

## **Sammendrag:**

# **Parkering som virkemiddel for å begrense biltrafikken**

## **Parkering: et sammensatt politikkområde**

Som ledd i rulleringen av Nasjonal transportplan er det utarbeidet regionale strategiske analyser i de største byene. I tilknytning til dette arbeidet i Oslo/Akershusregionen er det utarbeidet flere bakgrunnsstudier. Blant annet har man ønsket å få en oversikt over utfordringer og muligheter knyttet til parkering som virkemiddel. Denne oversikten er utarbeidet på grunnlag av et utvalg av nyere dokumentasjon.

Studien viser at parkering kan være et effektivt virkemiddel i areal-, miljø- og transportpolitikken. Samtidig er parkering av mange oppfattet som et kontroversielt virkemiddel der det kan være vanskelig å få definert og vedtatt konkrete målsettinger.

En del av utfordringene er knyttet til at parkering i seg selv er et komplisert tema. Behovet for å legge til rette for parkering varierer med arealbruken og tilgang til alternative transporttilbud. Parkering ved boliger dreier seg både om å gjøre bilen tilgjengelig og gi den enkelte mulighet til å la være å bruke bilen. Behovet for parkering i tilknytning til andre arealbruksformål vil i større grad være gjenstand for skjønn og de hensyn man ønsker å ta i forhold til miljø, belastning på veinettet, tilgjengelighet med bil osv. Å tilrettelegge for parkering et sted innebærer også å stimulere til bruk av bil til dette stedet, selv om målpunktet også har god tilgjengelighet med alternative transportformer. Blant annet reduseres grunnlaget for kollektivtransporten. Det er derfor snakk om et viktig og komplisert samspill for å få til ønsket byutvikling uten unødig arealbeslag til parkering og miljøbelastninger fra trafikken.

Det er til dels uklart om parkering skal behandles som del av areal- eller transportplanleggingen. Nye parkeringsplasser fastlegges normalt gjennom reguleringsplanarbeid og byggesaksbehandling. Når plassene først er opprettet, ofte som følge av krav fra myndighetene, er det svært vanskelig å påvirke antallet og bruken av dem.

Parkeringspolitikken er i utgangspunktet et kommunalt ansvar, men det er en stadig mindre andel av parkeringsplassene som eies eller kontrolleres av det offentlige. Denne utviklingen er en følge av at nye parkeringsplasser i hovedsak knyttes til nybygg og anlegges utenfor offentlig gategrunn.

## **Parkering: et stadig aktuelt tema**

Senest i etatenes forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011 og i Stortingsmelding nr 46 (1999-2000) om NTP ble parkeringspolitikken og parkering som virkemiddel for å begrense biltrafikken tatt opp. Man ønsket å arbeide videre med konkrete tiltak for å styrke parkeringens rolle som virkemiddel for å bedre fremkommeligheten gjennom redusert transportomfang. Forslaget om å innføre avgift på private parkeringsplasser fikk ikke flertall. Derimot kan det arbeides videre med å klargjøre prinsipper for maksimumsnormer fremfor minimumsnormer, muligheten for å innføre en tvungen frikjøpsordning og en styrking av bestemmelser om parkering i plansystemet.

En gjennomgang av forskningsrapporter, samt offentlige plandokumenter og utredninger, viser at det ikke er noe nytt at parkeringspolitikken blir sett på som et viktig virkemiddel for å påvirke trafikktviklingen. Temaet har også vært tatt opp i tidligere samferdsels- og veiplaner.

I evalueringen av TP 10 fra rundt 1990 kom det også frem at de største byene anså parkering for å være et viktig virkemiddel. Dette er i samsvar med det som fremkommer i ulike stortingsmeldinger. Det ble samtidig forutsatt inngripen av statlige myndigheter med nødvendige lovendringer. I TP 10 var det også ulike oppfatninger i byområdene om hva fokus for parkeringspolitikken egentlig var. ”Styrking av sentrum for handel og næring”, ”styrking av kollektivtrafikken” og ”påvirking av biltrafikken” var tre temaer som ofte ble tatt frem.

