

Ref

Parkeringsköp

SOU

1989:23

Betänkande av utredningen om
översyn av parkeringsköp





Statens offentliga utredningar

1989:23

Bostadsdepartementet

Parkeringsköp

Betänkande av utredningen om översyn av parkeringsköp
Stockholm 1989

9002-2120 1989

1989-02-23

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Till statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Genom beslut den 19 november 1987 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för bostadsdepartementet, statsrådet Gustafsson, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över frågan om parkeringsköp. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 1 december 1987 som särskild utredare direktören Rolf Romson.

Som sakkunniga förordnades fr. o. m. den 1 mars 1988 arkitekten Göran Ekblad, Sveriges Fastighetsägareförbund, direktören Stig Landqvist, HSB och i utredningen företrädare även för Riksbyggen, civilingenjören Sven Lindqvist, Föreningen Sveriges Kommunala Parkeringsbolag, förbundsjuristen Torbjörn Aulin, Svenska kommunförbundet, juris kandidaten Bertil Flodström, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) samt hovrättsassessorn Lars Sundberg, bostadsdepartementet. Den 6 september 1988 entledigades Flodström och förordnades i hans ställe utredningschefen Tomas Lindencrona, SABO.

Sekreterare i utredningen har sedan den 1 mars 1988 varit hovrättsassessorn Ella Nyström.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1989: 23) Parkeringsköp. Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av Ekblad och Sundberg.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 21 februari 1989

Rolf Romson

/Ella Nyström

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
Författningsförslag	13
1 Inledning	17
2 Parkeringsbestämmelser i bygglagstiftning	22
2.1 1947 års byggnadsstadga	22
2.2 1959 års byggnadsstadga	22
2.3 Plan- och bygglagen	25
2.3.1 Krav på parkeringsutrymme	25
2.3.2 Planering	28
2.3.3 Bygglov	30
2.3.4 Parkeringsköp	30
2.3.5 Byggnadsnämndens möjligheter att hävda parkeringskravet	31
2.4 Prövning av beslut om parkeringskrav	33
3 Parkeringskommitténs betänkande (SOU 1968:18) Parkering	37
3.1 Förslag till parkeringslag	37
3.2 Kommunens ansvar	37
3.3 Fastighetsägarens ansvar	38
3.4 Parkeringsnormer	40
3.5 Samverkan för parkeringsändamål	40
3.6 Särskilt om friköp	42

4	Beräkning av bilplatsbehov (parkeringsnormer) . . .	47
4.1	Plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen . . .	47
4.2	1960 och 1968 års parkeringsnormer	49
4.3	Plan- och bostadsverkets informationsskrift om bilplatser vid bygglovsprövning och förhandsbesked	50
5	Medel för att uppfylla parkeringskrav	53
5.1	Gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen	53
5.2	Servitut	55
5.3	Hyra och arrende	57
5.4	Tomträtt	58
5.5	Normalförslag till avtal om parkeringsköp	59
6	Förekomst och tillämpning av parkeringsköp	61
7	Finansiering	68
7.1	Statliga bostadslån	68
7.2	Skattefrågor	73
8	Överväganden och förslag	79
8.1	Regelsystemet i plan- och bygglagen	79
8.2	Lagreglering av parkeringsköp	81
8.3	Parkeringsbehov – parkeringsplatser	85
8.4	Förhandsbesked	86
8.5	Typavtal om parkeringsköp	89
8.6	Plan- och bygglagens bestämmelser om parkering i övrigt . . .	90
8.6.1	Fordonsutrymme	90
8.6.2	Bebyggda tomter	91
8.6.3	Bestämmelser om parkering i detaljplan	93
9	Specialmotivering	96
	Särskilda yttranden	101
Bilaga	Sammanställning av remissyttranden över parkeringskommitténs betänkande (SOU 1968:18) Parkering, i vad avser fastighetsägaransvar och parkeringsköp	105

Förkortningar

AL	Anläggningslagen (1973: 1149)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970: 988)
JB	Jordabalken
JO	Justitieombudsmannen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
PBL	Plan- och bygglagen (1987: 10)
RÅ	Regeringsrättens årsbok

Sammanfattning

Plan- och bygglagen (PBL) innehåller i 3 kap. 15 § första stycket 6 krav på att det, när tomter tas i anspråk för bebyggelse, skall tillses att lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna. Enligt 3 kap. 16 § PBL gäller kravet i skälig utsträckning även bebyggda tomter.

Beteckningen parkeringsköp har kommit att användas på avtal som i huvudsak innebär att ägaren till en fastighet mot ersättning får tillgång till bilplatser i närheten av den egna fastigheten.

Utredningens uppdrag har varit att undersöka hur olika former av parkeringsköp fungerar i praktiken och att mot bakgrund av resultatet av undersökningen lägga fram förslag till den lagstiftning som behövs på området.

Undersökningen har gjorts i form av en enkät till byggnadsnämnderna i landets samtliga kommuner. Av svaren framgår att det i stora och medelstora kommuner finns ett betydande behov av att tillämpa någon form av parkeringsköpsförfarande. Även om det från många kommuner efterlyses enhetliga regler, uttalas det också skepsis inför detaljerade bestämmelser som låser förfarandet.

Mot bakgrund av vad som framkommit vid enkäten, och med beaktande även av vad som år 1968 uttalades i ämnet av parkeringskommittén i betänkandet "Parkering" (SOU 1968:18), har utredningen stannat för att föreslå att det i PBL införs en kortfattad bestämmelse om parkeringsköp. Genom bestämmelsen lagregleras möjligheten att fullgöra kravet på fordonsutrymme genom parkeringsköp. I det föreslagna lagrummet definieras begreppet parkeringsköp och föreskrivs att rätten att utnyttja fordonsutrymme som är förlagt utanför fastigheten skall vara knuten till fastigheten på betryggande sätt. Från reglema om parkeringsköp har undantagits anordnande av fordonsutrymme vid tomträttsupplåtelse och vid förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149). Parkeringsköp får inte avse utrymme på allmän plats.

Den av utredningen valda lösningen ger parterna möjlighet att i viss utsträckning själva bestämma hur parkeringsköpsavtalet skall konstrueras. För att avtalet skall kunna godtas av byggnadsnämnden måste det emellertid innehålla någon form av garanti för att fastighetsägarens rättigheter och skyldigheter kommer att övergå oförändrade till varje ny ägare av fastigheten. Vidare bör, enligt utredningens uppfattning, avtalet innebära att parkeringsbehovet tillgodoses när det uppkommer. Det bör således inte godtas att anläggandet av parkeringsplatserna skjuts på framtiden. I ett inledningsskede kan dock provisoriska platser få godtas.

Utredningen lägger inte fram förslag till typavtal om parkeringsköp. Däremot uttalas att det kan vara lämpligt att kommunala och enskilda intresseorganisationer gemensamt utarbetar exempel på typavtal.

Utredningen föreslår en utvidgning av möjligheterna till förhandsbesked. Sådant besked bör kunna avse även huruvida en bygglovskrävande åtgärd kan antas uppfylla krav som ställs i 3 kap. PBL, däribland kravet på fordonsutrymme. Genom att det införs möjlighet till bindande prövning av parkeringsfrågan i ett tidigt skede, minskar risken för att fastighetsägaren hamnar i den beroendeställning som kan sägas föreligga i samband med bygglovsprövningen.

I detaljplan får enligt 5 kap. 7 § första stycket 8 PBL meddelas bestämmelser bl.a. om förbud att använda viss mark för parkering. Om sådana detaljplanebestämmelser inte meddelats har fastighetsägaren i princip frihet att själv bestämma om han vill förlägga parkeringsplatserna till den egna tomten eller till utrymme i närheten av denna. Utredningen föreslår att ordet "mark" utbyts mot "fastighet eller del därav". Ändringen innebär att det med stöd av bestämmelsen även kan meddelas förbud att anordna parkeringsplatser i byggnad.

Utredningen har även övervägt finansieringen av parkeringsköp, och har därvid behandlat reglerna om statlig belåning och skattefrågor. Då frågan om statliga lån inte berör enbart parkeringsköpen utan parkeringskravens kostnadssida generellt och då utredningen inte ansett sig kunna väga in de statsfinansiella skäl som kan inverka, har utredningen dock stannat för att inte framlägga något förslag till ändrade låneregler. Inte heller när det gäller skattefrågorna i samband med parkeringsköp framläggs några förslag.

Utredningen har emellertid funnit det angeläget att dessa frågor
klarläggs.

1. The first part of the report is a general introduction to the project.

2. The second part is a detailed description of the methodology used.

3. The third part is a detailed description of the results of the study.

4. The fourth part is a discussion of the results and their implications.

5. The fifth part is a conclusion and a list of references.

6. The sixth part is a list of appendices.

7. The seventh part is a list of figures and tables.

8. The eighth part is a list of abbreviations.

9. The ninth part is a list of symbols.

10. The tenth part is a list of footnotes.

11. The eleventh part is a list of references.

12. The twelfth part is a list of appendices.

13. The thirteenth part is a list of figures and tables.

14. The fourteenth part is a list of abbreviations.

15. The fifteenth part is a list of symbols.

16. The sixteenth part is a list of footnotes.

17. The seventeenth part is a list of references.

18. The eighteenth part is a list of appendices.

19. The nineteenth part is a list of figures and tables.

20. The twentieth part is a list of abbreviations.

21. The twenty-first part is a list of symbols.

22. The twenty-second part is a list of footnotes.

23. The twenty-third part is a list of references.

24. The twenty-fourth part is a list of appendices.

25. The twenty-fifth part is a list of figures and tables.

26. The twenty-sixth part is a list of abbreviations.

27. The twenty-seventh part is a list of symbols.

28. The twenty-eighth part is a list of footnotes.

29. The twenty-ninth part is a list of references.

30. The thirtieth part is a list of appendices.

31. The thirty-first part is a list of figures and tables.

32. The thirty-second part is a list of abbreviations.

33. The thirty-third part is a list of symbols.

34. The thirty-fourth part is a list of footnotes.

35. The thirty-fifth part is a list of references.

36. The thirty-sixth part is a list of appendices.

37. The thirty-seventh part is a list of figures and tables.

38. The thirty-eighth part is a list of abbreviations.

39. The thirty-ninth part is a list of symbols.

40. The fortieth part is a list of footnotes.

Författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i plan-och bygglagen (1987: 10)

Häriigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987: 10)¹
dels att 1 kap. 4 §, 3 kap. 15 §, 5 kap. 7 § samt 8 kap. 34 § skall ha
följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 kap. 16 a §, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av *bygglov, rivningslov* respektive *marklov* i den omfattning som följer av denna lag.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges *förhandsbesked* huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges *förhandsbesked* huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen *och huruvida en åtgärd kan antas uppfylla krav i 3 kap.*

3 kap.

15 §

Tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Dessutom skall tillses att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer,

¹Lagen omtryckt 1987: 246.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3. risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer,

4. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon till och från bebyggelsen på tomten,

5. tomten, om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt, kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,

6. lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna.

6. lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon (*fordonsutrymme*) i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna.

Om tomter tas i anspråk för bebyggelse som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas.

16 a §

Skyldigheten att anordna fordonsutrymme kan fullgöras genom parkeringsköp.

Med parkeringsköp avses avtal varigenom en fastighetsägare, eller den som har bestämmanderätt över fastighetens nyttjande, mot ersättning får tillgång till fordonsutrymme i närheten av den egna fastigheten. Rätten att utnyttja fordonsutrymmet skall vara knuten till fastigheten på betryggande sätt.

Med parkeringsköp avses ej anordnande av fordonsutrymme vid upplåtelse med tomträtt eller

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

vid förrättning enligt anläggningslagen (1973: 1149).

*Parkeringsköp får ej avse for-
donsutrymme på sådan allmän
plats för vilken kommunen är
huvudman enligt 6 kap. 26 §
eller staten väghållare enligt 6
kap. 29 §.*

5 kap.

7 §

Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 2 och 3 samt andra stycket, 8 § första och tredje styckena samt 9 § första och andra styckena,

2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta omfattning i vilken byggandet skall ske,

3. byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid ombyggnadsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § tredje stycket, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och rivningsförbud för sådana byggnader får meddelas,

5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge,

6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman,

7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,

8. placering och utformning
av parkeringsplatser samt förbud
att använda viss mark för parke-
ring,

8. placering och utformning
av parkeringsplatser samt förbud
att använda viss *fastighet eller
del därav* för parkering,

9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,

10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969: 387),

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar.

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om exploaterings-samverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut enligt lagen (1987: 11) om exploateringssamverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

8 kap.

34 §

På ansökan skall byggnads-nämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen.

På ansökan skall byggnads-nämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. *Förhandsbesked kan även avse huruvida åtgärden kan antas uppfylla krav i 3 kap.*

Meddelas det sökta tillståndet får bestämmas de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet.

Görs inte ansökan om bygglov inom den tid som anges i andra stycket, upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

Bestämmelserna i 19–23 samt 25–28 §§ skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

Denna lag träder i kraft den

1 Inledning

I direktiven till utredaren anförde departementschefen bl. a. följande.

Utredningsbehovet

Enligt 3 kap. 15 § plan- och bygglagen (1987: 10, omtryckt 1987: 246), PBL, krävs det för tomter som tas i anspråk för bebyggelse bl. a. att lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna. Kravet gäller i skälig utsträckning även för bebyggda tomter (3 kap. 16 §).

Under riksdagsbehandlingen av förslaget till PBL väcktes frågan om möjligheterna att omvandla denna skyldighet att anordna parkeringsutrymme m. m. till en skyldighet att ekonomiskt bidra till en parkeringsanläggnings tillkomst och drift även i andra fall än då en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973: 1149) inrättas. S. k. parkeringsköp nämndes som exempel på detta. Bostadsutskottet uttalade i sitt betänkande (BoU 1986/87: 1 s. 71) att det finns anledning för riksdagen att föreslå att man ytterligare utreder hur ett system med parkeringsköp skall utformas och att det borde överlåtas åt regeringen att avgöra i vilka former detta skall göras. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets uttalande (rskr. 1986/87: 27).

Behovet av en sådan utredning har under hand framförts även av företrädare för vissa organisationer och kommuner.

Jag delar uppfattningen att det är angeläget att det skapas möjlighet att i vissa situationer omvandla skyldigheten enligt PBL att anordna parkeringsutrymme m. m. till en ekonomisk förpliktelse för fastighetsägarna utan att man tillämpar reglerna i anläggningslagen. En särskild utredare bör tillkallas för att utreda frågan och lägga fram förslag till lagstiftning på området.

Parkeringsköp i praktiken

Kravet på parkering enligt 53 § 3 mom. i den numera upphävda byggnadsstadgan (1959: 612) gällde både ny och befintlig bebyggelse. Jämfört med gällande bestämmelser var kravet emellertid så till vida

begränsat, att det avsåg enbart skyldighet att anordna utrymme för parkering m. m. på tomten (inom- eller utomhus). Från den generella skyldigheten att ordna plats för parkering på tomten fick byggnadsnämnden medge undantag om särskilda platser för fordonen anordnats på annat ställe än på tomten eller om andra skäl talade för undantag.

Alltsedan slutet av 1950-talet har man i en del kommuner tillämpat parkeringsköp, främst i samband med att parkeringsfrågan har lösts med hjälp av gemensamma parkeringsanläggningar. Förfarandet innebär att fastighetsägaren – som ett alternativ till att han själv ordnar parkeringsplatser – erbjuds av kommunen att delta finansiellt i en sådan parkeringsanläggning. Därvid har i huvudsak två former tillämpats, nämligen s. k. friköp och avlösen.

Friköp kan sägas innebära att – sedan fastighetens behov av bilplatser beräknats – fastighetsägaren betalar ett engångsbelopp per bilplats till kommunen och att kommunen åtar sig att anlägga bilplatser i en kollektiv anläggning. Ofta har fastighetsägaren förtur vid uthyrningen av bilplatserna, men någon skyldighet för fastighetsägaren att hyra platser finns inte. Det har förekommit att sådana anläggningar inte kommit till stånd trots att fastighetsägaren betalat engångsbeloppet.

Avlösen kan sägas innebära att fastighetsägaren förbinder sig att under ett visst antal år betala en hyra som motsvarar parkeringsanläggningens årskostnader, minskade med årsintäkterna. I vissa fall lär det ha krävts att fastighetsägaren på marknadsmässiga villkor lånar ut ett visst belopp till ett parkeringsbolag som står kommunen nära. Beloppet har motsvarat den totala anläggningskostnaden för den berörda fastighetens bilplatser. Ansvar för genomförande och drift av anläggningen har i sådana fall normalt lagts på parkeringsbolaget.

Frågan om parkeringsköp togs upp av 1968 års parkeringskommitté i betänkandet (SOU 1968: 18) *Parkering* (s. 171 ff). Kommittén ansåg frågan borde lösas genom lagstiftning. Den parkeringslag som kommittén föreslog genomfördes dock inte.

Under åren 1968–1971 skedde en markant ökning av antalet kommuner som använde parkeringsköp. Till en del torde detta kunna förklaras av parkeringskommitténs betänkande och av att bl. a. Svenska kommunförbundet och Sveriges fastighetsägareförbund under år 1970 utarbetade ett normalförslag till avtal om parkeringsköp.

Sammanfattningsvis kan de olika formerna av parkeringsköp som tillkom under den tid då byggnadsstadgan gällde, beskrivas så att fastighetsägaren träffat ett avtal med kommunen eller ett parkeringsbolag som står kommunen nära. Avtalet har inneburit att han mot ersättning fått tillgång till bilplatser utanför den egna fastighetens område och att detta avtal utgjort en grund för att befria honom som

fastighetsägare från skyldigheten enligt byggnadsstadgan att ordna parkeringsutrymme.

Den ersättning som betalats synes ha varierat stort mellan och inom kommunerna. Det finns uppgifter om att ersättningen år 1983 per bilplats och år varierat mellan 1 500 och 50 000 kr. I viss mån torde detta kunna förklaras av att en del avtal enbart avsett markparkering, medan andra avtal avsett parkering i t. ex. speciella parkeringshus.

Även om lagligheten av parkeringsköpsavtalen från och till har ifrågasatts, finns det få avgöranden av allmän domstol. Detta kan bero på att det i avtalen ofta finns en klausul om att tvister skall avgöras av skiljenämnd.

Parkeringsbestämmelser i PBL

I mitt anförande till propositionen om PBL (prop. 1985/86: 1 s. 519) framhöll jag bl. a. följande i anslutning till de nyss behandlade bestämmelserna om parkering m. m. i 3 kap. 15 och 16 §§.

I vilken omfattning som utrymme för parkering skall krävas vid bygglövsprövningen bör bestämmas med utgångspunkt i första hand i sådana allmänna riktlinjer för parkering som kommunen har antagit. Att dra upp sådana principiella riktlinjer för hur parkeringen skall ordnas och att besluta efter vilka grunder som behovet av parkeringsplatser skall bestämmas får anses tillhöra den normala trafikplaneringen i en kommun. Den närmare utformningen av sådana riktlinjer för särskilda områden kan lämpligen redovisas i översiktsplanen. Riktlinjerna kan sedan närmare utvecklas i efterföljande detaljplaner. I dessa bör klargöras hur marken skall disponeras för bl. a. parkeringsanläggningar och om dessa skall vara gemensamma eller tillgodose enskilda fastigheters behov. Om kommunen vill engagera sig i en anläggning i kommunal regi eller genom ett kommunalt bolag, bör även detta utredas och bestämmas i detaljplanen.

Om kommunen bestämmer sig för en kollektiv lösning av parkeringsfrågan för vissa fastigheter inom planområdet, ingår det som ett led i planarbetet att utreda förutsättningarna för att bilda en sådan anläggning med tillämpning av bestämmelserna om gemensamhetsanläggningar i anläggningslagen. Sådana utredningar samt en närmare beskrivning av gemensamhetsanläggningen bör tas in i planens genomförandebeskrivning. Om man redan vid planarbetet vill ha garantier för att gemensamhetsanläggningen senare kommer till stånd är det nödvändigt att anläggningen regleras i en fastighetsplan som upprättas och antas samtidigt som detaljplanen. I fastighetsplanen kan ställning tas till bl. a. omfattningen av parkeringsanläggningen och vilka fastigheter som skall anslutas till denna.

I lagrådsremissen angående PBL (s. 406) uttalade jag bl. a. att kravet på fastighetsägarna att själva eller i samverkan svara för att behovet av parkering tillgodoses kan omvandlas till en skyldighet att ekonomiskt bidra till en parkeringsanläggnings tillkomst och drift. Som en form av sådan ekonomisk samverkan nämnde jag parkeringsköpen.

Lagrådet anförde följande i denna fråga (prop. 1985/86: 1 bil. s. 248).

Lagrådet vill framhålla att det för närvarande råder osäkerhet om i vilken utsträckning det är lagligen möjligt att av en byggande kräva åtaganden av detta slag. Också frågan om förutsättningarna och formerna för ett åtagande är oviss. Den föreslagna lagtexten kan inte anses undanröja denna osäkerhet. Särskilt må framhållas tveksamheten i fråga om att framtvinga skyldighet att fortlöpande bidra till driften av en parkeringsanläggning. Frågan om framtida ägares bundenhet av den byggandes åtaganden är också ett problem som inte belysts. Departementschefens uttalande synes böra förtydligas i flera hänseenden.

Med anledning av lagrådets uttalande anmälde jag i mitt anförande till propositionen om PBL att jag inte längre vidhöll rekommendationen om parkeringsköp (prop. 1985/86: 1 s. 521).

Riktlinjer för utredningsarbetet

Utredaren bör inledningsvis undersöka vilka olika former av parkeringsköp som förekommer och hur avtalen om dessa genomförs i praktiken.

Vidare bör utredaren undersöka i vilka situationer det finns ett behov av att fortsättningsvis genom parkeringsköp eller på annat sätt fullgöra skyldigheten enligt 3 kap. 15 och 16 §§ PBL att anordna utrymme för parkering m. m. genom att ekonomiskt bidra till parkeringsplatser utanför tomten. Undersökningen bör ske i samarbete med berörda organisationer.

Mot bakgrund av resultatet av undersökningarna bör utredaren lägga fram förslag till en lösning av denna fråga. Utredaren bör därvid överväga bl. a. de synpunkter som lagrådet anförde på frågan om parkeringsköp och hur en lösning bör förenas med PBL:s bestämmelser om parkeringsutrymmen, plangenomförande och överklagande m. m. samt anläggningslagens bestämmelser om gemensamhetsanläggningar.

Utredaren bör slutligen överväga vilka konsekvenser förslaget bör få i fråga om de bestämmelser som rör statens stöd till bostadsbyggandet.

Utredarens förslag skall vara åtföljt av nödvändiga författningsförslag.

Utredningsarbetet bör vara avslutat före utgången av år 1988.

Utredningen har under våren 1988 gjort en enkät hos byggnadsnämnderna i landets samtliga kommuner. I enkäten begärdes bl. a. uppgifter om i vilka olika former och i vilken omfattning parkeringsköp förekommer i kommunerna och hur avtalen genomförs i praktiken.

Utredaren har sammanträffat med företrädare för dåvarande statens planverk, varvid diskuterats det inom verket pågående arbetet med att analysera kommunernas tillämpning av parkeringskravet.

Plan- och bostadsverket har på utredningens begäran lämnat uppgifter om reglerna för statlig belåning av parkeringsplatser och parkeringsanläggningar.

HSB:s Riksförbund har tillställt utredningen vissa uppgifter om statliga lån och räntebidrag för garageplatser.

Utredningen har tagit del av ett koncept till informationsskrift som utarbetats av plan- och bostadsverket. Skriften är rubricerad "Bilplatser vid bygglovprövning och förhandsbesked. Definitioner och begrepp. Utrednings- och handläggningsmetodik. Exempel på bilplatskrav".

2 Parkeringsbestämmelser i bygglagstiftning

2.1 1947 års byggnadsstadga

Först genom 1947 års byggnadsstadga (1947: 390) infördes en bestämmelse om befogenhet för byggnadsnämnden att kräva av en fastighetsägare att han anordnade parkeringsutrymme. I 80 § 2 mom. byggnadsstadgan föreskrevs sålunda.

Om skäl äro därtill, äger byggnadsnämnden påfordra, att på gård eller inom byggnad skall finnas utrymme för parkering av fordon, i den mån så erfordras för dem som där bo eller vistas.

Skyldigheten att anordna parkeringsutrymme kunde aktualiseras endast i samband med att byggnadslov beviljades. Något krav på parkeringsutrymme ansågs inte kunna ställas på fastighetsägare som inte avsåg att vidta byggnadslovskrävande åtgärd på sin fastighet.

Av bestämmelsens ordalydelse framgår också att kravet inte kunde avse annat än anordnande av parkeringsutrymme på den egna fastigheten. Vidare är det fråga om parkeringsutrymme för dem som bor eller vistas på fastigheten. Enligt förarbetena borde det ankomma på fastighetsägarna att anordna utrymmen för långtidsparkering medan korttidsparkeringen ansågs vara en kommunal angelägenhet. Att ordna besöksparkering anknuten till på fastigheten bedriven verksamhet synes därför inte ha ingått i fastighetsägarens ansvar.

2.2 1959 års byggnadsstadga

I 1959 års byggnadsstadga (1959: 612) angavs i 53 § 3 mom. fastighetsägarens skyldighet att anordna parkeringsutrymme på tomtmark på följande sätt.

Å tomt skall inom- eller utomhus finnas särskilt, tillräckligt stort utrymme till parkering, lastning och lossning av fordon för dem som bo eller vistas på tomten samt för verksamhet som där bedrivs.

såvida dylikt utrymme kan beredas för rimlig kostnad och utan synnerlig olägenhet i övrigt. Från vad sålunda föreskrivits äger byggnadsnämnden medgiva undantag, om särskild plats för fordonen beretts annorstädes än å tomten så ock eljest om särskilda skäl äro därtill.

I det betänkande som låg till grund för byggnadsstadgan (SOU 1957: 21) framhöll 1951 års byggnadsutredning (s. 254) att bestämmelserna avsåg envar tomtägare och inte var avsedda att kunna tillämpas blott i samband med nybyggnad på tomten.

I prop. 1959: 168 (s. 289 f) anförde departementschefen bl.a. att det vid nyexploatering borde i allmänhet ganska obetingat kunna krävas, att tillräckligt utrymme inom- eller utomhus anslogs för parkering, lastning och lossning av fordon. När däremot fråga var om mindre till- eller ombyggnader inom redan bebyggda fastigheter måste försiktighet iakttagas så att de åtgärder som påfordrades stod i rimligt förhållande till vad fastighetsägaren vann genom byggnadsåtgärden. Ett alltför strängt hävdande av kravet på parkeringsutrymmen kunde i sådana fall lätt motverka en önskvärd fömyelse av byggnadsbeståndet och leda till att bebyggelsen förslummades. Å andra sidan fick man inte ta alltför stor hänsyn till rent tillfälliga förhållanden, t. ex. det särskilda lokalbehovet för en affärsrörelse som bedrevs på fastigheten, utan borde i princip behandla fastigheter av samma allmänna karaktär på likartat sätt. Vid ingripanden utan samband med nybyggnad eller annan åtgärd vartill byggnadslov erfordrades torde enligt departementschefen i allmänhet inte kunna påfordras mera än att lediga utrymmen inom- eller utomhus ställdes till förfogande.

Till skillnad från vad som gällde enligt 80 § 2 mom. i 1947 års byggnadsstadga avsåg bestämmelserna också parkeringsbehov som uppkom genom den verksamhet som bedrevs på tomten, alltså besöksparkering samt utrymme för lastning och lossning av fordon.

Enligt 53 § 3 mom. byggnadsstadgan begränsades fastighetsägarens skyldighet att anordna parkeringsutrymme till den egna tomten. Kunde utrymme för parkering inte beredas där för rimlig kostnad och utan synnerlig olägenhet i övrigt förelåg ingen skyldighet för fastighetsägaren att ordna parkeringen. Om fastighetsägaren kunde påvisa att det tekniskt eller ekonomiskt var orimligt att anordna par-

keringsutrymme på fastigheten var han därmed också befriad från skyldigheten att anordna sådant utrymme någon annanstans. Om däremot en skyldighet för fastighetsägaren att anordna parkering förelåg enligt huvudregeln ägde byggnadsnämnden medge undantag om särskild plats för fordonen beretts utanför tomten eller eljest särskilda skäl förelåg. Det var i detta läge som ett parkeringsköpsavtal kunde bli aktuellt. Ett sådant avtal skulle sålunda utgöra en alternativ möjlighet för fastighetsägaren och vara frivilligt ingånget av denne. Någon alternativ möjlighet för byggnadsnämnden och kommunen att, där skyldighet för fastighetsägaren att ordna parkering inte förelåg enligt huvudregeln, ålägga honom att ordna parkeringsutrymme utanför fastigheten fanns inte.

Rättspraxis

Av RÅ 1963 ref. 42 framgår att en fastighetsägare inte kunnat förvägras byggnadslov för att inreda ytterligare en våning för bostadsändamål oaktat det härigenom uppkomna behovet av parkeringsutrymme inte kunnat tillgodoses. Det har inte kunnat utläsas av rättsfallet om besvärinstanserna vid sin bedömning utgått från bestämmelserna i 80 § 2 mom. 1947 års byggnadsstadga eller 53 § 3 mom. 1959 års byggnadsstadga. Både 1947 års och 1959 års bestämmelser ger dock uttryck för huvudregeln att fastighetsägaren är befriad från skyldighet att anordna parkeringsutrymme om detta inte rimligtvis kan ske på den egna fastigheten. I denna situation kan byggnadsnämnden alltså heller inte vägra byggnadslov. Samma utgång blev det i RÅ 1971 not C 345.

Enligt RÅ 1977 ref. 126 har ägare av bebyggd tomt (nr 29) inte ansetts kunna med stöd av 53 § 3 mom. byggnadsstadgan enligt dåvarande 70 § andra stycket samma stadga föreläggas att ordna för denna fastighet behövliga parkeringsutrymmen på en annan av honom ägd tomt (nr 28). Inte heller har uppfyllandet av ett till byggnadslov för en byggnad på den förstnämnda tomten (nr 29) knutet villkor om byggande av en parkeringsanläggning på den andra tomten (nr 28) kunnat framtvingas genom ett sådant föreläggande. Däremot kunde enligt regeringsrätten underlåtenhet att uppfylla villkoret få betydelse

för lovligheten av bebyggelsen på den första tomten (nr 29) men därom var inte fråga i målet.

