

28. JUNI 2012

HØRINGSUTKAST

LOV OM KOMMUNALT PÅLEGG OM BETALINGSPARKERING (PARKERINGSLOVEN)

1. Innledning

Parkeringsregulering er etter Samferdselsdepartementets vurdering et sentralt virkemiddel for å redusere personbiltrafikken og annen trafikk med motorvogn. Det er viktig at dette arbeidet forankres lokalt. Samferdselsdepartementet har derfor utarbeidet et lovforslag som utvider kommunenes adgang til å innføre betalingsparkering. Forslaget omfatter i utgangspunktet all fast eiendom, både offentlig og privat.

Høringsutkastet er utarbeidet med bakgrunn i Nasjonal Transportplan (2010-2019) og utredning i en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Samferdselsdepartementet. Utredningen finnes på departementets hjemmesider www.samferdselsdepartementet.no.

2. Lovutkastets hovedinnhold

Formålet med lovforslaget er å redusere trafikk med motorvogn. Dette er viktig blant annet for å bedre det lokale bymiljøet og for å redusere utslipp av CO₂ og annen luftforurensning. Forslaget vil også bedre fremkommeligheten for kollektivtrafikk, syklist og gående. Det legges opp til at parkeringsregulering skal virke sammen med andre virkemidler som for eksempel kjøprising. Forslaget er først og fremst et bypolitisk virkemiddel.

Kommunene vil etter forslaget gis adgang til å vedta at det innenfor et nærmere avgrenset område bare kan tilbys parkering mot betaling. Slikt kommunalt pålegg skal etter forslaget imidlertid ikke kunne begrense grunneiere eller andres adgang til å utnytte et parkeringsareal økonomisk så lenge minimumskravene i kommunens parkeringspålegg oppfylles. Bakgrunnen for dette er at rådigheten over en eiendom etter departementets syn ikke bør begrenses i lovforslaget utover det som kan begrunnes i trafikk- og miljømessige hensyn.

Kommunalt pålegg om innføring av betalingsplikt skal som hovedregel gjelde alle private og offentlige arealer som lovlig brukes til parkering. Pålegget skal imidlertid ikke kunne omfatte parkering på bolig- eller fritidseiendom, parkering i forbindelse med levering av motorvogn til reparasjon, vedlikehold, undersøkelse eller lignende, parkering på bensinstasjon, parkering på eiendom med ti parkeringsplasser eller mindre, parkering på virksomhetens eiendom eller der hvor arbeidet utføres, dersom motorvognen er nødvendig for utførelsen av arbeidet, parkering for funksjonshemmede og parkering for elbiler og hydrogenbiler. Lovforslaget vil heller ikke være til hinder for innføring eller videreføring av ordninger med boligsoneparkering.

Kommunale parkeringsvedtak kan både omfatte arealer som er allment tilgjengelige for parkering og arealer hvor parkering tilbys en nærmere angitt personkrets. Et typisk eksempel på det første er parkeringsanlegg i tilknytning til et kjøpesenter, mens et typisk eksempel på det siste er parkeringsplasser som en arbeidsgiver tilbyr de ansatte.

Parkeringspålegget skal etter høringsutkastet fastsette parkeringsavgiftens minste størrelse. I tillegg kan pålegget inneholde bestemmelser om øvre grense for gratis parkeringstid, øvre grense for total parkeringstid, minimumskrav for tidspunkt, ukedager og dato for betalingsparkering og lignende bestemmelser. Forskriften kan ikke regulere antall parkeringsplasser som kan tilbys.

Kommunalt parkeringspålegg kan bare vedtas dersom dette er egnet til å redusere trafikk med motorvogn. Vedtaket kan heller ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta dette hensynet. Videre må vedtakets geografiske virkeområde avgrenses slik at hensynet til å redusere trafikk med motorvogn ivaretas i samsvar med lovens formål.

For å hindre omgåelse av kommunale parkeringsvedtak, foreslås også et generelt forbud mot å refundere betalt parkeringsavgift ved direkte utbetaling, rabatter, verdikuponger eller på annen måte.

Det foreslås videre at kommunen skal kunne føre tilsyn med at ingen tilbyr parkering i strid med kommunalt vedtak og at ingen refunderer betalt parkeringsavgift i strid med loven. Ved slike overtredelser skal kommunen kunne ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Kommunale vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt skal kunne påklages til fylkesmannen. Utkastet inneholder også bestemmelser om definisjoner, forskriftshjemler for departementet og ikrafttredelse. Utkastet inneholder ikke overgangsbestemmelser.

Lovforslaget får ikke virkning for fordelingen av inntekter og utgifter ved drift og håndheving av betalingsparkering.

3. Bakgrunnen for lovforslaget

3.1 Innledning

Da det allerede er gjennomført flere utredninger og analyser av virkningene av parkeringsavgift som trafikkregulerende virkemiddel, er temaet ikke utredet på nytt i forbindelse med dette lovutkastet. En gjennomgang av tidligere arbeider tyder imidlertid på at køprising i utgangspunktet er det mest effektive restriktive virkemiddelet overfor trafikk med motorvogn, 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 imidlertid på at også private parkeringsplasser må omfattes dersom parkeringsregulering skal kunne gi tilsvarende virkning som køprising.

3.2 Arealbruk og tilgjengelighet

I større byområder vil parkeringspolitikk kunne være et viktig virkemiddel for å redusere kø- og miljøproblemer, jfr. blant annet rapport 584/2002 *Parkering som virkemiddel for å begrense biltrafikken* utarbeidet av Transportøkonomisk institutt. Rapporten viser videre at behovet for å legge til rette for parkering varierer med arealbruken og omfanget av alternative transporttilbud. Videre påpekes i rapport fra Transportøkonomisk institutt 778/2005 *Parkeringspolitikk og*

parkeringstilbud i Follo-kommunene forskjeller mellom kommunene når det gjelder behovet for parkeringsregulering og bevissthet knyttet til arealbruk og tilgjengelighet.

3.3 Bærekraftig utvikling

Parkeringspolitikk er også 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*.

3.4 Omfang

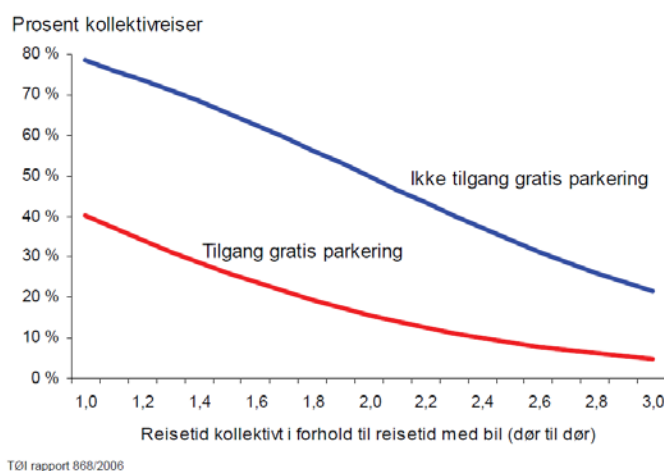
Selv om innføring av parkeringsavgift vil kunne være effektivt for å redusere bilbruken, er dette et virkemiddel som ikke i særlig grad er utnyttet i kommunene, jfr. blant annet rapport fra Transportøkonomisk institutt 1061/1997 *Parkeringspolitikk i fire eksempelbyer, Birmingham, Canterbury, København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

3.5 Regional parkeringspolitikk

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 virkningen. Interkommunalt samarbeid må i dag antas i liten grad å være benyttet i kommunenes parkeringspolitikk.

3.6 Tilgang til parkering og valg av transportmiddel

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



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

På bakgrunn av tallmateriale fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005 (RVU2005) har Transportøkonomisk institutt (TØI) analysert sammenhengen mellom valg av transportmiddel, parkeringstilgang og reisetid for arbeids- og tjenestereiser i Oslo. TØI fant en klar sammenheng mellom tilgangen til gratis parkering og valg av transportmiddel, jfr. figuren ovenfor. Fravær av gratis parkering har to hovedvirkninger. For det første er det flere som velger ikke å bruke bil. For det andre bedres kollektivtransportens konkurranseevne sammenlignet med bruk av privatbil. Dette

gjelder selv om reisetiden for kollektivtransporten øker, jfr. forskjellen i helningen på kurvene i figuren ovenfor.

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 kollektivtilbud. Det ble presentert et regneeksempel for å vise virkningen i Oslo og Kristiansand dersom disse to byene hadde endret sin parkeringsdekning slik at den tilsvarte gjennomsnittet for de seks byene som ble evaluert (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø). I følge beregningen ville parkeringsdekningen i Oslo øke med 230 % og behovet for tilskudd øke med rundt 200 mill. kr. pr. år for å opprettholde et like godt kollektivtilbud. Kristiansand ville måttet halvere parkeringsdekningen og behovet for tilskudd hadde blitt redusert med rundt 8 mill. kr. pr. år.

Det vises videre til utredningen fra Vegdirektoratet, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor i forbindelse med neste Nasjonal Transportplan 2014-2023. I følge etatene og Avinor må kollektivtrafikken ta hånd om en stor del av trafikkveksten i storbyene fremover. Dette forutsetter i følge rapporten blant annet at det innføres restriksjoner på bilbruk, for eksempel gjennom kjøprising eller en restriktiv parkeringspolitikk.

3.7 Samferdselsdepartementets vurdering

Trafikk med motorvogn, og særlig personbiltrafikk, er hovedkilden til lokal luftforurensning og fører i tillegg til støy og redusert fremkommelighet for fotgjengere, syklistene og kollektivtransport. Videre beslaglegger trafikk med motorvogn betydelige arealer i bebygde områder og forringer det visuelle miljøet. Eksisterende forskning tilsier at en riktig utformet parkeringsregulering både kan være et alternativ og et tillegg til kjøprising. I dag har kommunene ingen effektive virkemidler til å innføre betalingsparkering på privat grunn. For å styrke kommunenes virkemidler mener Samferdselsdepartementet at kommunene bør gis adgang til å pålegge innføring av betalingsparkering også for private parkeringsarealer og andre parkeringsarealer utenfor kommunal rådighet. Forutsetningen må imidlertid være at kommunenes parkeringsvedtak er begrunnet i behovet for å redusere trafikk med motorvogn og at vedtaket heller ikke er mer inngripende enn nødvendig for å oppnå dette.

