden den gang gjennomgått en utvikling i retning av flere private aktører med stigende markedsandel, nye betalingsformer samt omstilling og omorganisering innenfor offentlig sektor. Ulikhetene mellom rammebetingelsene for offentlig og privat parkering fortøner seg som uoversiktlig for brukerne. Arbeidsgruppen har lagt fram en rapport i april 2006, hvor det skisseres til dels betydelige endringer i forhold til dagens ordning. Rapporten er sendt på høring med utvidet frist til 1. oktober 2006. Kommunen er høringsinstans og etter samråd mellom byutviklingsenheten og parkeringsselskapet, fremmes saken for formannskapet som vedtar kommunens høringsuttalelse. Saken forelegges også parkeringsselskapets styre til orientering.

Rapporten fra arbeidsgruppen er omfattende og gir god innsikt i de ulike parkeringsbestemmelser og ordninger.

Status i dag

Parkeringsvirksomheten er i stadig utvikling både teknisk og strukturelt. I de senere år har det kommet til nye betalingsformer (kredittkort, etterskuddsbetaling, parkeringsklokker, easy park), håndheving ved bruk av håndterminaler og nye metoder for bevissikring i form av digitale foto. Offentlig regulert parkering (vegtrafikkloven, parkeringsforskriften, forvaltningsloven) utgjør i dag om lag 40 % av aktiviteten i forbindelse med avgiftsparkering, i motsetning til tidligere hvor parkering var et område som stort sett var en offentlig oppgave. For privat regulering gjelder avtalelovens generelle bestemmelser, som åpner for en rekke ulike ordninger. Det er utarbeidet såkalte "standardvilkår" som de mest fremtredende aktørene innenfor privat parkering benytter. Avtalene er såkalte realavtaler, hvilket innebærer at når kjøretøyet er parkert har en godtatt avtalens betingelser, slik de fremgår av oppslag ved innkjøringen til parkeringsområdet.

Parkeringsbransjen fremstår som uoversiktlig for publikum, bl.a. fordi lovverk og rammebetingelser er forskjellig. Den private delen av bransjen opplever at en del aktører fremstår som useriøse, i forhold til forretningsvilkår og metoder. Dette har munnet ut i et ønske om regulering av bransjen fra forbrukerinstanser og fra de mest fremtredende private parkeringsbedriftene. Dessuten er det et ønske fra samferdselsdepartementet, at det etableres en gjennomgående regulering av hele parkeringsbransjen, for å sikre publikums interesser i sin alminnelighet og de forflytningshemmede i særdeleshet.

Arbeidsgruppens mandat og sammensetning

Arbeidsgruppen skal gjennomgå og beskrive dagens marked og organisering, for å avdekke et forbedringspotensiale i forhold til:

- Generell brukerretting overfor publikum, dvs. en helhetlig parkeringsregulering.
- Særlig brukerretting overfor funksjonshemmede, herunder så langt som mulig avklare og harmonisere rettighetene til de forflytningshemmede med parkeringstillatelse.
- Fjerne konkurransevridninger i næringen.
- Forenkle og rendyrke myndighetsoppgaven.

Videre skal arbeidsgruppen vurdere alternative virkemidler for å utløse forbedringspotensialet gjennom:

- Regelverkstilpasning.
- Økonomiske virkemidler.
- Fysiske tiltak.

Arbeidsgruppen skal i første omgang utarbeide en rapport med tilrådning om konkrete tiltak, som skal ut på høring og politisk behandles. Deretter skal rapporten danne grunnlaget for å utarbeide en ny parkeringsforskrift som igjen skal ut på høring, med påfølgende Stortingsbehandling av lovforslaget. Til slutt fastsettes forskriften med hjemmel i loven og iverksettes, trolig med en overgangsperiode. Ny forskrift vil tidligst kunne foreligge om ca 2 år.

