



Parkering som verktyg för hållbar mobilitet

Kunskaper, erfarenheter och förslag från projektet KomPark

Med finansiering från Energimyndigheten

KLIMAT
KIK
KOMMUNERNA

CHALMERS

 **ivl**
Swedish Environmental
Research Institute

Författare: Fredrik Holm (konsult) Maria Ivansson (Klimatkommunerna)

Medel från: Energimyndigheten

Upplaga Finns endast som PDF-fil för egen utskrift

© IVL Svenska Miljöinstitutet 2022

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

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

Rapporten är granskad av mobilitetsexpert Anders Roth, IVL Svenska Miljöinstitutet



Parkering som verktyg för hållbar mobilitet

KUNSKAPER, ERFARENHETER OCH FÖRSLAG FRÅN PROJEKTET KOMPARK

Innehållsförteckning

Parkering som verktyg för hållbar mobilitet: Vad? Vem? Hur?	4
Vad är KomPark?	4
Syfte	4
Metod	4
Enkät till ett urval av Sveriges kommuner	4
SKRs kommungruppsindelning från storstad till landsbygd	5
Rättsliga analyser	5
Workshops, seminarier och intervjuer	5
Medverkande	5
Övriga publiceringar	5
Vad är problemet? Och vad vill kommunerna göra åt det?	6
Från normer och subventioner... ..	6
...till närhet och mer levande offentliga miljöer	6
Planera parkering på områdesnivå	8
Vad säger lagen?	9
Kollektivtrafik och service viktigast	9
Friköp kan lösa p-frågan utanför fastigheten	10
Boendeparkering på gatan – en nödlösning	11
Två sorters lagstiftning – men bryr sig bilisten om det?	11
Vad händer om en ny fastighet får andra p-tal än i omgivningen?	12
Så fungerar Avgiftslagen och så kan den moderniseras	13
Dags att planera parkering område för område!	14
Planera parkering på fastighetsnivå	15
Lägenhetsfördelningen viktigast	15
Med mobilitetstjänster kan byggherren få lägre p-tal	16
Många kommuner månar om cykeln	18
Uppföljning	21
Få kommuner vet om p-tal och p-behov stämmer överens	21
Så kan kommunen jobba med uppföljning av p-tal	21
Referenser	23



Parkering som verktyg för hållbar mobilitet: Vad? Vem? Hur?

I många kommuner funderar man på vilken roll tillgången till parkeringsplatser har för den totala biltrafiken i tätorten – och vilken roll parkeringsplaneringen spelar i arbetet för en mer hållbar mobilitet. Man är också tveksam till vad lagstiftningen på området medger och inte. I några fall har man önskemål om ändrade regler för att bättre kunna använda parkeringen som ett verktyg för hållbar mobilitet.

Denna publikation är en kort och förenklad version av projektet KomParks rapportering. Ambitionen är att du ska få en översiktlig bild av problemen och frågeställningarna och av hur kommuner gör idag. Och, inte minst, att du får idéer om hur din kommun kan arbeta med parkeringsplanering i framtiden.

Rapporten har sammanställts av Fredrik Holm och Maria Ivansson. Övriga deltagare i projektet har medverkat till rapporten med granskning och synpunkter.

Vad är KomPark?

Denna rapport är framtagen inom ramen för projektet *KomPark – Kommunala parkeringsstyrmedel för energieffektiva städer*. Projektet genomfördes 2020–2022 av IVL Svenska Miljöinstitutet, Klimatkommunerna och Chalmers Tekniska Högskola och finansierades av Energimyndigheten.

Syfte

Syftet med projektet var att kartlägga och utveckla kommunernas arbete med flexibla parkeringstal och mobilitetstjänster. Därtill ville projektet studera vad dagens lagstiftning ger möjlighet till och inte, och även föreslå lämpliga regeländringar. Projektet var också ett sätt att möta de kunskaps- och utvecklingsbehov som tidigare identifierats av Klimatkommunerna.

En av projektets utgångspunkter var den forskning som visar att färre p-platser, och p-platser med tydlig avgiftsbeläggning, minskar både bilinnehav och antal bilresor.¹ I stället blir mer hållbara transportsätt vanligare. Det, i sin tur, underlättar för den bilanvändning som är svår att ersätta med andra transportsätt. Parkeringsfrågorna är därför en nyckelfaktor för den hållbara mobiliteten.

Metod

I projektet har en blandning av enkäter, rättsliga analyser, workshops och intervjuer använts.

Enkät till ett urval av Sveriges kommuner

KomPark skickade ut en enkät under våren 2021. Av de 80 kommuner som fick frågor om hur man arbetar med parkeringstal och mobilitetstjänster svarade totalt 56, från alla kategorier utom C9 enligt den kommungruppsindelning som upprättats av SKR (Sveriges Kommuner och Regioner). Se ruta på sidan 5.

Det kan vara värt att hålla i minnet att gruppen A1 bara omfattar tre kommuner (Stockholm, Göteborg och Malmö) varför procentuella svar från denna grupp bara kan ha utfallen 0, 33, 67 eller 100 procent. Grupperna B4 och B5 har förts samman till en gemensam grupp och detsamma gäller grupperna C6–C8.

1 Se till exempel

- Buehler m fl 2016: Reducing car dependence in the heart of Europe: lessons from Germany, Austria, and Switzerland, *Transport Reviews* 37:1
- Shoup 1999: The trouble with minimum parking requirements. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 33(7–8), 549–574
- Weinberger 2012: Death by a thousand curb-cuts: Evidence on the effect of minimum parking requirements on the choice to drive. *Transport Policy*, 20, 93–102

En sammanfattning av forskningen på området återfinns i

- Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Naturskyddsföreningen 2020: Framtiden för parkering och nya bostäder. Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser

SKRs kommungruppsindelning från storstad till landsbygd

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, har definierat totalt nio olika grupper av svenska kommuner :

- A1 kommun med över 200 000 invånare i den största tätorten
- A2 pendlingskommun nära A1-kommun, där minst 40 procent av befolkningen pendlar
- B3 kommun med 50 000 – 200 000 invånare, varav minst 40 000 i den största tätorten
- B4 pendlingskommun nära B3-kommun, där minst 40 procent av befolkningen pendlar
- B5 lågpendlingskommun nära B3-kommun, där högst 40 procent av befolkningen pendlar
- C6 kommun med 15 000 – 40 000 invånare i den största tätorten
- C7 pendlingskommun nära C6-kommun, där högst 30 procent av befolkningen pendlar
- C8 kommun under 15 000 invånare, varav högst 30 procent pendlar
- C9 kommun med stort inslag av besöksnäring



A1
Storstäder



A2
Pendlingskommuner
nära storstad



B3
Större städer



B4-B5
Pendlingskommuner
nära större stad



C6-C8
Mindre städer och
landsbygdskommuner

Beskrivningarna är här något avkortade av utrymmesskäl. Se www.skr.se för fullständiga definitioner samt förteckning av kommuner utifrån kommungrupp

Rättsliga analyser

KomPark har också analyserat den lagstiftning som styr kommunernas beslut om antal p-platser och om p-avgifter. Analyserna har i första hand berört Plan- och Bygglagen (2010:900), i regel benämnd PBL, och Lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats (ofta benämnd Avgiftslagen). I viss mån berörs också Trafikförordningen, lokala trafikföreskrifter (LTF) samt angränsande regelverk. Däremot har projektet inte tittat på bestämmelserna för avgifter vid felparkering m. m. Analyserna har behandlat såväl lagtexterna som rättspraxis, förarbeten och juridiska kommentarer med koppling till lagstiftningen i fråga.