4. Gjeldende rett og igangværende regelverksarbeid

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Plan- og bygningsloven

I arealplaner etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (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 kommunale vedtak om betalingsparkering etter lovforslaget.

4.1.2 Vegtrafikkloven og parkeringsforskriften

Med hjemmel i § 8 i vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4 er det i forskrift 1. oktober 1993 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsavgift (parkeringsforskriften) gitt regler om kommunenes adgang til å innføre avgiftsparkering på nærmere angitte steder. 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.

4.2 Igangværende regelverksarbeid – Felles parkeringsregulering

I tillegg til dette utkastet til lov om kommunalt pålegg om betalingsparkering arbeider Samferdselsdepartementet med forslag til ny felles parkeringsregulering. Der legges det opp til en samlet regulering av drift og håndheving for alle allment tilgjengelige parkeringsplasser med vilkårsparkering, uansett om vilkårsparkering er etablert etter offentlig pålegg eller etter eget tiltak. Arbeidet med ny felles parkeringsregulering vil ikke direkte berøre kommunenes adgang til å vedta forskrift om betalingsparkering etter dette lovforslaget.

Regler om drift og håndheving i ny felles parkeringsregulering vil være begrunnet i hensynet til beskyttelse av bilistene som den antatt svakere part overfor parkeringsselskaper og grunneiere. For parkering på områder avstengt for allmennheten anses at dette hensynet ikke gjør seg gjeldende i særlig grad. Dette foreslås derfor ikke regulert i forbindelse med forslaget til felles parkeringsregulering.

Både dette lovutkastet og utkastet til felles parkeringsregulering inneholder tilsynsordninger. Disse to tilsynsordningene gjelder ulike deler av virksomheten. I tillegg har de ulike begrunnelser og lov hjemmel. Likevel vil det være berøringspunkter blant annet når det gjelder håndheving.

5. Forholdet til Grunnloven, EØS-avtalen og folkeretten

5.1 Forholdet til Grunnloven

5.1.1 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 rådighetsbegrensninger som ikke rammes direkte av ordlyden i § 105, 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 rettsstilstanden 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.”

Etter departementets syn må det også legges til grunn at en oppdeling av eiendomsretten, for eksempel ved at det etableres servitutter eller avtaler, ikke kan gi rettighetshaver sterkere krav på erstatning enn det som gjelder dersom samme rettighet tilhører grunneier eller fester. Det vises her til Rt. 2008 s. 1747 (Hopen). Dommen er enstemmig og gjelder spørsmålet om staten er erstatningspliktig fordi utmål for oljeleting ikke kunne utnyttes etter opprettelsen av Hopen naturreservat. Førstvoterende uttaler blant annet: *”For eiendommen som sådan er det fortsatt slik at den tradisjonelle utnyttelse kan utøves, og en oppdeling på eiersiden kan ikke føre til en begrensning i statenes rett til å regulere eierrådigheten, i hvert fall ikke når det som er skilt ut ikke er annet enn en usikker rett til å utnytte en mulig naturforekomst.”* Selv om begrunnelsen er knyttet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1, må det samme etter departementets syn også gjelde ved vurdering av erstatning ved rådighetsbegrensninger på bakgrunn av § 105.

5.1.2 Lovforslagets forhold til Grunnloven § 105

Et kommunalt vedtak som pålegger alle som tilbyr parkering å innføre betalingsparkering, utgjør en begrensning i rådigheten over eiendommen uten at det skjer en tilsvarende overføring til det offentlige eller andre. Lovforslaget rammes dermed ikke direkte av ordlyden i Grunnloven § 105. Erstatningsspørsmålet må derfor bero på en helhetsvurdering.

Rettighetshaver vil uten hinder av lovforslaget kunne la arealet stå ubenyttet eller bruke det til andre formål enn parkering. Lovforslagets eneste begrensning i rådigheten er at dersom rettighetshaver ønsker å benytte arealet til parkeringsformål, må dette gjøres innenfor de minimumsrammene som kommunen fastsetter. Kommunen kan etter forslaget ikke vedta en øvre beløpsgrense for parkeringsavgiften og kan ellers bare vedta minimumskrav for når grunneiere og andre må kreve

parkeringsavgift. Inntjeningsmulighetene ved parkeringsdrift begrenses dermed ikke av forslaget. Det foreslås heller ikke regler om drift og håndheving.

Virkningene for annen næringsvirksomhet begrenses videre av forslagets krav om nødvendighet og forholdsmessighet. I tillegg forutsetter forslaget at virkningene for næringslivet tas med i kommunenes beslutningsgrunnlag. Etter departementets syn vil dermed hverken lovforslaget eller kommunale vedtak etter lovforslaget normalt kunne innebære et vesentlig inngrep, slik at erstatningsansvar for det offentlige allerede av den grunn er utelukket. Det samme må etter departementets syn gjelde dersom kommunen vedtar nærmere bestemmelser om øvre grense for gratis parkeringstid, øvre grense for total parkeringstid, minimumskrav for tidspunkt, ukedager og dato for betalingsparkering eller lignende vilkår.

Tungtveiende allmenne hensyn ligger bak lovforslaget. Kommunale vedtak må etter forslaget være begrunnet i hensynet til å redusere trafikk med motorvogn. Parkeringsvedtakene kan heller ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå dette. Gjennom redusert trafikk med motorvogn ønsker Samferdselsdepartementet blant annet å oppnå redusert luftforurensning og et bedre lokalt bymiljø. Det dreier seg videre om en helhetlig kommunal parkeringsregulering, selv om kommunale parkeringspålegg i noen tilfeller vil kunne tenkes bare å omfatte én enkelt eller et fåtall eiendommer. Lovforslaget, eller kommunale vedtak etter lovforslaget, vil dermed etter departementets syn ikke kunne *”ha en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering fremstår som sterkt urimelig om det skal tåles”*, jfr. Rt. 2005 s. 469 (Elstad og Aurmoen). Dette må også gjelde dersom kommunale parkeringsvedtak får virkninger for annen næringsvirksomhet enn parkeringsvirksomhet, for eksempel dersom innføring av betalingsparkering medfører lavere omsetning for en butikk eller et kjøpesenter.

Departementet finner på bakgrunn av ovennevnte at hverken lovforslaget eller kommunale vedtak etter lovforslaget vil kunne medføre erstatningsansvar for det offentlige med bakgrunn i Grunnloven § 105. Dette må etter departementets syn gjelde selv om loven eller vedtak med hjemmel i loven griper inn i servitutter eller andre begrensede rettigheter.

5.1.3 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 kommunale pålegg om innføring av betalingsparkering innebærer begrensninger for fremtidig utnyttelse av parkeringsarealer, dreier det seg ikke 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 parkeringsområdet, eller hvis det eksisterer servitutter eller avtaler som legger begrensninger på hvilke vilkår som kan gjelde for parkering på eiendommen. Det skal imidlertid i forbindelse med regulering av økonomiske rettigheter etter Høyesteretts praksis 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 her. Lovforslaget vil etter

departementets syn derfor ikke kunne gripe inn i eksisterende servitutter eller avtaler på en måte som vil kunne rammes av Grl. § 97.

For lovutkastets forhold til eksisterende avtaler og servitutter nevnes også at dersom avtaler eller servitutter hindrer at arealet tas i bruk til parkering, vil kommunale vedtak etter loven ikke ha betydning for disse, fordi det etter utkastet kreves at arealet faktisk og lovlig brukes til parkering for at det skal kunne omfattes av kommunale parkeringsvedtak.

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 punkt 5.1.1 og 5.1.2 om 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. Om forholdet 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 vurderinger gjør etter Samferdselsdepartementets syn seg også gjeldende for forslag til lov om kommunalt pålegg om betalingsparkering.

Samferdselsdepartementet legger på bakgrunn av ovennevnte til grunn at lovforslaget ikke vil kunne rammes av Grl. § 97.

5.1.4 Samferdselsdepartementets vurdering

Samferdselsdepartementet finner at lovforslaget ikke vil kunne medføre erstatningsansvar og at det vil kunne gjennomføres uten hinder av Grunnloven §§ 105 og 97.

5.2 Forholdet til EØS-avtalen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

5.2.1 EØS-avtalen

Etter EØS-avtalen har EØS-borgere rett til å etablere næringsvirksomhet i Norge og rett til å utøve næring på fast og stabilt grunnlag. I henhold til EØS-avtalen og rettspraksis fra EFTA- og EU-domstolen har EØS-borgere også vern mot nasjonalitetsbasert diskriminering og enhver restriksjon i adgangen til etablering av virksomhet.

Lovforslaget er ikke i strid med diskrimineringsforbudet. Restriksjonene innenfor det geografiske virkeområdet for kommunale parkeringsvedtak gjelder uavhengig av nasjonalitet. Forslaget skal videre bidra til en helhetlig parkeringsregulering, både innen hver enkelt kommune og på tvers av kommunegrensene. Lovforslaget sikrer dermed etter departementets vurdering at EØS-borgere som etablerer seg i Norge gis like vilkår som norske borgere.

Departementet kan heller ikke se at lovforslaget er i strid med restriksjonsforbudet. Det å tilby gratis parkering kan for næringsdrivende være en måte å konkurrere på, og derved få adgang til det norske

markedet. Lovforslagets betydning for etableringsretten er imidlertid etter departementets vurdering likevel for avledet og indirekte til å kunne omfattes av EØS-avtalen.

I alle tilfeller er tiltaket begrunnet i tvingende allmenne hensyn. En forutsetning for kommunenes hjemmel til å fatte vedtak etter loven er at vedtaket er egnet til å redusere trafikk med motorvogn og at det ikke er mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå dette.