Arbeidsgruppen består av representanter fra:

- Vegdirektoratet
- Politidirektoratet
- Norpark (bransjeorganisasjon)
- Norges Handikapforbund
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Forbrukerombudet
- Forbrukerrådet
- Norges Automobilforbund
- KS (ikke deltatt, men invitert)

Sentrale føringer og utfordringer i arbeidet med ny parkeringsforskrift

Det legges opp til å utarbeide et *nytt felles regelverk* for både offentlige og private parkeringsordninger. Dette innebærer også felles offentlig skilting for all parkeringsregulering i Norge, i motsetning til dagens ordning hvor det kun er de offentlige parkeringsordningene som har anledning til å benytte offentlige skilt.

I mandatet er det lagt vekt på harmonisering av rettigheter for forflytningshemmede i forhold til offentlig og privat parkeringsregulering. I dag har de forflytningshemmede rettigheter i offentlig parkeringsregulering, mens det i privat regulering ikke er formalisert egne rettigheter. Dette skaper en uoversiktlig situasjon hvor misforståelser ofte oppstår.

Konkurranssevridninger mellom offentlig og privat parkeringsvirksomhet er viet spesiell oppmerksomhet, herunder organisering og skatteplikt.

Det må oppnås politisk tilslutning til hovedtrekk og prinsipper, samt tilslutning fra berørte kommuner og arbeidstakerorganisasjoner, da ny forskrift kan få konsekvenser for organiseringen av virksomheten og de ansattes fremtidige arbeidsforhold.

Det legges videre opp til faglig styring av detaljene, herunder også i den videre lov og forskriftsprosessen.

Avgrensninger som arbeidsgruppen er opptatt av

Arbeidet med ny parkeringsforskrift omfatter ikke håndhevingen av de trafikale parkeringsbestemmelsene knyttet til adferdsregulering i henhold til vegtrafikkloven, dvs. de overtredelsene som i dag kvalifiserer for gebyr. Dermed dreier det seg kun om avgiftsparkeringen, herunder også de tilfeller det trekkes billett uten å betale.

Arbeidsgruppen er stort sett opptatt av hvordan parkeringsvirksomheten utøves og vurderer i liten grad kommunenes bruk av parkeringsregulering og avgiftsparkering som virkemidler for å realisere parkeringspolitikken. I dag benyttes avgiftsparkering som et overordnet virkemiddel for trafikkregulering, herunder styring av trafikkmengde, fremkommelighet og tilgjengelighet, begrensning av arbeidsparkering og gateparkering, samt i forhold til miljøet. Etter arbeidsgruppens mening må disse hensyn heretter ivaretas av de alminnelige ordninger i plan- og bygningsloven, samt ved politisk og administrativ styring i den enkelte kommune. Imidlertid trekker arbeidsgruppen inn det offentliges behov for trafikkstyring i vurderingen av enerettsområdet (kun for offentlige aktører), som i dag er definert som offentlig skiltet veg åpen for alminnelig ferdsel. Det understreker at det offentliges rolle i samfunns- og trafikkstyringen er viktig og må ivaretas også i en ny parkeringslovgivning/forskrift.

Videre legges det opp til å foreta en avgrensning av myndighetsutøvelse i forhold til tjenesteyting. Dagens bestemmelser definerer myndighetsutøvelse til å omfatte både håndheving av trafikale adferdsregler og kontroll av avgiftsparkering. Spørsmålet er om dette fortsatt skal være tilfellet, nå som forutsetningene er endret i bransjen.

I følge arbeidsgruppens vurderinger kan det være nødvendig å forenkle og rendyrke myndighetsutøvelsen, hvilket innebærer at det ikke er gitt at kontroll av avgiftsparkeringen anses som myndighetsutøvelse og dermed kan det være aktuelt at denne funksjonen utføres av andre enn kommunens egne ansatte. Dette for å oppnå intensjonen om felles regulering av avgiftsparkeringen. Kontroll av avgiftsparkeringen kan dermed konkurranseutsettes. Organisatorisk kan det være nødvendig å skille myndighetsutøvelsen og avgiftskontrollen, i den ytterste konsekvens i hvert sitt rettssubjekt av konkurransemessige årsaker.