Workshops, seminarier och intervjuer

KomPark har, slutligen, genomfört ett antal workshops tillsammans med kommunala trafikplanerare och parkeringsstrateger, samt seminarier för större målgrupper. Vi har också djupintervjuat personal i totalt sex kommuner och, förstås, haft ett stort antal informella kontakter.

Medverkande

Projektet KomPark genomfördes av Anders Roth, Åsa Romson, Sara Sköld, Henrik Kloo och (initialt) Martin Persson från IVL Svenska Miljöinstitutet, Frances Sprei från Chalmers Tekniska Högskola samt Maria Ivansson från Klimatkommunerna. Fredrik Holm från Fredrik Holm Information AB medverkade som underkonsult till IVL Svenska Miljöinstitutet.

Övriga publiceringar

Två rapporter rörande de rättsliga aspekterna – en med fokus på Plan- och Bygglagen² och en med fokus på Avgiftslagen³ – har publicerats i IVL:s rapportserie. En rapport som diskuterar styrmedlet parkeringsskatt har också publicerats⁴.

Ett omfattande material med rådata från ovan nämnda enkät finns att tillgå via IVL Svenska Miljöinstitutet. Likaså finns hos IVL en sammanställning av de genomförda djupintervjuerna.

2 Romson, Ivansson och Holm 2020: Att styra mot minskad bilparkering – om Plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder. IVL rapport C554

3 Romson 2022: Dags för modernare parkeringsregler! Styrning av gatuparkering i städer, IVL Svenska Miljöinstitutet rapport C654

4 Kloo och Romson 2022: Parkeringsskatt som styrmedel. Respons från svenska kommuner och en rättslig analys. IVL rapport C685

Vad är problemet? Och vad vill kommunerna göra åt det?

Från normer och subventioner...

Idag finns det drygt fem miljoner personbilar i Sverige. De står i regel parkerade vid bostaden under 80 procent av sin livstid och vid andra platser under 16 procent. Endast under fyra procent av livstiden, eller en timme per dygn, är de i rörelse.⁵ Någonstans måste de givetvis parkeras.

På landsbygd och i villaområden är parkering inget större problem, eftersom det finns gott om ytor. I växande tätorter hårdnar kampen om ytorna och det gäller där att ta vara på varje kvadratmeter på ett ändamålsenligt sätt. Ingen vet exakt hur många parkeringsplatser som finns i Sverige, men en bedömning är att den samlade ytan för parkering är ca 500 km², vilket i så fall är mer än den samlade bostadsytan om ca 420 km².⁶

Allt fler kommuner styr nu bort från föråldrade planeringsideal där bilismen och dess anspråk på yta satts i första rummet. Till dessa ideal hör att bilparkering är ett "behov" som måste tillgodoses, oavsett vad samma yta annars hade kunnat användas till. Idealen har aktivt bidragit till en tätortsutveckling som få egentligen önskar sig. De har lett till ökande klimatpåverkande utsläpp och andra luftföroreningar, buller, olycksrisker, försämrad folkhälsa och energislöseri. Parkeringsplaneringen gör det också svårare och dyrare att bygga bostäder och att skapa hälsosamma och levande tätorter. En studie från 2020 beräknar att p-tal fördyrar bygget av ett flerbostadshus med 15 procent. Samma studie anger också att halverade p-tal i Stockholms län skulle kunna öka nyproduktionen med 20 procent.⁷

...till närhet och mer levande offentliga miljöer

En lång rad svenska städer och tätorter förtätas mer än de växer, sett till ytan. Dagens stadsbyggnadsideal präglas av önskan att skapa närhet och mer levande offentliga miljöer. Förtätningen bärs också av starka argument om bättre resurshushållning och bättre samhällsekonomi. Därmed förändras också synen på bilen i staden. I Trafikprogram för Örebro beskrivs en av utgångspunkterna för trafik i staden så här:⁸

I en tät och sammanhållen stad måste en stor del av den värdefulla marken användas till mötesplatser, bostäder, kontor och grönområden, i stället för till vägar och parkeringar. Biltrafiken måste planeras efter stadslivets villkor. Att vara en attraktiv kommun handlar inte bara om stadskärnans utveckling utan innebär också att vi måste stärka den regionala kollektivtrafiken och förbättra förutsättningarna för regional cykelpendling.

Dessa förändrade utgångspunkter tillmötesgår också nationella ambitioner om bättre folkhälsa, tillgång till mer mark för annat än trafiklösningar och en ökad transporteffektivitet. Ska vi klara målet om 70 procent mindre klimatpåverkande utsläpp från vägtrafiken, räknat från 2010 till 2030, räcker det inte med nya bilar och bränslen⁹. Vi måste också göra transporterna mer effektiva¹⁰, på samma sätt som vi sedan 1970-talet gjort vår energianvändning alltmer effektiv.

De flesta kommuner som deltagit i KomPark-enkäten har – i linje med denna slutsats - formulerat målsättningar om minskad klimatpåverkan och om ökad andel gång, cykel och kollektivtrafik. Flera kommuner har även målsättningar om att minska biltrafiken i staden. En ambitionsnivå kan vara att behålla mängden biltrafik på en stabil nivå medan trafikarbetet i övrigt ökar med växande befolkning, vilket alltså leder till att biltrafikens procentuella andel av trafikarbetet successivt sjunker.

5 Samordning för bostadsbyggande, 2021: Stärkt planering för en hållbar utveckling. SOU 2021:23. Sid 52

6 Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Naturskyddsföreningen 2020: Framtiden för parkering och nya bostäder. Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser

7 Ibid.

8 Örebro kommun 2014: Trafikprogram för Örebro kommun. Sam 37/2008

9 Larsson m fl 2021: Konsumtionsbaserade scenarier för Sverige – underlag för diskussioner om nya klimatmål. Mistra Sustainable Consumption, Rapport 1:11. Göteborg: Chalmers tekniska högskola

10 Energimyndigheten 2017: Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. ER2017:07

Exempel från Lund: Mål för hållbara transporter

I Lunds kommuns strategi för ett hållbart transportsystem¹¹ anges följande målsättningar:

- Utsläppen av koldioxid från trafiken i kommunen ska minska per invånare med 2,5 % per år
- Av alla resor inom kommunen ska 70% ske med kollektivtrafik, gång och cykel år 2020, och 75% år 2030
- Cykeltrafiken per invånare ska öka med 1% per år
- Kollektivtrafikesandet per invånare ska öka med 3,5 % per år

Resultatet för Lunds kommun är att utsläppen av koldioxid från trafiken i kommunen årligen har minskat med ca 4 procent per invånare.