Forslaget inneholder også en lovbestemmelse som forbyr at betalt parkeringsavgift refunderes ved direkte utbetaling, rabatter, bruk av verdikuponger eller på annen måte. Denne bestemmelsen er etter departementets syn nødvendig for å hindre omgåelse av betalingsplikten og således en nødvendig følge av denne. Også denne regelen er derfor i henhold til EØS-avtalen.

Forbudet i markedsføringsloven mot bruk av verdikuponger og tilgift er riktignok opphevet med bakgrunn i direktiv 2005/29/EØF, men dette direktivet gjelder vern av forbrukernes økonomiske interesser. Det får dermed ikke betydning for dette lovforslaget hvor begrunnelsen utelukkende er hensynet til å redusere trafikk med motorvogn.

På bakgrunn av ovennevnte finner departementet at forslaget kan gjennomføres uten hinder av EØS-avtalen.

5.2.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1

Med hensyn til lovforslaget legger Samferdselsdepartementet til grunn at EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 ikke gir noe sterkere krav på erstatning enn det som følger av Grl. § 105. Med bakgrunn i Rt. 2008 s. 1747 (Hopen) må det videre legges til grunn at en oppdeling av eiendomsretten, for eksempel ved servitutter eller avtaler, ikke kan gi rettighetshaver sterkere krav på erstatning enn det som gjelder dersom samme rettighet tilhører grunneier eller fester. Det vises for øvrig til behandlingen av Grl. § 105 ovenfor under punkt 5.1.1 og 5.1.2.

5.3 Samferdselsdepartementets vurdering – oppsummering

Etter departementets vurdering vil lovforslaget ikke kunne medføre erstatningsansvar for det offentlige. Forslaget er etter departementets syn heller ikke i strid med Grunnloven, EØS-avtalen eller Norges øvrige folkerettslige forpliktelser.

Utover det som følger av forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper anser departementet videre at hverken EØS-avtalen eller Norges folkerettslige forpliktelser for øvrig innebærer skranker for hvilken form kommunale parkeringsvedtak kan gis.

6. Kort om utredningen av lovforslaget

Med utgangspunkt i Nasjonal transportplan (2010-2019) 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 eller festes av andre enn kommunen. Arbeidsgruppen ble ledet av Samferdselsdepartementet.

Arbeidsgruppens vurdering omfattet både kommunenes adgang til å innføre lokalt pålegg om at private parkeringsplasser skal være avgiftsbelagt og kommunenes adgang til å innføre kommunale

avgifter på private parkeringsplasser. Videre omfattet vurderingen både parkeringsplasser som tilbys allmennheten og parkeringsplasser som tilbys en nærmere avgrenset personkrets. Et typisk eksempel på det første er parkeringsanlegg i tilknytning til et kjøpesenter, mens et typisk eksempel på det siste er parkeringsplasser som en arbeidsgiver tilbyr de ansatte.

Arbeidsgruppen anbefalte at det burde utarbeides et forslag til en egen lov som gir kommunene adgang til å pålegge grunneiere og festere innenfor et nærmere avgrenset område å innføre betalingsparkering. Ved valg av reguleringsform la arbeidsgruppen særlig vekt på de trafikk- og miljømessige virkningene, i tillegg til at lovforslaget skulle være minst mulig inngripende overfor grunneiere og festere.

Samferdselsdepartementet har i det vesentlige fulgt arbeidsgruppens anbefaling, selv om det er gjort noen endringer. For eksempel forutsetter departementets lovforslag at en ny lov ikke bør gi kommunene adgang til å begrense antall parkeringsplasser som kan tilbys på et areal. Dette er allerede regulert i plan- og bygningsloven. Departementet har heller ikke foreslått statlige tilsynsordninger slik det legges opp til i arbeidsgruppens rapport.

Fordi forslaget begrenser private og andres råderett over egen eiendom, finner departementet i tråd med arbeidsgruppens anbefaling, at en utvidelse av kommunenes reguleringsadgang bør gjennomføres ved lov og ikke forskrift.

I forbindelse med arbeidsgruppens utredning la Miljøverndepartementet til grunn at plan- og bygningsloven ikke gir adgang for kommunene til å innføre betalingsparkering på privat grunn og at denne loven heller ikke burde endres for å muliggjøre en slik regulering. Begrunnelsen for dette er at regler om avgiftsregulering vanskelig lar seg forene med plan- og bygningslovens formål og system. Tilsvarende la Samferdselsdepartementet til grunn at hverken vegtrafikkloven eller parkeringsforskriften gir slik hjemmel, og at dette regelverket heller ikke bør endres for å muliggjøre en slik regulering. Samferdselsdepartementet finner i tråd med arbeidsgruppens konklusjon at forslaget bør gjennomføres i en egen lov og ikke ved endringer i eksisterende lover.

7. Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 Formål

Hensynet til å redusere trafikk med motorvogn er styrende for kommunenes praktisering av loven og for hvilket innhold kommunale parkeringsforskrifter kan gis. Næringspolitiske, økonomiske eller andre hensyn vil dermed ikke kunne begrunne kommunal parkeringsregulering etter loven. Kommunen kan derfor ikke bruke loven til å vri konkurransen mellom forskjellige næringsinteresser, for eksempel mellom kommunale og private, eller mellom innenlandske og utenlandske interesser. Likevel vil formålsbestemmelsen ikke kunne hindre at en kommunal parkeringsforskrift også får andre virkninger enn reduksjon av trafikk med motorvogn, for eksempel økt økonomisk aktivitet utenfor det området som omfattes av forskriften.

Vurderingen av næringsøkonomiske konsekvenser må imidlertid inngå som en del av kommunens beslutningsgrunnlag, både i forbindelse med høring av utkast til parkeringsforskrift og ved eventuelt forskriftsvedtak, slik at konsekvensene for næringslivet ikke blir urimelig store.

Etter *annet punktum* begrunnes hensynet til å redusere trafikk med motorvogn blant annet med at dette vil bedre det lokale bymiljøet og redusere luftforurensningen. Andre positive virkninger av redusert trafikk kan for eksempel være bedre fremkommelighet for kollektivtrafikk, fotgjengere og syklist. Lovens formål om å redusere trafikk med motorvogn er imidlertid et selvstendig formål.

For å oppnå lovens formål er det videre viktig at kommunale vedtak om betalingsparkering virker sammen med andre offentlige tiltak, som for eksempel utbygging av kollektivnettet, kjøprising og tilrettelegging for fotgjengere og syklist.

Med bakgrunn i lovens formål er det også viktig at kommunene søker å oppnå en helhetlig parkeringsregulering. Kommunene vil videre innenfor funksjonelle regioner kunne samarbeide om utforming av en felles parkeringspolitikk. Dette arbeidet vil kunne samordnes med regionale planprosesser og interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven.

Til § 2 Definisjoner

Etter *første ledd* skal motorvogn forstås i samsvar med definisjon gitt i eller i medhold av lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) § 2 annet og tredje ledd. Vegtrafikkloven § 2 annet ledd lyder: *”Med kjøretøy forstås innretning som er bestemt til å kjøre på bakken uten skinner. Med motorvogn forstås kjøretøy som blir drevet fram med motor.”* I tillegg til personbiler omfatter definisjonen dermed for eksempel lastebiler, busser, motorsykler og mopeder.

Etter vegtrafikkloven § 2 tredje ledd kan departementet bestemme at også *”annen innretning skal regnes som kjøretøy etter denne lov”* og at *”innretning som”* etter annet ledd *”er kjøretøy, ikke skal omfattes av loven.”* Lovforslagets § 2 første ledd må forstås slik at dersom departementet i henhold til vegtrafikkloven § 2 tredje ledd fatter slik beslutning, vil denne beslutningen også ha virkning for lovforslagets definisjon av motorvogn. Videre må forslaget forstås slik at enhver endring av definisjonen som gjøres i eller i medhold av vegtrafikkloven også får direkte betydning for forståelsen av begrepet motorvogn etter forslaget. Det samme gjelder rettspraksis om definisjonen av motorvogn i eller i medhold av vegtrafikkloven.

Etter *annet ledd* skal parkering forstås i samsvar med definisjonen i § 1 k i forskrift 21. mars 1986 om kjørende og gående trafikk (trafikkregler) gitt ved Kongelig resolusjon med hjemmel i vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4. Med parkering forstås dermed enhver hensetting av kjøretøy, selv om føreren ikke forlater det. Unntatt fra denne definisjonen er kortest mulig stans for av- eller påstigning eller av- eller pålessing. Dersom trafikkreglens definisjon av parkering endres, vil dette også ha direkte virkning for lovforslagets definisjon av parkering. Rettspraksis om definisjonen av parkering etter trafikkreglene vil videre ha direkte betydning for tolkningen av definisjonen av parkering etter lovforslaget.

Til § 3 Kommunale parkeringsforskrifter – hjemmel og virkeområde

I *første ledd første punktum* gis kommunen hjemmel til ved forskrift å vedta at parkering av motorvogn innenfor et nærmere avgrenset område bare kan tilbys mot betaling.

Selv om kommunale parkeringsforskrifter pålegger grunneiere og andre en plikt til å kreve parkeringsavgift, påvirker ikke slike forskrifter deres rett til å kreve høyere parkeringsavgift enn det som følger av pålegget. Forskriftene påvirker heller ikke adgangen til å kreve parkeringsavgift i tilfeller som ikke omfattes av kommunens pålegg etter §§ 3 og 4. Dette følger av § 3 *fjerde ledd* og

§ 4 første ledd tredje punktum, jfr. § 4 første ledd første og annet punktum. Se også merknadene nedenfor til § 4.

Begrepene ”parkering” og ”motorvogn” er definert i § 2.

Første ledd retter seg i utgangspunktet mot enhver som tilbyr parkering innenfor forskriftens geografiske virkeområde. For nærmere omtale av avgrensningen av det geografiske virkeområdet, se merknadene nedenfor til *sjette ledd*.