I utredningen ”Grenser til besvær” fra 1997 peker Hovedstadsutvalget på at det er en svakhet at det ikke finnes arenaer for å utforme en felles parkeringspolitikk i regionen. Planlovutvalget vil ventelig ta opp spørsmålet om hvordan parkering kan styrkes som virkemiddel i areal- og transportplanleggingen.

## **Parkering i Oslo og Akershus**

Innenfor forskningsprogrammet LOKTRA ble det utført flere prosjekter som ga økt kunnskap om parkeringens betydning. Blant annet viste en TØI-studie av persontransport i arbeid med fokus på Oslo og Akershus, at parkeringsmulighetene er svært gode for de fleste yrkesaktive med tilgang til bil. Tilbudet varierer likevel med lokaliseringen. Mer enn 1/3-del av dem som brukte bil i arbeid mente at reisen kunne blitt utført med andre transportmidler. Analyser som er utført senere bekrefter og utdyper forståelsen av sammenhenger mellom parkeringstilbud, parkeringsavgifter og lokalisering.

Bystyret i Oslo behandlet parkeringspolitikken i april 2000. Det ble uttrykt behov for en aktiv parkeringspolitikk. Samtidig ble enkelte konkrete tema tatt opp: Progressive avgifter, avveining av tilgjengelighet i forhold til andre faktorer som miljø og sikkerhet, forholdet til politiets skiltmyndighet, mer fokus på innfartsparkering, beboerparkering mv. Vedtakene gir likevel ikke entydige signaler om en vesentlig mer aktiv bruk av parkering som virkemiddel i areal- eller transportpolitikken.

En begrenset andel av det samlede parkeringstilbudet som finnes i Oslo i dag kan sies å være slik organisert at det vil berøres av en klart definert, restriktiv kommunal parkeringspolitikk. Trafikksjefens etat forvalter i hovedsak

parkeringsplasser på gategrunn i indre by. Resten av de offentlig eide plassene, som trolig utgjør et betydelig større antall, forvaltes eller administreres av ulike kommunale etater: Skolesjefen, friluftsetaten, havnevesenet, bolig- og eiendomsetaten m fl.

Gatebruksplanen for Oslos sentrale deler (Samferdselsetaten 2001) og andre saker under behandling tyder på at antallet sentrale parkeringsplasser utenfor gategrunn kan øke i årene fremover. For øvrig er nye parkeringsnormer både for boligbygg og næringsbygg under behandling i Oslo. Mens man går inn for å dekke behovet ved nye boligbygg, foreslås det maksimumsnormer for næringsbygg. Selv om disse eventuelt vedtas å bli lavere enn de gjeldende normene, vil de på sikt innebære et økt antall plasser som følge av nye bygg.

## **Parkeringsavgifter som styringsmiddel**

Mange kommuner har innført avgiftsparkering på deler av gateparkeringen og andre plasser som disponeres av kommunen. Avgiftsbelagte parkeringsplasser fører normalt til at hver enkelt plass blir benyttet av flere i løpet av døgnet, men det skaper samtidig mer trafikk. Samtidig gir disse parkeringsplassene inntekter til kommunene.

Kommunene har liten eller ingen kontroll med avgiftsnivå og drift av private plasser. Om kommunene i stadig større grad lar private interesser overta ansvaret for parkering som ren forretningsdrift, innebærer det at man gir fra seg både inntektsmuligheter og kontrollen over et viktig virkemiddel.

Eksempler fra USA, Storbritannia og Australia viser at nasjonale og lokale myndigheter har tatt opp ulike parkeringstiltak som virkemiddel for å påvirke bilbruken. Det fokuseres spesielt på arbeidsreisene. I løpet av 1990-årene ble det i USA utviklet ulike varianter av avgiftssystemer der ansatte fra sin arbeidsgiver får utbetalt kontanter tilsvarende helt eller delvis leieprisen for en parkeringsplass. Arbeidstakeren kan så velge om han/hun selv vil betale for en parkeringsplass. Alternativt kan arbeidstakeren velge å benytte kontantene til kjøp av kollektivtransport eller ta det som ekstra fortjeneste. Myndighetene har effektivt fulgt opp med de nødvendig endringene i skattelovgivning slik at ingen part "taper" på ordningene.