2.3 Plan- och bygglagen

2.3.1 Krav på parkeringsutrymme

PBL-utredningen föreslog i sitt betänkande Ny plan- och bygglag (SOU 1979: 65–66) att när en tomt anordnades eller ett område togs i anspråk för en anläggning, skulle på tomten eller området eller i närheten därav så långt möjligt anordnas bl. a. tillräckligt stort utrymme för fordonsuppställning (5 kap. 17 §). I fråga om tomter som var bebyggda eller mark som hade tagits i anspråk för en anläggning föreslogs att det i en detaljplan eller ett markförordnande skulle få meddelas bestämmelser om skyldighet att anordna utrymme för fordonsuppställning (6 kap. 10 §). I båda fallen skulle kraven på friyta för lek och utevistelse ha företräde. Om det behövdes för att tillgodose kravet på friyta inom bebyggda tomter fick föreskrivas att utrymme för fordonsuppställning skulle tas i anspråk. Så fick dock ske endast om tillräckligt utrymme för fordonsuppställning kunde anvisas på någon annan plats i tomtens närhet.

Utredningen konstaterade (SOU 1979: 66 s. 734 f) att de föreslagna bestämmelserna medförde en ändring i förhållande till gällande regler. Utredningen anförde vidare.

I 17 § första stycket anges att utrymmena skall finnas inom en tomt eller ett område, som tas i anspråk för en anläggning, eller i närheten därav. Av detta framgår att kraven kan hävdas med samma styrka oberoende av om det är möjligt att ordna parkering på tomten eller inte. Dessutom ges byggnadsnämnden möjlighet att hävda att parkeringskraven skall uppfyllas på annan plats än på tomten. Detta framgår av 17 § tredje stycket, som innehåller en bestämmelse om att det i en detaljplan eller ett markförordnande får föreskrivas att viss mark inte får användas för fordonsuppställning. Genom 6 kap. 10 § får byggnadsnämnden dessutom möjlighet att ingripa mot befintlig parkering i vissa fall.

Förslaget till 5 kap. 17 § kan skapa förutsättningar för att lösa parkeringsproblemen i många fall. De största svårigheterna är emellertid

att åstadkomma tillfredsställande lösningar av parkeringsfrågan i den befintliga bebyggelsen. - - -

En speciell form för att åstadkomma gemensamma parkeringsanläggningar är det parkeringsköps- eller friköpsförfarande som alltmör allmänt tillämpas. Förfarandet innebär att fastighetsägaren – som alternativ till att han själv ordnar parkeringsfrågan – i stället erbjuds att delta finansiellt i en gemensam parkeringsanläggning som har kommunen som huvudman. Detta förfarande har i många fall kommit att tillämpas på ett otillfredsställande sätt. Befrielse från skyldigheten att ordna parkering på tomt har getts mot förbindelse att ingå i en gemensam parkeringsanläggning. Det förekommer att sådana anläggningar inte kommer till stånd. - - -

Flera fastighetsägare kan liksom f. n. samverka om en parkeringsanläggning och därvid dra nytta av att möjligheterna till gemensamt nyttjande ökar. I tätorternas mer komplexa delar, exempelvis centrumområdena har man stora fördelar av att parkeringsverksamheten samlas under ett begränsat antal huvudmän. Om kretsen av fastigheter med parkeringsproblem är mycket stor, kan det vara motiverat att kommunen precis som idag direkt eller via något bolag går in som parkeringsföretagare. Väljer kommunen en sådan lösning, har kommunen också ett ansvar för att en anläggning kommer till stånd. En sådan åtgärd bör inte frita fastighetsägarna från ansvar. Det skall kunna begäras av dessa att de – som alternativ till att de väljer egna lösningar där sådana är möjliga – i stället bidrar till finansieringen av den kommunala anläggningen.

I PBL kom bestämmelserna om krav på parkeringsutrymme att införas i 3 kap. 15 och 16 §§. Enligt 3 kap. 15 § första stycket 6 skall sålunda tillses att lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna. Regeln avser tomter som tas i anspråk för bebyggelse, men får enligt 3 kap. 16 § första stycket tillämpas i skälig utsträckning på bebyggda tomter och enligt andra stycket i nämnda paragraf också vid tillbyggnad som kräver bygglov eller vid ombyggnad.

I prop. 1985/86: 1 uttalade departementschefen att han, i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser, fann det i första hand angeläget att kravet på parkeringsutrymme skulle kunna hävdas även om det inte kunde tillgodoses på den egna fastigheten (s. 247).

Vad som avses med begreppet "i skäligen utsträckning" har inte närmare belysts i motiven till PBL. Departementschefen framhåller emellertid följande (prop. 1985/86: 1 s. 519).

I vilken omfattning som utrymme för parkering skall krävas vid bygglovsprövningen bör bestämmas med utgångspunkt i första hand i sådana allmänna riktlinjer för parkering som kommunen har antagit. Att dra upp sådana principiella riktlinjer för hur parkeringen skall ordnas och att besluta efter vilka grunder som behovet av parkeringsplatser skall bestämmas får anses tillhöra den normala trafikplaneringen i en kommun. Den närmare utformningen av sådana riktlinjer för särskilda områden kan lämpligen redovisas i översiktsplanen. Riktlinjerna kan sedan närmare utvecklas i efterföljande detaljplaner.

Att man vid bedömningen av vad som skall anses ligga i uttrycket "i skäligen utsträckning" bl. a. bör beakta de faktiska möjligheterna att till rimlig kostnad tillgodose parkeringsbehovet är uppenbart.

Inte heller begreppet "i närheten av" tomten har belysts i motiven. I de av dåvarande statens planverk år 1968 utgivna parkeringsnormerna (se härom närmare kapitel 4.2) utgick de redovisade behovstalen för parkering från en gångavståndsstandard. Utrymme för lastning och lossning bör givetvis finnas i omedelbar anslutning till tomten.

Parkeringskravet kan komma i konflikt med det samtidigt i 3 kap. 15 § andra stycket PBL uppställda kravet på att tomter som tas i anspråk för bebyggelse som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet skall ha tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Även sådan friyta kan dock anordnas inte endast på tomten utan alternativt också på utrymmen i närheten av denna.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas (15 § tredje stycket). Om kommunen ställer krav på att friyta för lek och utevistelse skall anordnas på en innerstadsgård och möjligheter saknas att finna annan lämplig plats för parkering, måste enligt motiven (prop. 1985/86: 1 s. 523) uppställning på gatumark kunna godtas.

2.3.2 Planering

Principerna för planläggning och bygglov återfinns i 2 kap. PBL. I 4 § första stycket 4 anges att bebyggelsemiljön inom områden med sammanhållen bebyggelse skall utformas med hänsyn till behovet av trafikförsörjning och god trafikmiljö. Enligt motiven (prop. 1985/86: 1 s. 477) bör därvid givetvis även behovet av väl utformade och lokaliserade parkeringsutrymmen beaktas.

Enligt 5 kap. 7 § första stycket 8 PBL får i detaljplan meddelas bestämmelser om placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering. Av 6 kap. 3 § PBL framgår att det i fastighetsplan kan meddelas bestämmelser om gemensamhetsanläggningar.

I motiven till PBL (prop. 1985/86: 1) uttalar departementschefen bl. a. (s. 247 f).

Byggnadsnämnden kan då, lämpligen i samband med att detaljplan upprättas, göra en från fastighetsindelningen fristående bedömning av hur parkeringsbehoven lämpligast bör tillgodoses och, där så befinns motiverat, bestämma att en gemensam lösning skall väljas. Detta bör vara möjligt även i fråga om befintlig bebyggelse, oavsett om andra åtgärder har aktualiserats eller inte. Jag anser dock liksom flera remissinstanser att, även om parkeringsfrågan i befintlig bebyggelse lämpligen bör utredas i en detaljplan, möjlighet bör finnas att ställa krav på parkering utan att särskilda bestämmelser härom finns i detaljplan.

- - - Fastighetsplanen erbjuder goda möjligheter att i samverkan mellan kommunen och fastighetsägarna utreda förutsättningarna att ordna en gemensamhetsanläggning. Detta underlättar möjligheten att anordna gemensamma parkeringsanläggningar. Med sådana anläggningar kan många gånger stora fördelar vinnas både från kostnadsynpunkt och med hänsyn till miljö- och trafiksäkerhetskrav.

I kommunernas övergripande planering bör utredas efter vilka principer parkeringsfrågorna skall lösas i fråga om t. ex. fördelningen på gatumark och tomtmark, bestämmande av parkeringsnormer för beräkning av utrymmesbehovet, val av parkeringsanläggningar, huvudmannaskap och kommunens engagemang m. m. Ställningstagandet i dessa och liknande frågor bör leda fram till utformande av en parkeringspolitik och en parkeringsplanering för kommunen.

Den närmare utformningen av parkeringsplaneringen när det gäller lokaliseringen av parkeringsområden, dimensionering av parkeringsanläggningar, val mellan kollektiva lösningar och tomtparkering, förbud mot parkering på vissa områden och upprustning av äldre bostadsområden med parkeringsanordningar utgör exempel på frågor som det i första hand ankommer på kommunen att avgöra genom detaljplan.

Som utredningen har framhållit måste det dock finnas viss möjlighet att befria från parkeringskravet i befintlig bebyggelse för sådana fall då lämplig plats saknas på tomten eller i närheten och kostnaderna för att skapa erforderligt utrymme, t. ex. inom en befintlig byggnad, skulle bli alltför stora.

Departementschefen anför vidare (s. 519).

Om kommunen vill engagera sig i en anläggning i kommunal regi eller genom ett kommunalt bolag, bör även detta utredas och bestämmas i detaljplanen.

Om kommunen bestämmer sig för en kollektiv lösning av parkeringsfrågan för vissa fastigheter inom planområdet, ingår det som ett led i planarbetet att utreda förutsättningarna för att bilda en sådan anläggning med tillämpning av bestämmelserna om gemensamhetsanläggningar i anläggningslagen. Sådana utredningar samt en närmare beskrivning av gemensamhetsanläggningen bör tas in i planens genomförandebeskrivning. Om man redan vid planarbetet vill ha garantier för att gemensamhetsanläggningen senare kommer till stånd är det nödvändigt att anläggningen regleras i en fastighetsplan som upprättas och antas samtidigt som detaljplanen. I fastighetsplanen kan ställning tas till bl. a. omfattningen av parkeringsanläggningen och vilka fastigheter som skall anslutas till denna.

På s. 212 uttalar departementschefen.

För sådana gemensamhetsanläggningar som i och för sig är lämpliga men inte helt nödvändiga för att intentionerna i detaljplanen skall kunna uppfyllas, behöver inte någon fastighetsplan upprättas. I dessa fall är det tillräckligt att man i detaljplanens genomförandebeskrivning anger vilken eller vilka gemensamhetsanläggningar som kan behövas inom planområdet. Man har också möjlighet att meddela planbestämmelser som t. ex. anger hur gemensamhetsanläggningen skall utformas om den kommer till stånd. Om anläggningen senare inrättas får den inte strida mot detaljplanen.

2.3.3 Bygglov

Av bestämmelserna om förutsättningar för bygglov i 8 kap. 11 och 12 §§ PBL framgår att ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan ävensom områden som inte omfattas av detaljplan skall bifallas om åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap. Till skillnad mot vad som tidigare ansetts gälla kan alltså bygglov vägras i de fall då byggnadsnämnden finner att kraven på parkeringsutrymme i 3 kap. 15 § första stycket 6 och 16 § andra stycket inte uppfylls, varvid självfallet begreppet "i skäligen utsträckning" får nog övervägas.

I vilken omfattning som utrymme för parkering skall krävas vid bygglovsprövningen bör, såsom tidigare angetts under kapitel 2.3.1, enligt motiven bestämmas med utgångspunkt i första hand i sådana riktlinjer för parkering som kommunen har angett i översiktsplanen och efterföljande detaljplaner.

Enligt 8 kap. 2 § PBL krävs – med vissa undantag – bygglov för att anordna parkeringsplatser utomhus.

2.3.4 Parkeringsköp

I fråga om parkeringsköp gjorde, såsom också redovisats i direktiven till utredaren, departementschefen i lagrådsremissen (s. 406) följande uttalande.

Kommunen bör kunna välja att själv aktivt gå in och tillhandahålla fastighetsägarna parkeringsanläggningar som uppförs och drivs av kommunen eller ett av kommunen ägt bolag. Detta kan vara en lämplig utväg särskilt när det gäller stora och komplicerade anläggningar. Kravet på fastighetsägarna att själva eller i samverkan svara för att behovet av parkering tillgodoses kan därvid omvandlas till en skyldighet att ekonomiskt bidra till anläggningens tillkomst och drift. En form av sådan ekonomisk samverkan är s. k. parkeringsköp.

Gentemot detta anförde lagrådet i sitt yttrande (s. 42) följande (se även prop. 1985/86: 1 bil. 10 s. 248 f).

Lagrådet vill framhålla att det för närvarande råder osäkerhet om i vilken utsträckning det är lagligen möjligt att av en byggande kräva åtaganden av detta slag. Också frågan om förutsättningarna och formerna för ett åtagande är oviss. Den föreslagna lagtexten kan inte

anses undanröja denna osäkerhet. Särskilt må framhållas tveksamheten i fråga om att framtvinga skyldighet att fortlöpande bidra till driften av en parkeringsanläggning. Frågan om framtida ägares bundenhet av den byggandes åtaganden är också ett problem som inte belysts. Departementschefens uttalande synes böra förtydligas i flera hänseenden.

Lagrådets ifrågasättande av de lagliga möjligheterna att kräva parkeringsköp medförde att departementschefen (prop. 1985/86: 1 s. 521) inte längre vidhöll den rekommendation som han uttalade i lagrådsremissen. Detta gjordes utan att de grundläggande skillnaderna mellan byggnadsstadgans och PBL:s regler om skyldigheten att anordna parkeringsutrymme belystes. Inte heller gjordes de förtydliganden i övrigt som lagrådet begärt.

Detta kan dock inte innebära att det i och för sig råder någon ovisshet om innebörden av reglerna i PBL om skyldighet att anordna parkeringsutrymme eller om den betydelsefulla skillnaden mellan dessa regler och de tidigare gällande reglerna i 53 § 3 mom. 1959 års byggnadsstadga. Reglerna i 3 kap. 15 § första stycket 6 och 16 § PBL medför alltså att fastighetsägare i förekommande fall har en laglig skyldighet att medverka till att parkeringsutrymmen anordnas utanför den egna tomten.

2.3.5 Byggnadsnämndens möjligheter att hävda parkeringskravet

Såsom tidigare angetts (kapitel 2.3.3) kan byggnadsnämnden pröva kravet på parkeringsutrymme i samband med ansökan om bygglov. Finner nämnden därvid att åtgärden inte kan antas uppfylla kraven i 3 kap. på exempelvis för fastigheten erforderligt parkeringsutrymme kan ansökningen avslås. När fråga är om bygglovskrävande åtgärder på en fastighet torde byggnadsnämnden således normalt ha tillräckligt effektiva medel för att hävda parkeringskravet

Lagbestämmelserna ger emellertid möjlighet att aktualisera ett parkeringskrav även för befintlig bebyggelse där ingen förändring är avsedd. Ingripande mot fastighetsägare som inte fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. 16 § PBL att ordna parkeringsutrymme kan ske genom att ett vitesföreläggande meddelas med stöd av 10 kap. 15 och

18 §§ PBL. Enligt 15 § får byggnadsnämnden, om någon underlåter att utföra arbete eller vidta någon sådan åtgärd som åligger honom enligt PBL eller enligt någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen, förelägga honom att inom en viss tid vidta åtgärden.

Ett sådant föreläggande kan alltså tillgripas i de fall när byggnadsnämnden utan samband med bygglovsprövning meddelar beslut om anordnande av parkeringsutrymme till redan bebyggd fastighet, vare sig detta skall ske på fastigheten eller på annan fastighet i dess närhet. Föreläggande kan också tillgripas i andra fall av passivitet från fastighetsägarens sida, när det exempelvis gäller att inom ramen för en tidigare fastställd maximal utbyggnadsskyldighet uppnå en lämplig utbyggnad av bilplatser i takt med behovsökningen. Föreläggande kan vidare bli aktuellt om fastighetsägaren till fullgörande av sina skyldigheter åberopat avtalsenlig rätt att disponera parkeringsutrymme utom fastigheten och avtalet sedermera hävs trots att fastighetens behov av sådant utrymme kvarstår. Föreläggandet bör då kunna avse skyldighet för fastighetsägaren att anordna eller anskaffa motsvarande parkeringsutrymme på annat håll. Ett annat fall då föreläggande kan bli aktuellt är om fastighetsägaren anordnat parkeringsutrymme inom fastigheten men därefter utan vederbörligt tillstånd upplåtit utrymmet för annat ändamål.

Alternativt med vite kan föreläggandet i vissa fall förenas med föreskrift att åtgärden, om föreläggandet inte följs, kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad (10 kap. 18 §). Även handräckning enligt 10 kap. 12 § kan i en del situationer ifrågakomma, exempelvis då parkeringsutrymmen på fastigheten utan tillstånd utnyttjas för annat ändamål såsom lagerlokaler, upplagsplatser eller dylikt.

Ett föreläggande måste vara så utformat att det med erforderlig tydlighet anger vilken åtgärd som skall vidtas och på vilket sätt det skall ske. Detta ställer särskilt stora krav på föreläggandets innehåll i de fall då parkeringsutrymme skall anordnas på annat ställe än den aktuella fastigheten.

2.4 Prövning av beslut om parkeringskrav

Beslut om bygglov och i samband därmed ställda parkeringskrav kan i och för sig besvärspåläggas. Många gånger kommer dock en sådan prövning av tids- eller kostnadsskäl inte till stånd även om fastighetsägaren anser sig ha anledning till missnöje med beslutet.

Vissa allmänna uppgifter om vilka krav som kommunen ställer på anordnande av parkeringsutrymme återfinns i de beslut om bilplatsbehov (parkeringsnormer) som kommunfullmäktige kan fatta. I och för sig skulle dessa beslut kunna bli föremål för besvär även om de inte tas in i plan.

Vid kommunalbesvär kan det närmast bli aktuellt att pröva om beslutet vilar på orättvis grund eller möjligen kränker klagandens enskilda rätt. Kommunalbesvär förefaller dock inte vara tillåtna. Enligt 13 kap. 1 § PBL får beslut enligt PBL överklagas genom kommunalbesvär endast i de fall som är angivna i lagrummet. Det är tveksamt om beslut om parkeringsnormer som inte tagits in i plan kan anses vara ett beslut enligt PBL. Även om så skulle anses vara fallet är sådana beslut inte angivna i 13 kap. 1 §, som uttömmande anger vilka beslut som får överklagas genom kommunalbesvär.

För det fall beslut om parkeringsnormer kan anses vara beslut enligt PBL, skulle det möjligen kunna bli aktuellt med förvaltningsbesvär enligt 13 kap. 2 §. Dessa besvär medför sakprövning. Besluten är dock knappast av den arten att de kan tänkas bli angripna med sådana besvär av en enskild fastighetsägare. Parkeringsnormerna anger endast behovstal grundade på antalet bilplatser per exempelvis 1000 m² bruttoarea och med hänsyn till lokaltyp (bostäder, kontor, butiker, industri och hantverk, hotell och restauranger m. m.). De allmänna bedömningarna i parkeringsnormerna nyanseras därefter utifrån de särskilda förutsättningar som kan finnas i det enskilda fallet. Man kan i regel inte direkt av parkeringsnormerna för kommunen utläsa vilket antal bilplatser som kan komma att krävas för viss fastighet. Fullmäktigebeslutet kan inte anses ha någon direkt rättsverkan gentemot den enskilde.

I anslutning till departementschefens uttalande (se kapitel 2.3.1) om att sådana riktlinjer för parkering som angetts i översiktsplan och

detaljplan bestämmer parkeringskravet vid bygglovsprövningen, kan i detta sammanhang följande sägas.

Så länge fråga endast är om riktlinjer redovisade i översiktsplan eller på annat liknande sätt kan dessa riktlinjer inte binda byggnadsnämnden vid den prövning av bygglov som skall göras i varje enskilt fall. Genomgående torde också de kommunala beslut som fattas om parkeringsnormer ha denna innebörd.

Den närmare utformningen av parkeringsplaneringen kan dock ske genom detaljplan. I samband därmed bör parkeringskraven redovisas i genomförandebeskrivningen. Genom att parkeringskraven på detta sätt formuleras på planeringsstadiet genom bestämmelser i den rättsverkande detaljplanen blir de i och för sig bindande. Ofta torde man emellertid få utgå från att planbestämmelserna inte anger de närmare kraven för varje särskild fastighet och att fastighetsägarna endast i stora drag får klarhet om vilket antal bilplatser som kan komma att krävas för respektive fastighet vid en tilltänkt ny-, till- eller ombyggnad eller ändrad användning.

En slutgiltig precisering kan således normalt ske först i samband med byggnadsnämndens prövning i ett ärende om bygglov. Detta kan medföra vissa svårigheter för fastighetsägaren. Genom att han givetvis har ett starkt intresse av att hans ansökan beviljas kan han komma i beroendeställning till de kommunala myndigheterna. Fråga blir då vilka reella möjligheter han har att hävda sina intressen gentemot dessa myndigheter.

Tidigare har angetts att ett beslut av kommunfullmäktige om parkeringsnormer bör anses ha karaktären av riktlinjer som inte binder byggnadsnämnden vid dess prövning av bygglov. Fastighetsägaren bör därför ha rätt att få byggnadsnämndens beslut om bilplatser besvärspövat även i de fall då några besvär – kommunal- eller förvaltningsbesvär – inte anförts över fullmäktiges normbeslut.

Om parkeringskraven formulerats i detaljplan bör emellertid beaktas att detta kan ha besvärssavskärande effekt. Enligt 13 kap. 2 § andra stycket PBL får beslut inte överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Det måste vara fråga om en alltjämt gällande plan. Däremot saknar genomförandetiden betydelse.

I den av Didón m. fl. utgivna kommentaren till PBL (s. 624) har för att exemplifiera detta anförts att om en byggnad skall uppföras enligt en lagakraftvunnen detaljplan får bygglovsbeslutet inte överklagas i de delar lovet ligger inom ramen för planbestämmelserna. Om beslutet skall kunna överklagas i denna situation måste det alltså konstateras att det strider mot PBL i något annat avseende än det som prövats genom planen.

I vad mån beslutet kan överklagas beror således till stor del på hur detaljerade planbestämmelserna är. Om byggnadsnämnden anser att frågan redan är avgjord i ett tidigare beslut - och vederbörande haft rätt att klaga på det - kan nämnden i beslutet ange att det inte får överklagas. Den klagande som menar att frågan i själva verket inte har behandlats tidigare bör genom besvär kunna få ett ställningstagande i detta hänseende av överinstanserna. Om dessa emellertid finner att fullföljsförbudet var riktigt blir det ingen ytterligare sakprövning (prop. 1985/86: 1 s. 367).

Det bör i detta sammanhang nämnas att 13 kap. 5 § föreskriver att beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om ett planförslag efter utställningen ändras till nackdel för någon får han överklaga beslutet utan hinder av dessa bestämmelser. Inte heller föreligger hinder mot att överklaga beslutet på den grunden att det inte har tillkommit i laga ordning. Denna bestämmelse gör det möjligt att få t. ex. en jävsinvändning prövad även i det fallet att klaganden inte har framfört några synpunkter i sak (prop. 1985/86: 1 s. 824).

Som tidigare framhållits är det inte sannolikt att kommunen genom särskilt beslut eller genom detaljplan anger så bestämda utgångspunkter för bedömande av parkeringskraven att man härigenom får en besvärssavskärande verkan vid byggnadsnämndens prövning av kraven i samband med bygglov. Man får därför utgå från att de parkeringskrav som byggnadsnämnden ställer vid bygglovsprövningen skall kunna besvärspåläggas i full utsträckning.

Vad som nu behandlats är ett överklagande i administrativ ordning av byggnadsnämndens beslut om bygglov samt det i samband därmed angivna kravet på parkeringsutrymme inom eller utom fastigheten.

Särskilt om parkeringsutrymmet skall anordnas utanför fastigheten genom s. k. parkeringsköp eller på annat sätt som nämnden kan godta bör de närmare villkoren härför anges i nämndbeslut. Om beslutet vinner laga kraft, antingen detta sker genom att någon talan inte förs eller talan ogillas av besvärsmyndigheterna, får därmed frågan om det av byggnadsnämnden angivna parkeringskravet anses rättskraftigt avgjort.

Giltigheten av avtal om parkeringsköp kan prövas av allmän domstol. Däremot ankommer det inte på allmän domstol att pröva byggnadsnämndens beslut om parkeringsutrymme i sig utan detta är en uppgift för vederbörande administrativa besvärsmyndigheter.

Att så är fallet utvisas av domarna i målet om parkeringsköp mellan Linköpings kommun och en fastighetsägare (Linköpings tingsrätts dom 1980-12-12, DT 534 och Göta hovrätts dom 1982-04-02, DT 48, prövningstillstånd ej meddelat).

Sålunda finner tingsrätten i sin dom att det i Linköping använda systemet med parkeringsköp skall läggas till grund för den fortsatta bedömningen i målet. I anslutning därtill konstaterar tingsrätten att byggnadsnämndens beslut om byggnadslov som fattats i enlighet med fastställd stadsplan för det berörda kvarteret ostridigt har vunnit laga kraft. Enligt beslutet har fastighetsägaren vid byggnadslovsgivningen ostridigt ålagts att inom och utom tomten anordna ett visst antal parkeringsplatser. Tingsrätten kan därför inte pröva frågan om tillämpningen av 53 § 3 mom. byggnadsstadgan beträffande den i målet aktuella fastigheten. Inte heller finner tingsrätten att någon berättigad anmärkning mot kommunen för förfarandet att koppla ihop frågan om byggnadslov med frågan om parkeringsköpsförbindelser i och för sig kan göras, under förutsättning att fastighetsägaren frivilligt valt möjligheten att anordna sina parkeringsplatser utanför tomten.

Hovrätten har i sina domskäl konstaterat att utformningen av parkeringssystemet i Linköping vid den aktuella tiden var lagligen grundad. Det sätt varpå systemet kom att tillämpas i det aktuella fallet gav inte anledning till bedömning att den av fastighetsägaren utfärdade förbindelsen därigenom skulle vara ogiltig.

Att domstolarna lade särskild vikt vid att fastighetsägarens förpliktelse skulle vara frivilligt ingången beror givetvis på att man som utgångspunkt för denna bedömning hade den dåvarande lydelsen i 53 § 3 mom. byggnadsstadgan.

3 Parkeringskommitténs betänkande (SOU 1968: 18) Parkering

3.1 Förslag till parkeringslag

Parkeringskommittén, som tillsattes år 1960, hade i uppdrag att se över då gällande rättsregler om anordnande av parkeringsplatser för motorfordon m. m. Kommittén föreslog i betänkandet att vissa författningsbestämmelser rörande fordonsuppställning skulle tas in i en särskild parkeringslag. I denna sammanfördes parkeringsbestämmelser som tidigare funnits i byggnadsstadgan, vägtrafikförordningen m. fl. författningar. Några särskilda bestämmelser om parkeringsköp intogs dock inte i den föreslagna lagen. Betänkandet innehöll också förslag på hur olika parkeringsproblem borde behandlas och vilka åtgärder som borde vidtas på annat sätt än genom lagstiftning.

Den föreslagna parkeringslagen genomfördes inte. Ett flertal av de lagförslag som kommittén framförde har dock senare fullföljts genom lagstiftning i annan ordning.

3.2 Kommunens ansvar

Parkeringskommittén föreslog att kommunen skulle ha huvudansvaret för parkeringsplaneringen och dessutom ett mera allmänt ansvar för tillskapandet av parkeringsutrymmen. Det senare formulerades i lagförslaget så att kommunen skulle verka för att utrymmen för fordonsuppställning anordnades i tillräcklig omfattning inom kommunens olika delar (3 § första stycket). Kommittén uttalade att det kommunala ansvaret, i förhållande till fastighetsägares och väghållares ansvar, främst innebar övervakande, samordnande och rådgivande uppgifter. I den mån ansvar inte kunde utkrävas av något annat subjekt borde emellertid kommunen ha ett direkt ansvar för att parkeringsplatser tillskapades.

Parkeringsplaneringen skulle enligt parkeringskommittén i första hand ske i byggnadslagstiftningens former. Dessutom borde emellertid kommunen, enligt en bestämmelse som intogs i förslaget till parkeringslag (4 §), upprätta speciella planer rörande t. ex. utbyggnaden av allmänna och enskilda parkeringsplatser (varvid parkeringsnormer skulle fastställas), kommunala investeringar i parkeringsanläggningar samt reglering av fordonsuppställning genom lokala parkeringsföreskrifter.

3.3 Fastighetsägarens ansvar

Enligt parkeringskommitténs uppfattning borde utgångspunkten vara att man skulle bibehålla byggnadsstadgans huvudregel om att det till varje fastighet skulle genom ägarens försorg anordnas eller anskaffas så stort fordonsutrymme att det tillgodosåg det av fastigheten alstrade behovet. I förslaget till parkeringslag intogs därför en bestämmelse om att det till varje fastighet skulle finnas tillräckliga utrymmen för fordonsuppställning för dem som bodde eller vistades inom fastigheten samt för verksamhet som bedrevs där (6 §).

Beträffande omfattningen av fastighetsägarens ansvar föreslog kommittén att byggnadsnämnden i varje byggnadslovsärende skulle bestämma det antal bilplatser som skulle höra till fastigheten. Vid uppförande av byggnad på obebyggd fastighet, borde ägaren svara såväl för behovet vid tidpunkten för bebyggandet som för framtida behovsökning (7 §). Anläggandet och upplåtandet av dessa platser skulle ske successivt, efter hand som behov av platserna uppstod. Enligt kommitténs uppfattning borde kommunen ompröva utbyggnadstakten ungefär vart femte år.

Beträffande bilplatsernas lokalisering föreslog kommittén att platserna skulle ordnas inom fastigheten eller i dennas närhet (9 § första stycket). Detta skulle innebära både en valfrihet för fastighetsägaren att förlägga platserna dit han själv önskade och en skyldighet att tillgodose parkeringsbehovet inte bara i de fall när detta kunde ske inom fastigheten utan även då det kunde ske i dess närhet. Kommittén föreslog dock att valfriheten i undantagsfall skulle kunna begränsas på det sättet att det, när synnerliga skäl förelåg, genom stadsplanebestäm-

melser infördes förbud att anlägga bilplatser inom viss fastighet (9 § andra stycket). Sådana skäl ansågs kunna föreligga med hänsyn till trafiksäkerheten eller till miljöfaktorer av olika slag. I stadsplanen skulle då anges var fastighetens behov av uppställningsutrymme i stället kunde tillgodoses. Om uppställningsutrymme förlagts utom fastigheten skulle rätten att nyttja det vara knuten till fastigheten på betryggande sätt (9 § tredje stycket, se vidare kapitel 3.5).

