



Nr C 654
Mars 2022

Dags för modernare parkeringsregler!

Styrning av gatuparkering i städer

Åsa Romson



I samarbete med Chalmers Tekniska Högskola och
Klimatkommunerna

Författare: Åsa Romson

Medel från: Statens Energimyndighet

Rapportnummer C 654

ISBN 978-91-7883-355-9

Upplaga Finns endast som PDF-fil för egen utskrift

© **IVL Svenska Miljöinstitutet 2022**

IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm

Tel 010-788 65 00 // www.ivl.se

Rapporten har granskats och godkänts i enlighet med IVL:s ledningssystem

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Summary	5
Bakgrund	6
1 Det finns flera problem med regelverket för gatuparkering.....	7
2 Bestämmelser om parkering på gatumark	8
2.1 Kommuner har rätt att avgiftsbelägga gatuparkering.....	8
2.1.1 Otydliga rättsliga kommentarer om gatuparkeringsavgifter	10
2.1.2 Rättspraxis har tydliggjort både möjligheter och begränsningar för kommunens avgiftssättning.....	11
3 Kan problemen hanteras med nuvarande regler?	13
3.1 Rättssystemet försvårar men omöjliggör inte tydlig styrning av gatuparkering	13
3.2 Ny rättspraxis ökar arbetsbördan för kommuner som ändrar gatuparkeringsavgifter.....	15
3.3 Lagen tillåter inte miljöstyrande avgifter för gatuparkering	16
4 Två förslag på förändringar av lagstiftningen.....	17
4.1 Skiss för en ny lag om kommunala parkeringsskatter	17
4.1.1 Konstitutionella ramar	17
4.1.2 Utred en lag om kommunal parkeringsskatt	18
4.2 Skiss för nytt verktyg med områdesbestämmelser för parkeringsinfrastruktur	19
Referenser.....	21

Sammanfattning

I forskningsprojektet "Kompark" analyseras potentialer och barriärer för olika parkeringsstyrmedel. Projektet vill öka kunskapen hos kommuner och privata aktörer kring möjligheter, effekter och genomförbarhet av befintliga och nya parkeringsstyrmedel. Denna delrapport kartlägger och analyserar lagar och regler för kommunal upplåtelse av gatuparkering i städer. Analyser görs av aktuell rättspraxis och expertkommentarer som getts stor tyngd vid kommunala beslut. Som resultat presenteras två förslag på lagstiftningsförändringar. Utgångspunkten har varit att studera om reglerna stödjer kommunerna att styra mot hållbar mobilitet i form av samnyttjande av parkeringsytor och incitament till mobilitetstjänster som komplement till egen bil i områden med flerfamiljshus.

Samspelet mellan tomtmarksparkering och gatuparkering är viktigt. Tillgång och avgiftsnivå på gatuparkering påverkar hur parkeringsplatser och andra mobilitetslösningar kan ordnas av fastighetsägarna vilket inverkar på ekonomin för såväl bostadsbyggande som boende. Allt fler kommuner väljer att arbeta med så kallade flexibla parkeringstal för tomtparkering vid nybyggnation vilket aktualiserar frågor kring hur så kallad överflyttning av parkering från tomtmark till gatumark kan motverkas.

Den rättsliga analysen visar att dagens regelverk utgår ifrån att gatuparkeringen i första hand styrs genom plats- och tidsregler. Avgiftssättning finns som komplement och får användas för att ordna trafiken. Avgifter kan användas när behov finns att öka omsättningen av p-platser men också för att motverka överflyttning från tomtmarksparkering till gatumark. Att avgifter kan användas för att minska risken för överflyttning från tomtmarks- till gatuparkering är tydligt i förarbetena till lagen. Rättsliga kommentarer har däremot varit otydliga på denna punkt, liksom andra ofta använda källor. Praxis från Högsta Förvaltningsrätten och Transportstyrelsen visar att kommunen har stor frihet att utforma parkeringsregler för både upplåtelse och prissättning men att det krävs noggranna utredningar och tydliga föreskrifter, ofta gata för gata, vilket kan vara ett mödosamt arbete för kommunen.

Rapporten konstaterar att det krävs lagändringar för att ge kommuner bättre stöd i styrning av gatuparkering för att gynna en hållbar mobilitet i tätorter. Det krävs framför allt en effektivare avgiftssättning som tillåts styra mot lokala trafikmiljömål. Det behövs också processer där områdesövergripande parkeringsregler lättare kan genomföras.

Rapportens slutsats är att en statlig utredning bör tillsättas för att modernisera lagstiftningen som styr avgiftssättningen av gatuparkering. I den avslutande delen skissas på en ny lag som ersätter dagens lag om kommunala avgifter, och som möjliggör för en kommunal skatt på gatuparkering. Ytterligare ett förslag är att utveckla ett nytt kommunalt planeringsinstrument för parkering med koppling till både plan- och bygglagen och trafikförordningen, här kallat för områdesbestämmelser för parkeringsinfrastruktur.

Summary

The report maps and analyses laws and regulations for municipal leasing of street parking in cities. Analyses are made of current case law and expert comments that have been given great weight in municipal policies. As a result, two proposals for legislative changes are presented.

The starting point has been to study whether the rules support the municipalities to steer towards sustainable mobility in the form of shared use of parking spaces and incentives for mobility services in areas with multi-family houses. The interplay between plot parking and street parking is important. Access and fee levels for street parking affect how parking spaces and other mobility solutions can be arranged by the property owners, which affects the economy for housing. More and more Swedish municipalities are choosing to work with so-called flexible parking systems for plot parking in projects of new constructions, which raises questions about how the risks for transfer of parking from private land to streets can be counteracted.

The legal analysis shows that the current regulations assume that street parking is primarily governed by location and time rules. Fees are available as a supplement and may be used to arrange traffic. Fees can be used when there is a need to increase the turnover of parking spaces but also to counteract the transfer from plot parking to street parking. It is clear in the law's preparatory work that fees can be used to reduce the risk of transfer from parking on private land to street parking. Legal comments, however, have been unclear on this point, as have other frequently used sources. Practice from the Supreme Administrative Court and the Swedish Transport Agency shows that the municipality has great freedom to design parking rules for both pricing of street parking. However, careful investigations, often street by street, are required, which can be a difficult and resource demanding work for the municipality.

The report states that changes in the law are needed to give municipalities better support in the management of street parking to promote sustainable mobility in urban areas. Above all, a more efficient fee setting is required. There is also a need for area-wide parking rules which can be more easily implemented.

The report's conclusion is that a state inquiry should be appointed to modernize the legislation that governs the charging of street parking. The final part outlines a new law that replaces the current law on municipal fees, and which allows for a municipal tax on street parking. Another proposal is to develop a new municipal planning instrument for parking in connection with both the Planning and Building Act and the Traffic Ordinance, here called Area Regulations for Parking Infrastructure.

Bakgrund

Forskning har visat att tillgång och avgiftsnivå på parkering är viktiga faktorer för den som använder egen bil. De påverkar både hur mycket den egna bilen används och i vilken omfattning som enskilda väljer att äga egen bil (Shoup 2006). I Sverige har vi två former av markupplåtelse för bilparkering, den på tomtmark och den på allmän plats (härefter 'gatuparkering'). I städer kan gatuparkeringen utgöra en stor del av gatuutrymmet och styr hur privata bilar används. Att reglera gatuparkeringen är därför en nyckelfråga för hur väl kommunen lyckas med att främja hållbar mobilitet och därmed styrning mot ett klimat- och transporteffektivt samhälle.