Både i Australia og Storbritannia har lokale myndigheter fått mulighet til å legge en fast årlig avgift på parkeringsplasser som en arbeidsgiver tilbyr sine ansatte. Arbeidsgiveren skal oppgi antall plasser som han ønsker å stille til rådighet og betale for. Intensjonen er at en slik avgift skal føre til at antall plasser reduseres. Ordningen er fortsatt under forberedelse i Storbritannia, men flere byer har meldt interesse for å innføre dette. Erfaringer fra Australia viser at antall plasser raskt ble redusert som følge av en slik ordning.

En utredning laget i forbindelse LOKTRA-programmet konkluderer med at en såkalt optimal parkeringspolitikk kan oppnås ved å overlate parkeringen til "markedet" gjennom parkerings- og tilknytningsavgifter. Et marked uten parkeringsnormer vil ifølge denne teorien avspeile arealenes og plassenes verdi. I et par senere rapporter fra TØI er det utført enkle modellberegninger som konkluderer med at parkeringsavgifter kan påvirke reisemiddelfordeling og samtidig gi høye inntekter til eiere eller forvaltere av parkeringstilbudene.

## **Innfartsparkering og andre tiltak**

En rekke parkeringstiltak kan benyttes innenfor dagens lovverk. Bruken av offentlige tilgjengelige plasser kan styres av tidsbegrensninger, progressive avgifter, reservering for gitte formål, osv. Dessuten kan parkeringen i definerte områder (soner) reguleres. Dette er spesielt viktig for å skjerme boligområder og boligveier mot såkalt fremmedparkering. Beboerparkering/boligsoneparkering er vanlig i store byer både i Norge og andre land, men er ikke benyttet i vesentlig omfang i Oslo.

En del innfartsparkeringsplasser (Park and Ride) er etablert i hovedstadsregionen. Dette innebærer at det legges til rette for at bilen ikke skal brukes på hele reisen. Selv om tilbudet innebærer at en del biler derved tas ut av trafikken, er det også påpekt at ledig veikapasitet kan bli fylt opp av nye biler. Et slikt parkeringstilbud kan også innebære at enkelte tidligere kollektivtrafikanter eller syklister går over til å benytte bil på en tilbringerstrekning. En videre utbygging av slike tilbud er avhengig av at det også er tilfredsstillende kapasitet på kollektivsystemet plassene blir koblet opp mot. Lokalisering og omfang av slike tilbud krever derfor grundig planlegging. Innfartsparkeringsplasser kan også tjene som "møtested" for personer som ønsker å "kameratkjøre" på en felles strekning av en reise.

Det er utført enkelte undersøkelser blant brukere av innfartsparkeringstilbudene. Plassene er i hovedsak tilknyttet jernbanen. I en TØI rapport fra 2000 kommer det frem at tidsfaktoren er viktig for at folk skal velge å sette fra seg bilen. En annen viktig faktor er sikkerheten ved parkeringsplassene. Det kommer frem at det også er behov for tilrettelegging for trygg sykkelparkering.

## **Styrking av kunnskapsgrunnet om parkering som virkemiddel**

Selv om det er akseptert at parkeringstiltak kan være enkle og billige å gjennomføre, viser utviklingen i regionen at det er vanskelig å gjennomføre slike tiltak i praksis. Det er et klart behov for en regional samordning av parkeringspolitikken i Oslo og Akershus for å unngå at restriksjoner ett sted fører til at en bilbruker velger andre målpunkter uten at dette påvirker valg av transportmiddel. Når kommuner konkurrerer om næringsetableringer, er god tilgang til parkering et virkemiddel også i den sammenhengen. Dette forsterkes ved at arbeidsgivere mener å ha fordel av å tilby arbeidstakere og kunder/besøkende gratis parkering.