Byggnadsnämnden skulle kunna meddela dispens från de skyldigheter att anordna uppställningsutrymme som följde av fastighetsägaransvaret (10 §). Fastighetsägare skulle kunna helt eller delvis befrias från utbyggnadsskyldighet eller medges anstånd med fullgörande av sådan skyldighet. Skäl för dispens borde föreligga bl.a. i de fall erforderliga bilplatser inte till rimlig kostnad eller utan synnerlig olägenhet i övrigt kunde beredas vare sig på fastigheten eller på godtagbart avstånd från denna. Vidare skulle byggnadsnämnden kunna medge avvikelser från föreskrifterna om bilplatsernas lokalisering och från kravet på betryggande anknytning mellan bilplatsutrymme och betjänad fastighet, om detta kunde antas inte från allmän eller enskild synpunkt medföra olägenhet av betydelse. Kommittén framhöll dock kommunernas ansvar för att planeringen blev sådan att antalet dispenser kunde begränsas till ett minimum.

Huvudregeln för fastighetsägaransvaret avsågs gälla vid uppförande av byggnad på obebyggd fastighet. Vid byggande eller andra åtgärder som krävde byggnadslov på redan bebyggda fastigheter skulle enligt förslaget den av åtgärden föranledda ökningen av bilplatsbehovet täckas men hänsyn inte tas till eventuell brist på platser för den befintliga bebyggelsen. Kommittén underströk dock att bestämmelserna inte utgjorde hinder för byggnadsnämnden att, när byggnadslov söktes för här avsedda åtgärder, samtidigt uppta till prövning fastighetens parkeringsförhållanden i övrigt och meddela beslut rörande total aktuell eller framtida utbyggnadsskyldighet, utbyggnadstakt etc. Men dessa frågor skulle i så fall behandlas som ett från byggnadslovsärendet fristående ärende och inte kunna föranleda att villkor förknippades med byggnadslovet för den aktuella åtgärden eller att sådant byggnadslov vägrades.

Även för de fastigheter som vid parkeringslagens ikraftträdande var bebyggda föreslogs som huvudregel gälla att det på fastigheten

eller i dess närhet skulle finnas tillräckligt parkeringsutrymme. Fastighetsägaren skulle vara skyldig att anordna bilplatser för att uppfylla dessa krav. Bestämning av fastighetens ansvar skulle ske vid inventering av byggnadsnämnden. Kommittén förutsatte emellertid en generös tillämpning av dispensbestämmelserna beträffande de bebyggda fastigheterna. En övergångstid om fem år efter lagens ikraftträdande föreslogs. Mot förslaget i denna del reserverade sig en ledamot med instämmande av två experter, vilka föreslog att bebyggda fastigheter borde undantas från den föreslagna lagen genom övergångsbestämmelser. I stället borde det primära ansvaret för utbyggnaden av parkeringsanläggningar i äldre stadsdelar åvila kommunerna.

3.4 Parkeringsnormer

Kommittén uttalade att parkeringsnormer borde finnas liksom tidigare, men att normernas funktion borde göras klar. De skulle enbart vara rådgivande och utgöra ett hjälpmedel i planeringsarbetet och vid fastställande av fastighetsägaransvarets omfattning. Kommittén ställde upp vissa önskemål beträffande normernas utformning och användning. Man förutsatte att statens planverk skulle bedriva arbete för förbättring av gällande generella normer. Kommittén föreslog även att lokala normer skulle komma till användning i viss utsträckning och att statens planverk skulle utfärda anvisningar för arbetet med dessa (se närmare härom kapitel 4).

3.5 Samverkan för parkeringsändamål

Parkeringskommittén behandlade både samverkan enligt 1966 års lag om vissa gemensamhetsanläggningar (1966: 700) och samverkan vid sidan av denna lagstiftning. Enligt kommitténs uppfattning var särskilt två synpunkter av betydelse i detta sammanhang, nämligen dels att det kunde komma att fordras visst mått av tvång för att få till stånd önskvärt samgående, dels att det framtida beståndet av samverkan borde tryggas genom författningsbestämmelser.

Kommittén konstaterade att de alternativ för samverkan som fanns vid sidan av 1966 års lagstiftning kunde vara acceptabla i enskilda

fall. De innebar dock inte någon generell lösning av problemen. De främsta olägenheterna var att det sakrättsliga skyddet för dessa samverkansformer var ofullständigt varför någon varaktighet inte kunde garanteras, samt att man inte på rättslig väg kunde tvinga fastighetsägarna till ett samgående.

Beträffande 1966 års lag om vissa gemensamhetsanläggningar konstaterade parkeringskommittén att frågan om gemensamhetsanläggningens sakrättsliga anknytning till berörda fastigheter hade lösts på ett tillfredsställande sätt. Däremot ansåg kommittén att kommunerna hade fått för litet inflytande på tillkomsten av anläggningarna. Byggnadsnämnden kunde visserligen ta initiativ till förrättning och föreslå förrättningsman. Nämnden var emellertid inte att anse som sakägare. Den behövde inte kallas till förrättning och kunde inte genomdriva att en från kommunens synpunkt önskvärd anläggning kom till stånd. Parkeringskommittén ansåg också att möjligheterna att tvångsvis ansluta en fastighet till en gemensamhetsanläggning var alltför inskränkta. Huvudförutsättningen var att den planerade anläggningen skulle vara av synnerlig vikt för fastighetens ändamålsenliga utnyttjande. Detta innebar enligt kommittén att möjlighet till tvångsingripande saknades i de fall där behovet var störst.

Parkeringskommittén diskuterade olika vägar att åstadkomma en ökad och mera varaktig samverkan mellan fastigheter för parkeringsändamål. Man fann inte tillräckliga skäl föreligga att bryta ut parkeringsplatserna ur lagstiftningen om gemensamhetsanläggningar, eftersom lagstiftningen i stort sett var godtagbar. Inte heller fann man lämpligt att i denna lag av övervägande privaträttslig karaktär införa särbestämmelser som syftade till att kraftigare främja de offentliga intressen som var förknippade med parkeringsanläggningar. Eventuella författningsändringar för att stärka det offentliga inflytandet borde i stället göras i de offentligrättsliga författningar som rörde parkering.

När det gällde vilka ändringar i offentligrättslig lagstiftning som kunde erfordras, fann kommittén att uttryckliga föreskrifter om tvångsanslutning av fastighet till gemensamhetsanläggning för parkeringsföretag inte behövde införas. Ett skäl till detta var att fastighetsägare i tämligen stor utsträckning kunde förväntas frivilligt

ansluta sig till gemensamhetsanläggningar. För många måste en sådan samverkan te sig ekonomiskt fördelaktig. Vidare kunde de bestämmelser om fastighetsägaransvaret som intogs i förslaget till parkeringslag få till följd att en fastighetsägare i praktiken inte hade annat val än att ansluta fastigheten till gemensamhetsanläggning. I den mån fastighetsägare ändå valde någon form av frivillig samverkan skulle emellertid problemet med varaktigheten i förhållandena kvarstå. Detta var dock inte tillräckliga skäl för att föreslå ökade möjligheter till tvångsanslutning enligt 1966 års lag.

Även om kommittén inte ställde upp krav på anslutning till en lagreglerad gemensamhetsanläggning fann man det viktigt att försöka få garantier för varaktighet i förhållandena när bilplatserna placerades utanför fastigheten. I förslaget till parkeringslag togs därför in en bestämmelse om att rätten att nyttja bilplatserna skulle vara knuten till fastigheten på betryggande sätt (se kapitel 3.3). Vilka krav som borde ställas i detta hänseende kunde överlämnas till byggnadsnämnden att bedöma från fall till fall. Som exempel på godtagbara åtgärder nämnde parkeringskommittén upplåtelse av servitut, reglering genom tomträttskontrakt samt särskilda åtaganden vid försäljning av fastighet förbundna med ställande av pant eller borgen eller med vitesbestämmelser. Ett avtal skulle inte nödvändigtvis behöva omfatta vissa särskilt markerade bilplatser. Man borde kunna godta att en bestämd andel av platserna i en anläggning eller ett bestämt antal platser ställdes till förfogande. Ej heller behövde avtalet innebära att bilplatserna fick begagnas endast av fastighetsägaren och dennes hyresgäster. Det kunde vara tillräckligt att fastighetens nyttjare hade företrädare till dem.

3.6 Särskilt om friköp

Parkeringskommittén konstaterade att friköp hade kommit att tillämpas i ökad omfattning i stora och medelstora städer. På kommunalt håll hade man funnit friköpsförfarandet vara ett praktiskt användbart medel att säkra fastighetsägarnas medverkan när man ville sammanföra parkeringen till större anläggningar. För fastighetsägaren tedde sig ofta deltagande i finansieringen av en kommunal anordning som en smidig lösning. Kommittén ansåg att det även i fortsätt-

ningen borde finnas utrymme för någon form av friköpsförfarande. Förutsättningen för att tillåta friköp måste emellertid vara att det var förenligt med förslaget beträffande fastighetsägaransvaret samt att bärande invändningar i övrigt inte kunde riktas mot systemet från rättsliga och andra synpunkter. Kommittén avvisade tanken på friköp avseende offentliga parkeringsplatser på allmän plats och behandlade endast anläggningar på tomtmark.

Friköpsmetoden borde ses som ett sätt att fullgöra fastighetsägarens författningsenliga skyldighet att tillskapa parkeringsutrymme. Om det i det enskilda fallet inte förelåg någon sådan skyldighet skulle fastighetsägaren inte heller kunna förmås att sluta friköpsavtal. Genom den av kommittén föreslagna nya bestämmelsen om fastighetsägaransvarets alternativa uppfyllande utanför den egna fastighetens område vidgades denna skyldighet. I undantagsfall kunde dock anledning till dispens föreligga om det av tekniska skäl var omöjligt eller ekonomiskt orimligt betungande att anordna erforderligt parkeringsutrymme vare sig inom fastigheten eller annorstädes i dess närhet. Byggnadslov fick då inte vägras.

Kommittén ansåg att de friköpsavtal som innebar rätt för fastighetsägaren att nyttja ett visst antal bilplatser i en redan färdigställd eller planerad anläggning inom lämpligt gångavstånd, var väl förenliga med huvudregeln om fastighetsägaransvaret. Om anläggningen inte var färdigställd och friköpet avsåg samtliga för fastigheten beräknade platser, innebar dock friköpet i praktiken att ett omedelbart fullgörande av fastighetsägarens utbyggnadsskyldighet inte påfordrades ens i vad gällde tillgodoseendet av fastighetens aktuella parkeringsbehov. Ett sådant arrangemang borde kunna medges av byggnadsnämnd i viss omfattning. Det fick dock inte tillämpas på så sätt att all utbyggnad av bilplatser på tomtmark uppsköts inom viss stadsdel eller annat område. Kommunen kunde då vara tvungen att ställa tillfälliga parkeringsutrymmen till förfogande i avbidan på att friköpsprojektet blev genomfört. Även det av kommittén uppställda kravet på viss varaktighet i anknytningen mellan fastighet och bilplatser torde kunna tillgodoses vid denna typ av friköpsavtal.

Mer tveksam var kommittén till hur de friköp där inga utfästelser från kommunens sida beträffande platsreservation och lokalisering förelåg, ställde sig till reglerna om fastighetsägaransvaret. Om ett fri-

köp med så uttunnat samband mellan fastighet och bilplatser skulle godtas, borde det rättsligt behandlas som ett undantag från reglerna om fastighetsägaransvaret. Ett sådant friköpsavtal skulle då kunna vara skäl för att ge dispens. Detta borde emellertid tillåtas endast i undantagsfall. Förutsättningarna borde vara dels att kommunen i friköpsavtalet utfäste att en parkeringsanläggning skulle komma till stånd inom begränsad tid, dels att annat parkeringsutrymme uppläts provisoriskt för fastighetens mest trängande behov.

En nackdel med friköpsmetoden var enligt kommitténs uppfattning att det faktiska lösandet av en fastighets parkeringsfråga tenderade att skjutas tämligen långt fram i tiden. Friköpsmetoden borde därför inte användas när erforderliga bilplatser kunde ordnas snabbare och utan mer betydande olägenheter på annat sätt.

Viss kritik mot friköpsförfarandet hade gällt den enskilde fastighetsägarens rättssäkerhetsskydd. Kommittén instämde i att byggnadsnämnd inte fick göra byggnadslov beroende av att sökanden presterade penningtillskott. Även de fall där en fastighetsägare själv valde att använda sig av friköpsmetoden och därefter söka byggnadslov hade kritiserats. Kritikerna hade menat att även om sökanden principiellt hade fritt val att utnyttja kommunens service eller att lösa sitt bilplatsbehov på annat sätt, så var han i verkligheten ofta inte fri i sitt handlande. Det var risk att fastighetsägaren kunde känna sig tvingad att foga sig efter de krav som från kommunens sida antyddes eller tillkännagavs under förhandlingar inför bygglovet. Det hade även påpekats att friköpeskillings storlek varierade från fall till fall och att en missnöjd sökande inte hade någon klagorätt. Kommittén underströk i anslutning härtill att fastighetsägaren fortfarande skulle ha valfrihet när det gällde att ordna parkeringsutrymme på annat håll än på den egna fastigheten. Man medgav att det var en grannliga uppgift för byggnadsnämnd och kommunala serviceorgan att handha verksamheten så, att otillbörligt tvång inte utövades mot fastighetsägarna. Kommittén ansåg dock att fastighetsägarna efter genomförandet av 1966 års gemensamhetslagstiftning skulle komma att stå mera fria gentemot kommunerna och deras organ. Beträffande köpeskillings storlek borde det inom kommunerna fattas principbeslut om det maximibelopp per bilplats som skulle få begäras vid friköpsförhandlingar.

Parkeringskommittén ansåg således att friköpsmetoden kunde antas fortsättningsvis inte komma att vara behäftad med sådana olägenheter från rättssäkerhetssynpunkt att metoden måste avvisas av den anledningen. Man fann det inte erforderligt att lagfästa förfarandet, utan ansåg att detta borde betraktas som ett av flera likvärdiga sätt för fastighetsägaren att utanför fastigheten uppfylla sin skyldighet beträffande bilplatser.

Det ansågs emellertid önskvärt att förfarandet i praxis utformades på sådant sätt att i största möjliga utsträckning såväl fastighetsägarens som det allmännas intressen tillgodosågs. Eftersom förhållandena i olika kommuner och delar av kommuner var skiftande avstod kommittén från att försöka utarbeta förslag till normalavtal rörande friköp. Man ansåg det emellertid lämpligt att kommunala och enskilda intresseorganisationer gemensamt utarbetade formulär till vissa typavtal. Hur ett avtal i det enskilda fallet borde vara utformat för att kunna godtas i ett byggnadslovsärende fick överlämnas till byggnadsnämndens bedömande mot bakgrund av de allmänna synpunkter som kommittén lämnat och med ledning av den praxis som kunde komma att utvecklas genom avgöranden av överprövande instanser.

Kommittén angav vissa synpunkter på innehållet i friköpsavtal.

Det var väsentligt att fastighetsägarens valfrihet respekterades och att avtalet utgjorde ett medel för fastighetsägaren att fullgöra en förhandenvarande författningsenlig skyldighet.

Beträffande avtalets längd och eventuell uppsägningsrätt gjordes inga generella rekommendationer. Kravet på tillräcklig varaktighet i förhållandena skulle dock beaktas.

Klausuler om att visst parkeringsutrymme skulle reserveras för fastighetens räkning inom godtagbart gångavstånd borde normalt komma till användning. Reservation av utrymme behövde inte medföra att dispositionsrätten knöts till bestämda, särskilt markerade bilplatser utan det var tillräckligt att ett bestämt antal platser eller en bestämd andel av platserna stod till fastighetens förfogande.

Tidpunkten när upplåtandet av bilplatserna senast skulle ske borde i regel fixeras i avtalet, liksom vad som skulle ske om den överenskomna fristen överskreds. Längre frist än några år borde inte godtas utan särskilda skäl. Vid den typ av friköp som avsåg bidrag till ej närmare angivna anläggningar kunde preciserade bestämmelser om

tidpunkten för upplåtelsen inte alltid påfordras. Denna typ av avtal borde endast undantagsvis accepteras.

Beträffande fastighetsägarens ekonomiska skyldigheter hade kommittén inte något att erinra mot att, när anläggningen var preciserad i avtalet, friköpeskillingen bestämdes till proportionell andel av blivande anläggningskostnad, dock högst med visst belopp per köpt bilplats. Vid den inte preciserade typen av friköp borde i stället det exakta beloppet per bilplats anges. I båda fallen borde hänsyn tas endast till det beräknade behovet av egenfinansiering och parkeringsföretaget förutsättas komma att anskaffa övrigt anläggningskapital genom upplåning i största möjliga omfattning.

Beträffande tidpunkten för fullgörande av fastighetsägarens prestation borde normalt gälla att betalning skulle kunna påfordras först i samband med att byggandet av anläggningen påbörjades. Kommittén hade ingenting att invända mot att kommunen begärde säkerhet för betalningen. Om inbetalning skulle ske innan platserna färdigställts borde ränta på inbetalat belopp tillgodoräknas fastighetsägaren. Om avtalet avsåg viss parkeringsanläggning och förtida inbetalning skedde, ansåg kommittén det inte vara helt nödvändigt att de inbetalade medlen specialdestinerades för den angivna anläggningen.

Bestämmelser som gav avtalet viss sakrättslig verkan borde regelmässigt intas för att garantera varaktighet i förhållandet fastighet - bilplatser. Kommittén hade inget att invända mot uttryckliga föreskrifter om att platserna i första hand skulle nyttjas för fastighetens eget behov.

Kommittén förordade att beteckningen parkeringsköp användes på metoden. Även avtal om platser i en privat parkeringsanläggning borde kunna betecknas som parkeringsköp.

4 Beräkning av bilplatsbehov (parkeringsnormer)

4.1 Plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen

Bestämmelserna i 3 kap. 15 och 16 §§ PBL anger de grundläggande parkeringskraven för tomter som tas i anspråk för bebyggelse och för bebyggda tomter.

Av lagreglerna i 16 kap. 1 § första stycket PBL framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m. m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs 1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, 2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar m. m. samt tomter och allmänna platser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt andra stycket, utom i fråga om 3 kap. 7 § (tillgänglighet), i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap.

Genom de anförda bestämmelserna i 16 kap. 1 § PBL har regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fått bemyndigande att meddela materiella föreskrifter, varigenom bestämmelserna i 3 kap. PBL fylls ut med något väsentligt nytt. Bemyndigandet betingas av reglerna i 8 kap. regeringsformen om normgivningsmakten och av behovet att ge regeringen möjlighet att meddela även föreskrifter som inte är av ren verkställighetskaraktär (prop 1985/86: 1 s. 99).

Behovet av sådana kompletterande föreskrifter rör enligt departementschefen i huvudsak enbart 3 kap. om krav på byggnader m. m., 8 kap. om bygglov, rivningslov och marklov, såvitt avser förfarandereglerna, samt 9 kap. om byggnadsarbeten, tillsyn och besiktning.

Regeringen har genom plan- och byggförordningen (1987: 383) bemyndigat dåvarande statens planverk, numera plan- och bostadsverket, att meddela bl. a. de verkställighetsföreskrifter och de övriga föreskrifter som behövs för tillämpningen av vissa angivna bestäm-

melser i 3 kap. PBL. Bland krav på tomter i förordningen 6 § anges inte kraven i 3 kap. 15 § första stycket 6 eller 16 § på lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

Enligt 7 § plan- och byggförordningen får plan- och bostadsverket om byggnadsnämnden tillstyrker det, i enskilda fall i experimentsyfte medge mindre undantag från bestämmelserna i 3 kap. PBL. Denna befogenhet att medge undantag omfattar, som tidigare nämnts, inte tillgänglighetskravet i 3 kap. 7 § men däremot omfattar den samtliga övriga egenskapskrav i kapitlet, bl. a. kraven i 3 kap. 15 § första stycket 6 och 16 §. Om man direkt avsett att befogenheten skulle bli aktuell också när det gäller parkeringsfrågorna är dock ovisst.

Genom att plan- och byggförordningen inte innehåller något bemyndigande för plan- och bostadsverket att meddela verkställighetsföreskrifter och övriga behövliga föreskrifter avseende kraven på utrymme för parkering m. m. i 3 kap. PBL saknar verket nu möjlighet att utge några parkeringsnormer som föreskrifter. De får därigenom inte på så sätt rättsverkan gentemot enskilda fastighetsägare eller andra.

Om kommunfullmäktige fattar beslut om vissa parkeringsnormer för kommunen får, såsom framgått av kapitel 2.4, inte heller dessa beslut i sig någon rättsverkan. Beslutet innefattar endast allmänna principiella riktlinjer för parkering m. m. och blir vägledande för bedömningen i vilken omfattning utrymme härför skall krävas vid prövningen i varje särskilt fall av en fastighets bilplatsbehov. Normerna binder inte byggnadsnämnden vid denna prövning. Fullmäktigebeslutet har alltså inte någon sådan normativ innebörd.

Det återstår då att bedöma i vilken omfattning krav på bilplatser i form av parkeringsnormer e. d. kan ges rättsverkan genom att bestämmelser därom meddelas i detaljplan.

Enligt 5 kap. 7 § första stycket 8 PBL kan i detaljplan meddelas bestämmelser om placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering (se härom även kapitel 2.3.2). Genom att redovisas som bestämmelser i antagen detaljplan får parkeringsnormerna den normativa verkan som saknas om normerna endast grundas på ett kommunalt beslut av exempelvis fullmäktige. Parkeringsnormer som intas i detaljplan blir bindande vid prövning av bygglov. Vilken inverkan detta kan få på möjligheten att överklaga

beslut om parkeringskrav som ställts i samband med bygglov har utvecklat i kapitel 2.4.

I första hand synes planbestämmelser om parkering m. m. bli aktuella i samband med nyexploatering av större områden. Parkeringskrav kan också komma att specificeras i samband med s. k. frimärksplaner omfattande en eller ett fåtal fastigheter (punktsanering). Vilken omfattning planbestämmelser om parkering i övrigt kommer att få är svårt att närmare bedöma. Man torde dock kunna utgå från att det i många fall inte är så, att kommunen genom detaljplaner anger så bestämda utgångspunkter för bedömning av parkeringskraven att vederbörande fastighetsägare av planen kan utläsa vilket parkeringsutrymme som krävs för hans fastighet eller på vilket sätt frågorna om parkering för fastigheten skall lösas.

4.2 1960 och 1968 års parkeringsnormer

Byggnadsstyrelsen utfärdade såsom råd och anvisningar till 1959 års byggnadsstadga (12 och 13 §§ samt 53 § 3 mom.) vissa parkeringsnormer (Parkeringsnormer, byggnadsstyrelsens publikationer 1960: 2). Dessa normer var avsedda att användas vid det kommunala planeringsarbetet och ge byggnadsnämnderna vägledning när man skulle avgöra hur långt fastighetsägarens skyldighet att tillgodose behovet av bilplatser i de enskilda fallen skulle sträcka sig. Normerna betraktades som provisoriska i avvaktan på den övergripande parlamentariska utredning av parkeringsfrågan som riksdagen beställt (parkeringskommittén).

Parkeringsnormerna anger (s. 30) att det lämpliga maximala gångavståndet mellan bilplatser och resmål varierar med samhällets storlek, uppställningstidens längd m. m. Även om det allmänt kan sägas, att bilplatser avsedda för långtidsparkerande inte bör läggas på större gångavstånd än 300–500 meter måste i de större städerna längre gångavstånd kunna godtas. Bilplatser för korttidsparkerande besökare och kunder bör läggas på väsentligt kortare avstånd. I den av Näringslivets Byggnadsdelegation år 1962 utgivna kommentaren till parkeringsnormerna (s. 35) förutsattes att bilplatserna ligger på rimligt gångavstånd, högst 300 meter.

Planverket har sedermera 1968 och 1969 utgivit publikationerna nr 13 och 23 med riktlinjer för bebyggelseplanering med hänsyn till bilplatsbehov (del I och II). Den senare publikationen har titeln *Nomogram*. Riktlinjerna utgavs enligt förordet jämlikt 76 § 2 mom. byggnadsstadgan till råd och vägledning för beräkning av bilplatsbehov vid planering jämlikt byggnadsstadgans 12 och 13 §§ och vid byggande jämlikt byggnadsstadgans 53 § 3 mom. Riktlinjerna i del I ersatte 1960 års anvisningar från den 1 oktober 1968.

Riktlinjerna anger behovstal för bilplatser per 1 000 m² våningsyta för olika lokalkategorier (bostäder osv.). Behovstalen uppdelas på behovstal för boende, arbetande och besökande samt angöring. Under angöring inordnas dels den kortvariga uppställning som erfordras för endast av- och påstigning dels den tillfälliga biluppställning som erfordras för på- eller avlastning av gods. Enligt kommentarerna har särskilda behovstal för angöring inte angetts beroende på att spridningarna på grund av varierande planförutsättningar skulle bli mycket stora men också på att kunskapsmaterialet ansetts otillräckligt. Behov av angöringsplatser föreligger dock för flertalet lokalkategorier. Enligt kommentarerna till riktlinjerna utgår de redovisade behovstalen från en gångavståndsstandard som innebär avstånd mellan bilplats och lokal normalt ej överstigande 100 meter för boende, 200 meter för arbetande, 100 meter för besökande samt 50 meter för angöring. Särskilt stora bilplatsbehov som endast uppkommer vid enstaka tillfällen beräknas som regel kunna tillgodoses på avstånd upp till 500 meter. En annan standard än den angivna anses väsentligt kunna inverka på trafikförsörjning och behovstal.

Transportforskningsberedningen har utgivit en rapport 1986: 20 *Bilplatsbehov i en kommun*.

4.3 Plan- och bostadsverkets informationsskrift om bilplatser vid bygglovsprövning och förhandsbesked

Utredningen har tagit del av ett den 1 november 1988 daterat koncept till informationsskrift, utarbetat av plan- och bostadsverket. Skriften är rubricerad "Bilplatser vid bygglovsprövning och förhandsbesked.

Definitioner och begrepp. Utrednings- och handläggningsmetodik. Exempel på bilplatskrav".

I informationsskriften ges förslag till enhetliga definitioner och begrepp. Vidare redovisas ett förslag till utrednings- och handläggningsmetodik för parkeringsfrågor på alla plannivåer från översiktsplan till bygglov. I skriften redovisas också exempel på bilplatskrav vid olika byggåtgärder såsom nybyggnad, tillbyggnad och ombyggnad. Exempen kan, enligt skriftens inledning, ses som en tolkning av den allmänt hållna formuleringen av bilplatsfrågan i PBL. Underlag till informationsskriften är delvis hämtat från en utredning som gjordes på förutvarande planverket under våren 1988. I denna utredning ingick en inventering av vilken praxis kommunerna tillämpar vid behandling av bilplatsfrågan och bygglovsärenden.

Från plan- och bostadsverket har uppgetts att arbetet med informationsskriften ännu inte är slutfört. Ytterligare synpunkter från olika intressenter skall hämtas in, varför sakinnehållet kan komma att revideras.

Utredaren har sammanträffat med företrädare för dåvarande planverket. Därvid har framförts följande.

Erfarenheterna hittills visar att parkeringsnormerna tillämpas mycket olika i olika kommuner. Syftet med planverkets sammanställning är att få en mer enhetlig bedömning i kommunerna av dessa frågor. Kommunala s. k. parkeringsnormer formuleras ofta med utgångspunkt i bebyggelsens ändamål. Anpassningen till byggnadens och områdets förutsättningar – dvs. tolkningen av lagens uttryck "i skäligen utsträckning" – sker i varje enskilt fall för sig och först då lovbehandlingen är långt framskriden. Byggherrens osäkerhet om utfallet av kommunens bedömning när det gäller bilplatskravet är stor. De ekonomiska konsekvenserna kan vara betydande. Tillämpningen av parkeringskraven skiljer mellan kommunerna och till och med mellan olika projekt inom en och samma kommun. I regel synes parkeringskrav aktualiseras endast i samband med åtgärder som kräver bygglov. Normalt ställs alltså inte några parkeringskrav på befintlig bebyggelse där inga åtgärder är aktuella. Vid andra åtgärder än ren nybebyggelse måste finansieringsfrågorna särskilt beaktas. Man måste således klargöra om tilltänkta åtgärder tål kostnaderna för parkeringsutrymmen. De allmänna bedömningarna i parkeringsnormerna måste nyanteras

utifrån de särskilda förutsättningar som kan finnas i det enskilda fallet. Med PBL finns bättre förutsättningar att formulera områdesvisa parkeringsnormer som tar hänsyn till bebyggelsens egenskaper (brist på friyta) och till möjligheterna att tillgodose parkeringsbehov utanför tomtmark. Därmed är de ekonomiska förutsättningarna kända för fastighetsägare och osäkerheten och tidsutdräkten vid lovprövningen kan minimeras. Dessutom kan parkeringsfrågorna behandlas i former som medger insyn och inflytande för de boende i det aktuella området. Tillämpningen av parkeringskrav kan således utgå från en "områdessyn" i likhet med tillgänglighetskrav vid ombyggnad och kommunala krav på lägenhetssammansättningen.

5 Medel för att uppfylla parkeringskrav

5.1 Gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973: 1149)

Parkeringsanläggning som är gemensam för flera fastigheter kan inrättas genom förrättning enligt anläggningslagen (AL). Anläggningsförrättning handläggs av fastighetsbildningsmyndighet. Rätt att påkalla sådan förrättning har bl. a. fastighetsägare som önskar delta i anläggningen samt kommunen. Vilken kommunal nämnd som är behörig att göra ansökan beror på vad kommunen bestämt härom (jfr prop. 1985/86: 90 s. 107 och prop. 1985/86: 1 s. 304 f). Tidigare tillkom sådan rätt byggnadsnämnden. Enligt motiven bör byggnadsnämnden även i fortsättningen vara behörigt kommunalt organ i de fall nämnden har en granskande och kontrollerande funktion som i stora delar påminner om t. ex. bygglovsprövningen. I många fall har också kommunfullmäktige delegerat befogenheten att påkalla förrättning till byggnadsnämnden.

En fastighet får anslutas till gemensamhetsanläggning oberoende av ägarens samtycke om vissa villkor som anges 5–11 §§ AL är uppfyllda. Anläggningen skall vara av väsentlig betydelse för fastigheten (det s. k. väsentlighetsvillkoret, 5 § AL), fördelarna skall överväga de kostnader och olägenheter som anläggningen medför (det s. k. båtnadsvillkoret, 6 § AL) och det får inte finnas en mera allmän opinion mot anläggningen bland ägarna av de fastigheter som skall delta och hyresgästerna i sådana fastigheter (det s. k. opinionsvillkoret, 7 § AL).