I kommunala styrdokument är det också vanligt med mål om att optimera användningen av p-platser, optimera markanvändningen och öka tillgängligheten för även andra trafikanter. I större tätorter blir det alltmer uppenbart hur centrala p-frågorna är för att nå övriga trafikmiljömål.

Exempel från Västerås: Program för parkering

I Västerås Stads *Program för parkering i Västerås 2015–2026*¹² har stadens övergripande mål kring stadsutveckling brutits ned till fem mål om parkering. De fem målen ger en vägledning till hur staden ska arbeta med parkeringar från tidig planering till bygglovsgivning och förvaltning. Målen är:

- Effektivt markutnyttjande
- Mer hållbart resande
- Samhällsekonomiskt gynnsamt stadsbyggande
- Skapande av attraktivare stadsmiljöer
- En mer tillgänglig stad



¹¹ Lunds kommun 2014: LUNDAMATS III. Strategi för ett hållbart transportsystem i Lunds kommun

¹² Västerås stad 2015: Program för parkering i Västerås 2015–2026

Planera parkering på områdesnivå

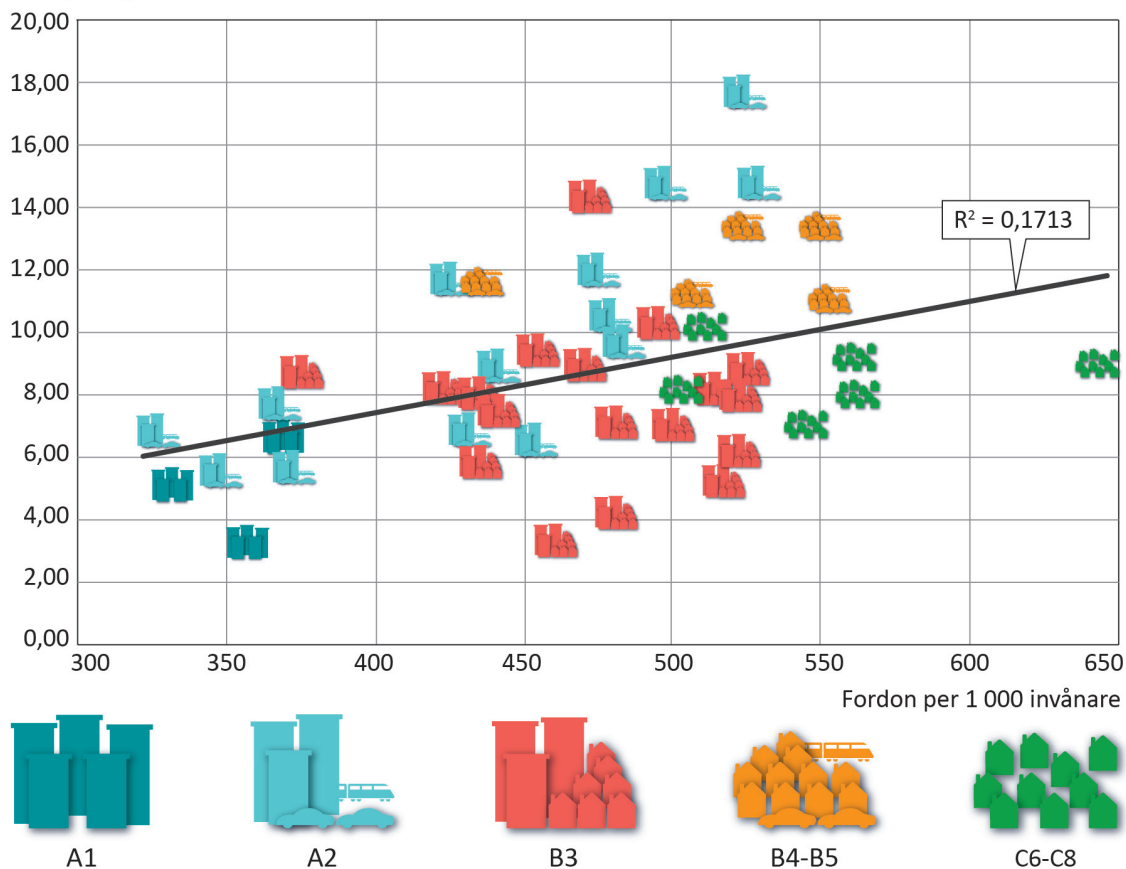
De flesta, om inte alla, kommuner har arbetat med parkeringstal, ibland kallade p-tal eller p-normer, sedan 1950-talet. Det finns därför en praxis – dock ej lagkrav – att bestämma hur många p-platser det bör finnas, ställt i relation till antalet bostäder eller mängden bebyggd yta.

När städer förtätas stiger markpriserna, samtidigt som allt fler människors vardagsresor blir kortare och kollektivtrafiken får bättre underlag. Då är det angeläget att kunna sänka p-talen, det vill säga ha färre p-platser per bostad. Här sammanfaller ofta stadsplaneringens önskemål om ytor för lek, samvaro och grönska med exploatörens önskemål om hög avkastning per kvadratmeter. Parkeringar är dyra att anlägga och driva, och det är ofta svårt att få god avkastning på investeringen i en p-anläggning.

Vi har jämfört de p-tal som kommunerna angett i KomPark-enkäten med de uppgifter om bilinnehav per 1000 invånare som Statistiska Centralbyrån tillhandahåller:

Bilagande i relation till parkeringstal

Index, se figurtext



Figur 1. Det finns ett svagt samband mellan antalet bilar per tusen invånare och p-talen i en kommun. Dock är variationen större mellan de olika kommungrupperna, som här visas i olika färg. Y-axelns indextal är en omräkning av p-platser per lägenhet till p-platser per 1000 m² bostadsyta (BTA), givet en genomsnittlig storlek på lägenheter. Detta är en approximation eftersom måtten inte är helt jämförbara.

Diagrammet leder till flera intressanta betraktelser:

- Sambandet mellan bilinnehav och p-tal finns, men är inte särskilt starkt. Kommunerna är utspridda över diagrammet, och det gäller även när man betraktar kommungrupperna var för sig. Vi tolkar det som att parkeringssituationen i kommunerna i hög grad beror på lokala omständigheter och inte minst traditioner.
- De A2-kommuner som återfinns längst till vänster i diagrammet är alla förortskommuner till Stockholm. Stockholmsregionens nät av pendeltåg och tunnelbana, som skiljer ut sig från motsvarande system i Göteborgs- och Malmöregionerna, har uppenbarligen haft effekt på bilinnehav och därmed p-tal.
- Större städer, kategori B3, har i regel lägre p-tal än storstädernas förorter (A2) – ovan nämnda förortskommuner runt Stockholm räknade. I andra delar av enkäten har vi också sett tydligare ambitioner vad gäller cykeltrafik och cykelparkering hos B3-kommunerna.



Vad säger lagen?

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, säger att det på en tomt som ska bebyggas, eller i närheten av den, ska ordnas med parkering "i skälig utsträckning".¹³ Exakt vad som menas med "skälig" blir en fråga för kommunen att bedöma utifrån de behov som fastigheten har. Grundtanken är att fastighetsägaren ansvarar för att ordna med parkering. Det är lagligt möjligt att planera en fastighet med ytterst få parkeringar, om behoven ses som små, till exempel om de boende kan erbjudas andra lösningar för att resa till och från bostaden. Dock finns alltid absoluta krav på parkering för personer med funktionshinder m. m.