Uten en omforent politikk og overordnet styring kan det derfor bli vanskelig å hentet ut potensialet som ligger i de parkeringspolitiske virkemidlene. Utfordringen øker etter hvert som det etableres stadig flere parkeringsplasser i samsvar med kommunale minimumsnormer, eller ved at det tillates etablert nye plasser i samsvar med etterspørselen i ulike sammenhenger. Økende privatisering av parkeringstilbudet gjør også at kommunale myndigheter kontrollerer en stadig mindre andel av plassene.

Det er derfor en viktig oppgave å arbeide videre med grunnlaget for utforming av en regional parkeringspolitikk. Hovedpunktene i rapportens konklusjoner er at myndigheter på ulike nivåer og andre aktører bør samarbeide om å:

- *få styring med bruken av de eksisterende parkeringsplassene knyttet til arbeidsplasser og tjenesteyting.* Dette dreier seg blant annet om å få tilgang til virkemidler som også kan bidra til å redusere antall plasser som tilbys. Fordi det kan være avhengig av både lovendringer og tilpasning til andre deler av vårt skatte- og avgiftssystem, er dette i hovedsak et langsiktig mål.
- *få virkemidler for å kunne styre og begrense antall nye parkeringsplasser knyttet til arbeidsplasser og næringsutbygging.* Det finnes ulike virkemidler som både kan bidra til å redusere antallet parkeringsplasser og påvirke bruken av de plassene som tilbys. Tiltak kan gi betydelig virkning både på kort og lang sikt. Blant annet kan det vurderes å stille krav om felles anlegg og mulighet for flerbruk. En gjennomgang av reviderte nasjonale retningslinjer for areal- og transportplanlegging i Nederland (ABC-systemet) og England kan eventuelt gi innspill til dette. På kort sikt vil tilrettelegging for *tvungent frikjøp* som ble tatt opp i Nasjonal transportplan 2002-2011 være et første skritt.
- *få avklart og tydeliggjort hva ulike typer parkeringsplasser faktisk koster samfunnet og den enkelte både å anlegge og drive.* Dette kan påvirke utbyggere og arbeidsgivere til å vurdere både behov for antall plasser og nødvendigheten av å subsidiere bruken av dem. Noen private arbeidsgivere synes å ha innsett at det medfører store utgifter å tilby ansatte gratis parkering.

En slik kunnskap kan knyttes opp mot tiltak som hører inn under paraplybegrepet "Mobility management". Det kan derfor bli aktuelt å *samordne informasjon og veiledning om parkering som virkemiddel* overfor aktørene – de som stiller parkeringsplass til rådighet og brukerne av dem. Kommunene opptrer i stor grad som aktør på begge sider i denne sammenhengen.

- *utrede grundigere fordeler og ulemper ved beboerparkering eller boligsoneparkering i større deler av regionen.* Boligsoneparkering er et vanlig brukt tiltak både i sentrumsnære og mer eksterne områder i større norske byer og byer i andre land, men det er lite erfaring med dette i Oslo og Akershus. Det er viktig å avklare hvordan man skal forholde seg til næringsdrivende i de aktuelle områdene, om det bør knyttes avgifter til en slik ordning og hvilket nivå slik eventuell avgift bør ligge på.
- *skaffe bedre kunnskap om avgiftssystemer og avgiftenes avvisningseffekt.* Når det er stor etterspørsel etter parkering, vil differensierte avgifter være et viktig styringsmiddel. Blant annet har man i Oslo innført sterkt progressive satser for å øke sirkulasjonen. I den grad private aktører har kunnskap om virkningene av ulike avgiftsnivåer, er den lite tilgjengelig for andre.

Dokumenterte undersøkelser dreier seg i stor grad om reaksjoner på forhøyede avgifter der det allerede er innført avgifter. En avgiftsbelegging (skattlegging) av private plasser vil i hovedsak få virkning hvis avgiften videreføres til brukerne - for eksempel ved arbeidsplassen eller

kjøpesentre. Det må legges et grunnlag for å utrede virkninger av slike tiltak og for å fastsette avgiftenes størrelse.