Alle som tilbyr parkering, enten det er grunneiere, festere, leietakere eller andre, skal gjøre dette i samsvar med loven og kommunale forskrifter etter loven, jfr. §§ 3 og 4, jfr. § 1. Kommunale parkeringsforskrifter gjelder som hovedregel dermed all fast eiendom innenfor forskriftens geografiske virkeområde, både offentlig og privat. Bestemmelsen omfatter både grunnen og bygningsmassen, under og over jordoverflaten så langt eiendommen til enhver tid lar seg utnytte. For eksempel omfattes som hovedregel all parkering på bakkeplan, i parkeringshus, underjordiske parkeringsanlegg og all annen bygningsmasse over og under jordoverflaten selv om bygningen ikke er oppført med tanke på parkering. Videre må bestemmelsen tolkes slik at kommunale parkeringsforskrifter gjelder uavhengig av privatrettslige rettigheter knyttet til eiendommen. For nærmere omtale av lovforslagets forhold til privatrettslige rettigheter, se høringsutkastets *kapittel 5*.

Lovforslaget omfatter ikke tilfeller hvor det ikke ”tilbys” parkering, jfr. *første ledd første punktum*. Som eksempel nevnes parkering på anleggsområder for kjøretøy som er nødvendige for utførelsen av arbeidet. Det vil etter departementets syn for eksempel ikke kunne anses at byggherren eller andre tilbyr parkering for anleggsmaskiner, varebiler hvor det oppbevares nødvendig verktøy eller kjøretøy som brukes til å frakte materialer. Dette må gjelde selv om et kjøretøy står på anleggsområdet i lengre tid uten å benyttes i forbindelse med arbeidet. Slike tilfeller vil for øvrig også falle inn under unntaket i *tredje ledd nr. 5*. Se nærmere omtale av unntakene i *tredje ledd* nedenfor.

Et kommunalt pålegg etter *første ledd* forutsetter at den som vedtaket retter seg mot, tilrettelegger parkeringsområdet og håndhever parkeringsordningen på en måte som gjør at betalingsplikten for dem som parkerer er reell. Hvis for eksempel et parkeringsområde skiltes i tråd med kommunal forskrift uten at ordningen håndheves, eller den som tilbyr parkering etter § 3 refunderer betalt parkeringsavgift direkte eller indirekte, er dette et brudd på kommunal parkeringsforskrift. Sistnevnte tilfelle er også et brudd på forbudet mot tilbakebetaling i § 5.

Innenfor vedtakets geografiske virkeområde vil personkretsen kunne endre seg for eksempel på grunn av endret arealbruk, eiendomsoverdragelser, opphør og nyetablering av arbeidsplasser, samt avtaler om parkeringsdrift og håndheving. Kommunale vedtak etter lovforslaget gjelder dermed normalt en ubegrenset krets av personer. Etter *første ledd første punktum* skal derfor vedtaket fattes ved forskrift etter forvaltningsloven.

Dersom et kommunalt parkeringsvedtak bare gjelder én enkelt eller et fåtall personer, vil vedtaket imidlertid også kunne være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I slike tilfeller må også forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak følges. Vurderingen av om et kommunalt parkeringsvedtak forvaltningsrettslig er en forskrift, et enkeltvedtak eller begge deler, må gjøres på bakgrunn av forvaltningslovens regler. Det er her uten betydning hva kommunen kaller vedtaket.

Av *første ledd* følger at kommunen ikke har hjemmel til å vedta parkeringsforskrifter etter loven, dersom ikke lovens krav om egnethet og forholdsmessighet er oppfylt. Se også merknadene til § 4.

Etter *første ledd første punktum* må forskriften være egnet til å redusere trafikk med motorvogn. Når kommunen skal vurdere om en forskrift er egnet til å redusere trafikken, må det også tas hensyn til eksisterende transportmønstre og hvilke alternative transportmidler som finnes. Dersom for eksempel hovedmengden av trafikken skyldes reise til og fra arbeid og det ikke finnes alternative transportmidler i særlig grad, vil dette kunne svekke virkningene av kommunale parkeringsforskrifter. Dersom hovedmengden av trafikken derimot er knyttet til handel, vil en parkeringsforskrift kunne tenkes å ha større trafikkmessig virkning, selv om det ikke i særlig grad finnes alternativ transport.

Etter *annet punktum* kan forskriften heller ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å redusere trafikk med motorvogn. *Annet punktum* innebærer at forskriften ikke kan pålegge innføring av høyere avgiftssatser eller strengere restriksjoner enn det som er nødvendig for å redusere trafikk med motorvogn. Ved en slik vurdering må det både ses hen til hver enkelt bestemmelse og parkeringsforskriftens samlede restriksjonsnivå. Dette kravet innebærer også at kommunen må formulere parkeringspålegget slik at for eksempel grunneiere eller andre som driver betalingsparkering ikke hindres i å kreve parkeringsavgift også utover de minimumskravene kommunen har vedtatt, dersom de selv ut fra forretningsmessige eller andre hensyn ønsker å gjøre dette.

Kravet om egnethet og forholdsmessighet etter *første ledd* må også ses i sammenheng med forvaltningsloven og hensynet til god forvaltningsskikk. Kommunen må dermed utrede saken grundig nok til å kunne avgjøre om vedtaket er egnet til å redusere trafikk med motorvogn og om forskriftens parkeringsvilkår er mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta dette hensynet. Etter departementets syn vil hensynet til god forvaltning kunne tilsi at kommunens forslag til parkeringsforskrift sendes på høring til alle som vil bli direkte berørt. Videre bør kommunens forslag til forskrift gjøres allment tilgjengelig ved fremmøte hos kommunen. I tillegg finner departementet at kommunen bør vurdere om forslaget bør legges ut på kommunens hjemmesider eller offentliggjøres i én eller flere aviser som er alminnelig lest på stedet. Departementet forutsetter at høringsforslaget angir forskriftens geografiske virkeområde og parkeringsavgiftens minste størrelse, samt eventuelle andre parkeringsvilkår.

I tillegg bør forslaget i utgangspunktet også inneholde en oversikt over den samlede trafikkbelastningen og en beregning av forventede trafikk- og miljømessige virkninger av forskriften. Forslaget bør også inneholde en beregning av de forventede virkningene for næringslivet. Beregningene av forskriftens virkninger bør etter departementets syn omfatte hele forskriftens geografiske virkeområde, i tillegg til andre områder hvor forskriften kan forventes å medføre trafikk- og miljømessige virkninger av betydning. Hvor mye som her kan kreves av kommunen vil imidlertid kunne variere etter forholdene.

Etter *første ledd siste punktum* skal politiet gis mulighet til å uttale seg om saken før parkeringsforskriften vedtas. Tilsvarende bestemmelse finnes i § 2 første ledd i forskrift 1. oktober 1993 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr (parkeringsforskriften) gitt med hjemmel i vegtrafikkloven. Departementet anser at behovet for at politiet høres er det samme uavhengig av hvilken hjemmel som benyttes for parkeringsvedtaket. Bestemmelsen må tolkes i samsvar med § 2 første ledd i parkeringsforskriften.

Annet til syvende ledd inneholder nærmere regler om kommunale parkeringsforskrifters virkeområde, herunder hjemmel for departementet til i forskrift å gi nærmere regler om hvilke unntak kommunale parkeringsforskrifter skal eller kan inneholde.

Etter *annet ledd første punktum* kan en kommunal forskrift etter *første ledd* bare omfatte arealer som lovlig benyttes til parkering. Det innebærer for det første at bare arealer som faktisk benyttes til parkering kan omfattes. Ingen kan med hjemmel i loven pålegges å ta i bruk et område til parkering. Begrunnelsen for dette er knyttet til lovens formål. Innføring av betalingsparkering vil i slike tilfeller ikke kunne bidra til å redusere trafikk med motorvogn, men tvert imot kunne bidra til å øke den og dermed også øke de samlede miljøbelastningene.

Uten hinder av lovforslaget eller kommunale parkeringsvedtak etter lovforslaget, kan eksisterende arealbruk til parkeringsformål avvikles. Dersom et areal som ikke brukes til parkering på vedtakstidspunktet, senere tas lovlig i bruk til parkeringsformål, vil dette tilsvarende bare kunne gjøres dersom det innføres betalingsparkering i samsvar med kommunens parkeringsforskrift.

For å omfattes av kommunale parkeringsforskrifter etter lovforslaget, følger det også av *første punktum* at bruken av arealet til parkeringsformål må være lovlig. Det vil si at arealet enten i arealplan etter plan- og bygningsloven er avsatt til parkering eller etter slik plan lovlig kan benyttes til parkering, eller at arealet ikke er regulert. I tillegg kreves at arealet ikke benyttes i strid med annet lovverk. Dersom arealet brukes ulovlig til parkeringsformål, må dette håndteres av ansvarlige myndigheter som enhver annen ulovlig arealutnyttelse.

Lovforslaget regulerer for øvrig ikke spørsmål om lovlig parkering. Dette reguleres av vegtrafikkloven med forskrifter. Videre innebærer den private eiendomsretten og privatrettslige avtaler begrensninger for hvor man har lov til å parkere. I tillegg angir arealplaner etter plan- og bygningsloven hvilke arealer som kan benyttes til parkeringsformål, se avsnittet ovenfor.

Annet ledd annet punktum åpner for at kommunen kan fatte parkeringsvedtak som enten bare gjelder allment tilgjengelige parkeringsplasser, som bare gjelder parkering som tilbys en nærmere angitt personkrets eller som gjelder begge disse kategoriene parkeringsplasser. Hvilken av disse variantene kommunen velger, vil måtte bero på en trafikk- og miljømessig vurdering med bakgrunn i lovens formål og egnethets- og forholdsmessighetskriteriene i *første ledd*.

Med allment tilgjengelige parkeringsarealer menes ethvert areal hvor allmennheten lovlig kan parkere motorvogn. Dette gjelder for eksempel gateparkering, parkering i tilknytning til forretninger, kjøpesentre eller annen næringsvirksomhet og parkering i forbindelse med idrettsarenaer og konsertlokaler.