Samspelet mellan tomtmarksparkering och gatuparkering är en viktig del när en kommun använder parkering som styrmedel för hållbar stadsplanering. Tillgång och avgiftsnivå på gatuparkering påverkar hur parkeringsplatser (p-platser) och andra mobilitetslösningar kan ordnas av fastighetsägarna och påverkar ekonomin för bostadsbyggande och boende. Allt fler kommuner väljer att arbeta med så kallade flexibla p-tal vid nybyggnation vilket innebär att antalet p-platser som fastighetsägaren ska ordna kan minska om mobilitetstjänster ordnas istället. När sådan stadsutveckling sker i anslutning till befintliga stadsområden kan rådande gatuparkeringsregler påverka genomförandet eftersom boende kan välja att parkera på gatan. Trots att inriktningen för parkeringspolitiken i över 50 år varit att behovet av parkering ska tillgodoses av fastighetsägaren har upplåtelse för gatuparkering varit relativt omfattande i svenska städer. Det gäller främst korttidsparkering i form av besöksparkering, men även långtidsparkering tillåts på många håll.

Denna rapport kartlägger och analyserar lagar och regler för kommunal upplåtelse av gatuparkering. Detta görs utifrån många kommuners ambitioner att verka för en mer hållbar mobilitet i städer genom att mer effektivt nyttja p-ytor i områden med flerfamiljshus till andra mobilitetstjänster än egen bil. Rapporten fokuserar på parkering vid bostäder då frågor inriktade på avgiftsättning för parkering vid arbetsplatser och handelsplatser studeras i en annan del av projektet. Rapporten tar inte upp frågor och regelverk för indrivning av parkeringsavgifter eller sanktioner för parkeringsöverträdelser.

Rapporten är uppdelad i fyra delar. Den första delen återger kort ett antal problem som uppmärksammats kring kommunal upplåtelse av gatuparkering. Den andra delen utgörs av en beskrivning och analys av rättssystemet kring tillgång och prissättning av gatuparkeringen. Den tredje delen diskuterar hur de problem som uppmärksammats kan hanteras inom ramen för befintliga lagar och regler. Den fjärde och avslutande delen föreslår att vissa förändringar genomförs i lagstiftningen för att bättre stödja en transporteffektiv stadsutveckling.

1 Det finns flera problem med regelverket för gatuparkering

Flera problem med lagar och regler för kommunal upplåtelse av gatuparkering har uppmärksammats i tidigare utredningar och rapporter. Regelverket uppfattas som problematiskt framför allt utifrån fem aspekter:

- **Dolda subventioner och dyrt boende.** Upplåtande av gatuparkering med låg eller ingen prissättning underminerar fastighetsägarens möjligheter att få kostnadstäckning för p-platser som iordningsställs på tomtmark. Krav på byggande av p-platser vid nybyggnation leder därför till ökade boendekostnader även för hushåll utan egen bil. (SKR 2021; Fastighetsägarna Stockholm 2018)
- **Komplicerade regler.** Parkering på tomtmark och allmän plats hanteras i två olika regelsystem vilket gör det svårt att få en tydlig styrning i lokalområdet (Svepark 2020). Lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats (härefter KAL) skrevs 1957 och är inte anpassad till dagens regeringsform där kommuners rätt att ta in en offentlig avgift principiellt ses som skatt. Det gör tillämpningen svår att anpassa (SOU 2006:109). Kommuners rätt att ta parkeringsavgift för 'trafikens ordnade' uppfattas dessutom som snäv.
- **Arbetsamt för kommuner att förändra gatuparkeringen.** Avgiftshöjningar för gatuparkering och borttagande av p-platser på gatumark är omvittnat politiskt krävande reformer som kommuner drar sig för att genomföra. Kraven på kommunens beslutsunderlag för avgiftsbeläggning av gatuparkering har dessutom ökat i och med Transportstyrelsens avgörande av 'Brommaärendet' 2018 (*TSV 2018 – 1924*).
- **Dålig miljöanpassning av reglerna.** Många städer vill ha möjlighet att upplåta särskilda p-platser och differentiera avgifter för gatuparkering utifrån miljöhänsyn vilket inte är möjligt idag. (SKR:s hemsida; Stockholm stad, budget för 2022)
- **Städer hanterar reglerna olika.** Storstäderna hanterar frågan om boendeparkering delvis olika när det gäller att ge boende i nybyggda bostäder rätt till boendeparkering på gatan trots att fastighetsägaren haft krav på sig att tillhandahålla parkering. Även när det gäller avgiftsnivån att parkera vid offentliga laddplatser skiljer sig städernas tolkning av reglerna (SKR:s hemsida).

2 Bestämmelser om parkering på gatumark

Bestämmelser om parkering på gatumark finns i huvudsak i trafikförordningen (1998:1276) och de lokala trafikföreskrifterna som trafiknämnden i kommunen utfärdar. Trafikförordningens allmänna regler om stannande och parkering (kap 3 §§ 47 – 57) föreskriver bland annat att fordon inte får parkera mer än 24 timmar under vardagar på allmän plats eller allmän väg inom tätbebyggt område. Trafikförordningen ger kommunala nämnder med ansvar för trafikfrågor som trafiknämnder möjlighet att i lokala trafikföreskrifter ange andra regler för parkering då de kan reglera tidsbegränsning, avgiftsplikt och andra villkor för parkering (kap 10 § 1 andra stycket p. 16 - 17).

Gatumark är i detaljplaner markerat som allmän plats vilket innebär att platsen inte får upplåtas för en enskild verksamhet och inte får stängas av för allmänheten (Boverket, PBL-kunskapsbanken). De lokala föreskrifterna får endast avse en viss trafikantgrupp eller vissa fordonsslag. Dessa båda begränsningar gör att p-platser inte kan reserveras för enskilda bilar, och att miljöbilar inte kan ges eget p-utrymme eftersom de inte är ett eget fordonsslag (SOU 2020:22, s 112-122). Trafikförordningen ger dock möjlighet att så kallad nyttotrafik, boende i området, diplomatbilar samt laddfordon kan ges särskild plats för parkering i lokala trafikföreskrifter. Det finns ett utredningsförslag att även så kallade delningsfordon ska kunna anvisas särskilda parkeringsplatser på gatan (SOU 2020:22).

Möjligheten för kommunen att reservera parkeringsplatser enbart för de boende inom ett visst område kräver särskilda skäl och ska alltså användas undantagsvis (Prop. 1984/85:14 s. 15). Nyttotrafik och boende i området kan även ges rabatterad taxa på parkeringsavgiften vilket möjliggörs i KAL, se mer nedan. Införandet av reglerna kring boende- och nyttoparkering skedde samtidigt i trafikförordningen och KAL. I propositionens lagförarbete uttalas att det ofta är att föredra att låta besöks- och boendeparkering samutnyttja gatuparkering.

Trafikförordningen sätter alltså ramar för var gatuparkering kan upplåtas av kommunen, vilka som får parkera där, vilka tidsregler som gäller för parkeringen samt vilka avgifter som gäller om platsen är avgiftsbelagd. Ramen för kommunens rätt att avgiftsbelägga gatuparkering ges i KAL.

