

- **NOTAT OM HÅNDTERINGEN AF KØBENHAVNS
KOMMUNES PARKERINGSDEKLARATIONER**

1. INDLEDNING OG SAMMENFATNING

Som landets største og uden sammenligning mest trafikerede by, står Københavns Kommune over for en række udfordringer på parkeringsområdet. Disse udfordringer adskiller sig i størrelse og karakter fra de udfordringer på dette område, som alle andre danske byer står over for. Og særligt i forhold til spørgsmålet om, hvordan kommunens parkeringsdeklarationer skal håndteres, er Københavns Kommunes situation helt unik.

Som led i bestræbelserne på at skabe en hensigtsmæssig og tilstrækkelig parkeringskapacitet, har Borgerrepræsentationen i september 2009 vedtaget en fornyet parkeringsstrategi. I juni 2011 blev der indgået en bred politisk aftale om udmøntningen af parkeringsstrategien.

Københavns Kommune har som led i udmøntningen iværksat en lang række projekter for at skabe bedre parkeringsforhold under hensyntagen til byens fortsatte udvikling, herunder udviklingen af rekreative grønne byrum, cykelinfrastruktur, busfremkommeligheden osv.

Københavns Kommune har et stort behov for etablering af yderligere parkeringspladser og for finansiering heraf. Da pladserne i videst muligt omfang ønskes etableret som særlige parkeringsanlæg, er der et stort finansieringsbehov. I Københavns Kommune har der aldrig været oprettet en parkeringsfond. Københavns Kommune har derimod af øvrige midler betalt de offentlige parkeringspladser, som er etableret i kommunen.

Kommunen har imidlertid siden 1950'erne i stort omfang i forbindelse med meddelelser af dispensation fra kravet om etablering af parkeringspladser taget forbehold for senere at træffe beslutning om enten etablering af de nødvendige parkeringspladser eller indbetaling til en parkeringsfond, hvis en sådan fond oprettes.

Disse betingelser påhviler såvel modtageren af byggetilladelsen som kommende erhververe af den pågældende ejendom. Københavns Kommune har sikret sig gyldigheden over for eventuelle kommende erhververe ved at tinglyse en deklaration på ejendommen. Denne deklaration er imidlertid blot det skriftlige udtryk for det krav, som byggetilladelsens dispensationsbetingelser stiller til den til enhver tid værende ejer af ejendommen. Den bagvedliggende retsakt – det vil sige selve den betingede byggetilladelse – er utvivlsomt af offentligretlig karakter.

Københavns Kommune har i dag tinglyst dispensationer for mere end 14.000 parkeringspladser på knap 800 ejendomme.

Det bemærkes, at Østre Landsret i en principiel dom fra 2009 har fastslået, at Københavns Kommune kan støtte ret på deklARATIONERNE. Det kan endvidere efter vores vurdering lægges til grund, at også de københavnske parkeringsdeklARATIONER har sit bagvedliggende hjemmelsgrundlag i byggeloven, og at der i forhold til de hidtidige parkeringsdeklARATIONER, hvor der i dispensationen er henvist til de af boligministeriet for en sådan fond fastsatte bestemmelser vil være endog meget sandsynligt, at alle disse deklARATIONER bliver "fanget" af fondens anvendelsesområde, herunder af de forældelsesfrister mv., der er gældende for midlerne i en sådan fond.

Hertil kommer, at alene omfanget af parkeringsdeklARATIONERNE og værdien heraf i sig selv giver nogle praktiske udfordringer og derved vanskeliggør, at Københavns Kommune på et fuldt ud forsvarligt og hensigtsmæssigt grundlag kan få afviklet de eksisterende deklARATIONER. Der vil således efter vores vurdering være forbundet med væsentlige samfundsmæssige uhensigtsmæssigheder at afvikle de eksisterende deklARATIONER på det nugældende regelgrundlag, hvilket vi har uddybet nærmere i afsnit 5 neden for.

Det er derfor væsentligt for kommunen at finde en model, der kan optimere en eventuel afvikling af den eksisterende ordning med parkeringsdeklARATIONER på en hensigtsmæssig måde, og som samtidig kan skabe et godt fremtidigt fundament for den fremtidige kommunale administration af dette område. Det er således efter Københavns Kommunes opfattelse afgørende, at man får afklaret, hvordan vi på den bedste måde håndterer de mange eksisterende parkeringsdeklARATIONER i Københavns Kommune, da dette samtidig må anses som en forudsætning for en god fremtidig administration af området.

Københavns Kommune har i det følgende analyseret, hvordan kommunen sammen med staten kan løse problemstillingerne på en måde, der er til gavn for det offentlige, herunder kommunen, og tillige for de husejere på hvis ejendom der påhviler en deklaration.