Det mest praktiske eksemplet på parkeringsplasser som tilbys en nærmere angitt personkrets, er parkeringsplasser som en arbeidsgiver stiller til disposisjon for de ansatte.

Tredje ledd angir i hvilke tilfeller kommunene ikke skal ha adgang til å pålegge noen å kreve parkeringsavgift. Disse bestemmelsene har imidlertid ikke betydning for grunneiere ellers andres rett til å innføre betalingsparkering. Enhver som tilbyr parkering kan uten hinder av loven eller parkeringsforskrifter etter loven, kreve betaling også for tilfeller som ikke omfattes av kommunens pålegg. Dette fremgår indirekte av *tredje ledd* og sies også uttrykkelig i *fjerde ledd*, jfr. § 4 *tredje ledd*.

Etter *tredje ledd nr. 1* kan kommunalt pålegg om innføring av betalingsplikt ikke omfatte parkering på bolig- og fritidseiendom. For å omfattes av dette unntaket forutsettes at det parkeres på eiendommen. Dersom parkering i tilknytning til bolig- og fritidseiendom skjer på arealer som ikke tilhører eiendommen, for eksempel offentlig vei, vil dette ikke omfattes av unntaket etter *tredje ledd nr. 1*. Lovforslaget forutsetter imidlertid etter *femte ledd* at det etter parkeringsforskriften med hjemmel i vegtrafikkloven fortsatt kan innføres boligsoneparkering og at eksisterende boligsoneparkering kan videreføres.

Etter *tredje ledd nr. 2* kan kommunale parkeringsvedtak ikke omfatte parkering i forbindelse med levering av motorvogn til reparasjon, vedlikehold, undersøkelse eller lignende. Dette unntaket omfatter hele tidsrommet fra kjøretøyet leveres til det hentes. Det er i denne sammenheng uten betydning hvor lenge i forveien man leverer kjøretøyet eller hvor lang tid man bruker på å hente det, så lenge formålet med oppbevaringen er i samsvar med beskrivelsen i *tredje ledd nr. 2*. Videre må unntaket for undersøkelse forstås slik at det for eksempel også gjelder taksering og verdivurdering i forbindelse med salg eller innbytte. Det må for øvrig antas at unntaket i *nr. 2* også følger indirekte av § 3 første ledd første punktum fordi det i slike tilfeller normalt ikke kan anses at det tilbys parkering av motorvogn.

Tredje ledd nr. 3: Stans for fylling av bensin på bensinstasjon anses etter definisjonen av parkering i § 2 ikke som parkering. Bruk av ordinære parkeringsplasser tilknyttet bensinstasjonen, for å benytte seg av bensinstasjonens øvrige tjenester, anses derimot som parkering, på samme måte som når en bilist parkerer for å handle i en kiosk eller annen forretning. Etter *tredje ledd nr. 3* gjøres imidlertid unntak fra kommunalt pålegg om innføring av betalingsplikt for all parkering på bensinstasjoner, uavhengig av hvilket av bensinstasjonens tilbud man benytter seg av. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for at for eksempel eieren av en bensinstasjon innfører betalingsparkering av eget tiltak eller nekter noen å parkere på bensinstasjonens område dersom de for eksempel ikke skal benytte seg av bensinstasjonens tjenester.

Etter *tredje ledd nr. 4* kan kommunen ikke pålegge innføring av betalingsparkering for eiendommer med ti parkeringsplasser eller mindre.

Etter *tredje ledd nr. 5* kan kommunale parkeringsvedtak for det første ikke omfatte parkering på virksomhetens eiendom dersom motorvognen er nødvendig for utførelsen av arbeidet. Unntaket vil kunne få betydning for eksempel for politiet, forsvaret, helsevesenet og andre helse-, omsorgs- og velferdstilbud, håndverkerbedrifter, servicetjenester og transport- og budtjenester. For lukkede områder vil kommunen imidlertid med hjemmel i § 3 annet ledd annet punktum også kunne gjøre unntak ved at forskriften bare gjøres gjeldende for offentlig tilgjengelige parkeringsplasser. Videre omfatter unntaket parkering ”der hvor arbeidet utføres, dersom motorvognen er nødvendig for utførelsen av arbeidet”. Denne delen av unntaksbestemmelsen vil dekke nødvendig parkering for eksempel i forbindelse med bygge- og anleggsarbeid, veiarbeid, utbedring av vann-, avløps- og elektrisitetsnett og lignende tilfeller. Unntaket i *nr. 5* gjelder derimot ikke for parkering for eksempel av firmabiler eller andre biler som ikke er nødvendig for utførelsen av arbeidet. *Tredje ledd nr. 5* antas imidlertid ikke å ha stor praktisk betydning fordi det i slike tilfeller ofte ikke vil kunne anses at grunneier eller andre tilbyr parkering etter § 3 første ledd.

Etter *tredje ledd nr. 6* kan kommunen ikke pålegge innføring av betalingsparkering for funksjonshemmede.

Etter *tredje ledd nr. 7* kan kommunen ikke pålegge innføring av betalingsparkering for elbiler og hydrogenbiler.

Etter *fjerde ledd* kan den som tilbyr parkering uten hinder av lovforslaget også kreve parkeringsavgift i tilfeller som er unntatt fra kommunalt pålegg om betalingsplikt etter *tredje ledd*. Dette fremgår for øvrig også indirekte av *tredje ledd*. Kommunen kan dermed ikke hindre grunneiere eller andre fra selv å bestemme om de ønsker å kreve parkeringsavgift også for tilfeller som ikke omfattes av pålegget. Se også merknadene nedenfor til *§ 4 første ledd fjerde punktum*.

I *femte ledd* bestemmes at loven ikke er til hinder for innføring eller videreføring av boligsoneordninger etter parkeringsforskriften med hjemmel i vegtrafikkloven.

Det er ikke gitt særlige unntak for utrykningskjøretøy eller parkering i forbindelse med helse-, omsorgs- og velferdstjenester i hjemmet, utover det som følger av unntakene i *tredje ledd*, se særlig *tredje ledd nr. 5*, definisjonen av parkering i forslagets *§ 2* og annet regelverk om utrykningskjøretøy.

Etter *sjette ledd første punktum* skal det geografiske virkeområdet for kommunale parkeringsforskrifter angis i kart som det henvises til i forskriften. Kartet er en del av forskriften. Det må utformes tydelig nok til at enhver skal kunne se av kartet om vedkommende er omfattet av et pålegg om betalingsparkering. Videre må forvaltningslovens saksbehandlingsregler for forskrifter følges selv om endring av en kommunal parkeringsforskrift kun består av endringer i kartet.

Etter *annet punktum* skal forskriftens geografiske virkeområde fastsettes slik at hensynet til å redusere trafikk med motorvogn ivaretas i samsvar med lovens formål. Dette innebærer at kommunen må avgrense det geografiske virkeområdet ut fra trafikk- og miljømessige kriterier. Arealer skal etter denne bestemmelsen ikke kunne tas med eller utelates ut fra andre hensyn. Bestemmelsen skal sikre at ingen arealer forskjellsbehandles med bakgrunn i rettighetsforhold eller økonomiske interesser, som for eksempel hvem som eier, fester eller leier grunnen eller bygningsmassen.

Dersom det er begrunnet i trafikk- og miljømessige hensyn i tråd med *første ledd*, og er i samsvar med begrensningene i *sjette ledd* og lovens formål, vil en kommune for eksempel kunne tilpasse forskriftens geografiske virkeområde slik at pålegget ikke omfatter gateparkering eller bare gateparkering i nærheten av næringsvirksomhet.

I *tredje punktum* sies uttrykkelig at avgrensningen av virkeområdet ikke skal kunne føre til forskjellsbehandling i strid med EØS-avtalen. Dette innebærer at grensen ikke kan trekkes slik at innenlandske næringsdrivende slipper å innføre betalingsparkering, mens næringsdrivende fra andre EØS-land pålegges å innføre betalingsparkering, dersom dette ikke er begrunnet i trafikk- og miljømessige hensyn. Indirekte må dette antas også å følge av *sjette ledd annet punktum*, jfr. *første ledd*. Videre sies det i *tredje punktum* uttrykkelig at avgrensningen ikke skal kunne føre til annen form for forskjellsbehandling enn nødvendig for å oppnå lovens formål. Dette må også antas å følge av *sjette ledd annet punktum*, jfr. *første ledd*.

Etter *syvende ledd* kan departementet i forskrift gi bestemmelser om hvilke unntak kommunale parkeringsforskrifter skal eller kan inneholde. I tillegg til å presisere unntakene i *tredje ledd* kan departementet bestemme at unntak etter disse bestemmelsene ikke skal gjelde, eller at det skal være

opp til kommunen å avgjøre om det skal gjøres unntak i hvert enkelt parkeringspålegg. Departementet kan også bestemme at det kan eller skal gjøres unntak for tilfeller som ikke omfattes av *tredje ledd*. Departementets forskriftshjemmel gjelder ikke kommunale vedtak gitt med hjemmel i andre lover.

Etter *siste ledd* kan departementet ved forskrift gi bestemmelser om kommunens saksbehandling etter loven, herunder utvide kommunens utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven.

For å regulere et område som omfatter flere kommuner, legger departementet til grunn at det ikke er nødvendig for hver enkelt kommune å vedta egen parkeringsforskrift. Innenfor rammene av forslaget § 3, jfr. § 4 vil også to eller flere kommuner kunne vedta felles parkeringsforskrift. Forutsetningen må være at slik felles forskrift ikke trer i kraft før hver enkelt av de omfattede kommunene har vedtatt den, og at den enkelte kommune har adgang til å endre eller oppheve forskriften for sin del av forskriftens geografiske virkeområde. Det bør i slike forskrifter fremgå at hver enkelt kommune er ansvarlig for oppfølging og håndheving av forskriften innen egen kommune. Arbeidet med felles forskrifter, herunder utredning og høring, vil kunne samordnes med regionale planprosesser og interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven.