Även om PBL alltså inte är ett absolut hinder mot låga p-tal är lagen ändå konstruerad så att det lätt uppstår ett överutbud av p-platser. Det finns flera skäl till det:

- Lagen säger att det är "parkering" som ska ordnas. Det gör att andra mobilitetslösningar direkt kommer i skymundan.
- Formuleringen "i skälig utsträckning" uppfattas i regel som det lägsta antal p-platser som måste ordnas. Därför lägger man lätt till extra p-yta för att ta höjd för ett eventuellt ökat bilinnehav i framtiden.
- P-tal (som alltså inte är ett lagkrav, men en konsekvens av hur lagen är skriven) utformas i regel som minimikrav från kommunen på byggherren. Det är än så länge ovanligt med p-tal med maximikrav.

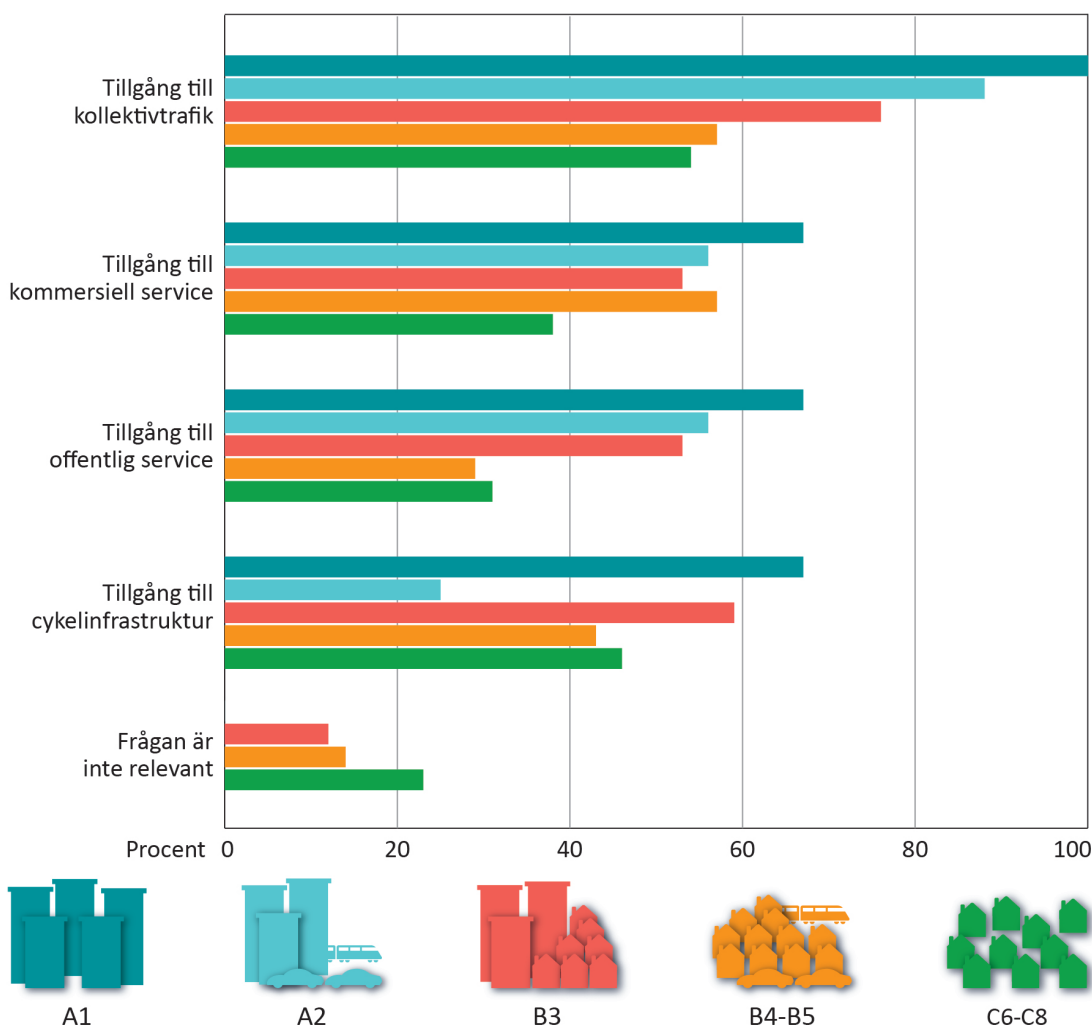
I kombination med att de flesta p-platser är för lågt prissatta – mer om det senare – motverkar detta överutbud såväl en god boendeekonomi som en god stadsmiljö.

Kollektivtrafik och service viktigast

När en kommun ska bestämma vilka p-tal som ska gälla i en detaljplan eller i ett bygglov har den alltså många faktorer att ta hänsyn till, så länge tillgången till p-platser är "skälig" enligt PBL:

¹³ PBL (2010:900), kap 8, 9§ pkt 4

Vilka faktorer i omgivningen påverkar bedömningen av p-tal för flerbostadshus i er kommun?



Figur 2. Tillgången till kollektivtrafik samt till kommersiell och offentlig service är, enligt KomPark-enkäten, de viktigaste omgivningsfaktorerna när p-talet för en fastighet ska fastställas. I enkäten ställdes en snarlik fråga om kontorsfastigheter och fick ett snarligt svar. Vi låter därför svaren om bostadshusen representera båda byggnadskategorierna.

Tillgången till kollektivtrafik samt till kommersiell och till offentlig service är, enligt figur 2, alltså viktigast. Det är också skälet till att planera nybyggnation längs starka stråk för kollektivtrafiken, eller att säkerställa att kollektivtrafiken rullar redan när de boende flyttar in i nybyggda områden.

I de flesta kommuner finns p-zoner: ju centralare zon, desto lägre p-tal. Det går helt i linje med att det ofta är i stadskärnorna som markpriserna är som högst och kollektivtrafiken är som bäst.

Friköp kan lösa p-frågan utanför fastigheten

Plan- och bygglagen utgår alltså från att parkering ordnas på den egna fastigheten. Men den ger också möjlighet att ordna med parkering även på en fastighet "i närheten". Detta öppnar för friköp och gemensamma p-anläggningar - något som också tillämpas i varierande omfattning. Svaren i KomPark-enkäten visar att storstäder (A1) och större städer (B3) gör det så gott som fullt ut, medan andelen kommuner i kategori A2 tillämpar friköp bara till 25 procent. Förekomsten av en tätbebyggd stadskärna är den troligaste förklaringen till skillnaden.

Enkelt uttryckt innebär friköp att byggherren kan köpa eller hyra p-platser på en annan fastighet. I regel gäller det en gemensam p-anläggning på gångavstånd. Någon exakt definition av "i närheten" finns inte, men man brukar acceptera ett gångavstånd på upp till 400 meter (300 meter fågelvägen) mellan bostad och p-plats.¹⁴ Vid en optimerad användning skulle samma anläggning kunna nyttjas för de boendes bilar på kvällar och nätter och för besökare till butiker och arbetsplatser på dagtid.