Om kommunen vid planarbete bestämmer sig för en kollektiv lösning av parkeringsfrågan för vissa fastigheter inom planområdet, ingår det som ett led i planarbetet att utreda förutsättningarna för att bilda en parkeringsanläggning med tillämpning av bestämmelserna om gemensamhetsanläggning i anläggningslagen (prop. 1985/86: 1 s. 519). Bestämmelser om gemensamhetsanläggning kan meddelas i en fastighetsplan (6 kap. 3 och 6 §§ PBL). Väsentlighets- och båtnads-

villkoren skall då prövas när fastighetsplanen antas och behöver inte prövas på nytt vid den efterföljande förrättningen enligt anläggningslagen (6 a § AL). Detta undantag från prövningen enligt 5 och 6 §§ AL gäller dock endast om anläggningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid.

Däremot är inte opinionsvillkoret uttryckligen undantaget. Enligt 7 § andra stycket AL gäller dock inte detta villkor om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget. Detta kan vara fallet när anläggningen är förutsatt i plan och då i första hand under detaljplanens genomförandetid (prop. 1985/86: 1 s. 213).

Kostnaderna för en gemensamhetsanläggnings utförande och drift fördelas mellan de deltagande fastigheterna efter nyttan och användningen av anläggningen. Vid förrättningen skall fastställas andelstal för varje fastighet. Förvaltning av gemensamhetsanläggningar sker enligt lagen (1973: 1150) om förvaltning av samfälligheter. I regel utövas förvaltningen av en samfällighetsförening. Sådan förening har rätt att av medlemmarna uttaxera bidrag till anläggningens kostnader. Enligt lag (1973: 1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen om förvaltning av samfälligheter har samfällighetsförenings fordran förmånsrätt före fastighetsinteckning i den fasta egendomen.

I sitt yttrande över förslaget till PBL anförde lagrådet att det i ett hänseende kan vara ofördelaktigt att ordna större parkeringsanläggningar med stöd av anläggningslagen. Den dolda förmånsrätten i delägarnas fastigheter för uttaxerade medel innebär enligt lagrådet en risk för den som belånar en delägarfastighet, eftersom hans säkerhet kan påverkas. Kostnaderna för förvaltning av en stor parkeringsanläggning kan bli betydande, vilket i sin tur kan leda till att förmånsrätten för föreningens fordran får sådan omfattning att de som lämnat lån mot säkerhet i fastigheten löper påtaglig risk för förluster. Med anledning av lagrådets uttalande anförde departementschefen att det när gemensamhetsanläggningen inrättas normalt skall göras en båtnadsprövning, vilket innebär att fördelarna av en anläggning måste överväga de nackdelar i form av kostnader och olägenheter som anläggningen medför. I praktiken innebär detta att kostnaderna för en gemensamhetsanläggning i motsvarande mån skall öka de deltagande fastigheternas värden. Långivare till en enskild fastighet bör vara medvetna om att den del av fastighetens värde som utgörs av en andel i en gemensamhetsanläggning kan vara belånad

genom att samfällighetsföreningen har tagit upp ett lån för att utföra anläggningen. Vid upprustning och återinvestering i en äldre anläggning görs inte någon båtnadsprövning. Enligt departementschefens mening fanns det emellertid inte någon anledning att anta att samfällighetsföreningar som förvaltar större anläggningar skulle göra ekonomiskt osunda investeringar, som leder till att fastigheternas kreditvärde inte består (prop 1985/86: 1 s. 519–521).

En gemensamhetsanläggning är knuten till de deltagande fastigheterna och det sakrättsliga skyddet är således säkrat. Institutet har emellertid sin största betydelse vid nyexploatering och sanering av äldre bostadsområden, bl. a. eftersom det i första hand är avsett att de deltagande fastigheterna skall anslutas samtidigt till anläggningen. Enligt 43 § AL finns dock möjlighet att utan ny förrättning träffa överenskommelse om att fastighet skall inträda i eller utträda ur samfällighet. Som förutsättning för att överenskommelsen skall jämsställas med förrättningsbeslut gäller enligt lagrummet att fastighetsbildningsmyndigheten efter prövning finner uppenbart att den inte strider mot anläggningslagens bestämmelser. Enligt motiven (prop. 1973: 160 s. 263 f) skall bestämmelsen tillämpas restriktivt.

5.2 Servitut

Genom servitut kan en fastighet få sitt behov av parkeringsplatser tillgodosett på en annan fastighet. Servitut innebär att det i en fastighet (den tjänande fastigheten) upplåts rätt för ägaren av en annan fastighet (den härskande fastigheten) att i visst hänseende ta i anspråk den tjänande fastigheten eller byggnad eller annan anläggning som hör till denna (14 kap. 1 § JB). Servitut kan bildas antingen genom förrättning enligt fastighetsbildningslagen (FBL) eller genom privaträttsliga avtal mellan fastighetsägare. I båda fallen gäller i princip att servitut inte får förenas med skyldighet för ägaren av den tjänande fastigheten (parkeringsfastigheten) att utföra positiva prestationer. Som undantag härifrån anges i 14 kap. 1 § JB och 7 kap. 1 § andra stycket FBL att han kan åta sig att underhålla väg, byggnad eller annan anläggning som avses med servitutet. Åtagandet måste hållas inom ramen för vad

som kan sägas ligga i begreppet underhåll. Skyldighet att sörja för driften av en anläggning eller att medverka till utförandet av en sådan kan i princip inte föreskrivas i en servitutsupplåtelse. Ej heller kan det inbördes förhållandet mellan flera härskande fastigheter regleras.

Förrättningssemitut bildas genom fastighetsreglering enligt 5 kap. och 7 kap. FBL. Kommunen kan påkalla fastighetsreglering som behövs för att mark och vatten skall kunna användas för bebyggelse på ett ändamålsenligt sätt (5 kap. 3 § tredje stycket FBL). I många fall delegeras denna befogenhet till byggnadsnämnden. Förrättningssemitut ger en ur fastighetsrättslig synpunkt tillfredsställande parkeringslösning och utgör därför ett alternativ till bildande av gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen. Det tycks emellertid inte användas i någon större utsträckning. Detta kan bl. a. bero på svårigheter med att anordna drift och underhåll av en parkeringsanläggning som upplåtits med semitut. FBL:s regler om ersättning mellan sakägare ger inte möjlighet att ålägga den härskande fastighetens ägare att utge periodisk ersättning, t. ex. för underhåll av anläggning som den tjänande fastighetens ägare åtagit sig.

Enligt 6 kap. 6 § 2 PBL skall i fastighetsplanen bl. a. anges vilka semitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som skall bildas, ändras eller upphävas. Det är då fråga om sådana rättigheter som har betydelse för plangenomförandet.

I vart fall då utrymme för parkering m. m. anges som semitut i fastighetsplan och sådant semitut bildats genom fastighetsreglering enligt bestämmelserna i 7 kap. FBL skulle en överenskommelse om ändring eller upphävande inte ha någon rättsverkan annat än i de fall som anges i 3 kap. FBL. Strider överenskommelsen mot plankraven i 2 § i detta kapitel skulle ändring eller upphävande inte kunna ske. På så sätt är alltså ett förrättningssemitut säkerställt.

Förrättningssemitut gäller alltid mot ny ägare av den besvärade fastigheten och kan inte uppoftas ens vid exekutiv försäljning.

Privaträttsliga avtal om semitut får inskrivas (7 kap. 10 § JB). Om inskrivning ej har skett åligger det vid överlåtelse av den tjänande fastigheten överlåtaren att göra förbehåll om servitutsupplåtelsen. Sådant förbehåll medför att upplåtelsen gäller mot den till vilken fastigheten överläts (7 kap. 11 § JB). Detta innebär ett visst sakrättsligt

skydd. Avtalsservitut kan emellertid ändras och upphävas i privaträttslig ordning. Bestämmelserna i FBL blir av betydelse för avtalsservituten endast i de fall då parterna inte är överens om ändring eller upphävande av servitutet. Om sådan oenighet föreligger synes alltså en planprövning kunna aktualiseras hos fastighetsbildningsmyndigheten också när det gäller avtalsservituten.

Genom servitut – avtals- eller förrättningservitut – kan man alltså sakrättsligt skydda rätten för den fastighetsägare som behöver parkeringsutrymme utanför fastigheten. Vid ett parkeringsköp bör man dock rimligtvis tillse att servitutet också utövas så att den aktuella fastighetens parkeringsbehov säkerställs. Detta synes inte kunna ske enbart genom konstruktionen med servitut. Servitutet kan däremot vara ett medel att förstärka de ömsesidiga rättigheterna och skyldigheterna.

5.3 Hyra och arrende

Parkeringsanläggningar som betjänar flera fastigheter kan komma till stånd utan någon ursprunglig samverkan mellan dessa fastigheter. En sådan anläggning kan t. ex. uppföras och drivas i kommunal regi eller av enskild företagare och de färdigställda bilplatserna i erforderligt antal upplåtas till vederbörande fastighetsägare genom privaträttsliga nyttjanderättsavtal (även kallade avlösenavtal). Medverkan från andra rättssubjekt (fastighetsägare, rörelseidkare, bilinnehavare) i dessa anläggningar inskränker sig sålunda till att hyra eller arrende erläggs för redan inrättade bilplatser eller att en fastighetsägare utfäster sig att hyra ännu inte inrättade bilplatser.

Avtal om upplåtelse av annan nyttjanderätt än tomträtt, alltså i det här fallet lokalhyresupplåtelse eller arrende, är dock inom detaljplan inte bindande längre än 25 år från det avtalet slöts. I övriga fall är upplåtelseiden 50 år. Tidsfristerna torde normalt i och för sig vara tillräckligt långa. Nyttjanderätten kan också skyddas genom inskrivning. Hyres- eller arrendeavtalet kan dock om parterna är överens ändras eller upphävas. I de fall då kommunen eller ett kommunalt

parkeringsbolag är den ena parten i avtalet är denna risk dock inte så framträdande.

Så länge de tidigare bestämmelserna i 53 § 3 mom. byggnadsstadgan om parkeringsutrymme gällde kunde vissa särskilda risker uppkomma. Om byggnadsnämnden lämnat byggnadslov och - i förlikande på ett hyres- eller arrendeavtal - dispens från skyldigheten att anordna parkeringsplatser på tomten kunde det senare när byggnadsföretaget genomförts visa sig tekniskt eller ekonomiskt omöjligt att bereda parkeringsutrymme på tomten. Om nyttjanderättsavtalet fallit genom överenskommelse mellan parterna var fastighetens parkeringsbehov heller inte säkerställt på annat håll. Byggnadsnämnden saknade i detta läge möjlighet att framtvunga anordnande av sådant utrymme.

Denna situation torde inte behöva uppkomma med tillämpning av de nuvarande reglerna i 3 kap. 15 och 16 §§ PBL som ju ålägger fastighetsägaren att anordna lämpligt parkeringsutrymme antingen på tomten eller i närheten av denna. Fastighetsägaren har alltså en principiell skyldighet av denna innebörd. Denna skyldighet kan aktualiseras även för befintlig bebyggelse.

5.4 Tomträtt

För fastighet som innehas med tomträtt kan bestämmelser om parkeringsanläggning, inbegripet parkeringsköp, intas i tomträttsavtalet. Man får då skilja mellan den fastighet där parkeringsanläggningen finns och den fastighet som utnyttjar anläggningen.

Om man betraktar den fastighet som inrymmer parkeringsanläggningen som tjänande fastighet kan i vart fall vad som inryms inom ramen för ett servitut intas som bestämmelser i tomträttsavtalet. Positiva prestationer, såsom skyldighet att anordna (färdigställa) en anläggning faller utanför en egentlig servitutsutfästelse. På sina håll (Westerlind: Studier över tomträttsinstitutet s. 435) har gjorts gällande att sådana förpliktelser av denna anledning inte skulle kunna föreskrivas i ett tomträttsavtal. Enligt 13 kap. 4 § JB skall dock upplåtelsehandlingen innehålla de närmare föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse samt de bestämmelser i övrigt som skall gälla i fråga om tomträtten. Någon annan begränsning än att

föreskrifterna skall ha anknytning till tomträttsfastigheten anges inte. Såsom framgår av rättsfallet NJA 1974 s. 430 ger varken ordalagen i stadgandet eller dess förarbeten stöd för den tolkningen att föreskrifterna måste falla inom ramen för ett servitut. Även sådana positiva prestationer som att uppföra och driva en parkeringsanläggning skulle alltså kunna utkrävas på grundval av föreskrifter och bestämmelser i ett tomträttsavtal.

När det sedan gäller den tomträttsfastighet som har behov av parkeringsutrymme (den härskande fastigheten) torde man kunna i avtalet ålägga tomträttshavaren skyldighet att bidra till kostnaderna för anläggandet av bilplatser utanför tomten och att fortsättningsvis bidra till kostnaderna för drift och underhåll av dessa platser. Sådana skyldigheter synes ha den anknytning till fastigheten som erfordras.

Rättsfallet NJA 1974 s. 430 utvisar att tomträttshavaren kan förpliktas ingå i och tillhöra en ekonomisk förening som har att tillhandahålla och driva bl. a. gemensamma parkeringsanläggningar. Medlemskapet medför skyldighet för tomträttshavaren att delta i kostnaderna för parkeringsanläggningen. Sådana bestämmelser står inte i strid med 13 kap. 4 och 6 §§ JB.

Vad som sagts om ekonomisk förening torde i tillämpliga delar gälla också t. ex. aktiebolag. I tomträttsavtalet synes även kunna inskrivas skyldighet för tomträttshavaren att delta i gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen.

5.5 Normalförslag till avtal om parkeringsköp

Kommunförbundet upprättade år 1970 ett normalförslag till avtal om parkeringsköp samt kommentar till förslaget. Förslaget utarbetades i samråd med Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska riksbyggen, HSB och Svenska byggnadsentreprenörföreningen. Till grund för normalförslaget låg parkeringskommitténs betänkande (SOU 1968: 18) samt uppgifter om hur frågan om parkeringsköp hade lösts i vissa kommuner.

Normalförslaget avser den situation då avtalet skall träffas mellan kommun och fastighetens ägare. I enlighet med synpunkter som framfördes av parkeringskommittén innehåller normalförslaget en bestämmelse om vid vilken tidpunkt parkeringsplatserna skall till-

handahållas och vad som skall iakttas om platserna ej kan färdigställas inom utfäst tid. I förslaget rekommenderas i första hand att upplåtelseiden begränsas till högst 25 år och att man för tiden därefter låter behovet avgöra om skyldigheten att ställa parkeringsplatserna till förfogande skall bestå eller inte. Om en tidsbegränsning skulle innebära beaktansvärda nackdelar, såsom finansieringsproblem och besvärliga tolkningsfrågor rörande behovsbedömning och ekonomisk avräkning, bör, enligt uttalanden i kommentaren till förslaget, upplåtelsen ske på obestämd tid. Upplåtelsen kan eventuellt utformas i ett särskilt servitutsavtal, gällande för viss eller obegränsad tid.

I normalförslagets 3 § har intagits bestämmelser om fastighetsägarens ekonomiska förpliktelser. För finansiering av anläggningskostnaden skall fastighetsägaren lämna ett lån. Dessutom skall han bidra till kostnaderna för parkeringsanläggningens underhåll och drift med ett driftbidrag. I 4 § förbehåller sig kommunen rätt att överflytta sina skyldigheter och rättigheter enligt avtalet till aktiebolag. Fastighetsägaren kan då bli skyldig att ingå som delägare i bolaget.

Vissa bestämmelser om parkeringsplatsernas anknytning till aktuell fastighet finns i normalförslagets 6 §. Sålunda föreskrivs att fastighetsägarens rättigheter och skyldigheter enligt avtalet skall följa äganderätten till fastigheten och gälla såväl nuvarande som varje framtida ägare av densamma. Varje fastighetsägare är skyldig att vid överlåtelse inta en bestämmelse i överlåtelseavtalet om att förväraren övertar överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt avtalet om parkeringsköp. Fastighetsägare som underlåter att inta sådan bestämmelse skall utge vite till kommunen med visst belopp. Vidare skall enligt 7 § i normalförslaget fastighetsägaren för rätta fullgörandet av sina skyldigheter enligt avtalet ställa säkerhet som kommunen finner godtagbar. Till säkerhet för vitet överlämnas dessutom en inteckning.

I kommentaren till normalförslaget framhålls att fastighetsägarens rättigheter eventuellt kan säkerställas genom ett intecknat servitut. Fördelarna härmed har understrukits av parkeringskommittén. Servitutsupplåtelse kan ske genom en bestämmelse om att fastighetsägaren har rätt att söka och erhålla servitutsinteckning i parkeringsfastigheten eller till densamma knuten tomträtt till förmån för hans fastighet och till säkerhet för de i avtalet angivna rättigheterna att få tillgång till visst parkeringsutrymme.

6 Förekomst och tillämpning av parkeringsköp

Utredningen sände under våren 1988 ut en enkät till byggnadsnämnderna i landets samtliga kommuner. I enkäten begärdes uppgifter om i vilka olika former och i vilken omfattning parkeringsköp förekommer i kommunerna och hur avtalen om dessa genomförs i praktiken. Utredningen ville också veta i vilken utsträckning 1970 års normalförslag används. Dessutom önskade utredningen få del av de övriga erfarenheter av och synpunkter på parkeringsköp som kommunerna har.

Av tillfrågade 284 kommuner har 101 kommuner inkommit med svar. 31 av dessa har inte använt sig av parkeringsköp. Sammanställningen nedan grundar sig således på uppgifter från 70 kommuner.

Av enkätsvaren framgår att det finns stort behov av att tillämpa någon form av parkeringsköpsförfarande, särskilt i centrumbebyggelse. Från *Mölnbals* kommun uttalas exempelvis.

I centrala områden är samordnade parkeringslösningar att föredra ur plansynpunkt. Miljöfrågor, trafiksäkerhet och stadsbildsmässiga frågor kan bevakas på ett genomgripande sätt. Dessutom finns både företagsekonomiska och kommunalekonomiska skäl som talar för samordnade parkeringslösningar. Av de möjligheter som finns till samordnade parkeringslösningar är parkeringsköp att föredra. Gemensambetsanläggningar enligt anläggningslagen och servitut är av olika skäl mindre lämpliga.

Från *Halmstads* kommun sägs uppfattningen vara att parkeringsköp även fortsättningsvis är nödvändiga för att uppnå de bästa stadsbyggnadsmässiga lösningarna, framför allt i innerstäderna. Det påpekas från *Ystads* kommun att det i en gammal stad som Ystad oftast inte går att uppfylla kravet på parkeringsplatser på annat sätt än genom parkeringsköp. I ett avtal som insänts från *Tranås* kommun uppges skälet till att avtalet ingås vara att det är ekonomiskt gynnsammare för fastighetsägaren att lösa parkeringen utanför fastigheten.

Efter att PBL infördes har man emellertid i vissa kommuner blivit försiktigare med att ingå parkeringsköpsavtal, särskilt i form av s. k. friköpsavtal. Från flera kommuner framhålls vikten av att enhetliga regler skapas, men det uttrycks också skepsis inför lagreglering av förfarandet, t. ex. i följande yttrande från *Karlstads* kommun.

En annan sak som har uppfattats som besvärlig av byggherrar som bedriver verksamhet i hela landet är skillnaderna i parkeringsköpsförfarandet mellan olika kommuner. Ett enhetligt system är naturligtvis att föredra för alla parter. Att genom lagstiftning reglera förfarandet ter sig dock inte särskilt framkomligt och funktionellt med tanke på lagbestämmelsernas inneboende stelbenthet och behovet av ett flexibelt system.

Ett 20-tal av de kommuner som i enkätsvaren angett antalet parkeringsköpsavtal har ingått fler än 20 avtal. Antalet berörda bilplatser är i dessa fall 600–1 500. Omkring 25 kommuner har ingått mindre än 10 avtal. Från 40 kommuner har insänts exempel på avtalsformulär som används.

Den vanligaste rubriken på de insända formulären är "avtal om parkeringsköp" eller "parkeringsavtal". Även beteckningarna "friköpsavtal", "avtal om parkeringsavlösning", "avtal om lägenhetsarrende" och "avtal om enskild parkeringsplats på kommunal mark" förekommer. De avtal som rubricerats som friköpsavtal innebär i huvudsak att fastighetsägaren betalar ett engångsbelopp till kommunen, som övertar fastighetsägarens skyldighet att anordna parkering. Vid avlösning förbinder sig fastighetsägaren att hyra platser och ibland även att bidra till anläggningskostnaderna för dessa.

Endast några enstaka kommuner säger sig följa 1970 års normalförslag. *Sundsvalls* kommun anger två skäl till att normalförslaget inte används. Det ena är att det upplevs som något tillkrånglat och det andra att fastighetsägarnas parkeringsproblem och de alternativ som står till buds för att lösa dessa problem kräver individuellt utformade avtal. Många kommuner har emellertid haft normalförslaget till utgångspunkt, men har modifierat eller uteslutit vissa av klausulerna. Särskilt i fråga om fastighetsägarens skyldigheter skiljer sig de insända avtalstexterna från normalförslaget. Vanligast är att fastighetsägaren åtar sig att betala ett engångsbelopp till kommunen.

Vid genomgång av de avtalsformulär som används kan konstateras att avtalen oftast ingås mellan kommunen och fastighetsägaren. På vissa platser är emellertid ett kommunalt parkeringsbolag avtalspart i stället för kommunen, medan i t. ex. *Halmstad* avtal om parkeringsköp kan träffas både av kommunen och av ett parkeringsbolag. I *Sundsvall* ingås s. k. friköpsavtal av kommunen och avlösningsavtal av parkeringsbolaget. I *Helsingborg* är parkeringsbolaget avtalspart, men ersättningen skall erläggas till kommunen. I de fall avtalen ingås med kommunen finns ofta intaget ett förbehåll om att kommunen har rätt att överflytta sina skyldigheter och rättigheter till ett aktiebolag.

Såsom nämnts skiljer sig avtalen åt i fråga om vilka ekonomiska förpliktelser fastighetsägarna åläggs. I mer än hälften av de kommuner som uppgett att de tillämpar parkeringsköp åtar sig fastighetsägaren endast att inbetala ett engångsbelopp per bilplats. Beloppet innefattar såväl anläggningskostnader som driftskostnader. Dessa avtal innehåller i regel inte någon begränsning av upplåtelseiden. Det förekommer dock i några kommuner att upplåtelseiden är begränsad till 25 år eller 10 år. Engångsbeloppets storlek varierar mellan 5 000 kr och 90 000 kr per bilplats. Beloppet varierar inte bara mellan kommunerna utan även inom kommunerna beroende på hur centralt belägna platserna är och om de är belägna på marken eller i parkeringshus. För en centralt belägen plats i en större eller medelstor kommun överstiger avgiften i regel 30 000 kr. – Endast ett par kommuner följer 1970 års normalförslag, som innebär att fastighetsägaren ger lån till anläggningskostnaden och bidrag till driftskostnaden. I *Umeå* ingås denna typ av avtal av det kommunala parkeringsbolaget, som också mottar lånet från fastighetsägaren. – I exempelvis *Stockholm*, *Avesta* och *Enköping* tas ut årliga avgifter för såväl anläggningskostnader som driftskostnader. – *Karlstad*, *Karlsborg* och *Ludvika* kräver kapitalinsats avseende anläggningskostnaderna och hyra motsvarande på platsen belöpande andel av driftskostnaderna. Avtalen löper i dessa fall på 25 år resp. 20 år. – En modell som använts i bl. a. *Eslöv* innebär att fastighetsägaren själv svarar för uppförandet av en parkeringsanläggning på kommunal mark. Samtidigt förbinder sig fastighetsägaren att hyra platserna under 25 år mot erläggande av driftskostnaderna. – I *Linköping* ingås överenskommelserna med det kommunala parkeringsbolaget och innefattar

antingen köp av erforderligt antal B-aktier i bolaget eller en kontant-ersättning. Några kommuner har ingått både s. k. friköpsavtal och avlösenavtal. Från *Sundsvall* har om detta uttalats.

Friköpsavtal har använts främst då byggnadsåtgärden avser affärs-lokaler eller inrättningar med stor kundgenomströmning och där stor omsättning av bilar på p-platserna är önskvärd. Avlösningssavtalen används huvudsakligen i de fall där fastigheterna inrymmer bostäder eller lokaler med stort behov av fasta platser.

Beträffande bilplatsernas lokalisering har det i ett tiotal av de insända avtalen angetts på vilken fastighet platserna skall förläggas. I andra avtal föreskrivs att platserna skall finnas på rimligt gångavstånd eller inom visst kvarter eller område. I några fall har avstånd på 300 m och 400 m från fastigheten angetts. Det förekommer även att avtalen inte nämner något om platsernas lokalisering.

Från Västerås kommun uppges.

Parkeringsköp innebär inte att fasta platser knyts till den fastighet för vilken avlösen skett. Det sker ej heller någon knytning till en speciell anläggning. Avsikten är nämligen att kommunen skall kunna tillhandahålla platser i takt med uppkommande behov inom hela det område av kommunen där parkeringsköp tillämpas.

Vissa avtal anger från vilken tidpunkt bilplatserna skall upplåtas. Ibland är tidpunkten kopplad till färdigställandet av byggnad på den bygglovssökande fastigheten. I andra fall föreskrivs att platserna skall tillhandahållas inom viss tid från det att fastighetsägaren begärt det. *Lidköpings* kommun använder formuleringen att platserna skall tillhandahållas vid tidpunkt kommunen bestämmer. Av enkätsvaren framgår att vissa avtal helt eller delvis inte har genomförts, vilket innebär att kommunen inte har anordnat bilplatser. I avtal från *Jönköpings* kommun föreskrivs att inbetalda medel jämte ränta skall återbetalas på fastighetsägarens begäran om parkeringsanläggningen inte är klar inom fem år. Fastighetsägaren måste då i stället lämna en förbindelse på beloppet och ställa bankgaranti eller annan säkerhet för förbindelsen. *Stockholms* kommun har sänt in exempel på avtal som tecknas i två steg. Fastighetsägaren ingår först ett avtal med parkeringsbolaget, varefter bolaget åtar sig att anordna parkeringsplatserna i ett planerat parkeringshus och parterna förbinder sig att senast vid viss

tidpunkt teckna ett hyresavtal beträffande platserna. I detta första avtal föreskrivs vissa klausuler som skall ingå i hyresavtalet. I ett senare skede tecknas hyresavtalet mellan parkeringsbolaget och fastighetsägaren.

Fastighetsägarens betalning av engångsbelopp skall ibland ske viss angiven dag eller vid avtalets undertecknande. Vanligare är dock att betalningen knutits till viss händelse, såsom att bilplatserna är färdiga, att fastighetsägaren beviljats byggnadslov eller att den nybyggda fastigheten slutbesiktigats eller tagits i bruk. I de allra flesta fall då betalning ej skall ske omedelbart krävs att fastighetsägaren ställer bankgaranti eller annan säkerhet för beloppet.

I *Göteborg* tillämpas ett system som innebär att fastighetsägaren ställer ut en ensidig garantiförbindelse till kommunen. Denna förbindelse är avsedd att ersättas av andra lösningar. I garantiförbindelsen åtar sig fastighetsägaren att svara för ett visst antal bilplatser med ett angivet belopp. Fastighetsägarens förpliktelser skall fullgöras efter samråd med byggnadsnämnden antingen genom att fastighetsägaren inträder som intressent och delägare i ett parkeringsföretag som skall uppföra en parkeringsanläggning eller genom att fastighetsägaren själv uppför anläggningen eller inbetalar det angivna beloppet till kommunen som friköpsmedel. I sistnämnda fall skall ett särskilt friköpsavtal tecknas mellan kommunen och fastighetsägaren. Friköpsavtal skall tecknas och friköpsbeloppet betalas ett år efter anfordran, om inte fastighetsägaren dessförinnan inträtt i ett parkeringsföretag eller börjat uppföra en parkeringsanläggning. Enligt uppgift från *Göteborg* har 78 garantiutfästelser lämnats. Av dessa utfästelser har 13 ersatts av avlösningssavtal och ett av friköpsavtal. Övriga garantiutfästelser är inte fullföljda.

Det har insänts exempel på avtal som innebär att provisoriska platser ställs till förfogande i avvaktan på att en parkeringsanläggning kommer till stånd. I *Lidköping* tas ut en årlig avgift för de provisoriska platserna medan kapitalinsatsen skall inbetalas först när det föreligger ett lagakraftvunnet beslut om att uppföra en parkeringsanläggning. Om ett sådant beslut inte fattats före utgången av år 1990 upphör avtalet att gälla (enligt en klausul i ett avtal från år 1986). Något beslut om att uppföra parkeringshus har ännu inte fattats i *Lidköping*.

De flesta kommuner tycks förorda att parkeringsköpet avser samutnyttjade platser. Från flera håll påpekas dock problemet med att det vid statlig belåning av bostäder krävs att platserna är reserverade för att de skall kunna räknas in i låneunderlaget.

Från många håll påpekas svårigheterna med att få bilplatserna varaktigt anknutna till fastigheterna. Såvitt framgår förekommer det sällan att avtalen säkerställs genom intecknat servitut. Däremot är det mycket vanligt att det i avtalen intas föreskrifter om att fastighetsägarens rättigheter och skyldigheter enligt avtalet skall följa äganderätten till fastigheten och gälla både nuvarande och framtida ägare, samt att fastighetsägare är skyldig att vid överlåtelse ta in en bestämmelse om detta i överlåtelseavtalet. Ofta är dessa föreskrifter förenade med vite.

Flera avtal innehåller en bestämmelse om fastighetsägarens uppsägningsrätt. Förutsättningarna för uppsägningsrätten är i regel att fastighetsägaren kan fullgöra skyldigheten att ordna parkeringsplatser på annat sätt som byggnadsnämnden godkänner samt att fastighetsägaren kan sätta annan i sitt ställe som anläggningens huvudman kan godta. Uppsägningstiden har angetts till ett år.

Även kommunen har i ett par avtal fått rätt att häva avtalet. Förutsättningen är att parkeringsplatserna skall användas för annat ändamål och att fastighetsägaren anvisas annan plats.

De flesta avtalen är villkorade på så sätt att giltigheten är beroende av att byggnadslov meddelas och att byggnationen kommer till stånd.

I några fall har bestämmelser om parkeringsköp intagits i köpeavtal, exploateringsavtal eller avtal om stadsförnyelse.