2.1 Kommuner har rätt att avgiftsbelägga gatuparkering

Rätten för kommuner att avgiftsbelägga gatuparkeringen ges som nämnts i KAL. Lagen gjordes som en särslagstiftning från dåvarande kommunallagen och har idag endast två paragrafer, en som reglerar kommuners rätt att ta avgift för upplåtelser av allmän plats inklusive försäljningsplatser på torg, och 2 § som rör parkering och som lyder:

1 Den omfattning som behövs för att ordna trafiken får en kommun ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering.

Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Därvid gäller följande. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område att parkera inom området får avgifter tas ut efter särskilda grunder av dem som beslutet gäller. Avgiften får i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet.'

Lagen tillkom år 1957 och trots att denna typ av avgifter i dag ses som skatt gäller den i kraft av regeringsformens övergångsbestämmelser (se mer om detta i avsnittet Konstitutionella ramar för ny p-avgiftslag). Innan 1957 års lag gällde att avgifter för gatuparkering endast fick tas ut enligt grunderna för kommunala avgifter i kommunallagen, vilket innebar att avgifterna inte fick överstiga den självkostnad kommunen hade samt att likställighetsprincipen förbjöd olika avgifter för samma prestation. Som underlag för den nya regleringen låg den parkeringsutredning som 1955 föreslog att kommunerna skulle avgiftsbelägga gatuparkering utifrån trafikregleringsändamål. Kommunerna fick inte ta ut avgifter med primärt syfte att generera större intäkter till kommunen utan 'trafikens ordnade' skulle vara målet. Regeringen tog fasta på utredningens argument för att avgifter behövdes både för att öka omsättningen av bilar och begränsa överflyttning från tomtmark och till gatumark och angav i propositionen:

'En riktigt avvägd avgiftsbeläggning av parkering på gator och andra allmänna platser är ett lämpligt instrument för att hindra att de få offentliga bilplatserna utnyttjas som uppställningsplats för ett ringa antal långtidsparkerade bilar – syftet med parkeringsmätarna är sålunda att ge ett större antal bilister tillfälle att nyttja de begränsade antalet parkeringsplatser... En av de viktigaste förutsättningarna för att parkeringshus skall kunna ordnas är en lämplig avvägning av avgifterna för parkering på angränsande allmän mark.' (Prop 157 år 1957 s 44 - 45, samt 58 - 59)

År 1978 gjordes ett tillägg i lagen som möjliggjorde att fordon för rörelsehindrade kunde undantas från parkeringsavgifterna (Prop 1977/78:81 s. 44 - 46). Ett år senare infördes möjlighet till försöksverksamhet med boendeparkering i bl a Stockholm. Detta permanentades 1984 genom en lagändring som gjorde att boende- och nytttoparkering kunde gynnas vid avgiftssättningen (stycke två i 2 §). Detta tillägg i lagen motiverades med:

'Principen att parkeringsavgifter skall vara motiverade av ett behov av att ordna trafiken bör gälla all parkering och alltså även boende- och nytttoparkering. Denna princip hindrar naturligtvis inte att också andra intressen såsom miljöintresset gynnas av avgiftssättningen...

En huvudregel i parkeringspolitiken är att långtidsparkering skall ske på tomtmark. I kommunens "att ordna trafiken" ingår det därför att medverka till att så sker. Parkeringsavgifter kan därför användas för att motverka överströmning av parkering från tomtmark till gatumark...

Avsikten med att öppna möjligheten till boendeparkering på gatumark är inte att ändra på principen att långtidsparkering skall ske på tomtmark. Möjligheten [till boendeparkering på gatumark] bör dock finnas som en utväg där andra alternativ saknas... Dessa risker [överflyttning från tomtmark till gatumark] gör att det krävs stor vaksamhet när kommunerna utformar system för boendeparkering. Riskerna kan emellertid minimeras genom noggrann avvägning av förhållandena på platsen och avgiftssättning.' (Prop 1984/85:14 s. 8 - 10)

I och med denna lagändring uttrycktes också att 'möjligheten till avgiftsdifferentiering bör inte vara generell utan ta sikte just på boende- och nyttoparkerare'.

2.1.1 Otydliga rättsliga kommentarer om gatuparkeringsavgifter

Det finns få rättsliga kommentarer kring den kommunala rätten att ta ut avgifter för gatuparkering. Professor Alf Bohlin's avhandling om kommunala avgifter från 1984 belyser dock frågan på ett par sidor (s. 411 ff). Bohlin konstaterar att avgifterna 'ska bestämmas till det belopp som erfordras för att tillgodose trafikens ordnade' och 'kommun är således förhindrad att höja parkeringsavgifterna enbart för att stärka sin egen ekonomi'. Avhandlingen begränsar sig till att beskriva några av de försök med boende- och nyttoparkering som pågick vid tiden för lagändringen. Bohlin drar slutsatsen att gatuparkeringsavgifterna avviker från den kommunalrättsliga likställighetsprincipen eftersom dessa utifrån trafikregleringshänsyn kommer vara olika för olika områden, men att det är rimligt att kräva 'att parkering på samma plats under samma tid ska rendera bilisterna lika avgifter'. En månadsbiljett som ger lägre avgift för boende och nyttofordon föreslår han ska ses som en slags mängdrabatt.

Den lagkommentar som används för KAL (Norstedts Juridiks digitala verktyg Juno) skrivs idag av rådmann Johan Höök som är docent i offentlig rätt och tidigare utredare av kommunallagen. Tidigare författades denna av Alf Bohlin, vilket Höök menar han utgått ifrån i nuvarande kommentaren för KAL § 2 som säger:

'Parkeringsavgifterna är inte bundna till kommunens kostnader för parkeringsmätare o.dyl., men syftet med dem – att de skall vara nödvändiga ur trafikregleringssynpunkt – måste alltid vara för handen. Detta innebär, att ekonomiska vinningssynpunkter inte får läggas på avgiftsfrågan; det är inte tillåtet att ta ut eller höja parkeringsavgifter enbart av den anledningen, att kommunen önskar stärka sin ekonomi. Av detta följer, att det ingalunda är säkert, att all parkering inom kommunen kan avgiftsbeläggas. Är läget sådant, att man kan tillåta parkering under obegränsad eller mycket lång tid, finns inte något behov av att öka omsättningen av fordon på platsen. Avgiftsbestämmelsen är då inte tillämplig' (Juno, inhämtad 2021-08-11)

Den rättsliga kommentaren berör inte alls problematiken med överflyttning från tomtmarksparkering till gatuparkering. Här ges bilden att avgiftsreglering inte kan användas om man kan tillåta långtidsparkering under obegränsad eller mycket lång tid och det blir oklart hur detta ska ses vid exempelvis samnyttjande för boende- och besöksparkering. I detta avseende speglar alltså inte kommentaren förarbetena som i stället lyfter fram att motverka överflyttning från tomtmark tillhör syftet att 'ordna trafiken' som KAL föreskriver.

Även andra inflytelserika kommentarer är otydliga. I den Parkeringshandbok som utges av Sveriges kommuner och regioner (SKR) framstår det närmast som otillåtet att snegla på tomtmarksparkeringen vid prissättning av gatuparkering:

'På allmän plats får kommunen endast ta ut parkeringsavgifter för "trafikens ordnade". Betalningsviljan eller vilka avgifter som tas ut på kvartersmark ska därför inte påverka beslut om avgifter på allmän plats. Avgifter får heller inte tas ut enbart för att finansiera kommunal verksamhet.' (SKR 2019, s. 19)

Denna slutsats citeras i flera kommuners parkeringsprogram, se bland annat Luleås Parkeringsplan för gatumark (Luleå kommun, s. 19).