2. BYGGETILLADELSERS KRAV OM PARKERINGSPLADSER

Bygningsreglementet – der er udstedt i medfør af byggeloven – foreskriver, at der skal reserveres tilstrækkelige parkeringsarealer til, at bebyggelsens beboere m.fl. kan parkere på ejendommens områder. Hvor stor en del af ejendommens areal, der skal være tale om, og hvornår pladserne skal anlægges, skal ifølge reglementet fastsættes af kommunalbestyrelsen og skal fremgå af den byggetilladelse, som kommunen udsteder.

En kommune kan efter reglerne i byggeloven dispensere fra kravet om anlæggelse af parkeringspladser, hvis der ansøges herom.

Dispensationen kan ske enten efter byggelovens almindelige dispensationsbestemmelse, jf. også det fastslåede i retspraksis herom, eller efter en særlig bestemmelse om indbetaling af et beløb til en såkaldt parkeringsfond.

3. PARKERINGSFONDSCIRKULÆRET

En parkeringsfond kan etableres af en kommune med henblik på indsamling af midler til etablering af de parkeringspladser, som der meddeles bygherrerne fritagelse for at anlægge på egen grund. Der er aktuelt 61 kommuner, der har etableret en parkeringsfond.

Der er fastsat særlige regler for parkeringsfondene i det såkaldte parkeringsfondscirkulære. Det fremgår bl.a. af cirkulæret, at parkeringspladserne skal anlægges så tæt på den bidragydende ejendom, som det efter områdets karakter er muligt, og at de skal være anlagt senest fem år efter, at dispensationen er meddelt.

Bidraget til parkeringsfonden fastsættes af kommunen som et beløb for hver parkeringsplads, som grundejeren fritages for at tilvejebringe på egen grund. Bidraget må højst udgøre et beløb svarende til den gennemsnitlige grundværdi pr. kvadratmeter i det pågældende område med tillæg af udgifterne til anlæg af en parkeringsplads på terræn. For ejendomme, hvor den tilladte bebyggelsesprocent er 110 eller højere, kan der tillægges et beløb svarende til udgifterne ved etablering af en parkeringsplads i et parkeringsanlæg.

Anlægger kommunen offentlige pladser for de midler, der er indbetalt til parkeringsfonden, skal bidraget nedsættes til halvdelen af det beløb, der er udregnet. I disse tilfælde vil kommunen således selv skulle være med til at finansiere de pågældende parkeringspladser.

I Københavns Kommune har det i praksis vist at være meget omkostningskrævende at etablere en parkeringsplads i et parkeringsanlæg.

4. DEN KØBENHAVNSKE ORDNING

I Københavns Kommune har der aldrig været oprettet en parkeringsfond. Københavns Kommune har derimod af øvrige midler betalt de offentlige parkeringspladser, som er etableret i kommunen.

Kommunen har imidlertid siden 1950'erne i stort omfang i forbindelse med meddelelser af dispensation fra kravet om etablering af parkeringspladser taget forbehold for senere at træffe beslutning om enten etablering af de nødvendige parkeringspladser eller indbetaling til en parkeringsfond, hvis en sådan fond oprettes.

Disse betingelser påhviler såvel modtageren af byggetilladelsen, som kommende erhververe af den pågældende ejendom. Københavns Kommune har sikret sig gyldigheden over for eventuelle kommende erhververe ved at tinglyse en deklaration på ejendommen. Denne deklaration er imidlertid blot det skriftlige udtryk for det krav, som byggetilladelsens dispensationsbetingelser stiller til den til enhver tid værende ejer af ejendommen.

Den bagvedliggende retsakt – det vil sige selve den betingede byggetilladelse – er utvivlsomt af offentligretlig karakter.

Københavns Kommune har i dag tinglyst dispensationer for mere end 14.000 parkeringspladser på knap 800 ejendomme.

Det bemærkes, at Østre Landsret i en principiel dom fra 2009 har fastslået, at Københavns Kommune kan støtte ret på deklARATIONERNE. Af Østre Landsrets dom følger, at kravet om parkeringspladser efter deklARATIONEN alene hviler på et offentligt grundlag, da det er et vilkår til byggetilladelsen, der har tilstrækkelig hjemmel i byggelovgivningen, jf. også henvisningen til de grunde, der fremgår af byrettens dom.

Af byrettens dom kan i øvrigt udledes, at kommunen i byggetilladelsen har meddelt dispensation for anlæg af parkeringsareal i overensstemmelse med en langvarig praksis, og at dispensationer på andre vilkår end ved indbetaling til en kommunal parkeringsfond sker med hjemmel i lovens § 22, stk. 1. Byretten tilføjer i den anledning følgende:

"For det tilfælde, at der hos sagsøgte i fremtiden oprettes en kommunal parkeringsfond, er der i den meddelte dispensation henvist til de af boligministeriet for en sådan fond fastsatte bestemmelser."