Några kommuner har i enkätsvaren lämnat synpunkter på vad som bör beaktas vid eventuell lagstiftning i ämnet. Flera kommuner anser det vara viktigt att platserna kan samnyttjas och att de problem detta innebär vid statlig belåning belyses. *Trollhättans* kommun anser att klarare regler vid om- och tillbyggnad behövs. Från *Halmstad* föreslås att principer liknande va-lagens används. *Arvika* kommun anser att parkeringsköp normalt bör avse platser på definierad och avgränsad parkeringstomt. Däremot anförs från *Västerås* att det är av grundläggande betydelse att det inte sker någon knytning till fast plats och att utbyggnad kan ske successivt i takt med uppkommande behov inom hela området. I *Stockholm* är uppfattningen att parkeringsköp inte kan genomföras om inte anläggningen finns eller är projekterad.

Kalmar kommun anser att reglerna i PBL bör förtydligas för att klargöra byggnadsnämndens befogenheter att kräva parkeringslösningar utanför fastigheten. Slutligen anføres från *Hudiksvall* att kommunens erfarenheter av parkeringsköp där det ej preciserats hur och när köpet skall genomföras i praktiken, är att kommunen ackumulerar parkeringsfrågor som den inte finner lösningar på till för parterna rimliga kostnader.

7 Finansiering

7.1 Statliga bostadslån

Enligt direktiven bör utredaren överväga vilka konsekvenser utredningsförslaget bör få i fråga om de bestämmelser som rör statens stöd till bostadsbyggandet.

Plan- och bostadsverket har på utredningens begäran lämnat följande uppgifter om reglerna för statlig belåning av parkeringsplatser och parkeringsanläggningar.

Bestämmelserna före 1 juli 1988

Öppna bilplatser

Kostnader för tomten och för att ställa den i ordning för bebyggelse belånades genom det s. k. beloppet för tomt- och grundberedningskostnader. Detta belopp fastställdes av länsbostadsnämnden efter framställan från kommunen. Beloppet fastställdes för hela eller del av kommunen för olika hustyper, nämligen friliggande småhus, (grupp I), mer eller mindre sammanbyggda hus mindre än 2 våningar (klass 2A), 2 våningar men mindre än 3 (klass 2B), 3 våningar men mindre än 5 (klass 2C) och 5 våningar och mer (klass 2D). Beloppen skulle svara för normala kostnader i kommunens ytterområde (exploateringsområde) för mark, trafikanläggningar, vatten- och avloppsanläggningar, elledningar, parkanläggningar, grovplanering och grundberedning samt administration.

I kostnader för trafikanläggningar medräknades kostnader för öppna parkeringsplatser. Därmed erhöll kostnaden för dessa bilplatser räntebidrag genom att de ingick i det fastställda tomt- och grundberedningsbeloppet och som utgör en del av det s. k. låneunderlaget.

Parkeringsanläggningar

Med parkeringsanläggningar avses, förutom egentliga garage, parkeringsdäck och parkeringshus. Parkeringsanläggningar är belåningsbara lokaler – med de begränsningar som finns för övriga lokaler.

Kostnaderna för parkeringsanläggningar är alltså inte berättigade till räntebidrag. Schablonlåneunderlagen för parkeringsanläggningen beräknas enligt bostadsstyrelsens värderingsmetod. I saneringsområde utgår också saneringstillägg. Under vissa omständigheter fick i låneunderlaget för sådana parkeringsanläggningar som skall betjäna bostäder inom området, även ingå schablonbelopp för tomt- och grundberedningskostnader för aktuell klass (2B–D) samt i förekommande fall lägestillägg.

Låneunderlaget i låneärendet blir ofta högre än schablonlåneunderlaget med hänsyn till bestämmelserna om produktionskostnadsanpassad belåning.

Säkerhet för den del av anläggningen som belånas lämnas antingen i form av kommunal borgen eller panträtt i fastigheten.

Parkeringsköp

Frågan om statlig belåning av parkeringsköp är möjlig eller ej är inte helt klar. Bostadsstyrelsens ställningstagande i ett överklagandeärende för ett bostadsprojekt beläget i Linköpings innerstad kan dock belysa frågan.

I samband med renovering av en fastighet samt nybyggnad på en grannfastighet förelåg enligt kommunens krav ett parkeringsbehov om 39 bilplatser. Byggherren ansåg det inte ekonomiskt försvarbart att lösa parkeringen med dubbla källargarage. Att genom servitut tillförsäkra sig bilplatser på en annan fastighet på lagom gångavstånd gick inte. Då återstod endast att köpa in sig i ett intilliggande P-hus som skulle uppföras av det kommunala parkeringsbolaget och som också skulle förvalta P-huset. Byggherren skulle teckna aktier som motsvarade parkeringsbehovet.

Byggherren ville ha besked från länemyndigheten om statliga lån kunde erhållas för kostnader för aktieköpet.

Länsbostadsnämnden ansåg det inte möjligt att lämna statliga lån motsvarande kostnaden för aktieköpet. Bostadsstyrelsen fann emellertid att den föreslagna lösningen på frågan kunde berättiga till statlig belåning av bostadsbebyggelsen under följande förutsättningar.

"Endast sådana parkeringsplatser som skall betjäna bostadsbebyggelsen kan komma ifråga. Dessa platser skall enligt utfästelse av

bolaget, vara av fast slag och upplåtas under hela lånetiden utan inskränkning under någon del av dygnets timmar. I låneunderlaget för bostadsbebyggelsen får enligt länsbostadsnämndens bedömning inräknas det belopp för anordnande av biluppställningsplatser som skulle erhållits om parkeringshuset och bostäderna legat på en och samma fastighet, och beslut om statligt lån meddelats för projektet. Från säkerhetssynpunkt finner styrelsen det vara tillfyllest att parkeringsbolaget, senast i samband med ansökan om slutligt lånebeslut, skriftligen utfäster sig att med full dispositionsrätt under minst bostadslånets löptid tillhandahålla erforderligt antal bilplatser."

Som synes av ovanstående fall är finansieringen av parkeringsköp ganska komplicerad. Med hänsyn till att räntebidrag inte lämnas för parkeringsanläggningar så torde – med dagens lånemarknad – behovet av statliga lån inte vara så stort i dag för parkeringsanläggningar och parkeringsköp.

Bestämmelser från 1 juli 1988

Principerna för belåningen av parkeringsplatser och parkeringsanläggningar har inte förändrats. Det som hänt är att beloppet för tomt- och grundberedningskostnader har delats upp i tre delar, nämligen tomtkostnader, exploateringskostnader (inklusive finplanering och tomtutrustning) och VA-kostnader och att regeringen bestämt vissa maximibelopp för dessa tre delbelopp som högst får ingå i schablonlåneunderlaget.

Kostnader för öppna bilplatser hamnar i det nya systemet inom ramen för exploateringskostnaderna.

Parkeringskommittén framhöll i sitt betänkande (SOU 1968: 18, s. 240 f) att alla belåningsbara komplement till statligt belånade bostadslägenheter inte behandlas lika. Vissa komplement, bl. a. gemensamma anläggningar för tvätt, värme och varmvatten, räknas som utrymmen för bostadsändamål. Därmed följer också rätten till räntebidrag även avseende den del av lånen som hänför sig till dessa utrymmen. Kommitténs grundläggande inställning till parkeringsutrymme som ett nödvändigt komplement till bl. a. bostäderna skulle i och för sig kunna anses betinga en sådan ändring i bostadslånekungörelsen att de för belåningsbara fastigheter nödvändiga bilplatserna i lånehänseende överförs från kategorien lokaler till kategorien utrymmen för bostadsändamål. Därmed skulle också följa rätten till

räntebidrag. Emellertid påpekade parkeringskommittén att räntesubventionering av bostäderna har tillkommit av sociala skäl. Dyliga skäl kan inte åberopas för en särbehandling av lånemedel som hänför sig till parkeringsutrymme. Kommittén fann därför inte skäl föreslå att bilplatser i lånehänseende författningsmässigt skulle likställas med utrymmen för bostadsändamål. Kommittén betonade dock att den med sitt ställningstagande till nu behandlade spörsmål inte avvikit från betraktelsesättet att bilplatser är ett nödvändigt komplement till bostaden.

I sitt remissyttrande över parkeringskommitténs betänkande framhöll Sveriges Fastighetsägareförbund att kommitténs förslag om ett utökat parkeringsansvar för fastighetsägare borde medföra bättre möjligheter för statlig belåning av bilplatser till såväl bebyggda fastigheter som vid nybebyggelse. För detta torde enligt förbundet erfordras en översyn av bostadslånebestämmelserna.

HSB:s Riksförbund har tillställt utredningen vissa uppgifter om statliga lån och räntebidrag för garageplatser.

Enligt dessa uppgifter kan kostnaderna för att anordna garage på centralt belägna tomter beräknas till i genomsnitt ca 80 000 kr per plats.

Dessa garageplatser kan inte hyras ut till ett pris som täcker årskostnaden. Denna uppgår till 10 000–12 000 kr per plats, medan hyresvärdet stannar vid 4 000–5 000 kr. Den återstående kostnaden belastar hyror eller avgifter för bostäder och lokaler. Inom fastigheter med bostadsrätt löses problemet i bland så att merkostnaderna för garageplatserna täcks genom höjda grundavgifter. Därmed görs i praktiken garageplatserna till bostadskomplement.

HSB noterar att garageplats tidigare behandlades som ett räntebidragsberättigat bostadskomplement vid småhusbebyggelse. Efter kritik mot den olikformiga behandlingen av småhus gentemot flerbostadshus upphörde man att betrakta garage som komplement till bostadsbebyggelse.

För närvarande utgår räntebidrag för parkeringsplatser på mark, i den mån som motsvarande kostnader finns med i det godkända beloppet, även om fastighetägaren i stället bygger garage. Denna subvention räcker dock inte långt.

Räntebidrag för garageplatser skulle enligt HSB sänka årskostnaden till en nivå som täcks av platsernas hyresvärde. Även en lägre subventionsgrad, på t. ex. 50 %, skulle kunna räcka för att möjliggöra fler garageplatser i centralt belägna fastigheter.

Utredningen vill för egen del anföra följande.

Parkeringskommitténs synpunkter är något motsägelsefulla. Vad som kan konstateras är i nuläget att räntebidrag utgår till öppna parkeringsplatser men inte till parkeringsanläggningar i form av garage, parkeringsdäck och parkeringshus. Detta förefaller inkonsekvent. Skäl talar för att också parkeringsanläggningar i övrigt skall kunna komma i åtnjutande av räntebidrag. Som skäl härför kan bl. a. åberopas att PBL väsentligt utvidgat fastighetsägarens skyldighet att anordna lämpligt utrymme för parkering. Med hänsyn till dagens biltäthet är det rimligt att betrakta parkeringsplatser som ett nödvändigt komplement till bostaden. En särskild fråga är om detta innebär att platserna skall vara reserverade för berörda bostäder eller om det räcker med att erforderliga platser finns tillgängliga för ändamålet inom ett visst avgränsat område (jfr det av plan- och bostadsverket redovisade Linköpingsfallet). De miljöhänsyn som måste tas vid en stadsförnyelse talar för ett utökat behov av att anordna erforderliga parkeringsplatser utanför den aktuella fastigheten genom parkeringsköp.

Förbättrade möjligheter till statliga lån främjar otvivelaktigt en lösning av parkeringsfrågorna. Detta gäller inte minst användningen av systemet med parkeringsköp. Med utgångspunkt från att bidrag (lån) till parkeringsanläggning utanför aktuell fastighet anses som en bygginvestering bör räntebidrag tillgodoräknas den utbetalande fastighetsägaren.

Man bör i lånehänseende kunna godta att parkeringsplatserna är samutnyttjade.

Dessa finansieringsfrågor berör ju dock inte enbart parkeringsköpen utan parkeringskravens kostnadssida generellt. Med hänsyn härtill och till att utredningen inte ansett sig kunna väga in de statsfinansiella skäl som kan inverka på dessa frågor har utredningen stannat för att inte framlägga några förslag om ändrade regler för den statliga belåningen.

7.2 Skattefrågor

Vid finansieringen av parkeringsköp är skattefrågorna givetvis av stor betydelse. Utredningen har därför funnit det påkallat att något beröra också dessa frågor även om de inte omnämns i direktiven.

I huvudsak blir skattefrågorna aktuella då vederbörande fastighetsägare lämnar ett kapitaltillskott till parkeringsanläggningen genom bidrag. Beloppet bestäms därvid vanligen med utgångspunkt från det antal bilplatser som krävs och ett a-pris per bilplats. Det är denna metod som har brukat benämnas friköp.

Frågan om den skattemässiga bedömningen av friköpsmedel har år 1968 behandlats av riksskattenämnden i ett förhandsbesked som sedermera prövats av regeringsrätten.

Fallet avsåg ett aktiebolag som ägde två fastigheter. I den ena drev bolaget varuhusrörelse under det att den andra fastigheten delvis användes av bolaget för lagerändamål och i övrigt var uthyrd. Bolaget avsåg att företa vissa ombyggnadsarbeten inom fastigheterna. Som villkor för beviljande av byggnadslov för dessa arbeten uppställde byggnadsnämnden krav på att bolaget skulle fullgöra fastighetsägare åvilande skyldighet att anordna det antal biluppställningsplatser som ansågs belöpa på de båda fastigheterna (53 § 3 mom. byggnadsstadgan). Sedan det visat sig praktiskt ogenomförbart att anordna parkeringsplatser på bolagets tomtmark hade byggnadsnämnden erbjudit bolaget att friköpa sig. Genom erläggande av friköpsbeloppet skulle bolaget för framtiden vara befriat från skyldigheten att anordna parkeringsplatser inom fastigheterna eller på annat sätt medverka till anordnande av sådana platser på annat håll.

Riksskattenämnden fann att friköpet utgjorde en förutsättning för att bolaget skulle kunna verkställa om- och tillbyggnaden av fastigheterna och att friköpsmedlen därför borde anses som en del av kostnaderna härför. Avdrag skulle därför få åtnjutas för erlagda friköpsmedel endast i form av årliga värdeminskningsskattavdrag på byggnaderna och endast i den mån avskrivningsunderlaget för byggnaderna ökade till följd av att friköpsmedel erlagts. I besvär hos regeringsrätten yrkade bolaget att hela det belopp bolaget hade att erlagga enligt friköpsavtalet skulle vara vid inkomsttaxering på en gång avdragsgill

kostnad. Regeringsrätten lämnade besvären utan bifall (RÅ 1968 not Fi 1662, Meddelanden från riksskattenämnden 1969:3:3).

Av rättsfallsreferatet framgår att kommunen tidigare från riksskattenämnden fått förhandsbesked om att av fastighetsägare inbetalda friköpsmedel för att slippa anordnandet av parkeringsplatser enligt 53 § 3 mom. byggnadsstadgan i princip var att räkna som skattepliktig inkomst för mottagaren som var ett av kommunen bildat parkeringsbolag.

Av ett förhandsbesked 1979-06-01 (Dnr H 267/78-201) av riksskatteverkets nämnd för rättsärenden på ansökan av ett kommunalt parkeringsbolag framgår att nämnden funnit att bidraget utgör för bolaget skattepliktig intäkt av rörelse om fastighetsägare betalar in s. k. friköpsmedel till kommunen som i sin tur lämnar parkeringsbolaget bidrag för att på ett mera allmänt sätt stödja bolagets verksamhet. Om kommunen däremot lämnar bolaget bidrag för uppförande eller anskaffande av viss parkeringsanläggning föranleder bidraget inte i och för sig beskattning hos bolaget såsom för inkomst men däremot att i anskaffningskostnaden för parkeringsanläggningen inte skall inräknas den del därav som svarar mot det från kommunen erhållna bidraget. För det fall slutligen att fastighetsägaren betalar in friköpsmedlen direkt till parkeringsbolaget utgör medlen skattepliktig intäkt i bolagets rörelse.

Lämnade förhandsbesked utvisar således att kommunala parkeringsbolag ansetts skattskyldiga såsom för intäkt för till dem direkt inbetalade fastighetsägarbidrag avseende parkeringsplatser. För att undvika detta kan fastighetsägaren sluta avtalet med kommunen och inbetala pengarna till denna. När sedan parkeringsanläggningen skall uppföras överför kommunen beloppet till parkeringsbolaget. Beskattning av beloppet kan därvid undvikas om bidraget minskar anläggningens kostnaderna. Också när ägare eller innehavare av privat parkeringsanläggning står som mottagare av bidraget synes skattskyldighet inträda.

Denna skattskyldighet för bidragsmottagaren synes inte stämma väl överens med de anvisningar i punkt 2 till 19 § kommunalskattelagen som avser näringsbidrag, vilken lagstiftning tillkom 1984, och med de principer som där redovisas rörande bidragsmottagarens skattskyldighet.

Med näringsbidrag avses bl. a. statligt och kommunalt stöd som på vissa villkor tillfaller en näringsidkare för näringsverksamheten. Enligt anvisningarna utgör bidraget skattepliktig intäkt om det används för sådan utgift i verksamheten som är på en gång avdragsgill vid taxeringen. Har däremot bidraget använts för att anskaffa en tillgång för vilken anskaffningsvärdet får dras av genom årliga värdeminskningsskattavdrag skall vid beräkning av värdeminskningsskattavdrag såsom anskaffningsvärde anses endast så stor del av utgiften som inte har täckts av bidraget. Bidragsbeloppet minskar således avskrivningsunderlaget och medför därför ingen direkt beskattning hos mottagaren.

Inom finansdepartementet har i juli 1974 upprättats en promemoria Beskattning av samfälligheter m. m. (Ds Fi 1974: 10). Promemorian behandlar bl. a. den skattemässiga bedömningen av anslutningsavgifter och anläggningsbidrag.

I promemorian erinras om att avskrivning av kostnader även enligt dåvarande regler medgavs för vissa tillgångar vars varaktighet inte går att bedöma. Vidare pekas på den föreslagna rätten till avdrag för viss del av anläggningskostnadsbidrag till gemensamhetsanläggning. Som ett fullföljande av detta förslag kan rätt till avdrag för anslutningsavgifter ses. Ett ytterligare motiv för sådan avdragsrätt är det förhållandet att företagare i flera fall kan med avdragsrätt för kostnader i egen regi vidta åtgärder för att erhålla samma resultat som anslutningen åsyftar.

Med hänsyn till att anslutningsavgiften normalt representerar en rätt av bestående värde för anknuten fastighet bör enligt promemorian avdragsrätten inte omfatta hela avgiften. I likhet med vad som föreslagits beträffande avdragsrätt för bidrag till gemensamhetsanläggning bör avdrag för anslutningsavgift endast få ske då ansluten fastighet beskattas enligt konventionell metod. Avdrag bör då medges enligt plan med 75 % av avgiften och under 20 år. Anläggningsbidrag kan i stort sett anses tjäna samma syfte som anslutningsavgiften. Visserligen medför anläggningsbidraget inte någon rätt för all framtid och skulle därigenom kunna ses som sådan kostnad som i sin helhet är avdragsgill enligt plan. Flera skäl talar dock för en likabehandling av anläggningsbidrag och anslutningsavgift.

Det förekommer, framhålls det i promemorian, att fastighetsägare mot erläggande av visst kontantbelopp friköper sig från att fullgöra viss skyldighet t. ex. att anordna biluppställningsplatser.

Enligt promemorian talar samma skäl som motiverar att anslutningsavgift eller anläggningsbidrag bör få dras av enligt plan för att s. k. friköpsmedel i skattehänseende bör behandlas på samma sätt. Med hänsyn till allmänna regler och den rätt till avdrag för anslutningsavgifter och anläggningsbidrag som förordats i promemorian torde någon lagstiftningsåtgärd i fråga om friköpsmedel inte behövas. Dessa uttalanden i promemorian har återgivits i propositionen 1975: 48 med förslag till ändrade regler för beskattning av samfälligheter m. m. (s. 92). Enligt departementschefens mening (s. 149) bör anslutningsavgifter och anläggningsbidrag få avskrivas efter samma metod som gäller för s. k. byggnadsinventarier i inkomstlagen jordbruksfastighet och rörelse samt med 5 % per år beträffande konventionellt beskattad annan fastighet.

Det kan nämnas att Göteborgs stad i sitt remissyttrande 1968 över parkeringskommitténs betänkande (SOU 1968: 18) påpekade att det var oklart hur friköpsmedlen skulle behandlas i skattehänseende. Riksskattenämnden hade på förfrågan besvarat frågan så att mottagaren (i förekommande fall kommunen) i princip blir skatskyldig. Vad som däremot var oklart var vilka avdragsregler som skulle gälla för fastighetsägarnas del. Staden framhöll att en eventuell bestämmelse eller praxis innebärande att friköpsmedlen skulle få irräknas i produktionskostnaden och få avdragas i skattehänseende enligt samma regler som byggnadskostnaderna i övrigt inte skulle stimulera till användningen av friköpsinstrumentet. Med hänsyn till det angelägna önskemålet att friköpsförfarandet gjordes attraktivt för fastighetsägarna ansåg staden det skäligt att liberala avdragsregler bestämdes för friköpsmedlen. Bestämmelser i denna riktning borde skyndsamt utfärdas. Också några andra remissinstanser påpekade att skattefrågorna i samband med parkeringsköp borde utredas.

Av de synpunkter på skattefrågorna som meddelats utredningen (av Göteborg, Malmö, Jönköping, Karlstad och Lund) frångår att man regelmässigt låter kommunen stå som mottagare av parkeringsköpsmedlen som sedan tillförs parkeringsbolaget vid byggandet av parkeringsanläggningen. I vissa fall sker detta genom aktieägartillskott.

Lunds Kommuns Parkerings AB efterlyser här ett enklare sätt då nyemission är en omständlig åtgärd. Göteborg och Malmö har särskilt angett att friköpsmedlen inte ingår i parkeringsbolagets avskrivningsunderlag. Sundsvalls Kommuns Parkerings AB framhåller att det vore önskvärt om fastighetsägaren kunde sluta avtal med parkeringsbolaget direkt och utan menliga skatteeffekter också betala in pengarna till bolaget i anslutning till igångsättningen av det aktuella byggnadsprojektet. Det borde vara möjligt för fastighetsägaren att ta upp kostnaden för parkeringsköp i sin bokföring som en byggnadsinvestering med viss bestämd avskrivningstid. Parkeringsbolaget å sin sida tar emot beloppet som i avtalet anges vara avsett för visst projekt, fonderar medlen och reducerar avskrivningsunderlaget för anläggningen med motsvarande belopp.

Med hänsyn till skatteproblemen i samband med direkta kontanta bidrag från fastighetsägarna gavs i 1970 års normalförslag (se kapitel 5.5) fastighetsägarnas ekonomiska insatser formen av lån till anläggningskostnad och bidrag till driftskostnad. Lånet bokförs som förmögenhetstillgång hos fastighetsägaren och nedskrivs under en period som förslagsvis sammanfaller med upplåtelseiden. Detta alternativ ansågs fördelaktigare för fastighetsägaren ur skattesynpunkt än ett alternativ med direkt anläggningsbidrag då avskrivningstiden blev väsentligt kortare än vad som annars skulle vara fallet. Också för mottagaren av den ekonomiska insatsen ansågs det ur skattesynpunkt något fördelaktigare med lån än med bidrag då endast de sistnämnda kunde bli skattepliktiga.

Konstruktionen med lån - liksom normalförslaget i övrigt - synes endast i begränsad omfattning ha kommit till användning. Lånekonstruktionen har föranlett en del skattemässiga problem, bl. a. när det gäller avskrivningarna. SkattekONSEKVENSENA av lånekonstruktionen synes även i övrigt vara oklara. Såvitt är känt finns inte några klarläggande prejudikat på hur skattemyndigheterna ser på dessa frågor.

Utredningen gör följande bedömning.

När det gäller fastighetsägarbidrag bör utbetalningen kunna betraktas som en byggnadsinvestering (anläggningsbidrag) som avskrivs i sedvanlig ordning. Utbetalningen betraktas då inte som en direkt avdragsgill utgift för utbetalaren. Så blev också bedömningen i det

tidigare återgivna rättsfallet från 1968. Detta bör å andra sidan leda till att betalningsmottagaren inte blir skyldig redovisa beloppet såsom inkomst utan får sitt avskrivningsunderlag minskat med det avskrivningsbelopp som utnyttjats av fastighetsägaren.

I båda fallen synes man kunna utgå från de avskrivningsregler som tillämpas för utbetalaren respektive mottagaren såsom ägare av berörd fastighet. För det fall att den utbetalande fastighetsägaren genom bidraget skaffat sig tillgång till parkeringsplatser utanför den egna fastigheten under viss i avtalet angiven tid bör avskrivning kunna ske med utgångspunkt från denna tid.

Givetvis får det anses leda till en onödig byråkrati om bidragsbeloppet av skatteskal måste gå via kommunen. Den utbetalande fastighetsägaren bör inte av sådana skäl avhållas från att träffa den ekonomiska uppgörelsen direkt med ägaren eller innehavaren av parkeringsanläggningen. Såsom systemet med parkeringsköp är utformat kan det heller aldrig bli fråga om ett allmänt penningtillskott. Bidraget avser att tillgodose en viss fastighets parkeringsbehov genom att utrymme bereds i en närmare angiven i närheten befintlig eller planerad parkeringsanläggning.

De grundregler i 3 kap. 15 och 16 §§ PBL som - i motsats till vad tidigare gällt - innebär en alternativ skyldighet för fastighetsägare att ordna utrymme för parkering m m på den egna tomten eller i närheten av denna kan komma att väsentligt öka användningsområdet för parkeringsköp. Det är därför angeläget att skattefrågorna i samband därmed klarläggs.

8 Överväganden och förslag

8.1 Regelsystemet i plan- och bygglagen

I det föregående har konstaterats att bestämmelserna i 3 kap. 15 och 16 §§ PBL – både när det gäller tomter som bebyggs och bebyggda tomter – till skillnad mot vad som tidigare gällt innebär att kravet på parkeringsutrymme kan hävdas även om det inte kan tillgodoses på den egna fastigheten. Kravet kan således hävdas med samma styrka oberoende av om det är möjligt att ordna parkering på tomten eller inte. Såsom redan parkeringskommittén framhöll innebär sådana grundbestämmelser inte en utväg för fastighetsägaren att köpa sig fri från eller avlösa sina författningsenliga åligganden att ordna parkeringsutrymme utan ett alternativt sätt att fullgöra dessa åligganden. Även tidigare har parkeringskravet kunnat aktualiseras såväl vid nybebyggelse som för befintliga byggnader. Då gällde dock huvudregeln att fastighetsägaren var befriad från kravet om det inte gick att ordna bilplatser på den egna tomten. Genom reglerna i PBL om en alternativ skyldighet att ordna erforderligt utrymme i närheten kommer parkeringsköp att kunna aktualiseras i betydligt större omfattning än som förut varit fallet.

Även ekonomiskt kan det för fastighetsägaren vara fördelaktigt att använda sig av parkeringsköp. Det har nämligen visat sig att det ofta är avsevärt billigare att anordna bilplatser genom parkeringsköp än att inrymma dem på den egna fastigheten. I det koncept till informationsskrift från plan- och bostadsverket som utredningen har tagit del av, har gjorts vissa beräkningar av kostnaderna för bilplatser i relation till bygg- och årskostnader för hela byggnaden eller fastigheten. Kvoten mellan årskostnaden för bilplatser och årskostnaden för hela fastigheten uppges i normala fall kunna beräknas till för markparkering 2–3 %, för parkeringsköp 10–15 % och för källargarage 25–30 %.

PBL tillhandahåller ett väl utbyggt regelsystem för byggnadsnämndens bedömning av frågorna om en fastighets parkeringsbehov.

Den närmare utformningen av parkeringsplaneringen kan ske genom detaljplan och dess genomförandebeskrivning och genom fastighetsplan. Av 5 kap. 7 § första stycket 8 framgår att i detaljplanen får meddelas bestämmelser om placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering. I fastighetsplan kan meddelas bestämmelser om bl. a. servitut och gemensamhetsläggningar. I den mån det behövs med hänsyn till syftet med fastighetsplanen skall i planen anges vilka servitut och liknande särskilda rättigheter som skall bildas, ändras eller upphävas (6 kap. 3 och 6 §§ PBL). Om utrymme för parkering m. m. anges som servitut i fastighetsplan kan en överenskommelse om ändring eller upphävande inte ske annat än om hinder inte föreligger vid den planprövning som fastighetsbildningsmyndigheten har att göra. Enligt 3 kap. 2 § FBL får nämligen inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Endast mindre avvikelser får göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Förrättnings-servitut och i vissa fall avtals-servitut kan på detta sätt säkerställas.

Av bestämmelserna om förutsättningar för bygglov i 8 kap. 11 och 12 §§ PBL framgår att ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan ävensom områden som inte omfattas av detaljplan skall bifallas om åtgärden kan antas uppfylla kraven i 3 kap. Till skillnad mot vad tidigare ansetts gälla kan alltså bygglov vägras i de fall då byggnadsnämnden finner att kraven på parkeringsutrymme i 3 kap. 15 § första stycket 6 och 16 § andra stycket inte uppfylls.

Genom bestämmelserna i 10 kap. PBL om påföljder och ingripanden vid överträdelse m. m. har byggnadsnämnden möjlighet att hävda parkeringskravet både när detta avser utrymme på aktuell fastighet eller på en fastighet i dess närhet.

PBL erbjuder således i och för sig redan nu ett relativt omfattande regelkomplex för att lösa frågorna om ordnande av parkeringsutrymme utanför den egna fastigheten.

Med utgångspunkt från dessa bestämmelser kan kommunen besluta om riktlinjer för tomtparkeringen och parkeringsköpen. I förekommande fall ges dessa riktlinjer rättsverkan genom att intas som bestämmelser i detalj- och fastighetsplaner. Riktlinjerna kan komplet-

teras med kommunala principbeslut om exempelvis de belopp per bilplats som får begäras vid förhandlingar om parkeringsköp.

8.2 Lagreglering av parkeringsköp

Vi föreslår att systemet med parkeringsköp får ett uttryckligt lagstöd genom en tilläggsbestämmelse i PBL.

I bestämmelsen fastslås att skyldigheten att anordna fordonsutrymme kan fullgöras genom parkeringsköp. Bestämmelsen innehåller en definition av begreppet parkeringsköp och föreskrift om att rätten att utnyttja fordonsutrymmet skall vara knuten till fastigheten på betryggande sätt. Parkeringsköp får ej avse utrymme på allmän plats. Anordnande av fordonsutrymme vid upplåtelse med tomträtt eller vid förrättning enligt anläggningslagen omfattas inte av bestämmelsen.

Såsom framgår av kapitel 3 intog parkeringskommittén den ståndpunkten att den föreslagna parkeringslagen skulle innehålla vissa grundbestämmelser om utrymme för fordonsuppställning till fastighet, men däremot inga särskilda bestämmelser om det s. k. friköpet. Kommittén avvisade emellertid inte friköpsmetoden, utan ansåg att denna borde betraktas som ett av flera likvärdiga sätt för fastighetsägaren att utanför fastigheten uppfylla sina skyldigheter beträffande bilplatser. På grund av de skiftande förhållandena kommunerna emellan, avstod kommittén från att utarbeta förslag till normalavtal om friköp.