Til § 4 Kommunale parkeringsforskrifter - nærmere innhold

Første ledd første punktum bestemmer at kommunale parkeringsforskrifter skal fastsette parkeringsavgiftens minste størrelse. Før kommunen kan vedta en parkeringsforskrift etter loven, må den dermed ta stilling til hvor høy parkeringsavgiften må være for at trafikk med motorvogn skal reduseres i tråd med lovforslagets formål. Sammenholdt med *første ledd annet og tredje punktum* må *første ledd første punktum* forstås slik at kommunen ikke kan fastsette en øvre grense for avgiftens størrelse. Den som tilbyr parkering vil dermed uten hinder av lovforslaget kunne kreve høyere parkeringsavgift enn det som pålegges i forskriften. Lovforslaget begrenser dermed ikke inntjeningsmulighetene ved betalingsparkering.

I *annet punktum* angis hvilke vilkår kommunale parkeringsforskrifter kan inneholde, i tillegg til den nedre grensen for parkeringsavgiften som kommunen etter *første punktum* plikter å fastsette i forskriften. Angivelsen er ikke uttømmende, men gir eksempler på typiske parkeringsvilkår som kan inntas i forskriften. Felles for eksemplene er at de utgjør minimumsvilkår som vil kunne være nødvendige for at innføring av betalingsparkering skal kunne redusere trafikk med motorvogn i tråd med lovens formål. I tillegg åpnes det for at vedtaket kan inneholde "*lignende vilkår*". Parkeringsvilkår som ikke er innholdsmessig beslektet med de angitte eksemplene, vil dermed ikke kunne inntas i kommunale parkeringsforskrifter etter loven.

Av *annet punktum* følger at kommunen kan pålegge en øvre grense for hvor lang gratis parkeringstid som kan tilbys. Selv om grunneiere eller andre som tilbyr parkering, ikke kan tilby lengre gratis parkeringstid enn kommunen har fastsatt, kan de etter denne bestemmelsen likevel tilby kortere gratis parkeringstid eller velge ikke å tilby gratis parkeringstid. Dette følger også direkte av *tredje punktum*.

Videre kan kommunen vedta en øvre grense for total parkeringstid. Grunneiere eller andre som tilbyr parkering vil imidlertid etter *annet punktum* uten hinder av loven også kunne tilby kortere parkeringstid enn det som pålegges av kommunen. Dette følger også direkte av *tredje punktum*. Med "*total parkeringstid*" i *annet punktum* menes sammenhengende parkeringstid for både gratis parkering og parkering mot avgift.

Endelig kan kommunen etter *annet punktum* vedta minimumskrav for tidspunkt, ukedager og dato for betalingsparkering. Loven hindrer etter *annet punktum* imidlertid ikke at noen krever parkeringsavgift også utenom de tidspunkter, ukedager eller datoer som er pålagt av kommunen. Dette følger også direkte av *tredje punktum*. Hvis for eksempel kommunen har vedtatt at det skal kreves parkeringsavgift kl. 0800-1600 mandag til fredag, kan grunneiere eller andre som tilbyr parkering likevel kreve parkeringsavgift også utenom disse klokkeslettene og i helgene. På samme måte vil grunneiere og andre kunne kreve parkeringsavgift på datoer som ikke omfattes av kommunal parkeringsforskrift.

I tillegg til å oppfylle kravene i *første og annet punktum* må forskriften være i tråd med lovens formål i § 1 og øvrige bestemmelser, se særlig § 3 *første ledd*. Selv om kommunen i forskriften ønsker å ha vilkår som er i samsvar med ordlyden i § 4, vil dette dermed ikke kunne gjøres dersom vilkåret i seg selv eller sammen med øvrige vilkår, enten ikke er egnet til å redusere trafikk med motorvogn, eller er mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta dette hensynet, jfr. § 3 *første ledd* og formålsbestemmelsen i § 1.

Kommunen kan ikke vedta forskjellige minstesatser eller forskjellige minimumsvilkår for forskjellige områder uten at dette er i samsvar med egnethets- og forholdsmessighetskriteriene i § 3 *første ledd*, jfr. formålsbestemmelsen i § 1. Dersom det er begrunnet i hensynet til å redusere trafikk med motorvogn, og kravene om egnethet og forholdsmessighet er oppfylt, vil kommunen imidlertid kunne differensiere parkeringsvilkårene.

En slik differensiering vil for eksempel kunne gjennomføres ved at kommunen fastsetter høyere minstesatser eller strengere minimumsvilkår for tidspunkter hvor det er mye trafikk eller at det fastsettes forskjellige minstesatser eller minimumsvilkår for allment tilgjengelige parkeringsplasser og parkeringsplasser som tilbys en nærmere angitt personkrets. På samme måte vil det kunne fastsettes andre minstesatser eller minimumsvilkår for eksempel for gateparkering generelt eller for gateparkering som ikke ligger i nærheten av næringsvirksomhet.

Etter lovforslaget behandles kommunale parkeringsplasser på lik linje med alle andre parkeringsplasser.

Av *siste punktum* fremgår at vilkår om antall tilgjengelige parkeringsplasser ikke kan inntas i kommunale parkeringsvedtak etter loven. Dersom kommunen ønsker å begrense antall parkeringsplasser, må slike bestemmelser vedtas av kommunen i arealplan etter plan- og bygningsloven.

Når det gjelder forholdet mellom kommunale parkeringsvilkår etter henholdsvis parkeringsforskriften med hjemmel i vegtrafikkloven og kommunale parkeringsforskrifter etter lovutkastet, forutsettes at kommunene har en helhetlig parkeringsregulering slik at det innenfor samme område ikke finnes motstridende kommunale parkeringsbestemmelser.

Etter *annet ledd* kan departementet ved forskrift gi bestemmelser om kommunale parkeringsvilkår. Departementet kan blant annet innskrenke kommunenes adgang til å gi bestemmelser etter første ledd og gi kommunene adgang til å vedta andre bestemmelser enn det som følger av første ledd.

For å bidra til en helhetlig parkeringsregulering på tvers av kommunegrensene, vil kommunene kunne samordne reguleringsarbeidet etter lovforslaget med regionale planprosesser og interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven.

Til § 5 Forbud mot å refundere betalt parkeringsavgift

Etter denne bestemmelsen er det forbudt ved direkte utbetaling, rabatter, verdikuponger eller på annen måte å refundere betalt parkeringsavgift for å oppnå konkurransefortrinn for seg selv eller andre. Bestemmelsen må forstås slik at den bare omfatter tilbakebetaling av parkeringsavgift som følger av kommunale forskrifter med hjemmel i lovforslaget.

Bestemmelsen retter seg mot enhver som refunderer betalt parkeringsavgift for å oppnå konkurransefortrinn for seg selv eller andre. For personer eller selskaper som tilbyr parkering vil bestemmelsen imidlertid ikke ha selvstendig betydning fordi enhver form for tilbakebetaling for disse også vil være et brudd på kommunal parkeringsforskrift etter loven.

Forbudet i § 5 har sin praktiske betydning for næringsdrivende og andre som ikke tilbyr parkering i samsvar med § 3 første ledd, men som likevel har økonomisk interesse i at kunder kan parkere gratis eller mot redusert avgift. Det finnes for eksempel, særlig i sentrale byområder, vanligvis en rekke forretninger uten egen kundeparkering. Kundene vil her ofte benytte seg av gateparkering og i en viss utstrekning også parkering i forbindelse med annen næringsvirksomhet.

Forbudet i § 5 rammer også dem som refunderer betalt parkeringsavgift for å oppnå konkurransefortrinn for andre. Næringsdrivende eller andre vil dermed heller ikke kunne omgå et parkeringsvedtak ved å refundere betalt parkeringsavgift via andre. Bestemmelsen rammer også tilfeller hvor flere næringsdrivende, for eksempel butikkeiere på et kjøpesenter, går sammen om å refundere betalt parkeringsavgift. Man trenger her ikke å bevise hvilke kunder som handler hvor.

Tilfeller som ikke er motivert av hensynet til å oppnå konkurransefortrinn vil derimot ikke omfattes av denne bestemmelsen. Man unngår dermed å ramme tilfeller der familie, venner eller andre ut fra forskjellige grunner ønsker å dekke parkeringsavgiften for hverandre uten at det ligger næringshensyn bak.

Det må antas at næringsdrivende i hvert fall i en viss utstrekning vil kunne sette ned prisen på varer eller tjenester generelt, eller sette ned prisen på noen utvalgte varer eller tjenester for å motvirke at potensielle kunder uteblir som følge av kommunale pålegg om betalingsparkering. Så lenge slike prisjusteringer gjelder alle kunder og ikke gjennom markedsføring eller på annen måte knyttes til betalt parkeringsavgift, vil dette ikke kunne rammes av forbudet i utkastets § 5 eller kommunale parkeringsforskrifter.

Dersom for eksempel en arbeidsgiver refunderer betalt parkeringsavgift, vil det være et brudd både på forbudet i § 5 og kommunal parkeringsforskrift etter lovforslaget. Slik ulovlig tilbakebetaling fra arbeidsgivers side kan tenkes å skje på forskjellige måter. For eksempel kan det gis et månedlig tillegg til alle som faktisk har benyttet parkering på arbeidsplassen. Dersom en lønnsøkning gis som del av ordinær lønn, finner departementet imidlertid at dette ikke vil kunne anses som brudd på kommunal parkeringsforskrift eller forbudet i § 5, selv om kompensasjon for parkeringsutgifter har vært brukt som forhandlingsargument eller begrunnelse ved lønnsfastsettelsen. Lovforslaget er ikke ment å gripe inn i forhold ved lønnsfastsettelse.

Det nevnes for øvrig også at markedsføringsloven ikke inneholder forbud mot denne type tilbakebetaling. Tidligere forbud i markedsføringsloven mot bruk av verdikuponger og tilgift er opphevet. Tilbakebetaling av betalt parkeringsavgift rammes heller ikke av markedsføringslovens generelle bestemmelser om for eksempel aggressiv markedsføring, blant annet fordi denne type forbud har som formål å verne forbrukernes økonomiske interesser, mens lovutkastet er begrunnet i hensynet til å redusere trafikk med motorvogn.