¹⁴ Se t ex Parkeringsstrategi för Borlänge kommun (2016), där man hänvisar till SKLs rekommendation att likställa detta avstånd med det accepterade avståndet till en hållplats för kollektivtrafik.

Exempel från Linköping: Friköp i gemensamma anläggningar

Linköpings kommun har i stadsdelen Vallastaden skapat möjligheten att friköpa p-platserna och ordna dem i gemensamma anläggningar. I detaljplanen för området¹⁵ beskrivs följande:

Bilparkeringen i området sker helt genom kommunens system för parkeringsfriköp. Det innebär att huvuddelen av parkeringarna anordnas i gemensamma parkeringsanläggningar som förvaltas av Dukaten parkering. Två tomter för parkeringsanläggningar har redovisats i planen.

Genom att parkeringarna samordnas inom området och att kommunen säkerställer att det etableras en bilpool i området, kan parkeringstalen för bostäder reduceras med 25 procent till 6 platser / 1000 m² BTA, respektive 1,2 platser per småhus. För studentbostäder tillämpas 2,5 platser / 1000 m² BTA.

Boendeparkering på gatan – en nödlösning

När bilflottan växte till, från 1950-talet och framåt, blev det förstås trångt i stadsdelar som planerats innan tanken på privatägda bilar ens var tänkt. Längre lät man de boendes bilar stå på gatan, trots att grundregeln enligt Trafikordningen annars är att parkering på gata får ske i högst 24 timmar.¹⁶ Kommunal mark (allmän platsmark) är inte tänkt att användas för förvaring av enskild egendom.

Med ökande p-avgifter valde till slut många boende att ta bilen till jobbet; inte för att det behövdes utan för att de kunde parkera gratis där under arbetsdagen. För att minska denna oönskade bilkörning infördes en modell för s k boendeparkering.¹⁷ Enkelt uttryckt får den boende då möjlighet att parkera på gatan i närområdet mot en månadsavgift som är avsevärt lägre än ordinarie p-taxa.

Lösningen kan vara tilltalande för den byggherre eller fastighetsägare som vill slippa ordna med parkering "i skälig utsträckning" på fastigheten. Den strider dock mot principen om hur kommunal mark ska användas. Därför är de flesta kommuner mycket restriktiva med att tillåta boendeparkering. I princip ska den bara förekomma där äldre, tät bebyggelse gjort andra alternativ omöjliga. Det är å andra sidan ofta sådana områden där andra mobilitetslösningar kan bidra till att lösa de boendes mobilitetsbehov.

Riktigt bekymmersamt blir det när det är billigare att parkera på gatan än på kvartersmark. Då förlorar fastighetsägaren snabbt intäkterna på sin anlagda parkering. Det blir ohållbart om kommunen först anger ett minsta antal p-platser på kvartersmark och sen subventionerar gatuparkeringen. En trafikplanerare beskrev det för oss som att ett beslut om boendeparkering på gatemark i ett område med befintliga p-anläggningar "vore som att skjuta sig i foten".

Två sorters lagstiftning – men bryr sig bilisten om det?

PBL berör parkeringen inne på fastigheterna – även kallat kvartersmark. På kommunens gatemark är det i stället Avgiftslagen som gäller. Denna lag skrevs redan 1957 och behandlar kommunens rätt att ta ut avgifter "i den omfattning som behövs för att ordna trafiken". Dessa avgifter beslutas av kommunfullmäktige och får inte ha som syfte att ersätta kommunala skatteintäkter.

På tomtmark och i p-anläggningar, däremot, råder fri prissättning. Om kommunen eller dess parkeringsbolag äger eller förvaltar marken fattas dessa beslut inom berörd förvaltning eller i bolaget.

Den enskilde bilisten har få skäl att bry sig om denna skillnad, utan väljer i regel den parkering som förenar lägsta pris med rimligt avstånd till målpunkten.

Här uppstår ett av parkeringsplaneringens mest centrala problem. Om p-avgiften på gata sätts låg, eller parkeringen är gratis, sker det en så kallad överflyttning från fastighet till gata.

Därmed blir det i många fall svårt för en fastighetsägare att ta ut full kostnadsersättning för att ordna med parkering såväl i markplan som i garage. Risken är att mellanskillnaden tas ut på bostadshyran, vilket gör att även hushåll som inte har bil är med och subventionerar sina grannars parkering.

Om principen att ordna parkering på tomtmark ska tillåtas fungera måste alltså avgifterna på gata sättas så högt att det är mer attraktivt för bilisten att utnyttja tomtmarkens p-anläggningar. Annars får man en situation

¹⁵ Linköpings kommun 2013: Detaljplan i Västra Valla för del av INTELLEKTET 1 m.fl. (Vallastaden – östra delen) Planbeskrivning & behovsbedömning

¹⁶ Trafikförordning (1998:1276)

¹⁷ Avgiftslagen (1957:259) 2§

där kommunen tvingar byggherren/fastighetsägaren till dyra p-lösningar som inte kommer till användning – och som även icke-bilister får vara med att bekosta.

Malmö stad uppger i sin policy för mobilitet och parkering¹⁸ följande kostnader för olika p-lösningar. Priserna är framräknade per p-plats. Investeringar och anläggningskostnader är omräknade till månadskostnader genom sedvanlig avskrivning:

- Parkering på mark 370 – 2 400 kr / mån (beroende på markvärde)
- Parkeringshus 1 200 kr / mån
- Garage 1 850 – 2 500 kr / mån (beroende på bl. a. geotekniska förhållanden)

Till samtliga p-lösningar tillkommer kostnader för drift, underhåll och förvaltning på ca 180 kr per månad.

Ett förhållningssätt för kommunen kan vara att den som parkerar ska stå för den egna parkeringskostnaden. Malmö stad formulerar det på följande sätt i sin policy:

Av sociala skäl ska boende och verksamma, som lever utan bil, inte tvingas betala för byggnation, drift och underhåll av bilparkering åt andra.

Trots att de trafikplanerare vi haft kontakt med i projektet är väl medvetna om risken för överflyttning är det ovanligt att prissättningen ingår i p-talsbedömningen. En deltagare belyste frågan på följande sätt:

”Det handlar t.ex. om införandet av betald parkering för anställda, vilket är ovanligt i kommunen idag. Parkeringar vid skolorna skulle påverkas av detta, man skulle kunna gå ner från 0,6 till 0,4 per anställd. Hittills har vår fastighetsenhet (som förvaltar skolfastigheterna) inte vågat göra det.”

Vad händer om en ny fastighet får andra p-tal än i omgivningen?

De flesta städer med växande befolkning prioriterar idag förtätning, där nya byggnader uppförs i gluggar och luckor i befintlig tätortsmiljö. Dels möter en sådan prioritering ofta de inflyttades önskemål om centrala lägen, dels tar den bättre vara på redan existerande infrastruktur. Därtill innebär förtätningen ökade möjligheter till en mer hållbar mobilitet genom exempelvis bättre underlag för kollektivtrafiken.