De förslag till lagreglering av anordnande av parkeringsutrymme – vare sig detta är förlagt inom eller utom fastigheten – som parkeringskommittén framlade har fullföljts och kompletterats genom tillkomsten av lagregler i PBL. Dessa grundbestämmelser är i och för sig fullt klara till sin innebörd.

Tveksamhet rörande lagligheten av parkeringsköp har emellertid uppkommit genom de uttalanden som gjordes i anslutning till lagrådsremissen, där lagrådets ifrågasättande av de lagliga möjligheterna

att kräva parkeringsköp medförde att departementschefen inte längre vidhöll sin rekommendation av detta förfarande.

Lagrådet framhöll att den föreslagna lagtexten inte kunde anses undanröja den osäkerhet som rådde om i vilken utsträckning det var lagligen möjligt att av en byggande kräva åtaganden av det slag som parkeringsköp innebar. Också frågan om förutsättningarna och formerna för ett åtagande var oviss.

Därvid framhölls särskilt tveksamheten i fråga om att framtvinga skyldighet att fortlöpande bidra till driften av en parkeringsanläggning samt om framtida ägares bundenhet av den byggandes åtaganden. Dessa synpunkter utvecklades dock inte närmare och inte heller kompletterade departementschefen sina uttalanden med de förtydliganden som lagrådet efterlyst.

När lagrådet framhållit att det råder osäkerhet om i vilken utsträckning det är lagligen möjligt att av den byggande kräva åtaganden av det slag som avses med parkeringsköp synes man ifrågasätta möjligheten att omvandla en offentligrättslig förpliktelse till civilrättslig. Såsom grundbestämmelsen i 3 kap. 15 § första stycket 6 PBL har utformats innebär den emellertid att det från byggnadsnämndens sida kan ställas krav på att fastighetsägaren i skälig utsträckning skall ordna parkeringsutrymme utanför den egna fastigheten. Parkeringsköp är en av de möjligheter fastighetsägaren kan ha att ordna sådant utrymme utanför tomten.

Enligt utredningens uppfattning är det fullt klart att reglerna i PBL innebär att avtal om parkeringsköp kan ingås. Gällande regler kan emellertid behöva kompletteras med vissa förtydligande bestämmelser, avsedda att undanröja den osäkerhet som kan ha uppkommit genom diskussionerna i samband med tillkomsten av PBL.

Hur långt denna kompletterande reglering skall sträcka sig kan diskuteras. Enligt utredningen bör man undvika att genom detaljregler låsa förfarandet och därigenom tillskapa en sådan rättslig utformning av parkeringsköp att redan etablerade civilrättsliga möjligheter försvåras eller utesluts.

Att ta in bestämmelser om parkeringsköp i en särskild lag är motiverat endast om man avser att ge systemet en bestämd, närmare definierad status genom att utforma det till ett särskilt rättsinstitut. En sådan lösning är dock förenad med åtskilliga nackdelar. Såsom fram-

hållits från kommunalt håll (se kapitel 6) ter det sig inte särskilt framkomligt eller funktionellt att i lag mera ingående reglera förfarandet, med tanke på lagbestämmelsernas inneboende stelbenthet och behovet av ett flexibelt system.

Om man tillskapar ett särskilt rättsinstitut för parkeringsköp skulle detta också kunna innebära att lagligheten av redan träffade avtal ifrågasätts och detta även om man skulle försöka utforma särskilda övergångsbestämmelser i syfte att undvika detta. En speciell svårighet med sådana bestämmelser är att avtalen kan befinnas ogiltiga av annan anledning än att de inte fyller i lag uppställda formkrav på parkeringsköp. Sådana tidigare träffade avtal bör enligt utredningen bedömas med utgångspunkt från de rättsregler som gällde och de förutsättningar i övrigt som fanns när avtalen tillkom.

En reglering av systemet med parkeringsköp bör därför enligt utredningens uppfattning lämpligen kunna ske genom vissa tilläggsbestämmelser i 3 kap. PBL. Dessa bestämmelser bör kunna göras relativt kortfattade och fastslå, att skyldigheten att anordna fordonsutrymme kan fullgöras genom parkeringsköp. Vidare bör lämnas en definition på vad som avses med detta begrepp samt föreskrivas att parkeringsköp inte får avse fordonsutrymme på allmän plats och att rätten att utnyttja fordonsutrymme utanför den fastighet som behöver sådant utrymme skall vara knuten till fastigheten på betryggande sätt.

Genom den av utredningen valda lösningen står det parterna fritt att - liksom hittills - använda olika tillgängliga civilrättsliga metoder att avtala om parkeringsköp.

Ett avtal om parkeringsköp skall innebära att fastighetsägaren får tillgång till erforderligt fordonsutrymme utanför den egna fastigheten. Ersättning för platserna kan utgå såsom hyra, arrende, lån som nedskrivs eller bidrag till kostnaderna. Avtalet kan även innebära att fastighetsägaren förvärvar aktier i ett parkeringsbolag eller andelar i en ekonomisk förening som äger eller förvaltar parkeringsanläggning, så att fastigheten därigenom får tillgång till erforderligt parkeringsutrymme.

En fastighets behov av bilplatser kan också tillgodoses genom att en gemensamhetsanläggning inrättas med stöd av bestämmelserna i anläggningslagen. Kommun har rätt att påkalla förrättning enligt denna lag liksom fastighetsägare och hyresgästorganisation (18 § AL).

Innehas fastighet med tomträtt kan bestämmelser om parkeringsanläggning intas i tomträttsavtalet. Dessa båda möjligheter att lösa frågan om parkeringsutrymme utanför aktuell fastighet har väl definierade rättsverkningar och erbjuder bl. a. ett fullgott sakrättsligt skydd. Någon särskild reglering i detta sammanhang erfordras uppenbarligen inte. Anordnande av fordonsutrymme vid upplåtelse med tomträtt eller vid förrättning enligt anläggningslagen bör därför inte omfattas av reglerna om parkeringsköp.

Då fråga inte är om gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen eller bestämmelser i tomträttsavtal är det angeläget att sakrättsligt skydd tillskapas för att säkerställa varaktig anknytning till aktuell fastighet.

Parkeringskommitténs förslag till parkeringslag innehöll en föreskrift om att, då utrymme för fordonsuppställning var förlagt utom fastigheten, rätten att utnyttja det skulle vara knuten till fastigheten på betryggande sätt. Hur långtgående krav som borde ställas fick överlämnas åt byggnadsnämnden att bedöma från fall till fall. Som exempel på åtgärder som borde kunna godtas angav parkeringskommittén – förutom reglering i tomträttsavtal – servitut och särskilda åtaganden i händelse av överlåtelse av aktuell fastighet, förbundna med ställande av pant eller borgen eller med vitesbestämmelser. Såsom framgår av vad tidigare (kapitel 5.5) redovisats förutsattes sådana åtaganden i det av kommunförbundet m. fl. upprättade normalförslaget till avtal om parkeringsköp (6 och 7 §§).

Utredningen finner inte anledning att föreslå någon särskild lagreglering avsedd att närmare fastslå det sakrättsliga skyddet, utöver en allmän föreskrift om att rätten att utnyttja fordonsutrymme utanför fastigheten skall vara knuten till fastigheten på betryggande sätt. Det får ankomma på byggnadsnämnden att i varje särskilt fall bedöma dessa frågor. De exempel på godtagbara åtgärder som lämnades av parkeringskommittén (se kapitel 3.5) finner utredningen fortfarande vara tillämpliga.

I vissa fall är det någon annan än ägaren av en fastighet som har den faktiska bestämmanderätten över fastighetens nyttjande. De regler i 3 kap. PBL som rör fastighetsägaren kan i sådana fall i stället komma att gälla nyttjanderättshavaren. Vad det här blir fråga om är en dispositionsrätt som närmar sig äganderätten, t. ex. viss långvarig

arrenderätt, i första hand anläggningsarrende enligt 11 kap. JB. I dessa fall bör avtal om parkeringsköp kunna ingås av nyttjanderätts-havaren.

De av utredningen föreslagna tilläggsbestämmelserna blir tillämpliga på avtal som ingås efter det att dessa bestämmelser trätt i kraft. Giltigheten av tidigare ingångna avtal om parkeringsköp påverkas alltså inte av utredningens förslag.

8.3 Parkeringsbehov – parkeringsplatser

Vi anser att parkeringsplatserna normalt skall finnas tillgängliga när parkeringsbehovet uppstår. Under en övergångstid bör dock provisoriska platser kunna godtas.

För att ett parkeringsköp skall kunna nå sitt syfte bör som huvudprincip gälla att det föreliggande parkeringsbehovet skall tillgodoses när det uppkommer. Detta är en självklar förutsättning för att fastigheten skall kunna fungera såsom avsetts. Normalt bör det alltså inte godtas att tidpunkten för parkeringsanläggningens färdigställande skjuts framåt i tiden.

Parkeringskommittén framhöll (SOU 1968: 18 s. 199) att avtalet bör ange en tidpunkt när bilplatserna skall upplåtas samt bestämmelser om vad som skall iaktas för den händelse att platserna ej kan upplåtas inom överenskommen tid. När det gäller avtal om platser som skall tillgodose vid avtalstillfället föreliggande eller kort därefter uppkommande behov ansåg parkeringskommittén att det med hänsyn även till det allmänna intresset av att parkeringen ordnas i tid inte bör godtas längre frist än några år utan särskilda skäl. Vid parkeringsköp rörande platser som berörs först av framtida utbyggnadsskyldighet bör enligt parkeringskommittén tidpunkten för upplåtandet av dessa bestämmas i så nära anslutning som möjligt till den tidpunkt när skylldigheten beräknas behöva fullgöras. I kommentaren till 1970 års normalförslag framhålls att man i ett inledningsskede bör kunna påräkna att provisoriska parkeringsplatser ställs till fastighetens förfogande. Vid en provisorisk lösning bör man kunna godta en lägre

standard och sämre kommunikationer än vad som gäller för den slutgiltiga parkeringsanläggningen.

Utredningen delar dessa synpunkter.

Ett ytterligare skäl för att parkeringsplatser skall kunna anvisas när parkeringsbehovet uppstår är den av utredningen föreslagna föreskriften om att rätten att utnyttja fordonsutrymme som är förlagt utanför fastigheten skall vara knuten till fastigheten på betryggande sätt. En sådan föreskrift förutsätter att erforderligt utrymme också på ett påtagligt sätt står till fastighetens förfogande.

Utredningen anser vidare att ersättning normalt skall utges först när de provisoriska eller permanenta parkeringsplatserna verkligen anordnats. Detta hindrar givetvis inte att man dessförinnan utkräver garantiförbindelser avsedda att säkerställa framtida betalningsförpliktelser.

8.4 Förhandsbesked

Vi föreslår att det införs möjlighet att lämna förhandsbesked även huruvida en åtgärd uppfyller krav i 3 kap. PBL.

Ofta kan fastighetsägaren få full klarhet om parkeringskraven först i det stadium då hans ansökan om bygglov prövas. Därmed kan uppkomma risker för en beroendeställning. Detta borde kunna undvikas genom att möjligheter bereds till en för kommunen/byggnadsnämnden bindande prövning av parkeringsfrågan redan i ett något tidigare skede.

Enligt 8 kap. 34 § PBL skall byggnadsnämnden på ansökan ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Meddelas det sökta tillståndet får bestämmas de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet.

Förhandsbeskedet är ett särskilt, från bygglovsansökningen fristående ärende. Beskedet utgör ett bindande beslut om att den sökta åtgärden kan tillåtas på avsedd plats. Det blir alltså i första hand en lokaliseringsprövning avsedd att ge sökanden en viss projekterings-

trygghet. (Jfr även JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 384 ff, vilket ärende dock avsåg ett "förhandsbesked" som byggnadsnämnden meddelat före ikraftträdandet av PBL).

I princip är det fråga om en prövning i två steg varvid tillåtligheten på den valda platsen – planmässigheten – provas i det första skedet med ledning av bestämmelserna i 2 kap. medan utformningen och utförandet provas först när projekteringen har framskridit ytterligare och då med stöd av bestämmelserna i 3 kap. och tillämpningsföreskrifterna till dessa.

Förhandsbesked kan lämnas både inom och utom detaljplan. Någon begränsning av de situationer där sådant besked får användas är inte föreskriven.

Även om det som i första hand bör provas i ett förhandsbesked är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på platsen kan andra aspekter behöva tas med i bedömningen. Som exempel har nämnts (prop. 1985/86: 1 s. 285) frågan om den tilltänkta platsen är lämplig med hänsyn till de krav i 3 kap. som rör anpassningen till omgivningen. Kulturhistoriska och miljömässiga aspekter kan medföra att t. ex. en byggnad över huvud taget inte är lämplig på platsen eller att den för att kunna tillåtas måste placeras på en viss plats på tomten. Även frågor av detta slag måste alltså enligt motiven övervägas när byggnadsnämnden prövar om förhandsbesked kan lämnas. Om den sökta åtgärden förutsätter att särskilda krav uppfylls, t. ex. beträffande byggnadens placering och utformning, måste detta framgå av förhandsbeskedet.

Med hänsyn till dessa uttalanden i motiven borde – trots den principiella uppdelningen i två steg, varvid förhandsbeskedet avser det första – också andra egenskapskrav i 3 kap. än de i motiven uttryckligen angivna, exempelvis kraven på parkeringsutrymme inom eller utom fastigheten, kunna provas i ett ärende om förhandsbesked. Fråga blir då om detta kan ske utan en samtidig lokaliseringsprövning. Denna senare prövning kan givetvis förefalla tämligen onödig om den aktuella fastigheten ligger inom en detaljplan med genomförandetid som ger god vägledning för utformandet av ett byggprojekt. Detaljplanen utgör ju i sig en form av förhandsbesked.

Emellertid borde det inte vara något hinder för att få just frågan om parkeringskravet prövad genom en ansökan om förhandsbesked.

På sätt och vis blir det någon form av en prövning även i övrigt av ett byggnadsprojekt då fastighetsägaren för att få byggnadsnämndens närmare bedömning av frågan om parkeringsutrymme åtminstone i stora drag måste redovisa tilltänkta åtgärder med uppgifter om bruttoarea uppdelad på det avsedda användningssättet (bostäder, kontor, butiker etc.).

Då de nuvarande bestämmelserna om förhandsbesked dock torde innebära att de inte medger beslut enbart om egenskapskraven i 3 kap. PBL föreslår utredningen att ett tillägg görs till 8 kap. 34 § PBL. Man kan därvid diskutera om detta tillägg skall begränsas till parkeringskraven eller omfatta samtliga egenskapskrav i 3 kap. Till stöd för en begränsning till parkeringskraven kan anföras att förhandsbesked skall kunna begäras redan på ett tidigt stadium innan den närmare projekteringen av bygget framskridit särskilt långt. För prövningen av egenskapskraven krävs ofta mera fullständiga handlingar.

Som tidigare nämnts är behovet av förhandsbesked om parkeringskraven särskilt stort, eftersom man i görligaste mån vill undvika den beroendeställning som med visst fog kan anses föreligga för fastighetsägare om klarhet rörande kraven kan vinnas först vid prövningen av ansökan om bygglov. Att just parkeringskraven har en särställning när det gäller att få en prövning genom förhandsbesked beror på att betydande ekonomiska insatser kan krävas av fastighetsägaren. Detta framträder särskilt om parkeringskravet skall uppfyllas genom parkeringsköp då fastighetsägaren avkrävs ett penningbidrag. Man har i vissa sammanhang talat om att han "friköper" sig från sina förpliktelser. Inom ramen för sitt uppdrag kunde det anses motiverat att utredningen föreslog ett sådant tillägg till första stycket i 34 § att särskild prövning av parkeringskravet skulle kunna ske genom förhandsbesked. Utredningen har också övervägt att föreslå denna mera begränsade reform. Emellertid kan det inte uteslutas att det även i fråga om andra egenskapskrav kan vara av betydelse att genom förhandsbesked kunna få klarhet om kraven.

Givetvis kan underlaget för en sådan prövning vara mer eller mindre fullständigt. Såsom tidigare angetts måste fastighetsägaren för att få byggnadsnämndens närmare bedömning av frågan om parke-

ringsutrymme åtminstone i stora drag redovisa tilltänkta åtgärder med uppgifter om bruttoarea uppdelad på det avsedda användningssättet.

Motsvarande problem med mer eller mindre fullständig redovisning kan naturligtvis uppkomma också vid en prövning av andra egenskapskrav än krav på parkeringsutrymme. Det bör självfallet ankomma på byggnadsnämnden att i varje ärende om förhandsbesked bedöma vilket innehåll förhandsbeskedet kan få med hänsyn till föreliggande faktaunderlag. Om detta underlag är bristfälligt kan prövningen utfalla negativt för sökanden.

Med dessa utgångspunkter har utredningen stannat för att förorda ett sådant tillägg till 8 kap. 34 § första stycket att förhandsbesked skall kunna avse egenskapskrav enligt 3 kap. utan att någon begränsning görs till parkeringskravet. Ett ytterligare skäl för denna ståndpunkt – utöver de tidigare redovisade – är att om en sådan begränsning uttryckligen görs detta skulle kunna innebära att särskild prövning av övriga egenskapskrav inte kunde ske genom ett förhandsbesked. Utredningen kan inte finna några bärande skäl för detta.

8.5 Typavtal om parkeringsköp

Kommunala och enskilda intresseorganisationer bör gemensamt utarbeta exempel på typavtal.

När det gäller avtal om parkeringsköp framhöll parkeringskommittén (SOU 1968: 18 s. 198) såsom önskvärt att förfarandet i praxis utformades på sådant sätt att i största möjliga utsträckning såväl fastighetsägarens som det allmännas intressen tillgodosågs. Då förhållandena i olika kommuner och delar av kommuner är skiftande avstod kommittén dock från att söka utarbeta förslag till normalavtal rörande parkeringsköp. Däremot fann kommittén det vara lämpligt att kommunala och enskilda intresseorganisationer gemensamt utarbetade formulär till vissa typavtal. Så skedde också genom 1970 års normalförslag till avtal om parkeringsköp.

Parkeringskommittén har redovisat sina synpunkter på innehållet i avtal om parkeringsköp på s. 198–200 i sitt betänkande och dessa syn-

punkter har också sammanfattats i Svenska kommunförbundets cirkulär 1987: 180 (1987-12-17). Såsom närmare framgår av kapitel 3.6, avser synpunkterna bl .a. avtalstidens längd och rätten till uppsägning av avtalet, det antal parkeringsplatser avtalet avser, godtagbart gångavstånd, tidpunkt när bilplatserna skall upplåtas, priset per plats, tidpunkt för fullgörandet av fastighetsägarprestation samt garanti för en viss varaktighet i förhållandet fastighet-bilplatser.

Vi finner inte heller för vår del påkallat att framlägga förslag till typavtal. Vi delar parkeringskommitténs bedömning att det kan vara lämpligt att kommunala och enskilda intresseorganisationer gemensamt utarbetar exempel på typavtal. Vid den enkät som utredningen genomfört har framkommit att det, förutom 1970 års normalavtal, i vissa större kommuner har utarbetats typavtal. Utöver de synpunkter på avtalens innehåll som lämnades av parkeringskommittén, vill utredningen tillägga att det också bör tas in en bestämmelse om att avtalet får ändras eller hävas endast efter godkännande av byggnadsnämnden eller annan av kommunen angiven myndighet.

8.6 Plan- och bygglagens bestämmelser om parkering i övrigt

8.6.1 Fordonsutrymme

Vi föreslår att uttrycket fordonsutrymme införs som en sammanfattande benämning på utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

Enligt utredningens uppfattning bör parkeringsköp kunna omfatta såväl parkeringsutrymme som utrymme för lastning och lossning av fordon. För att underlätta formuleringen av bestämmelsen om parkeringsköp har utredningen funnit det lämpligt att i 3 kap. 15 § första stycket 6 införa uttrycket "fordonsutrymme" som en sammanfattande benämning på utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

Enligt paragrafens tredje stycke skall, om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, i första hand friyta anordnas. Med den nuvarande lydelsen av denna bestämmelse viker inte behovet av utrymme för lastning och lossning av fordon för behovet av friyta. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå någon ändring i denna del. Det är uppenbart att utrymme för lastning och lossning bör finnas i omedelbar anslutning till fastigheten. För de fastigheter som omfattas av bestämmelserna om företräde för friyta synes för övrigt behovet av särskilt utrymme för lastning och lossning av fordon ofta vara mindre framträdande.

8.6.2 Bebyggda tomter

Vi har övervägt vissa ändringar i de regler som avser redan bebyggda tomter, men har stannat för att några ändringar ej bör föreslås.

3 kap. 16 § första stycket PBL innebär att parkeringskraven i skäligen utsträckning kan hävdas även beträffande bebyggda tomter och utan samband med att bygglov söks för någon åtgärd. Enligt andra stycket skall samtliga krav i 15 § uppfyllas i skäligen utsträckning vid tillbyggnad som kräver bygglov och vid ombyggnad. Hur ombyggnad definieras framgår av 11 §. Med ombyggnad avses åtgärd som fordrar bygglov och avsevärt förlänger brukstiden för byggnaden eller del av den. Även sådant inredningsarbete som syftar till en väsentligt ändrad användning av byggnaden eller en del av den utgör ombyggnad. Enligt 8 kap. 1 § första stycket 3 krävs bygglov för att ta i anspråk byggnad helt eller till viss del för väsentligen annat ändamål även i de fall inredningsarbete inte skall göras. Vid prövning av ansökan om bygglov för väsentligt ändrad användning som inte medför inredningsarbete kan kraven i 15 § hävdas endast i de fall då åtgärden avsevärt förlänger brukstiden. Det är emellertid viktigt att det finns möjlighet att ställa parkeringskrav i alla fall av väsentligt ändrad användning av en byggnad, t. ex. vid ändring av bostad till kontor eller rörelse, oavsett om inredningsarbete erfordras eller brukstiden avse-

vårt förlängs. Utredningen har därför diskuterat ett tillägg till 3 kap. 16 § andra stycket av innebörd att kraven i 15 § skall i skälig utsträckning ställas även vid ianspråktagande för väsentligen annat ändamål som kräver bygglov. Eftersom parkeringskraven i dessa fall alltid kan hävdas med stöd av första stycket har emellertid utredningen stannat för att något tillägg ej erfordras.

Bestämmelserna i 3 kap. 16 § ger byggnadsnämnden långtgående befogenhet att ställa parkeringskrav för redan bebyggda tomter. Sådana krav får ofta kännbara ekonomiska följder för fastighetsägaren. Det skulle därför kunna vara motiverat att genom särskilda regler begränsa möjligheterna att återkomma med ytterligare parkeringskrav i de fall byggnadsnämnden redan har bestämt hur stort fordonsutrymme som krävs för en viss fastighet. En fastighetsägare som har ordnat det fordonsutrymme som föreskrivits av byggnadsnämnden i ett bygglovsärende eller annars borde inte behöva riskera att exempelvis en ansökan om bygglov för en mindre ombyggnad utlöser krav på ytterligare fordonsutrymme. Endast om den åtgärd bygglovet avser ökar behovet av fordonsutrymme skulle nya krav få ställas.

Parkeringskommittén föreslog i detta syfte vissa begränsningsregler.

Emellertid bör beaktas att enligt PBL parkeringskrav kan aktualiseras för en fastighet utan samband med någon bygglovskrävande åtgärd. Det kan också inträffa att byggnadsnämnden för fastigheten bestämt ett visst parkeringsutrymme som är mindre än vad som motsvarar parkeringsbehovet. Anledningen härtill kan vara att på fastigheten endast kan anordnas detta utrymme och att det inte finns någon lämplig parkeringsanläggning i närheten som kan tillgodose det resterande parkeringsbehovet. Senare tillkommer en sådan anläggning. En bestämmelse om att krav på ytterligare utrymme vid prövning av bygglov endast får ställas om åtgärden medför att fastighetens behov av fordonsutrymme ökar jämfört med tidigare skulle innebära att förefintligt restbehov inte kunde täckas. Detta medför i sin tur att en fastighetsägare som på särskilda skäl fått ett beslut om fordonsutrymme som inte motsvarar det egentliga utrymmesbehovet, inte skulle vara skyldig att täcka detta behov även om så kan ske genom tillkomsten av en närliggande parkeringsanläggning eller måhända genom att utrymme kan tillskapas på den egna fastigheten. I det senare

fallet kan så tänkas ske genom att i samband med ny- eller ombyggnad ytterligare parkeringsutrymme kommer att stå till förfogande.

En sådan fastighetsägare får en gynnad ställning jämfört med den ägare till bebyggd fastighet som inte kan åberopa tidigare beslut om parkeringskrav. I det senare fallet kan ett krav på fullständig täckning av parkeringsbehovet ställas under hänvisning till att utrymme härför finns tillgängligt i en nyuppförd parkeringsanläggning i fastighetens närhet.

Utredningen har därför avstått från att framlägga några förslag i denna del. Ett ytterligare skäl härför är att det berörda problemet inte enbart avser parkeringsköp utan parkering i allmänhet.

8.6.3 Bestämmelser om parkering i detaljplan

Vi föreslår att möjligheten att i plan förbjuda användning av viss mark för parkering utökas till att avse även användning av byggnad.

Enligt 5 kap. 7 § första stycket 8 PBL kan planbestämmelser meddelas om placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att använda viss mark för parkering.

Såsom framgår av kapitel 8.6.1 har utredningen när det gäller bestämmelsen om företräde för friyta inte funnit anledning att byta ut begreppet parkering mot fordonsutrymme. Enligt utredningen föreligger ej heller skäl att när det gäller förbudsbestämmelser i detaljplan göra motsvarande utbyte. Detta innebär alltså att man inte genom detaljplan kan utfärda förbud att anordna utrymme på fastigheten för lastning eller lossning.

Av förarbetena till PBL framgår inte huruvida begreppet mark omfattar även utrymmen under markytan. I det betänkande som ligger till grund för PBL (SOU 1979: 66 s. 713) används emellertid uttrycket markanvändningsbehov, vilket sägs avse inte enbart behovet av att utnyttja markytan utan även intresset av att använda utrymmen under markytan. Av motiven till lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m. m. framgår att det med begreppet mark där

avses också de under markytan liggande jordlagren (prop. 1985/86: 3 s. 150 f). Det får anses att ordet har samma betydelse i PBL.

Vad som emellertid är tveksamt är om det i planbestämmelser kan meddelas förbud att anordna parkeringsplatser i byggnad. Beträffande byggnad kan ifrågasättas om man inte skulle kunna begränsa eller förbjuda anordnandet av parkeringsplatser med stöd av bestämmelserna i 7 § första stycket 3 och 4 vilka reglerar byggnadens användning samt placering, utformning och utförande. Punkt 4 medger även att bestämmelser meddelas om tomter. Därmed avses enligt departementschefen i prop. 1985/86: 1 s. 580 materiella bestämmelser med stöd av 3 kap. 15–17 §§. Med stöd av punkt 4 kan även meddelas skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla byggnader. Enligt departementschefen (prop. 1985/86: 1 s. 582) kan viktiga inslag i miljön på tomter och allmänna platser behandlas i detaljplanen när det behövs. Som exempel på sådana viktiga inslag nämns parkeringsplatser. Genom att man i en särskild punkt 8 reglerat frågorna om placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud att anordna sådana platser torde dock ha avsetts att specialbehandla dessa frågor. Med hänsyn härtill har utredningen funnit det motiverat att i 7 § första stycket 8 utbyta ordet "mark" mot "fastighet eller del därav". Det kan i detta sammanhang framhållas att – såsom redan nämnts i kapitel 3.3 – 9 § i parkeringskommitténs förslag till parkeringslag (SOU 1968: 18 s. 521) angav att förläggande av uppställningsutrymme "inom viss fastighet" fick genom stadsplanebestämmelse förbjudas eller begränsas om det förelåg synnerliga skäl därtill.

Om för viss fastighet meddelats bestämmelser i detaljplan om förbud att använda fastigheten eller del därav för parkering bör enligt utredningen anges var fastighetens behov av parkeringsutrymme i stället kan tillgodoses.

Parkeringskommittén föreslog en uttrycklig lagbestämmelse av detta innehåll. Kommitténs förslag till parkeringslag innehöll sålunda i 9 § andra stycket andra meningen en bestämmelse att i stadsplanen skulle anges var fastighetens behov av uppställningsutrymme i stället kunde tillgodoses. Anvisningen måste innefatta ett realistiskt alternativ till anordnande av uppställningsutrymmet inom fastigheten. Fastighetsägaren kunde bl. a. hänvisas till friköp. För detta fordrades att planerna på ett friköpsförfarande inom kommunen var så långt fram-

skridna och redovisade sådana projekt att alternativet kunde vara från allmän synpunkt godtagbart (SOU 1968: 18 s. 405 f).

Enligt parkeringskommittén (SOU 1968: 18 s. 113) innebar en sådan anvisning inte att bilplatserna måste förläggas dit. Om en fastighetsägare fann det vara till sin fördel att anskaffa sina bilplatser på annat ställe skulle hans begäran härom prövas förutsättningslöst av byggnadsnämnden. Där sådana planbestämmelser kunde bli aktuella torde det enligt parkeringskommittén endast i undantagsfall finnas möjlighet att inom fastigheten anordna bilplatser som öppna platser i markplanet. Normalt skulle bilplatserna få byggas som källargarage, i underbyggda gårdar e. d. Förbudet, som oftast torde medföra att platserna i stället anordnas i större gemensamma anläggningar, kunde därför knappast komma att innebära någon ekonomisk belastning för fastighetsägaren.

Utredningen delar de synpunkter som framförts av parkeringskommittén men har inte funnit anledning att i denna del föreslå någon särskild lagbestämmelse.

9 Specialmotivering

1 kap.

4 §

I presentationen av förhandsbesked har gjorts ett tillägg som motsvarar ändringen i 8 kap. 34 §.

3 kap.

15 §

I första stycket 6 har införts ordet fordonsutrymme som en sammanfattande benämning på utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

16 a §

Genom bestämmelsen lagregleras parkeringsköpet.

Vid prövning av ansökan om bygglov skall byggnadsnämnden ta ställning till hur stort fordonsutrymme som erfordras för fastigheten. Som framgår av 16 § kan parkeringsfrågorna tas upp till bedömning även utan samband med ärende om bygglov. I båda fallen sker prövningen med tillämpning av den beräkning av bilplatsbehovet (parkeringsnormer) som kommunen bör ha angett i sin övergripande planering. Genom ett tillägg till 8 kap. 34 § öppnas möjlighet för den som skall vidta bygglovspliktig åtgärd att få förhandsbesked beträffande parkeringskraven.