Byretten prøvede herefter de meddelte dispensationsvilkår på et forvaltningsretligt grundlag, og nåede frem til at disse vilkår var gyldige og forpligtende for borgeren.

Da landsretten stadfæstede byrettens dom med henvisning til de grunde, der er anført af byretten, kan det efter vores vurdering lægges til grund, at også de københavnske parkeringsdeklARATIONER har sit bagvedliggende hjemmelsgrundlag i bygge-loven, og at der i forhold til de hidtidige parkeringsdeklARATIONER, hvor der i dispensationen er henvist til de af boligministeriet for en sådan fond fastsatte bestemmelser vil være endog meget sandsynligt, at alle disse deklARATIONER bliver "fanget" af fondens anvendelsesområde, herunder af de forældelsesfrister mv., der er gældende for midlerne i en sådan fond.

5. KAN DER SKABES EN GOD FREMTIDIG MODEL FOR ADMINISTRATIONEN AF DETTE OMRÅDE, UDEN AT DER TAGES HØJDE FOR AFVIKLINGEN AF DE EKSISTERENDE DEKLARATIONER?

Københavns Kommune ønsker, at staten og kommunen i fællesskab skal udarbejde en model, der både sikrer, at den fremtidige administration af området kommer til at hvile på det bedst tænkelige fundament, og at de mange parkeringsdeklARATIONER og den store værdi, de har for det offentlige, bliver håndteret på den bedst tænkelige måde, hvilket både er i det offentlige, herunder kommunens, og i de mange ejeres interesse.

Københavns Kommune kunne i dag principielt pålægge de husejere, på hvis ejendom der er tinglyst en deklARATION, at etablere det antal parkeringspladser, som de ifølge deklARATIONEN er forpligtet til.

Alternativt vil Københavns Kommune kunne oprette en parkeringsfond og pålægge de pågældende husejere at betale hele det beløb, som de i sin tid blev fritaget fra at betale. Anlægges de pågældende pladser som offentlige parkeringspladser, vil kommunen alene kunne kræve halvdelen af beløbet.

Københavns Kommune har imidlertid indgående vurderet og analyseret de mulige løsninger inden for den gældende lovgivning, og disse analyser viser, at der vil være væsentlige samfundsmæssige u hensigtsmæssigheder ved de pågældende modeller. Disse u hensigtsmæssigheder vil bl.a. være følgende:

- At Københavns Kommune ved etableringen af fonden vil skulle opkræve indbetaling for et meget stort antal parkeringspladser på en gang. (Alternativet hvor man blot ser bort fra (enkelte af) dispensationerne rejser derimod en række grundlæggende retlige spørgsmål f.eks. i forhold til kravet om en økonomisk forsvarlig forvaltning, forbuddet mod at begunstige enkeltpersoner og lighedsgrundsaetningen.)
- At disse indbetalingskrav, der nødvendigvis vil skulle blive fremsat med relativt kort varsel, efter at fonden er etableret, vil være endog meget indgribende over for de pågældende grundejere.
- At indbetalingskravene herudover samlet må anses for at være af en sådan størrelse, at det bestemt ikke kan udelukkes, at de vil kunne medvirke til at skabe øget ubalance, flere konkurser mv. på det københavnske ejendomsmarked.
- At Københavns Kommune i løbet af de første fem år, der er forældelsesfristen i parkeringsfondscirkulæret, af fondens levetid vil skulle finde medfinansiering til og vil skulle anlægge et endog meget stort antal parkeringspladser.
- At Københavns Kommune uden særlige overgangsregler uanset ovenstående kan forudse, at det ikke vil være muligt inden for de fastsatte frister at anlægge det fornødne antal pladser, hvorfor det må forventes, at Københavns Kommune efter de fem år vil skulle tilbagebetale meget store beløb med renter til arbitrært udvalgte borgere i forhold til de parkeringspladser, der ikke er blevet anlagt inden fristen.
- At denne administrative fremgangsmåde i forhold til krav, der i visse tilfælde er mere end 60 år gamle, også vil kunne føre til et meget stort antal retlige tvister, hvilket naturligvis også vil være en u hensigtsmæssig udvikling for kommunen.

Det er således sammenfattende kommunens opfattelse, at ingen af disse løsningsmodeller inden for den eksisterende regulering bør gennemføres. Det foreslås derfor, at der findes en anden og bedre løsningsmodel.

Københavns Kommune har i den forbindelse noteret sig, at klima- og energiministeren har bedt Energistyrelsen om at overveje, om der er behov for en ændring af bygge loven i forhold til anvendelsen af parkeringsdeklarationer.