Samtidigt möts förtättningsprojekt ofta av protester och överklaganden från närboende, bland annat utifrån ett befarat parkeringskaos. Då kan det vara svårt att sätta låga p-tal för de nya projekten, även om det vore en naturlig konsekvens av förtätningen och om det är i linje med kommunens ambitioner.

I dessa fall blir det än viktigare att kommunen diskuterar och avtalar med byggherren om vilka alternativ till traditionell parkering som kan vara lämpliga. Det kan också vara klokt att kartlägga p-situationen i ett område runt fastigheten i fråga (den ovan nämnda SKL-rekommendationen om 400 meters gångavstånd eller 300 meters radie kan vara en utgångspunkt) och inventera möjligheterna till friköp och samutnyttjande. I gynnsamma fall kan man i en dialog med omgivande fastighetsägare komma överens om en ny, gemensam p-anläggning som frigör ytor även för befintliga fastigheter.

Omvänt kan gälla om den nya fastigheten förses med till exempel en bilpool. Den kan vara exklusiv för de boende i fastigheten, men skulle kunna göra än större nytta om den gjordes tillgänglig även för omgivningens boende. I sådana situationer måste man noga reda ut detaljer kring tillgänglighet till låsta utrymmen samt avtals- och debiteringsfrågor.

Däremot bör man, som vi anförde ovan, undvika boendeparkering på gata så långt det överhuvudtaget är möjligt.

Exempel från Göteborg: BRF Viva med p-tal noll

Ett omtalat exempel på nybyggnadsprojekt med lågt p-tal är BRF Viva på Guldheden i Göteborg. Området uppfördes åren 2018–2019 i en brant sluttning som lämnats obebyggd när stadsdelen bebyggdes på 1940- och 50-talen. BRF Viva har p-tal noll, vilket innebär att det på fastigheten inte finns p-tytor annat än för lastning / lossning, för funktionshinder, för tillfälliga gäster samt för de bilpoolsbilar som ingår i boendekonceptet. Byggnaderna inrymmer däremot generöst tilltagna cykelrum och tillhandahåller elbilpool, elcyklar och lånelastcyklar m. m. Alla inflyttade var väl informerade om dessa omständigheter men kunde givetvis inte hindras att ta med sina egna bilar vid flytten.

¹⁸ Malmö stad 2020: Policy och norm för mobilitet och parkering i Malmö.

En utvärdering har visat att en del nyinflyttade valt att göra sig av med den egna bilen. De flesta gjorde så i samband med flytt, medan andra gjort det sedan de vant sig vid de mobilitetslösningar som boendet erbjuder. Andra boende har behållit sina bilar, men låter dem stå parkerade t ex hos anhöriga. Ytterligare några har valt att hyra parkeringsplats på kommunal parkering i grannskapet.¹⁹

Exempel från Lund: Krav för att tillåta bilfritt boende

Parkeringsnorm för cykel och bil i Lunds kommun²⁰ har följande grundkrav på bilfritt boende där även uppföljning ingår:

- Marknadsföringen av bostäderna ska tydligt signalera att boendet är bilfritt, och hyresgäster ska vid intresseanmälan, kontrakt etc. informeras om och acceptera det bilfria konceptet.
- Medlemskap i bilpool garanteras för varje hushåll, kostnaden för medlemskapet ingår i hyran.
- Medlemskap i cykelpool med olika typer av cyklar garanteras för varje hushåll, kostnaden för medlemskapet ingår i hyran.
- Extra omsorg läggs på tillgången och utformningen av cykelparkeringen.
- Årlig uppföljning och utvärdering genomförs av fastighetsägaren, i dialog med kommunen.
- Fastighetsägaren ska redovisa hur parkeringsplatser kan ordnas om uppföljning visar att parkerings efterfrågan ej minskat enligt given reduktion.

Lunds kommunala fastighetsbolag, LKF, har byggt fastigheten Xplorion²¹ med p-tal 0. Hyresgästerna kan använda den bilpoolsbil eller de el- och transportcyklar som ingår i hyran.

Så fungerar Avgiftslagen och så kan den moderniseras

Avgiftslagen från 1957 säger att p-avgifter på gatumark får tas ut för att ordna trafiken. Många kommuner är tveksamma till vad lagen medger och inte. Och många ifrågasätter värdet av en över 60 år gammal lagstiftning, skriven vid en tid då mängden bilar var kanske en femtedel av dagens.

I KomPark har vi därför genomfört en rättslig analys av Avgiftslagen för att reda ut vad som gäller och för att se hur den kan moderniseras²². Vi har dels undersökt vad som menas med att "ordna trafiken", dels tittat på förutsättningarna att gynna till exempel miljöbilar eller bilpoolsbilar.

Vi har då funnit att kommunen mycket väl kan höja avgifterna och begränsa antal p-platser om det kan motverka överflyttning. Förarbetena till avgiftslagen är tydliga på denna punkt. Däremot har en del senare uttolkningar av lagen gjort bilden otidlig.

Praxis från Högsta Förvaltningsrätten och Transportstyrelsen visar att kommunen har stor frihet att styra p-utbudet i form av platser och tidregler. Det krävs dock att kommunen gör noggranna utredningar och skriver tydliga föreskrifter. I princip måste detta göras gata för gata i stället för hela områden, vilket kan vara ett mödosamt arbete för kommunen.²³

Däremot är det inte möjligt att till exempel ge rabatt på p-avgift på gata för bilar med mindre miljöpåverkan.

Brommaärendet: Vad hände? Vad var problemet? Hur fick kommunen göra i stället?

Trafiknämnden i Stockholm beslutade i februari 2018 att avgiftsbelägga samtliga gator i stadsdelen Bromma genom att ändra i 289 lokala trafikföreskrifter. Det hela var ett led i att implementera parkeringsstrategin från 2016.

En boende i området överklagade beslutet till Transportstyrelsen som upphävde beslutet. Transportstyrelsen menade att det inte var tillräckligt utrett att avgifter på de aktuella gatorna var den mest lämpliga regleringen. Till exempel pekade man på att stopp- eller p-förbud kunde ge samma effekt.

Efter detta beslut gjorde Stockholm en översyn av trafiksituationen i området med hjälp av fyra parametrar: bebyggelsen, närheten till centrumbildning, närheten till större kollektivtrafikhållplatser samt områden där parkeringsbeläggningen sedan tidigare är hög.

¹⁹ Sprei m fl 2022: Mobility and sustainability practices in Viva, a sustainable residential building complex in Gothenburg, Sweden. Proceedings of ECEE Summer study

²⁰ Lunds kommun 2018: Parkeringsnorm för cykel och bil i Lunds kommun

²¹ Se webbplats för Lunds Kommunala Fastighets AB: <https://www.lkf.se/vara-omraden/lunds-stad/brunnshog/xplorion/> (2022-02-28)

²² Romson 2022: Dags för modernare parkeringsregler! Styrning av gatuparkering i städer, IVL Svenska Miljöinstitutet rapport C654

²³ Som exempel kan nämnas att Stockholms stad fattar beslut om ca 4 000 lokala trafikföreskrifter – varje år. I vissa fall kan en sådan föreskrift handla om att flytta en stolpe med trafikskyltar någon meter.