I 15 § första stycket 6 anvisas två likvärdiga sätt att uppfylla de parkeringskrav som kommunen har ställt. Fordonsutrymmet kan anordnas på den egna tomten eller i närheten av denna. I princip är det fastighetsägaren som avgör vilket av sätten som skall väljas. Kommunen kan emellertid i detaljplan eller fastighetsplan ha bestämt att gemensamma lösningar på parkeringsfrågorna skall väljas eller att

vissa områden inte får användas för parkering. Fastighetsägarens valfrihet sätts då åt sidan. Så är också fallet när bestämmelsen i 15 § tredje stycket, som ger företräde åt friyta för lek och utevistelse, blir tillämplig.

I många fall är förhållandena sådana att parkeringsplatser inte kan ordnas på den egna fastigheten. Fastighetsägarens valfrihet innebär då att han kan bestämma på vilket sätt han vill ordna platser i närheten.

Parkeringsköp är ett av de sätt fastighetsägaren kan välja för att uppfylla kraven på fordonsutrymme utanför den egna fastigheten. Alternativet kan vara att delta i en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. För fastighet som innehas med tomträtt kan bestämmelser om parkering tas in i tomträttsavtalet. Gemensamhetsanläggning och parkeringsbestämmelser i tomträttsavtal omfattas inte av bestämmelserna om parkeringsköp.

Om fastighetsägaren väljer att ingå avtal om parkeringsköp måste byggnadsnämnden med tillämpning av 16 a § pröva avtalets innehåll.

Avtal om parkeringsköp kan ingås såväl med kommunen eller kommunalt parkeringsbolag som med privat ägare av parkeringsanläggning.

Avtalet skall enligt *andra stycket* innebära att fastighetsägaren får rätt att använda fordonsutrymme i närheten av den egna fastigheten. Utrymmet kan finnas på marken, i garage eller i parkeringshus. Beror på det närmare innehållet kan avtalet vara att betrakta som anläggningsarrende, lokalhyresavtal eller servitutsavtal. Ersättningen kan utgå i form av hyra eller arrende. Även andra konstruktioner är möjliga, t. ex. att fastighetsägaren till ägaren av parkeringsanläggningen lämnar ett lån som nedskrivs varje år eller att fastighetsägaren betalar ett engångsbidrag till anläggningskostnaderna. Fastighetsägaren kan även förvärva aktier eller andelar i en juridisk person som äger eller förvaltar parkeringsanläggningen. Begreppet avtal täcker alla former av överenskommelser som avser tillhandahållande av fordonsutrymme utanför aktuell fastighet, med undantag för bestämmelser i tomträttsavtal och överenskommelser i samband med förrättning enligt anläggningslagen.

I första hand skall avtalen avse redan inrättade platser. Vad detta innebär har närmare utvecklats i kapitel 8.3.

Avtal om parkeringsköp behöver inte avse bestämda, särskilt markerade bilplatser. Det är tillräckligt att ett visst antal platser står till fastighetens förfogande. Dessa platser kan vara föremål för samutnyttjande.

Med uttrycket i närheten av den egna fastigheten avses att anläggningen ligger på godtagbart gångavstånd. Vad som avses därmed får avgöras med beaktande av om platserna skall användas för boendeparkering, arbetandeparkering eller besöksparkering. Här kan även viss hänsyn behöva tas till förhållandena på orten.

Föreskriften att rätten att utnyttja fordonsutrymme skall vara knuten till fastigheten på betryggande sätt syftar till att åstadkomma varaktighet i förhållandet mellan fastigheten och det utrymme som är föremål för parkeringsköp. Det måste emellertid överlämnas till byggnadsnämnden att bedöma från fall till fall om avtalet innehåller tillräckliga garantier för varaktighet. I kapitel 5 har pekats på vissa möjligheter. Servitutsupplåtelse (se kapitel 5.2) innebär att fastighetsägarens rätt får visst sakrättsligt skydd. I enlighet med normalförslagets 6 § (se kapitel 5.5) kan i avtalet föras in en klausul, varigenom fastighetsägaren åtar sig att vid överlåtelse av fastigheten ta in en bestämmelse i överlåtelseavtalet om att förvärvaren övertar rättigheterna och skyldigheterna enligt parkeringsköpsavtalet. Klausulen kan förenas med vite. Avtal om parkeringsköp bör innehålla föreskrift om att avtalet får ändras eller hävas endast efter godkännande av byggnadsnämnden eller annan av kommunen angiven myndighet.

Om ett parkeringsköpsavtal upphör att gälla innebär detta inte att skyldigheten att uppfylla parkeringskraven bortfaller. Dessa krav kan ju enligt PBL hävdas generellt.

Part i parkeringsköpsavtalen är normalt fastighetsägaren. Med fastighetsägare likställs i PBL förutom tomträttshavare (se 16 kap. 5 §), vilka inte omfattas av bestämmelserna om parkeringsköp, även den som innehar egendom med sådan besittningsrätt som anges i 16 kap. 6 §. Avtal om parkeringsköp kan dessutom ingås av den som har bestämmanderätt över fastighetens nyttjande. Härmed avses främst den som har långvarig nyttjanderätt, i första hand anläggningsarrende enligt 11 kap. jordabalken.

Tredje stycket innehåller undantaget för gemensamhetsanläggning och parkeringsbestämmelser i tomträttsavtal.

I fjärde stycket har klargjorts att parkeringsköp inte får avse allmänna platser. Iordningställandet av sådana platser åligger kommun och stat enligt lag. De kan därför inte ta emot ersättning av en byggande för att upplåta parkeringsplatser där. Bestämmelsen innebär inte något förbud mot att upplåta utrymme under gata, väg, torg eller park för parkeringsköp.

5 kap.

7 § första stycket 8

I bestämmelsen har ordet mark utbyts mot fastighet eller del därav. Den närmare motiveringen till förslaget har lämnats i kapitel 8.6.3.

8 kap.

34 §

Genom ett tillägg har införts möjlighet att lämna förhandsbesked beträffande kraven i 3 kap. Se närmare härom kapitel 8.4. En ansökan om förhandsbesked kan enligt förslaget avse huruvida något eller några av kraven i 3 kap. är uppfyllda.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Göran Ekblad

Tillgång till välbelägna parkeringsplatser är ofta en förutsättning för att en fastighet skall kunna utnyttjas på ett optimalt sätt. Ibland är det av olika skäl omöjligt att för en rimlig kostnad anordna parkeringsplatser på fastigheten.

I en sådan situation är det av intresse för fastighetsägaren att på skäligen villkor kunna disponera parkeringsplatser utanför den egna fastigheten. Någon form av parkeringsköp kan då vara en bra lösning ur fastighetsägarens synpunkt. En förutsättning är dock att parkeringsplatser verkligen finns tillgängliga eller kommer att finnas inom snar framtid på kort avstånd från fastigheten och att villkoren för platserna är skäligen.

Även om således möjligheten till parkeringsköp principiellt är av intresse för fastighetsägarsidan, har många fastighetsägare ansett sig ha en alltför svag rättsställning i enskilda ärenden. Genom reglerna i PBL 3:15 punkt 6 undanröjes en del av de tidigare problemen. Huvudfrågan nu är om reglerna i PBL kan anses innebära att fastighetsägaren skall få tåla hårdare ekonomisk belastning än enligt den gamla byggnadsstadgans bestämmelser. Det är nämligen inte klarlagt i vad mån begreppet "skälig utsträckning" i 3:15 punkt 6 endast avser antalet platser eller om begreppet också innefattar fastighetsägarens kostnader för att anordna dessa platser. Det är därför av stor betydelse för fastighetsägaren att kunna få ett avtal om parkeringsköp rättsligt prövat.

Av redogörelsen i kapitel 6 framgår att många varianter av parkeringsköpsavtal förekommer. Flera kommuner har genom åren ändrat utformningen av kritiserade avtalskonstruktioner. Det är enligt min mening beklagligt att inte fler kommuner utnyttjat det normalavtal som finns, vilket tar hänsyn till fastighetsägarens krav på rättssäkerhet. Även om ett nytt normalavtal nu upprättas i samarbete mellan berörda organisationer torde inte enbart detta vara en tillräcklig

garanti för att fastighetsägarens krav på rättssäkerhet i det enskilda fallet tillgodoses. Möjligheten att få ett parkeringsköpsavtal prövat vid allmän domstol framstår för de flesta fastighetsägare som ett alltför omständligt förfarande och har dessutom den nackdelen att prövningen måste ske helt fristående från bygglovärendet. För fastighetsägaren är det i första hand av intresse att få villkoren i parkeringsköpet ställda mot den åtgärd för vilken han begär bygglov.

Jag anser det otillfredsställande att fastighetsägarnas rättsställning inte blivit mer utförligt behandlat i betänkandet. Den i betänkandet föreslagna ordningen att få frågan om kraven i 3 kap PBL inklusive skyldigheten att anordna parkeringsplatser prövad i separat förhandsbesked är i och för sig värdefull ur fastighetsägaresynpunkt. Frågan är emellertid om denna prövning är tänkt att omfatta enbart antalet platser och var dessa skall vara belägna. Med hänsyn till att den tidigare regeln i 53 § byggnadsstadgan även tog hänsyn till kostnaderna för platserna, borde kostnadsaspekten beaktas även i PBL. Om så vore fallet hade en fastighetsägare möjlighet att få oskäliga parkeringsköpsavtal prövade av högre instans genom att överklaga ett beslut om bygglov eller förhandsbesked. Nackdelen med en sådan ordning är att bygglovärendet inte kan avgöras oberoende av prövningen om parkeringsköpsavtalets skälighet. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det därför att föredra om det i stället tillskapas någon enkel prövningsmöjlighet t ex genom ett förrättningsförfarande eller genom en särskild nämnd som bedömer skäligheten i avtalsvillkoren. För den senare lösningen talar att ett parkeringsköp precis som en gemensamhetsanläggning är ett civilrättsligt institut, vilket motiverar att en rättslig prövning av villkoren sker fristående från bygglovärendet. Vid prövning bör beaktas såväl produktionskostnaderna för de aktuella parkeringsplatserna som fastighetsägarens nytta av dessa. Det bör också beaktas att gemensamhetsanläggning och parkeringsköp är alternativa lösningar på samma fråga, vilket kan motivera likartade prövningsförfaranden.

Jag anser att utredningsmannen djupare borde ha analyserat lagrådets i och för sig mycket kortfattade yttrande, där man bl a framhåller att det för närvarande råder osäkerhet om i vilken utsträckning det är lagligen möjligt att av en byggande kräva åtaganden av detta slag. Rimligtvis kan inte lagrådets uttryck "för närvarande" ta sikte på

tidigare gällande regler. Det torde vara ostridigt att reglerna i 53 § 3 mom. byggnadsstadgan bara gav byggnadsnämnderna möjlighet att kräva fullgörande av skyldigheten att anordna parkeringsplatser på den egna tomten. Lagrådets yttrande måste därför hänsyfta på reglerna i PBL och även avse parkeringsinstitutets civilrättsliga status. Då utredningsmannen inte närmare utvecklat innebörden av lagrådets synpunkter går det inte att avgöra i vad mån de tillgodosetts genom förslagen i betänkandet.

Särskilt yttrande av Lars Sundberg

Mina överväganden – i avsikten att utforma ett system med parkeringsköp i plan- och bygglagen (PBL) – skiljer sig i huvudsak på följande punkter.

Enligt nuvarande bestämmelser i 3 kap. 15 och 16 §§ PBL skall tillses att lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skäligen utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna. Bestämmelserna ger möjlighet till bl. a. en kollektiv lösning av parkeringsfrågan för flera fastigheter. Uttrycket *i skäligen utsträckning* torde rimligen innebära att kravet på parkering m. m. inte får drivas längre än vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Sådana avvägningar och lämplighetsbedömningar av parkeringsfrågan görs vid planläggning och i ärenden om bygglov. Mot bakgrund av vad som *under lagstiftningsarbetet* uttalats av lagrådet, departementschefen och bostadsutskottet *utformades* – enligt min mening – *i nu gällande PBL inget system* varigenom skyldigheten (kravet) att anordna lämpligt utrymme för parkering m. m. fullgörs med parkeringsköp.

Parkering utgör regelmässigt ett viktigt inslag i planarbetet. Biluppställningsplatser är ytkrävande och har betydelse för tillgänglighet, säkerhet och miljön i bebyggelseområdena. I stadsförnyelsearbetet utgör parkeringsfrågorna ett viktigt inslag. Kollektiva lösningar av parkeringsfrågan borde därför regelmässigt ingå som ett naturligt led i planarbetet (jfr prop. 1985/86: 1 s. 163, 437 och 523). Planläggning berör nämligen även andra intressenter än markägarna och ett av de nya inslagen i PBL är att *medborgarinflytandet för-*

bättrats. Detta har skett främst genom att den krets av personer som skall beredas tillfälle till insyn och medverkan i planarbetet har vidgats kraftigt. Den omfattar nu – förutom sakägarna – bl. a. alla bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av detaljplanen. Syftet med detta är dels att fördjupa den lokala demokratin, dels att förbättra underlaget för planbesluten (se Didón m. fl. s. 213 och 176).

Bestämmelser i PBL om parkeringsköp bör därför utformas på ett sådant sätt att ett reellt medborgarinflytande även kommer till stånd i frågor om parkeringsköp och att lösningen på en fastighets parkeringsbehov inte kan komma att bli en fråga i huvudsak mellan fastighetsägaren och annan avtalsslutande part enligt olika utformade avtal vars genomförande och varaktighet kan te sig osäkra för andra berörda intressenter i närområdet. Den förbättrade ställning i beslutsprocessen som olika intressenter fått och de krav som numera ställs på kommunerna i fråga om samråd bör inte försämrats genom att ett system med parkeringsköp nu förs in i PBL. *Frågor om parkeringsköp bör därför lämpligen avgöras i detaljplan (och i fastighetsplan)*. Ett sådant förfarande torde ge en större garanti för de boende och andra inte avtalsslutande parter att parkeringsbehoven i närområdet tillgodoses och att utemiljön blir bra. Parkeringsköpsfrågor och därtill hörande avtal bör följaktligen tas upp och behandlas i genomförandebeskrivningen i detaljplaneförslag (jfr 6 kap. 1 § PBL).

I fråga om "*parkeringsnormer*" (se betänkandet kapitel 4) anser jag att – om rättsverkan bedöms nödvändig – måste parkeringsnormen/parkeringsfrågan regleras i detaljplan (och i fastighetsplan). Sådana "normer" i övrigt är inte beslut enligt PBL.

Parkeringsfrågor och därmed hörande egenskapskrav i 3 kap. PBL bör – på sätt som nu gäller i fråga om en åtgärd kan tillåtas på den avsedda platsen (8 kap. 34 § PBL, tillstånd till viss lokalisering) – kunna bindande avgöras genom *förhandsbesked*. Däremot saknas det tillräckligt underlag för att nu föreslå att förhandsbesked skall införas generellt för egenskapskrav.

Bilaga

Sammanställning av remissyttranden över parkeringskommitténs betänkande (SOU 1968: 18) Parkering, i vad avser fastighetsägaransvar och parkeringsköp

Parkeringskommitténs betänkande gick ut på en bred remiss till ett 60-tal remissinstanser, myndigheter och intresseorganisationer. Bland myndigheterna kan nämnas länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Örebro och Kopparbergs län efter hörande av kommunala myndigheter och organ i den omfattning länsstyrelsen fann lämpligt.

I detta sammanhang är främst av intresse vad remissvaren innehåller om fastighetsägarens parkeringsansvar och om parkeringsköp.

Kommunförbundets styrelse, som tillstyrkte den principiella utformningen att man i en särskild parkeringslag sammanförde de bestämmelser rörande parkeringsfrågorna som tidigare varit reglerade i byggnadsstadgan, vägtrafikförordningen m. fl. författningar, framhåller bl. a. att det framstår som nödvändigt att fastighetsägarna, på sätt kommittén föreslagit, åläggs ett utvidgat ansvar för parkeringen. Detta ansvar bör, såsom kommittén angivit, definieras så, att till fastighet skall höra så stort utrymme för uppställning av fordon för såväl korttids- som långtidsparkering att det tillgodoser det av fastigheten alstrade behovet. Det maximala antal bilplatser som skall anordnas av fastighetsägaren bestäms enligt kommittéförslaget i samband med byggnadslovet medan däremot inom den sålunda angivna ramen själva anordnandet blir beroende på det vid varje särskild tidpunkt aktuella behovet. Styrelsen underströk vikten av att överdimensionering undviks genom en dylik successiv utbyggnad av parkeringsanläggningarna.

I fråga om parkeringsköp konstaterade styrelsen att parkeringskommittén förordnat att förfarandet i praxis skall utformas på sådant sätt att i största möjliga utsträckning såväl fastighetsägarens som det

allmännas intressen tillgodoses. Då förhållandena i olika kommuner och delar av kommuner är skiftande hade kommittén avstått från att söka utarbeta förslag till normalavtal rörande parkeringsköp. Däremot kan det enligt parkeringskommittén vara lämpligt att kommunala och enskilda intresseorganisationer gemensamt utarbetar formulär till vissa typavtal. Styrelsen förklarade sig i anslutning härtil beredd att medverka till att sådana formulär till typavtal utarbetades. De synpunkter parkeringskommittén anfört på innehållet i sådana avtal synes i allt väsentligt kunna bilda en lämplig grundval för detta arbete.

I det yttrande som avgivits av *Stockholm* har *stadskansliets juri-diska avdelning* inledningsvis behandlat frågan om mot vilket subjekt åläggande om utförande av parkeringsutrymme skall riktas. Visserligen skall markägaren i första hand svara för fastigheten men fall kan förekomma där markägaren upplåtit fastigheten på sådana villkor att nyttjaren bör svara för ifrågakommande åtgärder. Så exempelvis torde tomträttshavaren och inte tomträttsupplåtaren vara rätt subjekt i vad gäller vitesföreläggande avseende anordnande av uppställningsutrymmen för fastighet upplåten med tomträtt. Vid vissa former av arrenden torde arrendatorn vara rätt subjekt.

Frågorna som gäller att bestämma lokalisering av utrymmena och i förekommande fall meddela dispens kan stundom vara svårlösta. När byggnadsnämnden skall avgöra om en fastighetsägare som har möjlighet att utföra erforderliga uppställningsutrymmen på den egna tomten likväl skall få fullgöra skyldigheten att anordna sådana utrymmen i närheten av densamma skall sannolikheten av att ifråga-varande platser verkligen står till varaktigt förfogande för fastigheten få en avgörande betydelse. När fastighetsägaren anger att han är delägare i parkeringsutrymme, anordnat enligt lagen om gemensamhetsanläggningar, synes frågan relativt lättlost. Uppger han endast att han har möjlighet att inträda som sådan delägare är frågan svårare att avgöra. Varken fastighetsägaren eller byggnadsnämnden själv kan definitivt avgöra om sådant inträde kommer att vinnas. Även beträffande andra bindningar kan det vara svårt att avgöra huruvida de kan anses stå till varaktigt förfogande eller inte. Om fastighetsägaren önskar friköpa sig från sin skyldighet och förutsättningar för friköp föreligger torde någon principiell invändning dock icke böra riktas häremot. Om friköpsfrågan handhas med den varsamhet som kom-

mittén anger torde friköpet vara en enkel och lätthanterlig form för fullgörande av skyldigheten att anordna uppställningsutrymmen. Om fastighetsägaren inte kan anordna uppställningsutrymmen på den egna fastigheten uppkommer frågan om byggnadsnämnden kan framtvunga att fastighetsägaren anskaffar utrymme på annat håll. Det synes som om möjligheterna härtill icke kommer att bli stora så framt man inte inför tvång till friköp vilket icke torde vara kommitténs mening. Skärpningen av fastighetsägaransvaret för anordnande av parkeringsutrymmen till att jämväl avse platser i närheten av den egna fastigheten torde därför inte bli särdeles betungande för fastighetsägarna.

Fastighetsnämnden i Stockholm framhåller att en förtjänst hos det av kommittén framlagda förslaget till parkeringslag är att fastighetsägarskyldigheten har utformats med beaktande dels av fastighetsägarrens rättmätiga krav att få kännedom om den maximala utbyggnadsskyldighet som kan åläggas honom vid oförändrad fastighetsanvändning, dels av förhållandet att det aktuella behovet kan vara väsentligt mindre än den med hänsyn till utvecklingen fastställda maximiskyldigheten. Enligt fastighetsnämnden har stadens fastighetsförvaltning tagit initiativ till åtgärder som möjliggör uppskov med anordnande av vissa biluppställningsplatser i samband med nybebyggelse för bostadsändamål. Såvitt gäller mark som upplåtits med tomträtt har därvid den lösningen tillgripits att i upplåtelsehandlingen intagits en större, mot byggnormen svarande skyldighet än den som bestämts i byggnadslovet. Samtidigt har i en s. k. sidolöpare till tomträttskontraktet medgivits anstånd under viss tid med anordnandet av det antal platser som överskjutit det i byggnadslovet angivna. Till skydd för att tomträtthavarna sedermera uppfyller den strängare förpliktelsen har dessa ålagts att ställa säkerhet i form av inteckning i tomträtten. Ett införande av den föreslagna parkeringslagen med de möjligheter den erbjuder att i byggnadslovsärendet besluta både om maximal och aktuell utbyggnadsskyldighet samt att förelägga vite synes kunna ge ett enklare förfarande vad beträffar tomträttsmark och dessutom i andra fall än tomträtt lämna möjlighet till behovsanpassad utbyggnad som nu saknas.

Fastighetsnämnden anser att förslaget att också ägare till befintlig bebyggelse skall svara för tillgodoseende av fastighetens parkeringsbehov står i överensstämmelse med kommitténs principiella inställ-

ning i ansvarsfördelningsfrågan. Enligt nämnden synes någon alternativ ståndpunkt icke heller acceptabel. Det är dock uppenbart att kommitténs förslag i denna del kommer att medföra besvärliga genomförandeproblem vars verkningar emellertid i viss mån kan mildras genom kommunens planläggning och däri föreskriven utbyggnadstakt. Med hänsyn härtill har nämnden inte funnit anledning att motsätta sig kommitténs förslag i vad avser bebyggda fastigheter.

Stadsfullmäktige i Göteborg har i yttrande till länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anfört i huvudsak följande.

Man ansluter sig till de av kommittén framförda principiella synpunkterna på friköpsfrågan. Friköpsförfarandet torde kunna bli ett smidigt och verksamt instrument för genomförandet av den föreslagna parkeringslagens regler och intentioner. Det är därför ett allmänt intresse att förfarandet främjas på olika sätt. Med tanke på den starkt skiftande floran av olika friköpsavtal hade det dock varit av stort värde om till betänkandet fogats ett förslag till normalavtal. Detta vore angeläget såväl med hänsyn till rättssäkerheten i det enskilda fallet som med hänsyn till de stora ekonomiska åtaganden varom det här är fråga.

I detta sammanhang påpekas att det är oklart hur friköpsmedlen skall behandlas i skattehänseende. Skattelagarna innehåller inga bestämmelser härom. För kommunens del i skattefrågan har dessa frågor efter framställning från Göteborgs stad till riksskattenämnden besvarats så att mottagaren (kommunen) i princip blir skattskyldig. Vad som däremot är oklart är vilka avdragsregler som skall gälla för fastighetsägarnas del. Detta förhållande utgör i dag ett svårt hinder som påkallar uppmärksamhet i lagstiftningsarbetet. Det bör framhållas att en eventuell bestämmelse eller praxis innebärande att friköpsmedlen skulle få inräknas i produktionskostnaden och få avdragas i skattehänseende enligt samma regler som byggnadskostnaderna i övrigt inte skulle stimulera till användningen av friköpsinstrumentet. Med hänsyn till det angelägna önskemålet att friköpsförfarandet görs attraktivt för fastighetsägaren anses det skäligt att liberala avdragsregler bestäms för friköpsmedlen. Bestämmelser i denna riktning bör skyndsamt utfärdas.

Parkeringskommitténs utformning av fastighetsägaransvaret anses väl avvägd. Förslaget i denna fråga tillstyrks därför. Inte heller synes

det finnas någon anledning att erinra mot att det föreslagna fastighetsägaransvaret, efter en viss övergångstid, skall gälla även ägarna av de fastigheter som var bebyggda vid lagens ikraftträdande. En sådan bestämmelse är nödvändig om man skall kunna ordna de kaotiska parkeringsförhållandena inom många tätorter inom rimlig tid. Stadsfullmäktige ansluter sig därför inte till de synpunkter som reservationsvis anförts av vissa ledamöter i kommittén. Finansieringen av bilplatsernas iordningställande underlättas vid ett genomförande av kommitténs förslag om man medger statlig belåning av bilplatser till redan bebyggda fastigheter i samma utsträckning som vid nybebyggelse. Ytterligare lättnader kan uppkomma vid liberala avdragsregler för friköpsmedel.

I sitt yttrande framhåller *Örebro* att parkeringskommittén, när det gäller parkeringsanläggning på annan fastighet, nöjer sig med en allmänt hållen föreskrift om att rätten till uppställningsutrymme på annans mark skall på betryggande sätt vara knuten till den betjänade fastigheten. Det blir byggnadsnämndens sak att med ledning av betänkandets anvisningar och eventuella tillämpningsföreskrifter pröva denna fråga. Förslagets genomförande ställer stora krav på byggnadsnämndens förmåga att pröva invecklade ekonomiska och juridiska frågor. Det blir ingalunda någon lätt uppgift att riktigt bedöma fastighetsägarnas ekonomiska möjligheter att för redan bebyggda fastigheter anordna bilplatser genom "friköp" eller annorledes eller att beräkna det erforderliga antalet bilplatser så att dålig beläggning och dålig ekonomi undviks. Vidare väntar man sig av byggnadsnämnden att den skall äga erforderlig expertis att pröva de ofta komplicerade privaträttsliga arrangemang som fastighetsägaren kan komma att föreslå. I de flesta kommuner torde dessa nya uppgifter knappast kunna lösas på ett tillfredsställande sätt utan en betydande utbyggnad av byggnadsnämndens förvaltningsapparat. Mycket talar sålunda för en efter de gemensamma parkeringsanläggningarnas behov bättre anpassad lagstiftning. Om man därvid kan få fram en eller flera normaltyper skulle den praktiska tillämpningen i enlighet med parkeringskommitténs intentioner i hög grad underlättas.

I den till kommittébetänkandet fogade reservationen har föreslagits att det primära ansvaret för parkeringsutrymmen avsedda att betjäna redan bebyggda fastigheter skall vila på kommunen och inte på de en-

skilda fastighetsägarna. Detta innebär att kommunen får bära alla kostnader medan fastighetsägarna i synnerhet i centrumområdena får tillgodogöra sig de markvärdestegringar och ökade hyror som sannolikt blir en följd av förbättrad parkeringsservice. En sådan fördelning av kostnader och förmåner är uppenbart orimlig.

Fastighetsnämnden i Helsingborg anser att parkeringskommittén i alltför liten utsträckning tagit hänsyn till de ekonomiska frågorna och genomförandefrågorna vilka principiellt ligger utanför byggnadsnämndens kompetens. Det är därför av största vikt att kommunernas organ för ekonomi och genomförandefrågor kopplas in i planeringsarbetet. Dessa frågor bör bli föremål för ytterligare utredning innan förslaget ges slutlig utformning.

Stadsingenjörskontoret i Helsingborg delar kommitténs åsikt att friköpsförfarandet bör kunna tillämpas såsom ett lämpligt alternativ vid ordnandet av en fastighets parkeringsbehov. Metoden ställer dock stora krav på kommunen beträffande planering och uppförande av erforderligt antal parkeringsanläggningar. I avvaktan på den med friköpet avsedda parkeringsanläggningen måste nämnda behov temporärt täckas på tillfredsställande sätt. Enligt kommittéförslaget skall, då biluppställningsutrymme förlagts utom fastighet, rätten att utnyttja det vara knuten till fastigheten på betryggande sätt. Det synes önskvärt bl. a. för ernående av en enhetlig rättstillämpning att anvisningar härom utfärdas.

Trafiknämnden i Helsingborg anser att en lösning för områden med äldre bebyggelse i framför allt citydelar av tätorterna är minst lika om inte mera angelägen än i nyplanerade områden, att tillgången på parkerings- och uppställningsplatser höjer områdenas och fastigheternas attraktion med därav följande närings- och vinstmöjligheter för fastighetsägaren samt att långtgående dispenssystem för den äldre stadsplanen kan få svåra återverkningar för trafiken och därmed områdets betydelse.

Södertälje anför i sitt remissyttrande att fastighetsägaren bör ansvara för sådant parkeringsutrymme som är avsett för boende och arbetande på fastigheten. Däremot kan ifrågasättas om anordnandet av parkeringsplatser för besökande - korttidsparkerande - skall åläggas enbart fastighetsägarna.

Uddevalla konstaterar att parkeringskommittén i princip anser att lagen om gemensamhetsanläggningar borde kompletteras med föreskrifter om tvång till friköp men att man inte är beredd att nu framlägga förslag härom. Det blir byggnadsnämndens sak att med ledning av betänkandets anvisningar och tillämpningsföreskrifter pröva formen för en betryggande samverkan mellan fastigheter för parkeringsändamål. Då en sådan anordning emellertid inte torde bli särdeles effektiv måste det vara ett angeläget önskemål att regleringen av samverkan mellan fastigheter för parkeringsändamål snarast får sin lösning. Därigenom ersätts de invecklade privaträttsliga arrangemang som fastighetsägare nu presenterar och som inte sällan saknar den garanterade varaktighet som bör eftersträvas beträffande parkeringsanläggningar.

Man noterar också att en följd av den föreslagna regeln om förbud i stadsplan att anordna parkeringsutrymme på egen fastighet skulle kunna bli att fastighetsägare utan ersättningsmöjlighet skulle kunna åläggas att till högre kostnad anordna utrymme utanför fastigheten. Detta måste anses tveksamt. Dispensanledning kan dock föreligga.

Sveriges Fastighetsägareförbund har i ett längre yttrande särskilt behandlat frågorna om fastighetsägaransvaret och om det s. k. friköpet.