Vid en direkt fråga till ansvarig handläggare på SKR är svaret att avgiftsnivåerna på tomtmark visst kan tas med i analysen om de påverkar den trafiksituation som behöver ordnas. I SKR:s nya rapport Parkering för hållbara stadskärnor tydliggörs även att 'ordna trafiken' kan vara 'att använda avgiften som styrmedel för att parkering ska ske på kvartersmark istället för på allmän platsmark' (SKR 2021, s. 37).

2.1.2 Rättspraxis har tydliggjort både möjligheter och begränsningar för kommunens avgiftsättning

En enskild kan rättsligt överklaga kommunfullmäktiges beslut om den övergripande inriktningen av parkeringspolitiken, t.ex. en parkeringspolicy som anger att gatuparkering framöver ska ges högre avgift (Kommunallagen kap. 13). Den som klagat behöver inte vara särskilt berörd av beslutet utan enbart vara boende i kommunen. Denna typ av klagan kallas för laglighetsprövning och domstolen prövar enbart beslutets laglighet, till exempel frågan om rätt instans har beslutat eller om förberedelserna av beslutet följde uppsatta krav eller strider mot lag. Domstolen prövar då inte själva innehållet i beslutet.

Beslut om lokala trafikföreskrifter fattas av ansvarig nämnd i kommunen och dessa beslut kan överklagas till Länsstyrelsen och vidare till Transportstyrelsen som sista instans (Lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor, 6 §). Sådan överklagan kan göras av dem som beslutet om trafikföreskrifterna angår och om det har gått honom eller henne emot (Förvaltningslagen § 42). Boende som har bil i det aktuella området har ansetts kunna klaga på detta sätt (TSV 2019 - 245 'Hägerstensärendet'). Vid en sådan överklagan prövas både beslutets laglighet, frågan om det gått rätt till när myndigheten fattat beslutet, men också dess lämplighet, frågan om det är en riktig bedömning som myndigheten gör. Den rättsliga överprövningsinstansen kan alltså i dessa fall göra en bedömning på en bredare grund än vid laglighetsprövningen.

Ett antal kommunala beslut om tillgång eller avgiftsättning av gatuparkering har prövats av Transportstyrelsen vid beslut om lokala trafikföreskrifter, eller Högsta Förvaltningsrätten (HDF) vid beslut om kommunala policyer m.m. Rådande praxis visar:

Avgiftsdifferentiering för miljöfordon - HFD 2014 ref 57 Gotlands miljöbilsavgifter

Region Gotland (kommun) beslutade 2011 att undanta miljöbilar från parkeringsavgifter. Beslutet upphävdes efter laglighetsprövning. Högsta förvaltningsrätten konstaterade i sin dom att 'mot bakgrund av lagtextens utformning och vad som uttalats i förarbetena kan regleringen inte anses ge utrymme för avgiftsdifferentiering eller avgiftsbefrielse i andra fall än som anges i lagtexten'.

Stopp- och p-förbud - TSV 2013-2214 Göteborgs bilpoolsplatser

Göteborg beslutade 2013 om stopp- och p-förbud på tre gator med motiveringen att man avsåg ge bilpoolsbilar dispens från förbudet och på så sätt av miljöskäl gynna användningen av delade bilar. Transportstyrelsen upphävde dessa lokala trafikföreskrifter och menade kommunens möjlighet att meddela sådana förbud endast ska tillämpas i trafikmiljöer där det framstår som motiverat att särskilda trafikregler ska gälla istället för de allmänna reglerna i trafikförordningen. Transportstyrelsen godtog inte heller Göteborg stads motiv till beslutet. Kommunerna får enligt kommunallagen (2 kap. 2 §) inte utforma lokala trafikföreskrifter så att de ger vissa medlemmar förmåner eller belastningar som andra medlemmar inte får om det inte finns sakliga skäl till annat.

Avgiftsbeläggning – TSV 2017-1691 Malmö Krankajen

Malmö stad antog en parkeringspolicy som syftade till att bilanvändningen långsiktigt skulle minskas, bl.a. i Västra Hamnen. Utifrån policyn beslutades 2016 i lokala trafikföreskrifter att parkering på krankajen är avgiftsbelagd alla tider. Bostadsrättsföreningarna i området ansåg att det inte behövdes avgifter på nätter och helger och överklagade beslutet. Transportstyrelsen prövade frågan och tog som utgångspunkt att 'Det är kommunen som har det övergripande ansvaret för samhällsplaneringen i tätorter och således även i frågor som avser trafikreglering. Trafikreglering hänger nära samman med kommunens byggnads-, plan- och miljöpolitik och är således en i hög grad kommunal angelägenhet.' Boendeparkering var ordnad på tomtmark med en egen p-plats per lägenhet. Med detta godkände Transportstyrelsen kommunens rätt till avgiftsbeläggning av gatuparkeringen.

Avgiftsbeläggning – TSV 2021-1473 Områden i Limhamn, Malmö

Under 2019 protesterade boende och verksamma i Limhamn, Malmö, över införandet av en dygnet-runt-avgift för gatuparkering på flertalet gator. Klagomål framställdes även i form av rättsligt överklagande med argument att avgifterna inte behövdes för att ordna trafiken. Kommunen hade utrett beläggningsgraden på flera men inte alla gator. Kommunen argumenterade i yttranden kring protesterna att parkeringsavgift, till skillnad från t.ex. tidsbegränsning med p-skiva, ger möjlighet till en mer mångfacetterad användning av gatan eftersom det ger möjlighet att parkera en längre tid vid behov. Vidare menade kommunen att en korrekt taxenivå uppmuntrar att de som parkerar i första hand välja parkering på kvartermark är det är möjligt vilket krävs för att uppnå syftet enligt parkeringsreglerna i PBL (Yttrande av tekniska nämndens trafikutskott, Malmö, 2019-12-16). Transportstyrelsen avlog överklagandet med hänvisning till att det fanns en beläggningsgrad på gatorna som motiverade en reglering av parkering mot avgift.

Avgiftsbeläggning – Bromma respektive Hägersten, Stockholm - TSV 2018 - 1924

Trafiknämnden i Stockholm beslutade i februari 2018 om 289 lokala trafikföreskrifter som införde gatuparkeringsavgifter på samtliga gator i Bromma. Stockholms parkeringsstrategi från 2016 syftar övergripande till prioritering av gång och cykel samt ökad omsättning av parkerade bilar på gatan. Föreskrifterna upphävdes av Transportstyrelsen efter att en boende i området klagat på beslutet. Transportstyrelsen menade att det i beslutet inte var tillräckligt utrett att avgifter på de aktuella gatorna var den mest lämpliga regleringen för att ordna trafiken på dessa gator. Transportstyrelsen pekade till exempel på att förbud mot att parkera eller parkering med kort tidsbegränsning kunde ge samma effekt. I ett liknande ärende angående avgiftsbeläggning av gator i Hägersten, som handlade om 193 lokala trafikföreskrifter, kom Transportstyrelsen även då till slutsatsen att kommunen borde utrett tydligare att avgifterna behövdes för att ordna trafiken på de aktuella gatorna. Trafiknämnden har efter detta tagit nya beslut för att avgiftsbelägga delar av gatorna, se nedan.