Til § 6 Kommunalt tilsyn

Etter *første ledd* skal kommunen føre tilsyn med at ingen tilbyr parkering i strid med kommunalt parkeringsvedtak etter denne loven. Videre skal kommunen føre tilsyn for å avdekke brudd på det generelle forbudet mot å refundere betalt parkeringsavgift i § 5.

Tilsyn i forbindelse med brudd på § 5 vil kunne rette seg mot enhver person eller virksomhet med økonomisk interesse i at kunder parkerer gratis eller får reduserte parkeringskostnader. I forbindelse med hvert parkeringsområde vil det kunne være et stort antall næringsdrivende eller andre med slik økonomisk interesse. Tilsyn i slike tilfeller vil dermed kunne være aktuelt for et større område enn tilsyn for å påse at ingen tilbyr parkering i strid med kommunale parkeringsvedtak. Selv om de fleste næringsdrivende annonserer tilbud utenfor butikkens lokaler, for eksempel via egne brosjyrer, dagspressen, TV og internett, vil tilsynsoppgavene knyttet til mulige overtredelser av § 5 kunne antas å få et visst omfang.

Etter *annet ledd* skal kommunen innenfor åpningstidene til den virksomheten som kontrolleres, sikres tilgang til parkeringsområder og virksomhetens andre områder hvor kundene har tilgang, dersom dette er nødvendig for å gjennomføre tilsyn *etter første ledd*. Kravet om nødvendighet innebærer at kommunen ikke kan forstyrre virksomheten i større grad enn det som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn. For parkeringsområder vil for eksempel nødvendighetskravet normalt medføre at kommunen ikke har adgang til å hindre eller vanskeliggjøre parkering på området.

Annet ledd må videre forstås slik at kommunen blant annet sikres nødvendig tilgang til butikker, utsalgssteder, tjeneste- og servicebedrifter, konsert-, teater- og kinolokaler og andre kunst-, kultur- og idrettsarrangementer. Da bestemmelsen er avgrenset til områder hvor kundene har tilgang, må den imidlertid også forstås slik at den normalt ikke gir kommunen adgang til områder som forretningens kontorer eller lager.

Departementet legger til grunn at bestemmelsen ikke er til hinder for at kommunalt tilsyn kan gjennomføres uanmeldt. Dette antas i mange tilfeller også å være nødvendig for å kunne gjennomføre et effektivt tilsyn. Hvor omfattende tilsyn kommunene fører, vil i praksis også ofte avhenge av den enkelte kommunes ressurser. Selv om kommunen gis hjemmel til å føre tilsyn, har de etter lovforslaget ingen plikt til å føre tilsyn.

Til § 7 Tvangsmulkt

Første ledd gir kommunen hjemmel til å vedta tvangsmulkt i to tilfeller. For det første kan kommunen vedta tvangsmulkt overfor den som tilbyr parkering i strid med de vilkårene som følger av kommunalt parkeringsvedtak etter denne loven. For det andre kan kommunen vedta tvangsmulkt overfor den som refunderer betalt parkeringsavgift i strid med forbudet i § 5. Tvangsmulkt er ikke straff og skal dermed fastsettes for å sikre at loven og kommunale vedtak med hjemmel i loven overholdes. Vedtak om tvangsmulkt må derfor utformes slik at det er mulig for den ansvarlige å

unngå tvangsmulkt ved å rette seg etter vedtaket. Ansvar for overtredelser er etter § 7 objektivt. Det er dermed ikke nødvendig for kommunen å bevise forsett eller uaktsomhet.

Etter *annet ledd* skal den ansvarlige varsles skriftlig og gis anledning til å uttale seg før tvangsmulkt ilegges av kommunen. Fristen for å uttale seg skal være minst tre uker etter at skriftlig varsel er mottatt fra kommunen.

Etter *tredje ledd* tilfaller tvangsmulkten kommunen.

Fjerde ledd gir regler om når tvangsmulkten kan fastsettes og når den begynner å løpe. Etter *første punktum* skal tvangsmulkt som utgangspunkt fastsettes når en overtredelse er oppdaget.

Tvangsmulkten begynner etter *annet punktum* å løpe dersom den ansvarlige oversitter den fristen kommunen har satt for retting av forholdet.

Dersom særlige grunner tilsier det, kan kommunen etter *tredje punktum* fastsette tvangsmulkt uten at en overtredelse er inntruffet. Tvangsmulkt løper i slike tilfeller fra det tidspunktet en eventuell overtredelse inntreffer.

Etter *fjerde punktum* kan kommunen bestemme at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at tvangsmulkten forfaller for hver overtredelse. Etter *femte punktum* løper tvangsmulkten likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Etter *sjette punktum* kan tvangsmulkt fastsettes enten som løpende mulkt eller som engangsmulkt. Kommunen kan her velge det alternativet som anses mest hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Departementet antar at det vanligvis vil være mest hensiktsmessig med løpende mulkt.

Femte ledd første punktum fastslår at tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Hvis overtredelsen er skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten etter *annet punktum* som hovedregel pålegges selskapet, sammenslutningen, stiftelsen eller organet. Etter *tredje punktum* kan tvangsmulkt som er pålagt et selskap som inngår i et konsern, også inndrives hos morselskapet.

Dersom flere er ansvarlige etter et vedtak om tvangsmulkt, hefter de etter *fjerde punktum* solidarisk for betaling av tvangsmulkten. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt dersom en grunneier inngår kontrakt med et parkeringsselskap om drift og håndheving av betalingsparkering. Her vil både grunneieren og parkeringsselskapet etter § 3 kunne anses å tilby parkering. Grunneieren skal ikke ved å overlate drift og håndheving til andre, kunne unngå ansvaret for å overholde loven eller kommunalt vedtak med hjemmel i loven. Av *siste punktum* fremgår at bestemmelsene i *femte ledd* gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges tvangsmulkt.

Av tvangsfyllbyrdsloven § 7-2 bokstav d følger at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Påløpt tvangsmulkt kan derfor inndrives uten søksmål og dom.

Siste ledd gir departementet hjemmel til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om fastsettelse av tvangsmulkt, herunder bestemmelser om øvre beløpsgrense og bestemmelser om betaling av renter dersom tvangsmulkten ikke betales innen kommunens frist.

Til § 8 Overtredelsesgebyr

Sammen med bestemmelsene om kommunalt tilsyn og tvangsmulkt, anser departementet at en bestemmelse om overtredelsesgebyr vil være tilstrekkelig for at lovforslaget og kommunale parkeringsforskrifter med hjemmel i forslaget overholdes. Departementet finner at overtredelse ikke bør belegges med straff.

Etter *første ledd* kan kommunen vedta overtredelsesgebyr overfor den som tilbyr parkering i strid med kommunalt parkeringsvedtak etter denne loven eller refunderer betalt parkeringsavgift i strid med § 5. Ansvar for overtredelser er etter § 8 objektivt. Det er dermed ikke nødvendig for kommunen å bevise forsett eller uaktsomhet.

Etter *annet ledd første punktum* skal den ansvarlige varsles skriftlig og gis anledning til å uttale seg før overtredelsesgebyr vedtas av kommunen. Fristen til å uttale seg skal etter *annet punktum* være minst tre uker etter at skriftlig varsel er mottatt fra kommunen.

Etter *tredje ledd* tilfaller overtredelsesgebyr kommunen.

Overtredelsesgebyr pålegges etter *fjerde ledd første punktum* den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal overtredelsesgebyret etter *fjerde ledd annet punktum* som hovedregel pålegges dette. Er overtredelsesgebyr ilagt et selskap som inngår i et konsern, kan overtredelsesgebyret etter *fjerde ledd tredje punktum* også inndrives hos morselskapet. Er flere ansvarlige etter vedtak om overtredelsesgebyr, hefter de etter *fjerde punktum* solidarisk for betaling av gebyret. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt dersom en grunneier inngår kontrakt med et parkeringsselskap om drift og håndheving av betalingsparkering. Her vil både grunneieren og parkeringsselskapet etter § 3 kunne anses å tilby parkering. Grunneieren skal ikke ved å overlate drift og håndheving til andre, kunne unngå ansvaret for å overholde loven eller kommunalt vedtak med hjemmel i loven. Etter *siste punktum* gjelder *fjerde ledd* selv om ingen enkeltperson kan ilegges gebyr.

Etter *siste ledd* gis departementet adgang til å gi nærmere bestemmelser i forskrift om fastsettelse av overtredelsesgebyr, herunder bestemmelser om gebyrets øvre beløpsgrense og bestemmelser om betaling av renter dersom overtredelsesgebyret ikke betales innen kommunens frist.

Til § 9 Klage

Etter § 9 kan kommunens vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr påklages til fylkesmannen. Fordi vedtakene gjelder illeggelse av sanksjoner, finner departementet at interne klageordninger etter forvaltningsloven § 28 annet ledd ikke vil være tilstrekkelig. Departementet har ikke funnet det nødvendig med ytterligere regler om klagebehandling utover det som følger av forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Til § 10 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Departementet anser at det sannsynligvis ikke, eller i hvert fall i svært liten grad, er nødvendig med særlige forberedelser før loven kan tre i kraft. Det anses ikke nødvendig med overgangsbestemmelser.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil føre til økt saksbehandlingsmengde for de kommunene som ønsker å fatte parkeringsvedtak etter loven. Saksbehandlingen for disse kommunene vil bestå av utforming av parkeringsforskrifter, herunder avgrensning av forskriftens geografiske virkeområde. Det må som regel antas at kopi av eksisterende kommunale plankart med avmerking tilfredsstiller lovens krav til geografisk avgrensning. Videre vil disse kommunene få økt arbeidsmengde i tilknytning til utredning av samlet trafikkbelastning og beregning av forventede trafikk- og miljømessige virkninger. I tillegg kommer kommunalt tilsyn med at parkeringsforskriftene og lovens forbud mot tilbakebetaling overholdes. Kommunene får også myndighet til å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr overfor den som tilbyr parkering i strid med kommunalt parkeringsvedtak eller refunderer betalt parkeringsavgift i strid med loven.