Det er i den forbindelse afgørende for Københavns Kommune, at det samtidig sikres, at der på en hensigtsmæssig måde gøres op med de allerede eksisterende parkeringsdeklarationer.

Der bør i den forbindelse findes en model, der giver Københavns Kommune det bedst mulige grundlag for at skabe optimale parkeringsforhold, og som ikke er alt for byrdefuld for de ejendomsjere, som i sin tid fik en undtagelse fra parkeringskravet. En sådan model kræver en særlig midlertidig hjemmel, der giver Københavns Kommune mulighed for over f.eks. en 10-årig periode at komme ud af de eksisterende parkeringsdeklarationer på en hensigtsmæssig måde.

Lovændringen bør således i forhold til håndteringen af de eksisterende deklarerationer efter Københavns Kommunes opfattelse i hvert fald indeholde følgende elementer:

1. Nedsættelse af det skyldige beløb

Der skabes udtrykkelig mulighed for, at kommunen kan nedsætte det skyldige beløb til f.eks. xx pct. af det reelle beløb. (den nærmere procent-sats vil kun kunne angives efter en politisk stillingtagen hertil i kommunen).

Det sikres herved, at der ikke kan skabes berettiget tvivl om lovligheden af den markante nedsættelse af det reelt skyldige beløb, som der foretages. Der vil således herefter ikke kunne argumenteres for, at lighedsbetragtninger eller kommunalfuldmagtsreglerne medfører, at kommunen er forpligtet til at inddrive det fulde beløb.

2. Færre parkeringspladser end indkrævet

Der skabes mulighed for, at de indkrævede midler anvendes til færre parkeringspladser end forudsat ved dispensationerne. Nedskrivelsen skal ses i lyset af nedskrivelsen af de enkelte betalinger.

3. Opblødning af nærhedsprincippet

Der skabes hjemmel til, at de offentlige p-pladser, der etableres, ikke skal ligge tæt på den bidragydende ejendom.

Det er nødvendigt for at gøre en sådan ordning operationel, at kommunen får mulighed for at pulje pladserne med henblik på at sikre den bedst mulige udnyttelse af de muligheder kommunen får i forhold til at skabe et større antal parkeringspladser.

Der kan eventuelt også beskrives en model, hvor byen opdeles i zoner. De midler, der indbetales i de enkelte zoner, skal anvendes inden for denne zone med udgangspunkt i kommunens vurdering af parkeringsbehovet og placeringsmulighederne.

4. Forlængelse af etableringsfristen

Fristen for at etablere de offentlige p-pladser skal være mindst 10 år.

Det har i praksis i mange tilfælde vist sig vanskeligt at etablere et tilstrækkeligt antal parkeringspladser inden for fem år. Særligt i forbindelse med afviklingen af de eksisterende parkeringsdeklarationer vil det være nødvendigt at give Københavns Kommune en frist på mindst 10 år.

5. Håndtering af ejendomme uden betalingspligt

Der skal også skabes mulighed for, at de ejendomme, der kun har fået pålagt en betingelse om i fremtiden eventuelt at skulle etablere parkeringspladser – altså uden alternativet om betaling til en parkeringsfond – kan indgå en aftale med kommunen om at blive frigjort fra deklARATIONEN mod betaling af en nærmere fastsat procentsats af beløbet til etablering af offentlige pladser i den pågældende zone.

De personer, der ikke ønsker at indgå en sådan aftale, vil herefter – efter en saglig og konkret vurdering – kunne pålægges at etablere de parkeringspladser, som der i sin tid er dispenseret fra.

Det er Københavns Kommunes klare opfattelse, at den skitserede model indeholder en fornuftig balance mellem de mange hensyn.

Modellen tager således højde for, at de boligejere, der i sin tid sparede et betydeligt beløb ved at undgå at anlægge parkeringspladser, nu får lejlighed til at bidrage til det store behov for parkeringspladser, der er i Københavns Kommune.

På den anden side sikrer modellen, at de pågældende boligejere ikke mødes med et krav om betaling af det samlede tilgodehavende, der vil kunne opleves som et uforholdsmæssigt stort krav og medføre uheldige konsekvenser.

Helt overordnet sikrer modellen på en balanceret og rimelig måde bedre parkeringsforhold i København til gavn for byens borgere, virksomheder og gæster.

Københavns Kommune ser frem til at drøfte kommunens udkast til et løsningsforslag på et møde snarest efter sommerferien. På dette møde vil vi også nærmere kunne aftale, hvordan Københavns Kommune i øvrigt kan bidrage til, at regelsættet i fremtiden får en udformning, der er hensigtsmæssig for alle.

Hellerup, den 15. august 2012
Horten

Anders Valentiner-Branth