- *søke etter eksempler på at det kommunale ansvaret for parkering faktisk har medført at parkering inngår i en lokal, helhetlig miljø- og samferdselspolitikk.* Det finnes en rekke overordnede utredninger og planer som fremhever parkeringstiltak som virkemiddel både i samferdsels- og miljøpolitikken, men det synes ikke å være undersøkt og dokumentert hvilken oppfølging dette er gitt og eventuelle erfaringer og resultater dette har gitt.

Det er også behov for en *gjennomgang og avklaring av ansvarsforholdene vedrørende parkering på ulike nivåer.* Ved siden av arealplanleggingen er parkeringspolitikken et av de viktigste ansvarsområdene som i prinsippet er lagt til lokale myndigheter. I evalueringen av TP-10 arbeidet fra 1990-tallet kom det frem at flere av byene ba om at statlige myndigheter i større grad tok ansvaret for parkeringstiltak. Dette tolket vi både som en forståelse av at det måtte en regional samordning til, men også at parkering var et så vanskelig politisk tema at lokale myndigheter vegret seg for å ta effektive virkemidler i bruk uten å bli pålagt dette.

- *klargjøre i hvilken grad parkering ses som et effektivt virkemiddel knyttet til andre politikkområder eller som en inntektskilde i kommunene.* Det kan gjøres en gjennomgang av hvordan temaet parkeringspolitikk er tatt opp i kommuneplaner og eventuelle retningslinjer og bestemmelser knyttet til arealdelen i kommuneplanene.

Denne problemstillingen kan også ses i sammenheng med spørsmålet om betydningen av at en stadig større andel av parkeringstilbudet privatiseres og derved havner utenfor kommunal kontroll. Parkering er blitt en egen næringssektor ved siden av fortsatt å være en viktig inntektskilde også for kommunene. Dette er spørsmål som tas opp i flere sammenhenger, men synes likevel ennå ikke å ha vært tema for utredning i offentlig regi.

For at parkeringspolitikken skal kunne bli effektiv, er det nødvendig å avklare sammenhenger mellom planlegging og forvaltning. Planlegging av nye parkeringsplasser skjer i forbindelse med arealplanleggingen.

Transportplanleggingen kan i stor grad sies å bli en følge av denne delen av arealplanleggingen. Dernest tilligger det mange og helt andre aktører å forvalte de etablerte parkeringsplassene. Ansvaret for den kommunale parkeringspolitikken kan derfor bli lite oversiktlig.

- *utforme en regionalt samordnet og omforent parkeringspolitikk.* Erfaring viser at én kommune alene har problemer med å få innført en restriktiv parkeringspolitikk. Arbeidet med en regional parkeringspolitikk er en viktig og stor utfordring i denne regionen.

I en regional sammenheng bør utfordringer knyttet til utvikling av *innfartsparkeringstilbudet* bli tatt opp spesielt. Dette gjelder forhold knyttet til etterspørsel og tilbud, prinsipper for lokalisering i forhold til byer og tettsteder, plassenes størrelse, servicetilbud mv. Temaet kan være vanskelig fordi det ofte dreier seg om et rent transporttilbud til brukere som verken bor eller har reisemål i den kommunene der plassen anlegges.

En regional parkeringspolitikk er også ansett å være et viktig virkemiddel for å påvirke næringslivets lokaliseringsbeslutninger jfr blant annet ABC-systemet i Nederland og Planning Policy Guidelines fra Storbritannia. Muligheter og utfordringer knyttet til dette er ikke grundig utredet i Norge.

Parkering som politikkområde har vært lite diskutert på tvers av kommunegrensene i regionen. For å kunne utrede mulige tilnærminger til en regional parkeringspolitikk kreves det et bedre grunnlag enn det som finnes i dag. Som en begynnelse har det vært foreslått å bruke Vestkorridoren som case. Det kan utarbeides en samlet dokumentasjon av dagens situasjon og hvordan parkering er tatt opp i aktuelle planer i korridoren. Et "case Vestkorridoren" kan også belyse muligheten til å benytte ulike tiltak i en fylkesdelplan, noe som vil kunne være et innspill til Planlovutvalgets pågående utredningsarbeid.