När det gäller fastighetsägaransvaret har förbundet inte uppfattat föreskrifterna i 53 § 3 mom. i 1959 års byggnadsstadga såsom någon avgörande förändring i fråga om fördelningen av ansvaret mellan kommunen och fastighetsägarna för uppställning av motorfordon jämfört med tidigare gällande bestämmelser. Visserligen innebär 1959 års stadgande – åtminstone i princip – en utvidgning av fastighetsägarnas ansvar i fråga om de kategorier av fordon som det gäller. Å andra sidan kom det i 1959 års föreskrift till tydligare uttryck än tidigare varit fallet att fastighetsägaransvaret när det aktualiseras utan samband med lov till nybyggnad i allmänhet inte omfattar mera än att lediga utrymmen inom eller utomhus ställes till förfogande. Från förbundets utgångspunkter är det en anmärkningsvärd utveckling som ansvarsfrågan för parkeringsplatserna undergått. Sedan genom 1947 års byggnadslagstiftning ansetts kunna föreskrivas en skyldighet för fastighetsägarna att anordna parkeringsplatser har frågan efter 1959 års författningsändringar genom det av parkeringskommittén nu

framlagda förslaget inträtt i ett nytt läge. Förslaget innebär att rollfördelningen skulle bli helt omkastad – det skulle nu anses vara fastighetsägaren som bär huvudansvaret för produktionen av parkeringsplatserna medan kommunens ansvar i detta hänseende skulle bli ett "restansvar". Det av kommittén utformade kommunala ansvaret bör enligt förbundets mening ersättas med en uttrycklig föreskrift om skyldighet för kommunen att anlägga parkeringsplatser. Man bör därvid taga fasta på att det vid utformningen av 1959 års byggnadsstadga rådde enighet om att kommunen hade ett direkt ansvar för korttidsparkeringen. Kommunen borde även i fortsättningen svara för kund- och besöksparkeringen vilket innebär att kommunen skulle ha att svara för minst 20 % av det totala antalet parkeringsplatser. Uttrycklig föreskrift härom bör införas.

Såvitt avser annan bebyggelse än nybyggnad framfördes under remissbehandlingen av 1959 års byggnadsstadga åtskilliga synpunkter vilka närmast talar för att föreskriften i 53 § 3 mom. beträffande den äldre bebyggelsen inte innebar någon ökning av fastighetsägarnas ansvar. Trots detta kom emellertid den omredigering som stadgan undergick 1959 att såtillvida innebära en ändring att fastighetsägarnas skyldighet därvid angavs omfatta att anordna utrymme även för lastning och lossning av fordon samt att parkeringsutrymmen skulle finnas inte enbart för dem som bor eller vistas på tomten utan även för verksamhet som bedrivs där. Enligt ordalagen skulle fastighetsägarens skyldighet i motsats till vad som tidigare gällt kunna aktualiseras vid vilken tidpunkt som helst eller sålunda även utan samband med byggnadslov. I realiteten har emellertid bestämmelsen i allmänhet inte kunnat tillämpas annat än i samband med lov till nybyggnad och detta bl. a. därför att den s. k. huvudregeln endast gäller "såvida dylikt utrymme kan beredas för rimlig kostnad och utan synnerlig olägenhet i övrigt". Bestämmelserna har sålunda inte kunnat tillämpas efter sin bokstavliga lydelse och det mera formella parkeringsansvar som möjligen kan anses ha varit åsyftat har enligt förbundet veterligen aldrig utkrävts annat än i samband med byggnadslov.

Förbundet påpekar att enligt parkeringskommitténs mening man bör bibehålla den i 53 § 3 mom. uppställda huvudregeln att till fastighet skall hörä tillräckligt stort utrymme till parkering, lastning och lossning av fordon för dem som bo eller vistas på tomten samt för

verksamhet som där bedrives. Denna bestämmelse har också upptagits i förslaget till parkeringslag. I motiven till förslaget har emellertid parkeringskommittén gått ett steg längre och givit bestämmelsen en mera vidsträckt innebörd än den nu gällande parkeringsbestämmelsen. Enligt kommitténs mening skulle man i princip kunna fordra att fastighetsägaren svara för att parkeringsplatser finns för såväl långtidsparkering (t. ex. för de boende) som för korttidsparkering (t. ex. för besökare och kunder). Uttalandet synes enligt förbundet tyda på att fastighetsägaransvaret skulle omfatta hela det förutsebara parkeringsbehovet, dvs. både långtids- och korttidsparkering. Enligt detta uttalande skulle på fastighetsägaren överflyttas det tidigare på staden vilande ansvaret för att tillgodose korttidsparkeringens behov (besöksparkering). Man skulle i så fall övervältra ansvaret från kommunen till enskilda fastighetsägare. Förbundet anser sig inte kunna godtaga en utökning av parkeringsansvaret som skulle bli en följd av kommitténs uttalanden i anslutning till de föreslagna bestämmelserna och vidhåller att kommunen i varje fall skall svara för anordnande av minst 20 % av parkeringsplatserna.

Parkeringskommittén har föreslagit att fastighetsägarna bör åläggas en automatiskt verkande skyldighet att tillgodose inte blott den dagsaktuella utan även den beräknade framtida behovsökningen av parkeringsutrymmen och att ställa i ordning och upplåta bilplatser när behov därav inträtt. Även i detta hänseende innebär kommitténs ståndpunkt enligt fastighetsägareförbundet en väsentlig skärpning i förhållande till vad som för närvarande tillämpas. En tillämpning av förslaget måste förutsättas leda till en överproduktion av parkeringsplatser under den kommande 30-årsperioden, vilket i sin tur medför svårigheter att hyra ut parkeringsplatserna och en avsevärt försämrad räntabilitet. Det är redan nu svårt att på den öppna marknaden upplåna erforderliga medel för att anordna de parkeringsplatser som fordras enligt gällande parkeringsnormer. Parkeringskommitténs förslag skulle leda till ökade creditsvårigheter och högre hyror för hyresgästerna.

Kommittéförslaget innebär i realiteten att man vid projektering av nybebyggelse i huskroppens botten- eller källarvåningar skulle reservera betydande utrymmen som först någon gång i framtiden kan väntas bli fullt utnyttjade - kanske inte förrän i den senare delen av bygg-

nadens totala livslängd. Förslaget leder därför till svårigheter att under mellantiden finna lämpliga användningssätt för dessa marginella parkeringsutrymmen. Vid den framtida tidpunkt då lokalerna skall tagas i anspråk för parkeringsändamål måste det uppkomma problem inte endast i samband med uppsägning av hyresgäster utan även i fråga om kostnader för ändringsarbeten inom byggnaden. Enligt gällande föreskrifter finns två undantag från den s. k. huvudregeln. Denna gäller nämligen endast såvida utrymme kan beredas på tomten för rimlig kostnad och utan synnerlig olägenhet i övrigt. Enligt förbundets erfarenhet har de fastighetsekonomiska och fastighetstekniska begränsningarna vid byggnadsnämndernas handläggning av ansökningar om byggnadslov för hyresfastigheter visat sig vara väl motiverade.

Parkeringskommittén föreslår att fastighetsägarens ansvar skall gälla inte blott tomten utan även fastighetens närhet. Denna ytterligare utvidgning av fastighetsägarnas skyldighet till ett område i fastighetens närhet kan måhända vara framkomlig i fråga om exploatering av råmarksområden, där parkeringsplatserna av stadsplanetekniska skäl stundom bör sammanföras till vissa bestämda områden. När parkeringsfrågan aktualiseras för bebyggda fastigheter i innerstaden kan det däremot inte vara rimligt och torde inte heller vara möjligt att tillämpa denna ordning.

Med hänsyn till vad som anförts anser sig förbundet inte kunna godtaga förslaget att fastighetsägarna skall tillgodose framtida parkeringsbehov i den omfattning som kommittén föreslagit.

När det gäller sådana byggnadsåtgärder som t. ex. om- eller tillbyggnad på redan bebyggd fastighet anser förbundet att fastighetsägarens skyldighet att anordna parkeringsutrymme bör begränsas till att omfatta det parkeringsbehov som direkt följer av byggnadsåtgärden. Det bör därvid observeras att sådana byggnadsåtgärder i flertalet fall kan förutsättas vara av sådan natur att de av parkeringskommittén föreslagna dispensreglerna bör kunna tillämpas.

I fråga om redan bebyggda fastigheters ansvar för anordnande av parkeringsutrymmen har förbundet erinrat om att föreskriften i 1959 års byggnadsstadga visserligen fått en sådan generell utformning att den kan anses gälla även i andra situationer än då ett byggnadslov aktualiseras men i själva verket aldrig tillämpats på detta sätt. Detta

tyder på att byggnadsnämnderna ansett parkeringsföreskriften sakna förankring i vad som kan anses vara möjligt att realisera. När man jämför det sätt på vilket byggnadsnämnderna hittills tillämpat gällande parkeringsbestämmelser och parkeringskommitténs förslag till lagtext innebär förslaget att fastighetsägaren skulle påtvingas ett ansvar som måste komma att leda till orimliga ekonomiska konsekvenser. I dessa situationer bör frågan i stället kunna i stort sett lösas i enlighet med vad som kommit till uttryck i den reservation till parkeringskommitténs förslag som avgivits.

Beträffande behandlingen av nu ifrågavarande ärenden framstår det för förbundet som synnerligen angeläget att byggnadsnämnderna vid utövandet av sin befogenhet att medge dispens modifierar de föreslagna parkeringsbestämmelserna, särskilt inom det äldre fastighetsbeståndet. Utbyggnadsskyldigheten bör sålunda i princip inte utkrävas annat än i den mån utrymme kan beredas inom fastigheten till rimlig kostnad och utan synnerlig olägenhet i övrigt - och detta måste enligt förbundets mening ske på sådant sätt att fastighetsekonomiska synpunkter alltid tillmätes stor betydelse.

Fastighetsägareförbundet understryker att det inte kan vara rimligt att tillämpa de av parkeringskommittén föreslagna bestämmelserna i fråga om byggnader som kan förutsättas bli rivna inom den närmaste 10-årsperioden. Undantag bör också göras för sådana fastigheter som på grund av stadsplanebestämmelser är att anse som gaturegleringsfastigheter eller som på ansökan av staden skall inlösas eller exproprieras. I fråga om redan bebyggda fastigheter av annat slag bör parkeringsansvaret inte i något fall kunna utkrävas förrän kommunen utarbetat erforderliga parkeringsplaner och ansvarets omfattning fastlagts i form av ändrade stadsplanebestämmelser för fastigheten i fråga.

Parkeringskommitténs förslag att låta fastighetsägarens skyldighet att anordna parkeringsplatser utsträckas till att gälla inte endast inom fastigheten utan även till dess närhet förutsätter en ökad samverkan mellan berörda fastigheter. När det gäller att bilda sig en mening om det komplex av bedömningar som kan sammanfattas under beteckningen friköpsfrågan kan man enligt förbundet å ena sidan inte bestrida att möjligheten till s. k. friköp inte sällan torde uppfattas som en utväg för både fastighetsägare och andra intressenter att bringa

angelägna frågor om parkering till en lösning som annars inte skulle ha förelegat. Man kan å andra sidan inte bortse ifrån att metoden på det rättsliga planet kan medföra åtskilliga komplikationer som bl. a. innebär en fara för enskild rättssäkerhet. Nu ifrågavarande situation kännetecknas av att det inte finns några normer för fastighetsägarnas rättigheter och skyldigheter. I detta ligger att missbruk av kommunens maktutövning gentemot den enskilde måste befaras kunna föreligga. Från nu antydda utgångspunkter synes såväl den rättsliga som den ekonomiska innebörden av ett s. k. friköpsförfarande närmare böra klarläggas.

När det gäller finansieringsfrågorna i samband med anläggandet av parkeringsanläggningar konstaterar parkeringskommittén att det är en väsentlig förutsättning för en lånefinansiering att anläggningarna kan beräknas ge god avkastning och att det därför fordras en tillfredsställande beläggning av parkeringsplatserna. I anslutning till detta uttalande hävdar förbundet att om anspråken från det allmännas sida beträffande anordnandet av parkeringsplatser går längre än vad branschens företrädare anser vara rimligt det helt naturligt uppstår ett motstånd mot de föreslagna bestämmelserna som kan ta sig olika uttryck. Det måste därför framstå som angeläget att ett jämviktsläge åstadkommes mellan å ena sidan det allmännas krav på anordnandet av parkeringsplatser och å andra sidan fastighetsägarnas ekonomiska möjligheter att realisera anspråken. Enligt förbundets mening avspeglar kommitténs förslag inte ett sådant jämviktsläge.

För finansiering av bostadsproduktionen måste fastighetsägaren i stor utsträckning anlita olika former av lån. Till grund för belåningen av nybyggda fastigheter lägger långivaren ett av honom bestämt belåningsvärde. Detta värde fastställs som ett avkastningsvärde och fastighetens olika användningssätt måste därför ha tillfredsställande räntabilitet. När det gäller att från lånesynpunkt bedöma värdet av utrymmen för bilplatser tyder förbundets erfarenheter på att parkeringsutrymmen betraktas som risklokaler med låg räntabilitet. Svårigheten att i den öppna marknaden belåna parkeringsutrymmen torde komma att bli betydande. Parkeringskommitténs förslag om ett utökat parkeringsansvar måste även från nu ifrågavarande synpunkter bli svårt att realisera. Man kan därför inte undgå att komma in på frågan om bättre möjligheter för statlig belåning av bilplatser till såväl be-

byggda fastigheter som vid nybebyggelse. För detta torde erfordras en översyn av bostadslånebestämmelserna och att möjligheterna i fråga om lån till byggande av parkeringsplatser blir större än vad som nu är fallet.

Fastighetsägareförbundet påpekar att det inte föreligger någon allmän skyldighet för bilägare eller hyresgäster att ta för dem iordningställda bilplatser i anspråk. Parkeringskommittén anser att parkeringsutrymmen är att betrakta som nödvändiga komplement till alla slag av lägenheter (bostäder och lokaler m. m.). Kontraktsmässig koppling mellan lägenhet och bilplats borde därför enligt kommitténs mening inte medföra några problem. Kommittén anser att kontraktsbestämmelser innefattande koppling mellan upplåtelse av bostadslägenhet och upplåtelse av bilplats skall betraktas såsom normala men att undantag bör kunna göras för hyresgäst vars hushåll inte disponerar bil. Kostnader för bilplatser för besökare bör ju också belasta hyrorna oavsett hur förhållandet mellan fastighetsägare och bilägande hyresgäster ordnas i övrigt. Om fastighetsägaren skall tvingas att ta på sig ansvaret för anordnandet av parkeringsplatser kan det enligt förbundets mening inte heller ligga något orimligt i att hyresgästerna förhåller sig för deras räkning iordningställda parkeringsplatserna.

Svenska Riksbyggen anser att det vore fördelaktigt om enhetliga friköpsnormer kunde fastställas.

SABO ansluter sig till parkeringskommitténs rekommendationer om en kontraktsmässig koppling mellan lägenhet och bilplats liksom mellan lokal och bilplats men vill framhålla att det är viktigt att undantag görs för hyresgäst vars hushåll inte disponerar bil.

HSB anser att förslaget om utvidgade utbyggnadsskyldigheter för ägarna av det nuvarande fastighetsbeståndet inte kan läggas till grund för lagstiftning. Ytterligare utredning om innebörden av de av kommittén förordade anstånds- och dispensmöjligheterna bör ske så att en ordentlig möjlighet till överblick av en lagstiftnings konsekvenser kan erhållas.

Hyresgästernas Riksförbund anser parkeringskommitténs förslag inte utgöra en tillfredsställande lösning vad beträffar parkeringsfrågorna för redan bebyggd mark och framför allt i de större tätorternas kärnor. Den föreslagna lösningen medför dessutom komplikationer ur rättssäkerhetssynpunkt. Riksförbundet vänder sig också mot de s. k.

kopplade avtalen, dvs. tvånget att i samband med förhyrandet av en bostad också förhyra en bilplats.

Hovrätten över Skåne och Blekinge behandlar utförligt bl. a fastighetsägaransvaret och friköpet.

Enligt hovrätten ligger den väsentliga bristen i parkeringskommitténs tanke att fastighetsägare skulle kunna åläggas att bära ett ansvar för parkeringsproblemet däri att de parkeringsplatser som fastighetsägaren kan förmås att ordna på sin mark inte blir några allmänna parkeringsplatser. De förblir enskilt område över vilket han disponerar. Han synes enligt kommitténs förslag inte ens vara skyldig att tillgodose det behov av parkeringsplatser som alstras av fastigheten utan endast att iordningställa ett utrymme som motsvarar detta behov. Om han underlåter detta eller använder utrymmet för annat ändamål synes han riskera vitesföreläggande. Men lagförslaget innehåller inga bestämmelser som garanterar att den som har parkeringsbehovet, om denne är någon annan än fastighetsägaren, också har någon rätt att få disponera platserna. Inget hindrar fastighetsägaren att hyra ut dem till någon annan. En lagstiftning som tillförsäkrade en hyresgäst företrädesrätt till parkeringsplats, då sådan hör till fastigheten, skulle bli komplicerad. I en bristsituation kan besvärande fall uppstå då, trots att fastighetsägaren efter föreläggande inrättat parkeringsplatser, hyresgäster och besökande likväl nödgas belamra gatumarken med sina fordon. Förslaget i denna del har sålunda enligt hovrätten ett begränsat värde, vilket närmast består däri att det vid planerande av helt nybyggda stadsdelar kan tillses att det faktiska parkeringsbehovet blir täckt. Betydelsefullt är också att det särskilt i äldre stadspartier blir möjligt att förhindra att byggnader som skapar ett starkt parkeringsbehov t. ex. varuhus eller postkontor uppföres på för trånga tomter och därigenom ökar parkeringstrycket på gatorna i grannskapet.

En förpliktelse som genom lag pålägges fastighetsägaren kan principiellt inte avse något annat än användningen av fastigheten. Om en förpliktelse att göra en anläggning av varaktigt slag ålägges någon icke såsom person utan i hans egenskap av fastighetsägare måste anläggningen med nödvändighet vara så beskaffad att den hör till fastigheten och medföljer denna, så att icke en kommande ägare på nytt blir skyldig att vidtaga samma åtgärd. Därmed är icke ovillkorligen sagt att anläggningen skall ligga på fastighetens område. Den kan ligga

utanför om lagen öppnar en möjlighet att varaktigt knyta den till fastigheten så att den blir ett tillbehör till denna. Ett arrangemang av annat slag, t. ex. hyra av parkeringsplats på en granntomt, kan liksom i gällande bestämmelser inte ha annan betydelse än att det suspenderar behovet av den permanenta anläggningen. Parkeringskommittén anför en rad goda skäl för att det både ur fastighetsägarens och ur allmän synpunkt är fördelaktigt att parkeringsbehovet kan tillgodoses också utanför fastigheten. Dessa ändrar emellertid ingenting. Förslaget i denna del kan enligt hovrätten godtas endast om parkeringsutrymme som förläggs utanför fastighet rättsligen anknyts till denna såsom ett tillbehör. Det synes för närvarande endast vara 1966 års lag om vissa gemensamhetsanläggningar som ger någon praktisk möjlighet att med sakrättslig verkan knyta anläggningen till fastigheten. Kommittén föreslår en bestämmelse som väl borde kunna tolkas så att det krävs en anknytning till fastigheten med sakrättslig verkan för att anläggning utanför fastighetens område skall kunna godtagas såsom ett uppfyllande av fastighetens förpliktelse att anlägga parkeringsplats. Motiven visar emellertid att kommittén i hög grad svävar på målet när det gäller att ge ett bestämt och klart besked på denna punkt. Kommittén vill överlämna åt byggnadsnämnden att från fall till fall bedöma om bilplatserna knutits till fastigheten på ett betryggande sätt. Detta förslag är enligt hovrättens mening oantagligt. Hovrätten förordar därför att i den föreslagna parkeringslagens 9 § med uteslutande av sista stycket första stycket avfattas så att utrymme för fordonsuppställning skall vara förlagt inom fastigheten eller höra till denna och ligga i dess närhet. Tillfälliga anordningar kan då ordnas med stöd av dispens enligt 10 §.

I fråga om fastighetsägaransvaret för redan bebyggda fastigheter biträder hovrätten i princip den av kommittémajoriteten uttalade meningen. Att göra ett principiellt undantag för redan bebyggda fastigheter kan inte vara motiverat. Praktiskt sett måste dock liksom hittills möjligheten att ställa krav på inrättandet av parkeringsplatser i huvudsak begränsa sig till de tillfällen då byggnadslov lämnas för nybyggnad eller mera väsentlig ändring av byggnads användning. Det är framför allt härigenom som den behovsskapande exploateringen av tomtmarken kan hållas inom rimliga gränser. Det bör emellertid enligt hovrätten inte vara något hinder att även i andra fall, då an-

vändningen av en fastighet skapar ett påtagligt parkeringsbehov som ej tillgodoses inom fastigheten utan vållar olägenheter i omgivningen, ställa krav på att det erforderliga parkeringsutrymmet inrättas, även om detta innebär att verksamheten på fastigheten måste iaskränkas eller flyttas. Det ter sig däremot överdrivet och i praktiken ogenomförbart att göra en allmän inventering av parkeringsbehovet för alla äldre, bebyggda fastigheter. Beträffande en stor del av den äldre bebyggelsen måste det nämligen utan närmare undersökning av varje enskilt fall stå klart att någon mera avsevärd förbättring av parkeringssituationen icke kan åstadkommas på tomterna annat än i samband med rivning och ombyggnad. I en sådan situation står mer att vinna genom att kommunen direkt inriktar sina ansträngningar på att åstadkomma större anläggningar som häver bristen på parkeringsutrymme.

När det särskilt gäller friköpet ter det sig enligt hovrätten ur rätts-säkerhetssynpunkt otillbörligt att kommunala myndigheter som har att upprätthålla byggnadslagstiftningen med det tvång denna utövar mot fastighetsägare kan befria från viktiga delar av detta tvång enbart på den grunden att penningbelopp inbetalas eller utfästes till kommunen. Parkeringskommittén säger något allmänt om att valfrihet bör upprätthållas och att det är en grannliga uppgift för byggnadsnämnd att handha verksamheten så att otillbörligt tvång icke utövas. Detta är dock alldeles otillräckligt. Det måste beaktas att, om man från ledande håll i kommunen är aktivt verksam för att med friköp hopsamla investeringskapitalet till parkeringsanläggningar, så är byggnadsnämnden dålig skiljedomare mellan det kommunala intresset och fastighets-ägarens intresse. Härtill kommer att den verkliga intressenten, hyres-gästen, arbetstagaren eller kunden, icke finns representerad vid upp-görelsen.

Enligt hovrättens mening bör friköpsavtal icke få användas för att åsidosätta lagens krav på inrättande av parkeringsplatser. Det bör sålunda endast få avse redan iordningställda bilplatser som genast kan ställas till förfogande eller platser i en anläggning som uppföres i huvudsak samtidigt med det nybygge för vilket det åberopas. Fri-köpsavtal bör kunna godkännas endast om det ger rätt att disponera parkeringsplatser som kommer att höra till fastigheten. Hovrätten kan framför allt inte godta kommitténs förslag att det skall överlämnas till

byggnadsnämnden att tämligen fritt bedöma hur ett friköpsavtal bör vara utformat. Detta leder alltför lätt till att den föreslagna lagen om skyldighet att inrätta parkeringsplatser kringgås och blir betydelselös. För att de genom friköpsavtal förvärvade platserna skall kunna komma att tillhöra fastigheten fordras emellertid lagstiftning. Denna måste då gå ut på att kommun skall kunna lämna utfästelse om tillhandahållande av parkeringsplats med den verkan att rätten till denna kommer att tillhöra den berättigade fastigheten. Redan nu synes emellertid i stort sett samma resultat kunna åstadkommas genom att kommunen tar initiativ till gemensamhetsanläggning enligt 1966 års lag, särskilt om kommunen redan disponerar eller kan anvisa mark för anläggningen.

De invändningar som kan göras mot ett friköpssystem är emellertid även av praktisk natur. Kommittén säger att friköpsmetoden tenderar, enligt vad erfarenheten synes utvisa, att uppskjuta det faktiska lösandet av fastighetens parkeringsfråga tämligen långt fram i tiden. Även om såväl fastighetsägaren som kommunens avtalsslutande organ kan finna det vara bekvämt och ekonomiskt fördelaktigt att i det aktuella fallet tillgripa ett friköpsförfarande, kan åtgärden medföra nackdelar för dem som bor och driver verksamhet på fastigheten ävensom för trafiksäkerheten och trafikutvecklingen på angränsande gator och vägar.

Trots denna mycket målande beskrivning av systemets avvisidor är kommitténs hela rekommendation att byggnadsnämnden bör beakta att friköpsmetoden inte bör användas, när erforderliga bilplatser snabbara och utan mera betydande olägenheter kan ordnas på annat sätt. Enligt hovrättens mening är detta ett alltför lamt och till intet förpliktande besked. Den viktigaste betydelsen av ett i lag angivet krav på att fastighetsägaren skall inrätta parkeringsplatser i tillräckligt antal är att detta krav verkar bromsande på den pågående överexploateringen av äldre stadskärnor. Då sålunda mycket starka ekonomiska intressen här står på spel bör kravet upprätthållas med stränghet. Det är alltför stor risk att både kommunen och byggherrar finner det vara förenligt med sina intressen att skjuta upp lösandet av parkeringsfrågan genom att ingå friköpsavtal. Det innebär sålunda att ett ständigt ökande parkeringsbehov läggs på de redan otillräckliga gatorna och allmänna platserna. Skadan lider de som bor och arbetar på andra fastigheter i grannskapet, vilka får sin rörelsefrihet ytterligare kringskuren. Den

ganska mjuka attityd till friköpsmetoden som kommittén intar kan väl vara försvarlig när det gäller total nybebyggelse av hela stadsdelar som från början har planerats med tillräckliga utrymmen och där man av praktiska och ekonomiska skäl vill samla framför allt långtidsparkeringen i större anläggningar. I äldre bebyggelse och särskilt i städernas gamla stadskärnor krävs enligt hovrättens mening betydligt hårdare tag. Det bör framför allt observeras att en fastighets hela parkeringsbehov ofta inte kan tillgodoses genom ett friköpsavtal. På den vägen kan man kanske, förutsatt att anläggningen kommer till stånd snabbt, tämligen väl sörja för en bostadsfastighets behov av långtidsparkering. Men när det gäller korttidsparkering är det ofta inte tillräckligt med en parkeringsanläggning på skäligt gångavstånd. Den används inte och dess tillkomst häver därför inte bristen på parkeringsplatser. Om t. ex. ett varuhus får byggnadslov under åberopande av ett friköpsavtal, kan detta leda till helt odrägliga parkeringsförhållanden i närheten, därför att varuhuset såsom en följd av avtalet uppföres med för stor volym på en för liten tomt; en större del av tomten borde ha reserverats för korttidsparkering. Detsamma kan gälla om andra byggnader, avsedda för speciellt fordonsdragande aktiviteter.

Enligt hovrättens mening finns det skäl att inta en betydligt mera restriktiv hållning till friköpsmetoden än vad som följer av parkeringskommitténs framställning. Hovrätten erinrar om att redan i Borggårds utredning år 1957 förordades lagstiftning i frågan. Denna bör enligt hovrättens mening bli föremål för förnyad utredning med sikte på att åstadkomma en fastare och i lag reglerad ordning för friköp.

Länsarkitekten i Malmöhus län framhåller bl. a. att i mera känsliga bebyggelsemiljöer gemensamma parkeringsanläggningar lämpligen borde inrymmas i byggnader med en till omgivningen anpassad utformning. För sådana lösningar synes det av parkeringskommittén berörda friköpsförfarandet kunna komma till användning. Kommittén har emellertid icke närmare utrett de principer – i första hand det kommunala ansvaret – som ett friköpsförfarande bör bygga på utan hänvisat till lösningar som intressenter framgent kan komma att redovisa. Enligt länsarkitektens mening torde friköpsförfarandet kunna förväntas få en utbredd användning vid genomförandet av parke-

ringslösningar i äldre stadsdelar. Det hade varit önskvärt att friköpsförfarandet i detta sammanhang gjorts till föremål för sådan utredning att närmare regler härför kunnat intagas i lagförslaget.

Föreningen för samhällsplanering hävdar att för flera fastigheter gemensamma parkeringsplatser i nästan alla sammanhang ger bättre lösningar än individuella platser för varje fastighet. I de allra flesta fall borde därför lösningar enligt gemensamhetslagstiftningen eller friköpsförfaranden bli aktuella. De av parkeringskommittén framlagda lagförslagen bör därför omarbetas så, att normalfallet blir att parkeringen anordnas utanför den individuella fastigheten. Förbud att anordna parkering på varje fastighet för sig bör kunna utfärdas i alla detaljplanetyper. Möjligheterna att kommunalt kunna framtvinga gemensamhetsanläggningar eller friköp måste stärkas.

Näringslivets Byggnadsdelegation och *Näringslivets Trafikdelegation* har i ett gemensamt yttrande bl a funnit det i vissa fall angeläget att fastighetsägaren tillörsäkras rätt till förhandsbesked om i vilken omfattning en tilltänkt åtgärd medför ökat utbyggnadsansvar för parkeringsplatser. Dessa frågor om utbyggnadsansvar skall behandlas som ett från byggnadsövsärendet fristående ärende och inte kunna föranleda att villkor beträffande ordnande av parkeringsutrymme förknippas med byggnadslovet för den aktuella åtgärden eller att sådant byggnadslov vägras. Fastighetsägare skall ha möjlighet att till plats som han själv finner lämplig förlägga det uppställningsutrymme som han inte vid tidpunkten för byggnadslovsgivningen får eller önskar anordna på fastigheten. I sådana fall samt då fastighetsägare som fullgjort sitt aktuella utbyggnadsansvar åläggs att bygga fler bilplatser fyller friköpsförfarandet en viktig roll. En förutsättning härför måste dock vara att bilplatserna infogats i den kommunala planeringen samt att parkeringsanläggningen inom snar tid står färdig. Det bör inte få förekomma att friköpen används för att avlyfta fastighetsägaren det honom ålagda utbyggnadsansvaret utan att parkeringsplatser med limpligt läge ställs till fastighetens förfogande.

Tekniska Samfundet i Göteborg påpekar att det ännu är en olöst fråga hur friköpsmedler skall behandlas i skattehänseende.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
 2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
 3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
 4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
 5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
 6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
 7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
 8. UD:s presstjänst. UD.
 9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
 10. Två nya treåriga linjer. U.
 11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
 12. Den regionala problembilden. A.
 13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
 14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
 15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
 16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
 17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
 18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
 19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
 20. Tullregisterlag m.m. Fi.
 21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
 22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
 23. Parkeringsköp. Bo.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]

Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]

Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]

Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Tullregisterlag m.m. [20]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Två nya treåriga linjer. [10]

Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]

Mångfald mot enfald. Del 1. [13]

Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

Regionalpolitikens förutsättningar. [19]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]

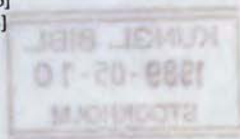
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]

Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]



Sytematisk förckning

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

Utländskaffertentier

KUNGL. BIBL.
1989-05-10
STOCKHOLM



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM.

TEL.: 08-739 96 30. FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10304-4 ISSN 03/5-2507