Avgiftsbeläggning - Sala Backe, Uppsala - TSV 2021-5758

Hösten 2020 införde Uppsala kommun nya parkeringsregler i området Sala backe för att öka omsättningen av p-platser och förbättra framkomligheten i området. En generell p-förbudszon infördes för utpekade platser gällande tidsbegränsad och avgiftsbelagd parkering. Boendeparkering erbjöds hushåll som inte tillhörde fastigheter som byggts med p-tal. Detta beslut överklagades varpå Transportstyrelsen först stoppade genomförandet. Efter att kommunen tagit bort en del av området från de nya reglerna återinfördes regleringen för större delen av området i december 2021 (Uppsala kommuns hemsida, inhämtat 2021-12-29).

Avgiftsbeläggning - Stuvsta/Snättringe, Huddinge - TSV 2021-5634

Våren 2021 beslutade Huddinge kommun att på prov införa parkeringsavgift i ett år på ett antal gator i villaområdena Stuvsta och Snättringe. Motiveringen var att kommunen såg en risk i att gatorna runt omkring Stuvsta pendeltågsstation används som infartsparkering istället för den avgiftsbelagda och iordningsställda infartsparkering som finns vid stationen. Berörda villaägare överklagade beslutet med liknande argumentation som i Brommaärendet. Transportstyrelsen upphävde föreskrifterna eftersom de fann att det var otydligt vilka gator som berördes då detta markerats som en zon på en kartbild, och att det saknades en särskild utredning för enskilda vägar

Av ovanstående praxis framgår att kommuner med dagens regler inte kan upplåta gatuparkering särskilt för bilpoolsbilar och inte heller differentiera gatuparkeringsavgifter med hänsyn till bilarnas miljöpåverkan. Däremot kan kommunerna avgiftsbelägga gatuparkering så att överflyttning från tomtmark motverkas. Detta kan även motiveras utifrån en parkeringspolicy som syftar till att minska bilanvändningen i ett område. Men varje enskilt beslut om ändring av parkeringsbestämmelser genom lokala trafikföreskrifter måste utredas väl av kommunen och behovet av avgifter behöver visas för den aktuella gatan. Fler kommande beslut kan komma att ytterligare klargöra rättsläget kring vilket underlag och med vilka motiv som kommunen kan avgiftsbelägga områden som dessa.

3 Kan problemen hanteras med nuvarande regler?

Detta avsnitt diskuterar hur nuvarande regelverk kan hantera de problem som uppmärksammats och som översiktligt beskrevs i avsnitt 1.

3.1 Rättssystemet försvårar men omöjliggör inte tydlig styrning av gatuparkering

Föregående avsnitt pekar på två problem med dagens regler för gatuparkering. Det ena problemet är risken för överflyttning till gatuparkering från tomtmarksparkering. Det andra problemet är att regelverket är komplicerat och svårt att hantera både för kommuner och enskilda som ska parkera. Reglerna för gatuparkering skiljer sig väsentligt från reglerna för tomtmarksparkering på ett sätt som gör det svårare för en kommun att få till en konsekvent styrning i hur parkeringsmark efterfrågas. På tomtmark där detaljplanen tillåter parkering bestämmer markägaren pris och upplåtelseavtal för platsen, vilket regleras civilrättsligt. På tomtmarken antas därför p-avgifterna bättre spegla ett marknadspris även om fastighetsägare kan välja att subventionera p-platser. I bostadsområden med omfattande gatuparkering tenderar fastighetsägare att omvandla dyrare garageparkeringar till lokaler för andra ändamål. En studie från 2012 på Södermalm i Stockholm visade att 37 garage med cirka 1300 p-platser hade byggts om från garage till butiker, lagerlokaler, gym, restaurang med mera (WSP 2012).

Gratis nattparkering på gator eller låg månadsavgift för boendeparkering underminerar möjligheterna för fastighetsägaren att uppfylla kommunala krav utifrån PBL att ordna med parkering utan att kostnaderna tas ut över hela bostadskollektivet. Så här beskriver trafikkontoret i Stockholm de problem som uppstår:

'Att parkering anordnas på kvartersmark är inte tillräckligt för att undvika ökad efterfrågan på gatuparkering om prisskillnaden mellan garagehyra och gatuparkering är för stor. Då kommer de boende i de nya fastigheterna ändå att välja att stå på gatan i viss utsträckning. Detta kan leda till att intäkterna från garageplatserna inte räcker för att täcka kostnaderna för att iordningsställa dem, vilket i sin tur innebär att dessa kostnader i praktiken delvis måste bäras av alla boende i fastigheten, oavsett om de utnyttjar garageplatserna eller ej. Konsekvensen blir att boendekostnaderna i nybyggda fastigheter ökar, och därmed att det blir svårare att få ekonomin i bostadsbyggandet att gå ihop.' (tjänsteutlåtande Stockholm stads trafiknämnd 2018-01-19)

En trafikplanerare uttryckte det i vid intervju att "det vore som att skjuta sig i foten" att upplåta gatuparkering för boendeparkering i områden där det redan finns p-anläggningar. Detta med tanke på de anläggningskostnader som skulle bli svåra att täcka (intervjuer Kompark, 2021).

Parkeringsbranschens organisation Svepark har krävt av regeringen att tillse att skillnaderna mellan regelverken för gatuparkering och tomtmarksparkering minskar, särskilt avseende prissättning och regler för upplåtelse och reservation av plats (Svepark 2020). Den övergripande frågan om att slå ihop de olika regelverken för tomt- respektive gatumark togs upp redan av Parkeringsutredningen 2006 (SOU 2006:109) som ansåg att en sådan hopslagning skulle ha fler nackdelarna än fördelar. Utredningen konstaterade att 'de grundläggande skillnaderna mellan allmänna och andra intressen är så stora att det inte torde vara realistiskt att föreslå ett enda gemensamt system för reglering av parkering' (s. 127). Utredaren pekade framför allt på vikten av att markägaren fullt ut kan ingå civilrättsliga avtal om parkering. Utredningen fokuserade istället sitt arbete på att utarbeta förslag på ökad samstämmighet i betalnings- och sanktionssystemet för felparkering.

I likhet med parkeringsbranschen pekar rapporten *Att styra mot minskad bilparkering - om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder* (Romson, Holm & Ivansson 2020) ett behov av bättre samordning och möjlighet att styra parkeringen områdesvis. Särskilt viktigt är detta i områden som gränsar till nybyggnation med flexibla p-tal där ett lägre antal bilar per hushåll ska uppfyllas genom mobilitetsåtgärder. Här borde det finnas ett särskilt intresse från exploatörerna att säkerställa att det i närområdet inte finns billig gatuparkering för dygnet-runt-parkering. Även kommunen borde ta hänsyn till gatuparkeringssituationen vid bedömningen av relevanta p-tal för nyproduktionen. En undersökning inom projektet Kompark visar dock att gatuparkeringen inte beaktas vid dialog i kommunen om lämpliga p-tal (se kommande rapport från Kompark).