Arbeidsgruppens vurderinger og tilrådninger

Forslagene fra arbeidsgruppen krever både lovendring og en fullstendig gjennomgang av gjeldende offentlige forskrifter på området. Tilrådninger er stort sett på et overordnet nivå, mens det etterfølgende forskriftsarbeidet vil måtte ta stilling til detaljspørsmålene. Det er i all hovedsak enighet i arbeidsgruppen om rapportens hovedtilrådninger.

- Felles **regelverk** og **klageordning** for alle, dvs. både offentlige og private aktører, som tilbyr avgiftsparkering (vilkårsparkering) til allmennheten. Det legges opp til klageordninger som minner om forvaltningslovens prinsipper og en egen parkeringsklagenemnd. Dette vil trolig bedre rettsikkerheten for brukerne samlet sett, men offentlig parkering ivaretar allerede i dag rettsikkerheten til innbyggerne gjennom parkeringsforskriften og forvaltningsloven. Klage til Tingretten erstattes av en parkeringsklagenemnd.
- Det foreslås innført egen **tillatelse** for å drive med avgiftsparkering, dvs det innføres en ekskluderende ordning, hvor de som ikke har tillatelse er utestengt fra ordningen. Det legges opp til en godkjenningsordning basert på tilsvarende bestemmelser som i lov om vaktvirksomhet med statens vegvesen som godkjennings- og tilsynsmyndighet. Dette vil trolig rydde opp i forhold til de useriøse aktørene i bransjen. Parkeringsbedriftene vil bli kontrollert av skiltmyndigheten, felles klagenemnd og allmennheten, i forhold til å oppfylle vilkårene. Gjentatte brudd kan gi tap av retten til å drive avgiftsparkering. Det kreves godkjent skiltplan for det enkelte parkeringsområde, hvilket er i samsvar med dagens krav i offentlig parkeringsregulering.
- Like og forbedrede rettigheter for **forflytningshemmede** uavhengig av operatør. Dette innebærer parkering for forflytningshemmede på alle arealer. Rettigheter og

plikter forskriftsfestes for forflytningshemmede i sin alminnelighet. Som en norm legges det opp til at 5 % av plassene lokalt skal være avsatt til forflytningshemmede. Det endelige antall fastsettes etter en behovsvurdering lokalt av et særskilt oppnevnt parkeringsråd. Ordningen med fritak for betaling for forflytningshemmede innføres for all avgiftsparkering på visse vilkår. Ved tidsbegrensning gis forflytningshemmede dobbelt tid (over 30 min.). Forbud mot av- og pålessing på særskilt avsatte plasser. Det vil også bli stilt gjennomgående krav til utforming, plassering, samt betalingssystem. Dagens forskrift revideres.