Saksbehandlingsmengden vil variere mellom kommunene, avhengig av i hvilken grad de benytter lovens adgang til å fatte parkeringsvedtak. Det må videre antas at dette vil variere med befolkningstettheten i kommunen, kommunens størrelse og dens miljø- og trafikkproblemer. I tillegg vil det avhenge av de forskjellige kommunenes syn på viktigheten av å fremme miljøhensyn og deres syn på parkeringsregulering som virkemiddel.

Drift og håndheving av betalingsparkering vil føre til utgifter og inntekter for tilbydere av parkering. Da forslaget ikke gir kommunene adgang til å fastsette maksimalpriser for parkering, begrenses ikke mulighetene til økonomisk utnyttelse av et areal til parkeringsformål. Forslaget vil derimot kunne bedre inntjeningsmulighetene for tilbydere av betalingsparkering fordi de innenfor parkeringsvedtakets geografiske virkeområde ikke lenger vil måtte konkurrere mot tilbydere av gratis parkering. Forslaget begrenser heller ikke rettighetshavers muligheter til å utnytte arealet til andre formål enn parkering.

Videre vil virkningene for øvrig næringsliv være sammenlignbare med virkningene av andre restriktive tiltak som for eksempel køprising. Virkningene av lovforslaget vil, i likhet med virkningene av ethvert annet restriktivt tiltak, blant annet avhenge av praktiseringen av ordningen og omfanget av alternative transportmuligheter, herunder kollektivtransport og mulighetene for å sykle eller gå. Da kommunal trafikkregulering etter lovforslaget som hovedregel vil omfatte alle parkeringsarealer innenfor de parkeringsområdene kommunene selv vedtar, vil forslaget innenfor slike områder utjevne konkurranseforholdet mellom næringsdrivende som før parkeringsvedtaket henholdsvis hadde gratis parkering og betalingsparkering i tilknytning til sin virksomhet. Blant annet for å motvirke at de økonomiske virkningene for næringslivet blir for store, skal slike virkninger tas med i kommunenes beslutningsgrunnlag når parkeringsvedtak fattes.

Departementet vil kunne få noe arbeid med utarbeidelse av forskrifter til loven. Behovet for slike forskrifter må imidlertid anses ikke å være særlig stort.

Forslaget vil også kunne føre til noe økt saksbehandlingsmengde for fylkesmannen i forbindelse med klagebehandling av kommunale vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Oppfyllelse av forvaltningslovens krav om klagebehandling hadde imidlertid ført til økt saksbehandling uansett hvilket organ som hadde blitt tillagt klagemyndighet. Dersom for eksempel kommunene skulle ha utarbeidet rutiner for intern klagebehandling etter forvaltningsloven § 28 annet ledd, ville dette forutsatt tilsvarende økning av arbeidsmengden.

9. Forslag til lov om kommunalt pålegg om betalingsparkering (parkeringsloven)

§ 1 *Formål*

Lovens formål er å redusere trafikk med motorvogn. Dette skal blant annet bidra til et bedre lokalt bymiljø og redusert luftforurensning.

§ 2 *Definisjoner*

Motorvogn skal forstås i samsvar med definisjon gitt i eller i medhold av lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk § 2 annet og tredje ledd.

Parkering skal forstås i samsvar med § 1 k i forskrift 21. mars 1986 om kjørende og gående trafikk (trafikkregler) gitt ved Kongelig resolusjon med hjemmel i vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4.

§ 3 *Kommunale parkeringsforskrifter – hjemmel og virkeområde*

Dersom det er egnet til å redusere trafikk med motorvogn, kan kommunen ved forskrift vedta at parkering av motorvogn innenfor et nærmere avgrenset område bare kan tilbys mot betaling. Slik forskrift kan ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å redusere trafikk med motorvogn. Før forskriften vedtas, skal politiet gis mulighet til å uttale seg om saken.

Kommunal parkeringsforskrift etter første ledd kan bare omfatte arealer som lovlig benyttes til parkering. Forskriften kan omfatte arealer som er allment tilgjengelige for parkering og arealer hvor parkering tilbys en nærmere avgrenset personkrets.

Kommunal forskrift om innføring av betalingsplikt etter § 3 kan ikke omfatte parkering

- 1) på bolig- og fritidseiendom,
- 2) i forbindelse med levering av motorvogn til reparasjon, vedlikehold, undersøkelse eller lignende,
- 3) på bensinstasjon,
- 4) på eiendom med ti parkeringsplasser eller mindre,
- 5) på virksomhetens eiendom eller der hvor arbeidet utføres, dersom motorvognen er nødvendig for utførelsen av arbeidet,
- 6) for funksjonshemmede og
- 7) for elbiler og hydrogenbiler.

Det kan uten hinder av denne loven også kreves parkeringsavgift i tilfeller som er unntatt fra kommunalt pålegg om betalingsplikt etter *tredje ledd*.

Loven er ikke til hinder for innføring eller videreføring av boligsoneparkering etter forskrift med hjemmel i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk vegtrafikkloven.

Det geografiske virkeområdet for kommunale parkeringsforskrifter etter denne loven skal angis i kart som det henvises til i forskriften. Forskriftens geografiske virkeområde skal fastsettes slik at hensynet til å redusere trafikk med motorvogn ivaretas i samsvar med lovens formål.

Avgrensningen av virkeområdet skal ikke kunne føre til forskjellsbehandling i strid med EØS-avtalen eller annen form for konkurransevidning enn nødvendig for å oppnå lovens formål.

Departementet kan ved forskrift gi bestemmelser om hvilke unntak kommunale parkeringsvedtak skal eller kan inneholde, herunder innskrenke og utvide unntakene etter tredje og fjerde ledd.

Departementet kan ved forskrift gi bestemmelser om kommunens saksbehandling etter loven, herunder utvide kommunens utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven.

§ 4 Kommunele parkeringsforskrifter - nærmere innhold

Kommunele forskrift etter § 3 skal fastsette parkeringsavgiftens minste størrelse. Forskriften kan også inneholde nærmere vilkår om øvre grense for gratis parkeringstid, øvre grense for total parkeringstid, minimumskrav for tidspunkt, ukedager og dato for betalingsparkering og lignende bestemmelser. Det kan uten hinder av denne loven kreves parkeringsavgift også utover det som er pålagt av kommunen etter § 4, jfr. § 3. Kommunele forskrift kan ikke regulere antall parkeringsplasser som kan tilbys.

Departementet kan ved forskrift gi bestemmelser om kommunale parkeringsvilkår, herunder innskrenke kommunens adgang til å gi bestemmelser etter første ledd og gi kommunen adgang til å vedta andre bestemmelser enn det som følger av første ledd.

§ 5 Forbud mot å refundere betalt parkeringsavgift

Ingen kan ved direkte utbetaling, rabatter, verdikuponger eller på annen måte refundere betalt parkeringsavgift for å oppnå konkurransefortrinn for seg selv eller andre.

§ 6 Kommunalt tilsyn

Kommunen skal føre tilsyn med at ingen tilbyr parkering i strid med kommunalt parkeringsvedtak etter denne loven og at ingen refunderer betalt parkeringsavgift i strid med forbudet i § 5.

Kommunen skal innenfor virksomhetens åpningstider sikres tilgang til parkeringsområder og andre områder hvor kundene har tilgang, dersom dette er nødvendig for å gjennomføre tilsyn etter første ledd.

§ 7 Tvangsmulkt

Kommunen kan ilegge tvangsmulkt overfor den som tilbyr parkering i strid med kommunalt parkeringsvedtak etter denne loven eller refunderer betalt parkeringsavgift i strid med § 5.

Den ansvarlige skal varsles skriftlig og gis anledning til å uttale seg før tvangsmulkt vedtas av kommunen. Fristen til å uttale seg skal være minst tre uker etter at skriftlig varsel er mottatt.

Tvangsmulkt tilfaller kommunen.

Tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter kommunens frist for retting av forholdet. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en eventuell overtredelse inntreffer. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkten løper likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal tvangsmulkten som hovedregel pålegges dette. Er tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern, kan tvangsmulkten også inndrives hos morselskapet. Er flere ansvarlige etter vedtak om tvangsmulkt, hefter de solidarisk for betaling av mulkten. Bestemmelsene i femte ledd gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges tvangsmulkt.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om fastsettelse av tvangsmulkt, herunder bestemmelser om øvre beløpsgrense og bestemmelser om betaling av renter dersom tvangsmulkten ikke betales innen kommunens frist.

§ 8 Overtredelsesgebyr

Kommunen kan ilegge overtredelsesgebyr overfor den som tilbyr parkering i strid med kommunalt parkeringsvedtak etter denne loven eller refunderer betalt parkeringsavgift i strid med § 5.

Den ansvarlige skal varsles skriftlig og gis anledning til å uttale seg før overtredelsesgebyr vedtas av kommunen. Fristen til å uttale seg skal være minst tre uker etter at skriftlig varsel er mottatt.

Overtredelsesgebyr tilfaller kommunen.

Overtredelsesgebyr pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller annen sammenslutning, en stiftelse eller et offentlig organ, skal overtredelsesgebyret som hovedregel pålegges dette. Er overtredelsesgebyr ilagt et selskap som inngår i et konsern, kan overtredelsesgebyret også inndrives hos morselskapet. Er flere ansvarlige etter vedtak om overtredelsesgebyr, hefter de solidarisk for betaling av gebyret. Fjerde ledd gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om fastsettelse av overtredelsesgebyr, herunder bestemmelser om gebyrets øvre beløpsgrense og bestemmelser om betaling av renter dersom overtredelsesgebyret ikke betales innen kommunens frist.

§ 9 Klage

Kommunens vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr kan påklages til fylkesmannen.

§ 10 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.