Analysen av rättsreglerna i avsnitt 2 visar att kommuner i stor utsträckning kan anpassa de lokala reglerna för gatuparkering för att minska risken för överflyttning. Däremot är rättskommentarerna till denna fråga inte alltid tydliga. Det finns rättspraxis som stödjer kommuner att begränsa gatuparkering när tillgång finns till tomtparkering. Däremot är det oklart hur detaljerade utredningar som krävs av kommunen för att besluten ska klara en rättslig prövning.

Analysen finner också att formuleringen om "trafikens ordnande" i KAL inte utgör något hinder för en avgiftsbeläggning som syftar till att minska bilanvändningen eller prioritera kollektivtrafik, gång och cykel.

Sammanfattningsvis sätter inte rättsreglerna något absolut hinder för kommuner att reglera gatuparkeringen för att motverka överflyttning från tomtmark och prioritera gång, cykel och kollektivtrafik. Regelsystemet är däremot tungrott och delvis svårnavigerat för den kommun som vill göra omfattande ändringar som berör många gator.

3.2 Ny rättspraxis ökar arbetsbördan för kommuner som ändrar gatuparkeringsavgifter

Problemet med arbetsbördan för kommuner att förändra gatuparkeringen består dels av att parkeringsfrågor engagerar många i lokalsamhället, dels av rättssystemets struktur. Som diskuteras ovan i avsnittet 2.1.2 har den praxis från Transportstyrelsen som fanns före 2018 och som betonade kommunens frihet att reglera parkeringssituationen ändras med beslut 2018 och 2019 som rörde Stockholm kommun i det s k Brommaärendet.

Transportstyrelsens beslut i överprövningsärendet om Bromma och de ärenden som följde har påverkat kommuners arbete med styrning av gatuparkering. Avgifter kan på många platser ses som ett mer relevant sätt att styra än tidsbegränsningar, exempelvis då en tidsreglering skulle förorsaka bilister onödigt trassel om till exempel ett läkarbesök skulle dra ut på tiden (intervjuer Kompark 2021). Beslutet innebär ett systematiskt arbete med konsekvensutredningar gata för gata inför ett beslut om ändringar av de lokala trafikföreskrifterna – ett arbete som kommunerna inte gjorde tidigare. Det är en betungande uppgift som gör arbetet med att uppdatera gatuparkeringsreglerna trögare. Självklart är det bra med transparens och att medborgare får ta del av motiven till en förändring av parkeringsbestämmelserna. Samtidigt påtalas att alltför höga krav kan vara betungande för en kommunal förvaltning som Stockholms där man beslutar om runt 4 000 lokala trafikföreskrifter varje år. I många fall handlar det om en mindre korrigerig, till exempel att flytta en stolpe en meter för att förtydliga vad som gäller på gatan (mejl 2021-08-16). En övergripande parkeringsreglering leder till omfattande utredningar gata för gata. Sådana utredningar blir också mindre relevant om syftet med regleringen avser en större yta, till exempelomlandet runt en tågstation.

Efter Transportstyrelsens beslut i Brommaärendet gjorde Stockholm en översyn av trafiksituationen i området och analyserade den med hjälp av fyra parametrar: bebyggelsen, närheten till centrumbildning, närheten till större kollektivtrafikhållplatser samt områden där parkeringsbeläggningen sedan tidigare är hög. I vissa fall genomfördes platsbesök, men uppgifter togs också från stadsbyggnadskontoret och från tidigare parkeringsmätningar.

Efter översynen bedömde Trafikkontoret (tjänsteutlåtande trafikkontoret Stockholm 2019-04-11) att det fanns behov att ordna trafiken och införa parkeringsavgift på gator i närhet till större kollektivtrafikhållplatser, centrumbildningar/torg, gator med flerfamiljshus och där beläggningen av annan anledning är hög. En konsekvensutredning för varje områdestyp kunde sedan appliceras i nya lokala trafikföreskrifter gata för gata. Några av dessa föreskrifter har också blivit överklagade utan att Transportstyrelsen ännu fattat beslut. För några gator har dock Stockholm klarat rättsprövningen av den nya föreskriften. Det visar att Stockholm hittat en väg att uppfylla kraven från Transportstyrelsen.

Sammanfattningsvis innebär denna rättspraxis ändå, att ändringar i gatuparkeringen som ett styrmedel för mer övergripande stadsutveckling, blir ett mycket tid- och resurskrävande arbetssätt.

3.3 Lagen tillåter inte miljöstyrande avgifter för gatuparkering

Många städer vill öka styrningen mot miljövänligare fordonspark och miljösmart bilanvändning genom att förbättra villkoren för elbilar och bilpoolsbilar. På kommunal tomtmarksparkering kan lägre p-avgifter och prioriterade platser ges till elbilar och/eller bilpoolsbilar. Från Sveriges kommuner och regioner uttrycks 'ett stående krav att regeringen ska öppna för möjligheten att på allmän plats reservera parkeringsplatser för miljöbilar och bilar som ingår i en bilpool' (SKR:s hemsida 2021-10-15). Organisationen menar att det finns en stor potential i att minska antalet fordon i trafiken genom sådana åtgärder. I Norge har förmåner som lägre gatuparkeringsavgifter varit en pådrivande faktor för omställningen till elbilar och många svenska städer har arbetat målmedvetet med att öka andelen miljöbilar, varför det har varit naturligt att kommunerna söker olika lokala incitament. Samtidigt finns en diskussion om hur sådana incitament på samma sätt som andra subventioner av parkeringsanvändning riskerar leda till ökat bilinnehav och ökad bilanvändning (Roth *et al* 2021).

Som visats ovan ger rådande lagstiftning oavsett inte möjlighet till att differentiera p-avgifter utifrån miljöstandarderna på fordon som parkerar.

Sedan flera år är det däremot möjligt för kommunen att förse gatuparkering med laddmöjligheter och ange dessa som laddplats, vilket förbjuder andra än externt laddbara bilar att parkera på platsen. Lokala föreskrifter kan, liksom för övrig gatuparkering, reglera tidsbegränsningar. Rättsläget för avgiftsuttag för parkering på laddplatserna är dock oklart (SKR 2017).

Transportstyrelsens jurister påtalade vid reglernas införande att KAL endast ger rätt till avgiftsuttag när platsen upplåts som parkering vilket blir otydligt i förhållande till laddplatserna som upplåts som ändamålsplatser även om det avses att bilar ska parkera där (mejl från tjänstepersoner på Transportstyrelsen 2017-03-21) Något rättslig avgörande i denna fråga har inte kommit. SKR menar att städer tolkar reglerna olika (SKR:s hemsida inhämtad 2021-08-11).

Utpekandet av laddplatser och platser för delade fordon kan naturligtvis få en gynnsam effekt för användningen av dessa fordon men det är troligt att många städer alltså skulle önska att generellt kunna ge lägre gatuparkeringsavgifter för miljöbilar. Att kommunerna till viss del infört rabatter för miljöbilar på tomtmarksparkeringar visar intresset.

Det finns exempel på hur mark längs gator i nybyggda områden (ex Hammarby Sjöstad, Stockholm) i detaljplanen anges som tomtmark just för att bättre kunna bestämma om upplåtelse och avgiftssättning.

Parkeringsutredning 2006 övervägde ändringar av KAL för att möjliggöra miljödifferentiering av gatuparkeringsavgifter men konstaterade att det 'inte fanns tillräckliga skäl' för sådana ändringar (SOU 2006:109 s. 128) Bakom ställningstagandet låg att större ändringar i KAL bedömdes svåra att genomföra utifrån att lagstiftningen inte harmonierar med nuvarande grundlag.