- Vurdere skatteplikt, samarbeidsordninger og organiseringen av kommunalt drevet parkeringsvirksomhet som ledd i like konkurransevilkår.
- Private bedrifter får adgang til å tilby håndheving av avgiftsparkering på gater og veier åpen for alminnelig ferdsel- dvs. kommunene kan konkurranseutsette denne oppgaven.
- Parkering utenfor enerettsområdet blir et konkurransemarked.
- Felles regelverk etableres med basis i **offentlige avgiftsparkeringsskilt** som skal benyttes på alle avgiftsbelagte parkeringsområder og plasser.
- Gjennomgående harmonisering av betalingsordningene med valgfrihet om det skal betales kontant eller med kort, forskudds- eller etterskuddsvis.
- Statens vegvesen regionalt foreslås som skiltmyndighet. I dag er det politiet som har denne myndigheten på kommunale veier i Kristiansand.
- Ny felles forskrift vil fastsette vilkårene for å kunne benytte offentlig skilt, samt plikter og rettigheter for tilbyder og bruker av parkeringstjenestene. Vilårene for å ha tillatelse til å drive avgiftsparkering vil fremgå av forskriften. Felles sanksjonsordning (kontrollavgift).
- Felles krav til kompetanse for personell som skal kontrollere avgiftsparkeringen (vilkårsparkering), herunder 80 timers obligatorisk utdanning.
- Ny vurdering av fritak for parkeringsavgift for EL-biler.
- Felles regulering av adgangen til å fjerne kjøretøy, herunder bortfaller det offentliges rett til å få dekket kostnadene ved fjerning.
- Svekkede innfordringsordninger for kommunene - legalpanten, krav om innbetaling selv om illeggelsen er påklaget og forhøyet krav (50 %) ved manglende betaling, bortfaller. Imidlertid foreslås solidaransvaret opprettholdt og utvidet til å gjelde alle aktører. Forenklet inndrivning av avgjorte krav i samsvar med alminnelige regler.
- Det må foretas en klar definisjon av avgiftsparkering og grensedragnin g i forhold til trafikal adferdsregulering ved skilt, oppmerking og trafikkregler.
- Arbeidsgruppen tilrår at det gjøres en ny vurdering av hvordan enerettsområdet skal avgrenses/defineres i nye bestemmelser i vegtrafikkloven, med sikte på å utarbeide en mer presis og praktisk anvendelig avgrensning.
- Større fleksibilitet i utøvelsen av kommunal vilkårsparkering.

- Plikt til å sikre håndheving av de trafikale adferdsreglene opprettholdes.
- Dagens begrensninger i samarbeid mellom kommuner foreslås avskaffet.

Mulige konsekvenser av ny parkeringsforskrift

Konsekvensene vil avhenge av den endelige utformingen av forskriften, om en i dag driver iht. offentlig eller privat regulering, samt hvilken organisasjonsform som benyttes.

Arbeidsgruppen er opptatt av like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører. Oppmerksomheten rettes derfor mot enerettsområdet til kommunene, organisering av den kommunale virksomheten og skattlegging av kommunale aktører. I dag har kommunene enrett til å håndheve parkering på gategrunn, dvs. offentlig skiltet veg og gate åpen for alminnelig ferdsel, uavhengig om veien er offentlig eller privat eiet. I forhold til avgiftsparkering er enerettsområdet i praksis avgrenset til bruken av offentlige skilt. Arbeidsgruppen har vurdert om enerettsområdet skal avskaffes, men har kommet til at dette ikke kan anbefales av hensyn til trafikk- og samfunnsstyringen. Arbeidsgruppen er inne på å opprettholde enerettsområdet som i dag, men da anbefales virksomheten til kommunene organisert som et aksjeselskap. Dette av konkurransemessige årsaker. Det tredje alternativet er å åpne enerettsområdet for konkurranse dersom kommunene selv ønsker dette, hvilket er gruppens anbefaling. Dette innebærer ingen tvungen organisering eller konkurranseutsetting, men det forutsetter at en eventuell konkurranseutsetting gjennomføres i samarbeid med veg - og skiltmyndighetene. Videre innebærer det bortfall av dagens krav om at håndhevingen må gjennomføres av personell ansatt i kommunen.

Konkurranseutsetting er i høyeste grad et politisk spørsmål som kommunene selv må avgjøre innenfor de områder dette er mulig. De fleste kommuner driver avgiftsparkering på egne veier, gater og plasser som ledd i samfunns- og trafikkstyringen og har ikke til hensikt å gå ut å konkurrere om oppdrag i et marked, eller drive virksomhet med erverv til formål. Konkurranseutsetting setter krav til kontraktsstyring og bestiller kompetanse, og det kreves som regel driftskompetanse for å være en god bestiller. Videre må det eksistere et marked, hvilket ikke er gitt alle steder og dermed kan utilsiktede virkninger oppstå i form av private monopoler eller oligopoler.