En konsekvensutredning för varje områdestyp ledde till nya lokala trafikföreskrifter, gata för gata. Några av dessa föreskrifter har också blivit överklagade medan andra klarat rättsprövningen. Det pekar på att Stockholm ändå hittat en väg att uppfylla kraven från Transportstyrelsen, men att kraven leder till ett mycket tid- och resurskrävande arbete.

Efter drygt 60 år kan det alltså finnas skäl att modernisera Avgiftslagen, framför allt för att göra arbetet med den smidigare. Eftersom vi fått en ny grundlag sedan Avgiftslagen skrevs är det enklaste idag att skriva fram en helt ny lag som beskriver kommunens rätt att ta ut parkeringsavgifter.

En sådan lag skulle rimligen ge kommunerna ett bättre stöd för att prioritera till exempel fordon avsedda för bildelning. Den skulle också ge möjlighet till en mer miljöstyrande avgiftssättning, som i sin tur knyter an till kommunens målsättningar beträffande trafikmiljön.

Dags att planera parkering område för område!

Den slutsats vi i KomPark dragit är att lagstiftningen för planeringen av p-platser behöver flyttas upp från fastighetsnivå till att omfatta hela områden. Hur stora dessa områden bör vara kan variera, men en utgångspunkt kan vara tänka på begreppet "stadsdel". De kan också dimensioneras utifrån de 400 meter (300 meter fågelvägen) som, enligt SKL, en person är beredd att gå till eller från sitt färdmedel. Området omfattar alltså flera fastigheter och flera gator på en och samma gång. Ofta ingår viss grundläggande service som livsmedelsbutik, förskola/skola och hållplats för kollektivtrafik.

Med en sådan planering skulle det vara möjligt att hantera lokala trafikföreskrifter mer rationellt än idag. Det nya planinstrumentet skulle också kunna överbrygga dagens uppdelning på två regelverk med PBL för kvartersmark och Avgiftslagen på gatumark.

En utgångspunkt skulle kunna vara att kommunen kan definiera mobilitetsbehoven för ett område utifrån de resurser som redan finns där. Det kan gälla såväl p-platser som olika typer av mobilitetstjänster: kollektivtrafik, bil- och cykelpooler osv. En annan utgångspunkt skulle vara att bryta dagens bindning till den enskilda fastigheten och i högre grad bana väg för gemensamma p-anläggningar, eller till funktionellt placerade hubbar som tillhandahåller flera sorters mobilitetslösningar.

Andra regeländringar som skulle bidra till en mer hållbar mobilitet

Såväl den rättsliga analysen som enkäter, workshops, intervjuer och enskilda samtal har visat på värdet av ytterligare ett antal regeländringar – utöver de förslag vi presenterar ovan - för att öka kommunernas möjligheter att använda parkering som ett verktyg för hållbar mobilitet.²⁴

KomPark-projektet föreslår därför:

- Att energieffektiv användning av transportsystemet pekas ut som ett allmänt intresse i PBL:s andra kapitel. Det ger kommunen råg i ryggen att arbeta målmedvetet med sin parkeringsplanering. En strävan efter mer effektiv ytanvändning i tätorter vore också ett angeläget förtydligande av lagens hushållningsprinciper.
- Att skrivningen om "parkering i skäligen utsträckning" ändras till "mobilitetslösningar i skäligen utsträckning" i PBL kap 8 §9 punkt 4. Ändringen öppnar för en friare och mer teknikneutral beskrivning av det behov som ska täckas, nämligen de boendes möjligheter att transportera sig själva och sitt gods.
- Att kommunen i en detaljplan bör kunna skriva in att bilparkering inte får anläggas på andra ytor än vad detaljplanen anger. Det skulle kunna bromsa eller förhindra risken för ett ineffektivt utnyttjande av p-platser, sett till det allmänna hushållningsintresset. En sådan begränsning förutsätter dock att den ovan nämnda områdesvisa planeringen genomförs.
- Att Avgiftslagens andra paragraf förtydligas så att kommuner inte får subventionera långtidsparkering på gatumark. I de fall kommuner inrättar boendeparkering bör en mekanism införas som förhindrar överflyttning genom att boendeparkeringen inte får göras billigare än motsvarande parkering på intilliggande kvartersmark.

²⁴ För mer utförliga resonemang, se Romson, Ivansson och Holm 2020: Att styra mot minskad bilparkering - om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder. IVL-rapport C554