Sammanfattningsvis ger lagstiftningen möjlighet att inrätta prioriterad gatuparkering för elbilar och i framtiden kanske också bilpoolsbilar, men lagen tillåter inte att gatuparkeringsavgifter generellt differentieras för miljöbilar. Skillnaden mellan tomtmarksparkering där kommuner, liksom andra markägare, kan ge rabatter till miljöfordon och gatuparkering där kommunen inte kan ge dessa rabatter blir svårförståelig för enskilda. För att driva på miljöarbetet görs flera olika lösningar i olika städer vilket ytterligare gör det otydligt för enskilda bilparkerare.

4 Två förslag på förändringar av lagstiftningen

Utifrån de svårigheter som framkom i föregående avsnitt att hantera uppmärksammade problem helt och fullt utifrån dagens lagstiftning så beskriver detta avslutande avsnitt två förslag på övergripande lagstiftningsförändringar. Syftet är att regelverket bättre ska stödja kommuners arbete för ett transporteffektivt och därmed klimatsmart samhälle. Ett genomgripande arbete kring transporteffektivitet i städer där tillgång och prissättning på parkering är ett viktigt styrmedel behöver främst stöd genom en effektivare avgiftssättning som tillåts vara tydligt miljöstyrande, samt processer där områdesövergripande parkeringsregler lättare kan genomföras. Därför skissas här på en ny lag som ersätter KAL samt ett nytt planeringsinstrument för parkeringsinfrastruktur.

4.1 Skiss för en ny lag om kommunala parkeringsskatter

Föregående avsnitt beskriver de rättsliga svårigheter som kommunerna upplever med avgifter för gatuparkering. Där diskuteras de rättsliga kommentarernas snäva tolkning kring avgiftsuttag samt hindren mot differentierade p-taxor för miljöbilar och delade bilar. Båda aspekterna avser KAL (Lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats). I detta avsnitt utreds förutsättningarna att ersätta KAL med en ny lag om kommunala parkeringsavgifter/skatter.

4.1.1 Konstitutionella ramar

En offentlig avgift för gatuparkering är att betrakta som skatt med nuvarande grundlag. Att KAL trots detta gäller bygger på övergångsregler från ikraftträdandet av nuvarande regeringsform. KAL är en särreglering av kommunallagens regler om avgifter där undantag gjordes av principen om självkostnad och till viss del principen om likvärdighet. Att ändra KAL i någon mer övergripande mening låter sig därför inte göras. En ny ordning som ersätter 2 § KAL måste beredas som skattelag, det vill säga beslutas genom lag av riksdagen.

Huvudregeln är att riksdagen beslutar om vad, vem och när något beskattas och att skatt samlas in av staten. Intäkterna från en skatt som samlas in av staten fördelas genom beslut om statlig budget – en öronmärkning till särskilda ändamål går inte i juridisk mening. För att lokala parkeringsavgifter från gatuparkering fortsatt ska kunna bestämmas av kommunerna och inte riksdagen krävs en lag som ger kommunerna bemyndigande om att besluta om en sådan skatt. Efter grundlagsändringen 2010 kan Riksdagen genom vanlig lag delegera till kommun/er att besluta om skatt som syftar till att reglera 'trafikförhållanden i kommunen' (Regeringsformen (RF) kap. 8 § 9 p 2). Detta har i motivtexten sagts täcka in både möjligheterna för kommunal reglering av trängsel-skatt och vanliga gatuparkeringsavgifter.

Grundlagsutredningen motiverade utvidgningen av riksdagens delegationsmöjlighet av beslut kring 'skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen':

”Frågorna om och på vilket sätt möjligheten till delegation ska utnyttjas måste riksdagen ta ställning till genom lagstiftning efter sedvanlig beredning. Riksdagen

har således att avgöra om föreskrifterna uteslutande ska meddelas i lag eller om delegation till kommuner ska ske. Om delegation sker kan den riktas till en eller flera kommuner och avse en mer eller mindre omfattande kommunal föreskriftsrätt. Det framstår som en lämplig ordning att i lag ange de grundläggande förutsättningarna för uttagande av skatten och därefter genom delegation ge kommuner rätt att meddela kompletterande föreskrifter" (Prop 2009/10:80 s 225 - 228).

En lag som ersätter KAL och delegerar till kommunerna att fortsatt besluta om avgifter för gatuparkering kommer alltså, i likhet med KAL, sätta upp ramar för hur kommunernas avgiftsuttag kan se ut. Det övergripande syftet med skatten måste vara att reglera 'trafikförhållanden i kommunen' då ett vidare syfte skulle gå utöver vad grundlagen medger. Detta begrepp möjliggör en lagstiftning som reglerar kommuners möjlighet att ta ut gatuparkeringsavgifter(skatt).

4.1.2 Utred en lag om kommunal parkeringskatt

Riksdagen kan, med stöd i RF 8:9 p 2, genom lag möjliggöra för alla kommuner att ta ut gatuparkeringsavgift i form av skatt av dem vars bil ställs på av kommunen upplåten gatuparkering. Då avgiften formellt är en skatt bör lagen reglera hur den enskilde ska betala och anvisa lämpligt sanktionssystem vid underlåtelse. Om befintliga system för betalning av gatuparkeringsavgifter kan användas är det troligtvis den smidigaste lösningen.

Syftet med skatten måste vara att 'reglera trafikförhållanden' utifrån hur regeringsformen är skriven. Oavsett om detta begrepp eller det från KAL formulerade 'ordna trafiken' i lagen ges som ram för den kommunala utformningen av de nya gatuparkeringsavgifterna(skatterna) så bör en exemplifiering tydliggöra att prissättningen kan påverka omsättningen på parkeringsplatserna för att öka tillgängligheten vid platsen och att motverka överflyttning av fordon från tomtmarksparkering (både besöks- och boendeparkering). Det bör även tydliggöras att prissättningen kan stödja kommunens arbete för stadsmiljömålen om ökad andel gång, cykel och kollektivtrafik.

Lagen måste ange principer för prissättningen på så vis att de olika fordon eller trafikantgrupper som ska kunna ges en högre eller lägre taxa pekas ut. Så som idag kan rörelsehindrade befrias från parkeringsavgiften(skatten), liksom att rabatter kan ges för nyttofordon och de som bor i området. Om kommunerna själva skulle välja att exempelvis ha lägre avgifter(skatter) för vissa bilägare, utan stöd av lag, skulle de riskera att bryta mot den likställighetsprincip som den kommunala verksamheten lyder under. Den nya lagen bör därför ange tydliga kriterier för en eventuell differentierad taxa avseende miljö- och klimatpåverkan. Nationella kriterier underlättar även förståelsen hos trafikanterna som möts av liknande indelning för skatten oavsett vilken stad de besöker. Här kan, om det skulle anses lämpligt, anges att 'miljöbilar' enligt någon definition kan ges särskild p-taxa.

Lagen bör inte ange något mini- eller maxibelopp för gatuparkeringskatten. Förhållandena i städerna varierar stort för olika platser och tider, vilket återspeglas i mycket varierande gatuparkeringsavgifter idag i olika städer. Det får antas vara högst relevant att kunna ha olika priser för att få en god styrning av trafiksituationen lokalt.