Enerettsområdet er nært tilknyttet trafikale styringsbehov og kommunenes mulighet til å gjennomføre parkeringspolitikken. Parkeringspolitikken dreier seg hovedsakelig om trafiksikkerhet, trafikkavvikling, herunder fremkommelighet og tilgjengelighet, samt miljø. Arbeidsgruppen tilrår at det gjøres en ny vurdering av hvordan enerettsområdet skal avgrenses/defineres i nye bestemmelser i vegtrafikkloven, med sikte på å utarbeide en mer presis og praktisk anvendelig avgrensning. I den forbindelse er det viktig at kommunene får opprettholde dagens muligheter til trafikkstyring og parkeringspolitikk. Det er vanskelig å se at myndighetsutøvelse ikke skal omfatte avgiftsparkering på offentlig vei/gate åpen for alminnelig ferdsel. Dette får konsekvenser i forhold til spørsmålet om konkurranseutsetting, da det ikke er aktuelt å konkurranseutsette myndighetsutøvelse.

Arbeidsgruppen anbefaler også at dagens forbud mot interkommunalt samarbeid i forbindelse med håndheving av de adferdsregulerende bestemmelser, oppheves. Dette åpner for nye muligheter for samarbeid mellom kommunene, hvilket anses som positivt. Ikke minst gjelder dette i en tid hvor kommunestruktur og regioner utredes.

Videre er arbeidsgruppen opptatt av organisering av den kommunale virksomheten i relasjon til like konkurransevilkår, skattlegging og EØS bestemmelser. Kommunene må forholde seg til lover og bestemmelser på lik linje som andre utøvere og virksomhet i Norge. Det lokale folkestyret innebærer at kommunene i utgangspunktet står fritt i forhold

til å organisere virksomheten, så fremt ikke særlovgivning pålegger bestemte organisatoriske løsninger. Videre er kommunenes virksomhet negativt avgrenset, dvs. kommunene kan påta seg alle oppgaver som det ikke uttrykkelig er bestemt at andre skal utføre (politi, forsvar, tollvesen mv.).

Problematikk knyttet til konkurranse, EØS-regler, skattlegging og organisering, er velkjente problemstillinger for kommunene innenfor områder som er langt mer omfattende enn parkering. Det er nok å nevne virksomheten til teknisk sektor, kommunale fellestjenester (it, trykkeri, regnskap, innfordring mv.), barnehager, skoler, sykehjemsdrift mv. Dette er områder som påvirker private bedrifters muligheter til å få oppdrag i langt større grad enn parkering. Hvorvidt kommunalvirksomhet rammes av konkurranselovgivningen og EØS bestemmelser, må vurderes i hvert enkelt tilfelle i forhold til gjeldende lov og rett på området. Det samme gjelder for skattlegging. Det er uforståelig at konkurranseproblematikk, skattlegging og EØS bestemmelser skal bringes inn i forhold til kommunal drevet parkering i særdeleshet, uten at dette er knyttet opp til kommunesektoren i sin alminnelighet.

Vurderinger knyttet til konkurranselovgivningen og skattlegging er en oppgave for konkurransetilsynet og skattemyndighetene i nært samarbeid med kommunene. Det er verken ønskelig eller nødvendig å bygge dette inni vegtrafikkloven eller forskrifter gitt i medhold av denne.

Uavhengig av fremtidig løsning vil kommunene trolig stå overfor endrede opplæringskrav, skjerpede krav om tilrettelegging av plasser for forflytningshemmede, tilslutning til og finansiering av felles klageorgan, samt endrede innkrevingsordninger.

Vurdering

Rapporten fra arbeidsgruppa inneholder både fordeler og ulemper sett uti fra offentlig parkeringsregulering. Sentralt i arbeidsgruppens rapport er brukernes interesser, hvilket er viktig.

Fordeler

- Felles regelverk med bruk av offentlige skilt vil trolig virke mer oversiktlig for folk flest og dermed også bedre forståelsen. Rettssikkerheten bedres trolig samlet sett for brukerne, men innen offentlig parkeringsregulering er rettssikkerheten til allmennheten allerede i dag rimelig godt ivaretatt, ved parkeringsforskriften og forvaltningsloven. Forbedringen er derfor i all hovedsak knyttet til privat regulering.
- Like og forbedrede rettigheter for forflytningshemmede uavhengig av operatør vil virke klargjørende, samt gi bedre rettigheter samlet for denne gruppen. I dag er det kun egne rettigheter for forflytningshemmede i offentlig parkeringsregulering. Dette oppleves som uoversiktlig for brukerne.
- Innføring av tillatelse for å drive avgiftsparkering vil ha en positiv effekt på kvaliteten av våre tjenester, hvilket er en fordel for brukerne og for bransjen i sin alminnelighet.
- Felles klagenemnd er en fordel, da dagens ordninger er svært ulike og fremstår som fragmenterte for brukerne. Ordningen i offentlig parkeringsregulering med å bringe klagen inn for Tingretten, ved annen gangs behandling, er en terskel for innbyggerne og belaster rettsapparatet unødvendig. I privat parkeringsregulering er det kun de få bedriftene som er medlem i Norpark, som er forpliktet til å følge en felles klageordning med klagenemnd. For de øvrige er det ikke faste ordninger.

- Solidaransvaret opprettholdes.
- Obligatoriske krav til utdanning av personell.
- Større muligheter for samarbeid mellom kommunene også i forhold til de trafikale adferdsreglene.

Ulemper

- Arbeidsgruppen er i all hovedsak opptatt av hvordan parkeringsvirksomheten utøves og vurderer i liten grad kommunenes bruk av parkeringsregulering og avgiftsparkering som virkemidler for å realisere parkeringspolitikken. Dette er en alt for enkel avgrensning, da konsekvensene av dette for kommunenes rolle i samfunnsstyringen, ikke er kartlagt.
- En mulig oppsplitting av håndhevingen i trafikale adferdsregler og avgiftsparkering på veier og gater, vil trolig virke både uoversiktlig og forvirrende for publikum. Disse ordningene utgjør en helhet som avstemmes i forhold til parkeringspolitikken og inngår i dag i begrepet myndighetsutøvelse. Ved en oppsplitting kan økonomiske motiver bli mer retningsgivende på bekostning av hensynet til sikkerhet, trafikkavvikling og miljø.
Det er vanskelig å se at myndighetsutøvelse ikke skal omfatte avgiftsparkering på offentlig vei/gate åpen for alminnelig ferdsel. Dette får konsekvenser i forhold til spørsmålet om konkurranseutsettelse, da det ikke er aktuelt å konkurranseutsette myndighetsutøvelse.
- Svekkede innfordringsordninger for kommunene - legalpanten, krav om innbetaling selv om illeggelsen er påklaget og forhøyet krav (50 %) ved manglende betaling, bortfaller. Det er uheldig at betalingsplikten ikke opprettholdes når det foreligger en klage. Dette kan medføre at mange klager bare for å få en betalingsutsettelse. Fjernes betalingsplikten ved klager, støttes forslaget om innføring av klagegebyr som mindretallet i arbeidsgruppen går inn for.
- Konkurransvilkår, herunder skattlegging og organisering, samt EØS bestemmelser, utgjør generelle rammebetingelser som kommunene uansett må forholde seg til. Det er ikke nødvendig å bygge inn spesielle ordninger i forhold til disse spørsmålene i parkeringsbestemmelsene. Behov for eventuelle særbestemmelser må ses i forhold til kommunenes betydelige virksomhet på andre områder, som også påvirker aktiviteten i privat sektor. I så henseende er parkering en marginal aktivitet.
- I dag er det politiet som har skiltmyndigheten for kommunale veier i Kristiansand og det fungerer utmerket. Dette skyldes trolig nærheten mellom kommunen og politiet. Basert på vår erfaring er det viktig å opprettholde denne nærheten, noe som kan være vanskelig med regionvegkontoret som skiltmyndighet. Det er derfor ønskelig fortsatt å ha muligheten for å ha politiet som skiltmyndighet.
- Harmonisering av betalingsordninger.
I dag benyttes betalingsordningene som ett av flere virkemidler til å overføre parkering fra gater og veier til parkeringshus og parkeringsplasser. Dette for å begrense trafikk (leting etter en ledig plass) og bedre fremkommeligheten. Valgfrihet med hensyn til betalingsordning svekker trolig denne muligheten.