En ny lag som ger kommuner rätt att besluta om skatt för att reglera lokala trafikförhållanden är en komplex lag. Den behöver arbetas fram i en statlig utredning med förutsättningar att underbygga sitt förslag med avseende på grundlag, skatterätt, kommunalrätt och kunskap om trafikregleringar.

Förslaget bör dessutom vara väl förankrat hos kommunerna. Detta talar för att en särskild statlig utredare bör få uppdraget att ta fram denna lagstiftning.

4.2 Skiss för nytt verktyg med områdesbestämmelser för parkeringsinfrastruktur

Som diskuterats ovan finns behov av att bättre kunna styra parkeringsinfrastrukturen områdesvis och med hänsyn till både tomtmarksparkering och gatuparkering. Göteborgs stad har till regeringen framfört att 'det saknas planeringsverktyg för att göra en parkeringsöversyn för ett betydligt större område än för en enskild detaljplan, för att på så sätt skapa en effektivare parkeringsplanering.' (Göteborgs stads remissvar på SOU 2021:23). Både analyser och viss styrning av åtgärder behövs på denna nivå.

Ett nytt kommunalt instrument med en områdesplan för parkeringsinfrastruktur som konkretiserar den övergripande p-policyn skulle kunna överbrygga dagens skillnader mellan gatemarks- och tomtmarksparkering. Samtidigt skulle instrumentet kunna konkretisera en övergripande parkeringspolicy och tydliggöra för både medborgare och förvaltning hur de lokala trafikföreskrifterna tillämpas. Det skulle också kunna underlätta medborgardialog och säkerställa att olika p-regleringar utformas efter lokala förutsättningar.

I områdesplanen kan kommunen tydliggöra hur parkeringsinfrastrukturen är tänkt att fungera och slå fast olika normer. Planen kan till exempel reglera tillgång och pris för gatuparkering, klargöra vilka mobilitetstjänster som kan bidra till minskat bilberoende samt göra aktuella bedömningar av p-behovet för bostäder respektive verksamheter i området.

En anledning till att reglera gatuparkeringen i en p-områdesplan är att hålla samman analys, diskussion och åtgärder i ett samlat grepp för området. Det kan underlätta system för parkeringsköp och i förlängningen kanske skapa de lokala p-marknader som skulle balansera tillgång mot efterfrågan. Områdesplanen ska i den bemärkelsen kunna utgöra lokala trafikföreskrifter enligt trafikförordningen. Redan idag ger Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lokala trafikföreskrifter möjligheten att ge samma parkeringsregler för ett område avgränsat av angivna gator (TSFS 2015:60 s 15 ff). Förslaget instrument skulle kunna förbättra beslutsunderlagen och undvika de rättskonflikter som nu uppstått i Stockholmsområdet.

Ett ytterligare skäl för en p-områdesplan är att kommunen tydliggör för exploatörer hur gatuparkeringssituationen ska se ut i området. Detta bör rimligen finnas med i den dialog som sker mellan byggherrar och kommuner kring utformning och även innefatta behov av p-platser på tomtmark.

P-områdesplanen kan vidare reglera hur kommunen och fastighetsägarna samverkar kring att utveckla och driva mobilitetstjänster i området. Att göra det på en områdesnivå istället för som idag på fastighetsnivå öppnar upp för en bredare utveckling av kombinerade mobilitetstjänster.

En p-områdesplan skulle även kunna vara ett uppdaterat instrument för att bedöma aktuella p-behov och därmed avhjälpa ett annat problem med dagens p-planering. När en förändring leder till ett sänkt bilinnehav behöver p-ytor effektiviseras och omvandlas till exempelvis ny bostadsbebyggelse. Idag är detta en kunskap som i bästa fall finns på kommunens exploateringskontor.

En databas skulle dessutom kunna knytas till områdesplanen för uppdateringar när olika fastighetsägare anmäler ändringar i p-beståndet.

Sammanfattningsvis syftar p-områdesplaner till att underlätta kommunens styrning av parkeringsinfrastrukturen. Instrumentet skulle underlätta medborgardialog och säkerställa att olika regleringar av parkering utformas efter lokala förutsättningar utan att behöva beskriva dessa, gata för gata. Parkeringsområdesbestämmelser skulle kunna införas som en särskild typ av kombinerat planverktyg i PBL och lokal trafikföreskrift. Kopplingar behövs till både planlagstiftningen, som styr tomtmarksanvändningen, och till trafikförordningen, som styr användningen av gatumark.

Referenser

Litteratur och rapporter

Bohlin, A. (1984) Kommunala avgifter, Juridiska Föreningen i Lund nr 67

Fastighetsägarna Stockholm (2018) Från parkering till mobilitet

Romson, Å., Holm, F., Ivansson, M. (2020) 'Att styra mot minskad bilparkering - om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder', IVL Svenska Miljöinstitutet rapport C554

Roth, A., von Bahr, J., Kloo, H. och Wisell, T. (2021) Zero-emission vehicles and zones in Nordic cities - Promotion, instruments and effects, IVL Svenska Miljöinstitutet rapport C566

Shoup, D.C. (2006) Cruising for parking, *Transport Policy* vol 13 pp 479–486.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) (2021) Parkering för hållbara stadskärnor

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) (2019) Parkeringshandbok – lagstiftning, reglering och tillståndsgivning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) (2017) Ladda för framtiden

WSP (2012) Parkering i Storstad: finns det tomma garage på hela Södermalm?

Offentligt material

Luleås Parkeringsplan för gatumark 2019, tillgänglig <https://www.lulea.se/samhalle--gator/gator-och-trafik/parkera/parkeringsplan-for-gatumark-2019.html>

Svepark, brev till regeringen 2020-12-02, tillgängligt <https://www.dagensinfrastruktur.se/2020/12/14/svepark-parkeringslagstiftningen-maste-ses-over/>

Tjänsteutlåtande till trafiknämnden Stockholm stad, 'Är dispensen för boendeparkering förenlig med ett växande Stockholm? Redovisning av uppdrag från trafiknämnden', 2018-01-19 (tillgängligt via 'Insyn')

Tjänsteutlåtande till trafiknämnden Stockholm stad, 'Plan för gatuparkering 2016 - 2018. Slutredovisning', 2019-04-11(tillgängligt via 'Insyn')

Yttrande tekniska nämndens trafikutskott, Malmö stad, 2019-12-16

Hemsidor och online resurser

Norstedts Juridik, juridisk informationstjänst – Juno

SKR:

<https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/trafikinfrastruktur/trafikreglering/fragorochsvartrafikreglering/lokalatrafikforeskrifteromladdplats.51946.html> datum

Uppsala kommun: <https://www.uppsala.se/gator-och-trafik/parkering/parkering-och-parkeringsavgifter/parkeringsplatser-i-centrum/nya-parkeringsregler-i-sala-backe/> datum?

E-korrespondens

Mejlkonversation från Transportstyrelsen 2017-03-21

Mejlkonversation med Johan Höök 2021-05-03

Mejlkonversation med Stockholms trafikkontor 2021-08-16

Muntliga källor

Intervjuundersökning som Fredrik Holm genomförde inom ramen för projektet Kompark med trafikhandläggare i sju kommuner avseende frågeställningar kring kommunal praktik kring beslut och underlag kring parkeringsavgifter, våren - hösten 2021