- Kontroll/tilleggsavgiften foreslås ikke fastsatt som en andel av rettsgebyret og justert i samsvar med denne, hvilket er en ulempe. Når det gjelder størrelsen på kontrollavgiften/ tilleggsavgiften anses kr 600,- som passende basert på utviklingen av avgiftssatsene de siste årene.

Rapporten reiser en rekke spørsmål, spesielt i forhold til avgiftsparkering på vei og gater som i dag er forbeholdt det offentlige, da dette er en integrert del av parkeringshåndhevingen og parkeringspolitikken. I arbeidsgruppens rapport er kommunenes muligheter til å benytte avgiftsparkering som et virkemiddel i den overordnede parkeringspolitikken, viet liten oppmerksomhet. Dessuten kan en oppsplitting av håndhevingen i trafikale adferdsregler og avgiftsparkering, i samme område, virke uoversiktlig og forvirrende for publikum, som i verste fall må forholde seg til flere instanser eller aktører. Som oftest er det et samspill når en veistrekning reguleres med adferdsregulerende skilt og avgiftsparkering. Her er det helheten som teller, slik at målene om trafikksikkerhet, trafikkavvikling og miljø ivaretas på beste måte. Ved en oppsplitting kan økonomiske motiver bli mer fremtredende, da disse nå rendyrkes. I forhold til selve utførelsen av håndhevingen vil en oppsplitting være mindre effektivt.

I rapporten går arbeidsgruppa inn for å opprettholde solidaransvaret, dvs. ved illeggelse av gebyr/tilleggsavgift/kontrollavgift er både bilfører og eier solidarisk ansvarlig for innbetalingen. Imidlertid foreslås det å fjerne legalpanten, dvs. ved manglende betaling kan kommunen begjære kjøretøyet solgt umiddelbart. Bortfall av legalpanten er begrunnet av konkurransemessige hensyn, da dette er en ordning som i dag kun er forbeholdt de offentlige aktørene. Solidaransvaret er av stor betydning å beholde av allmennpreventive hensyn, uavhengig av utformingen av ny parkeringsforskrift. Dette gjelder også betalingsplikten ved klager, slik at klageadgangen ikke blir en måte å oppnå betalingsutsettelse.

Konklusjon

Ny forskrift anbefales basert på felles regelverk, klagenemnd og bruk av offentlige skilt. Like rettigheter for forflytningshemmede uavhengig av operatør bør også være en forutsetning. Likeså innføring av tillatelse for de virksomheter som skal tilby parkering til allmennheten.

Myndighetsutøvelse er også kontroll av avgiftsparkering på veier og gater. Konkurranseproblematikk, skatting og EØS bestemmelser avklares med de respektive myndigheter. Det er verken ønskelig eller nødvendig å bygge dette inn i vegtrafikkloven eller forskrifter gitt i medhold av denne. Organiseringen av virksomheten bestemmes av kommunene selv såfremt ikke særlovgivning krever en bestemt organisering. Videre må kommunenes mulighet til å benytte parkeringspolitikken som et virkemiddel i samfunnsstyringen opprettholdes, ikke minst i forhold til trafikksikkerhet, trafikkavvikling og miljø.

Ny forskrift må ha ordninger som ivaretar innfordringen, herunder spesielt solidaransvaret og betalingsplikten ved klager.

Kristiansand 22. august 2006

Raymond Solaas
Daglig leder KP

Hans Munksgaard
Leder av Byutviklingsenheten