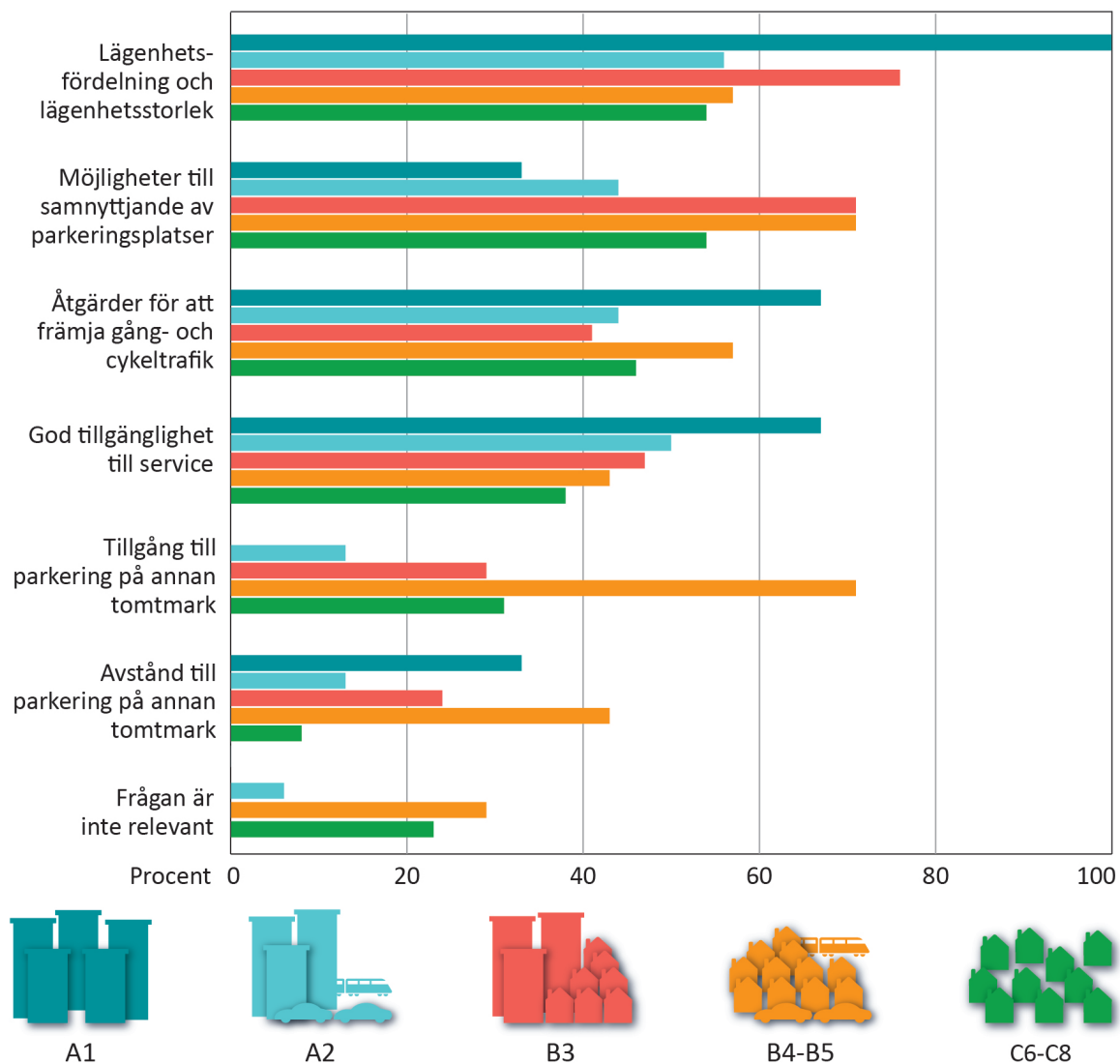
Planera parkering på fastighetsnivå

Det förra avsnittet behandlade sådana faktorer i fastighetens omgivning som kan påverka p-talen. Detta avsnitt belyser de faktorer på fastigheten som också har betydelse. Dit hör sådant som bostädernas storlek samt möjligheterna att ordna med bra parkering för till exempel cyklar, eller möjligheten att samutnyttja p-platser för flera olika ändamål. Gränsen mellan "yttre" och "inre" omständigheter är inte alltid helt glasklar, vilket bidrar till att bestämningen av p-tal är en rätt komplex process som i slutänden kräver en dos gott omdöme. Våra intervjuer med erfarna parkeringsplanerare i olika städer har tydliggjort den höga grad av gott omdöme och situationsberoende som i realiteten präglar p-talsbestämningen.

Lägenhetsfördelningen viktigast

I vår enkät till kommunerna frågade vi efter vilka av de typiskt "inre" faktorerna som påverkar bedömningen av p-talen för flerbostadshus:

Vilka faktorer påverkar bedömningen av parkeringstal för flerbostadshus i er kommun?



Figur 3. P-talen bestäms inte bara av omgivningen, utan av egenskaper som är knutna till fastigheten. I KomPark-enkäten angav kommunerna att lägenhetsfördelning och -storlek var viktiga faktorer, tillsammans med möjligheterna till samnyttjade p-platser och till god gång- och cykeltrafik.

Den planerade fördelningen av bostadsstorlek och boendeyta är den viktigaste faktorn. Det är mer troligt att den som bor i en stor bostad också har bil och vice versa. Extremfallen är ofta studentbostäder där p-talen på goda grunder kan sättas mycket lågt.

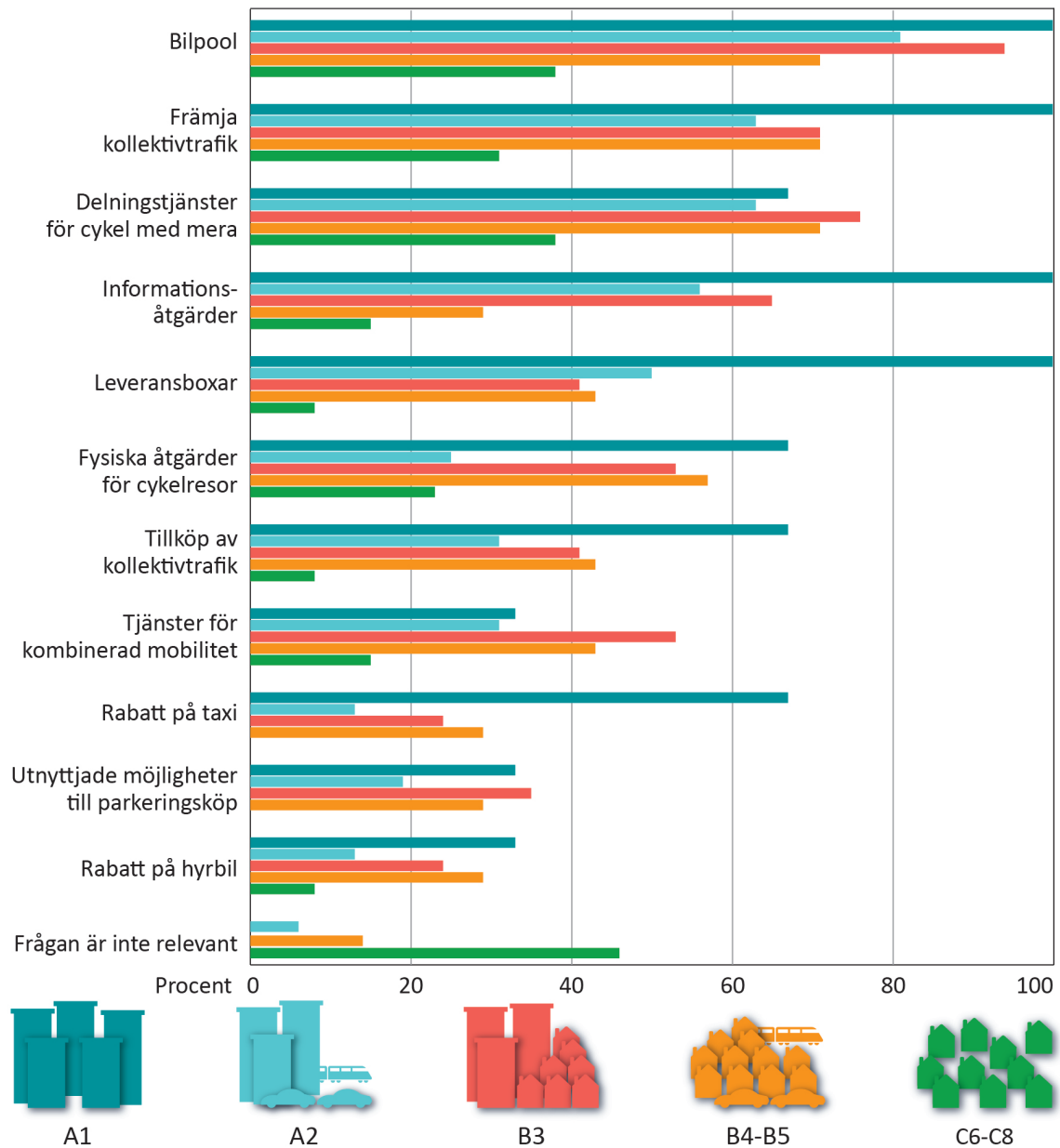
Frågan om de boendes förväntade inkomster behandlas ofta indirekt genom att man bedömer till vilken målgrupp fastigheten vänder sig. Även upplåtelseformen – bostadsrätt eller hyresrätt – påverkar i viss mån bedömningen. Några kommuner har rätt strikta beräkningsgrunder för p-tal, baserade på denna typ av faktorer, medan andra kommuner poängterar att den slutliga bedömningen i hög grad avgörs från fall till fall.

Med mobilitetstjänster kan byggherren få lägre p-tal

En grundläggande idé bakom de flexibla p-tal som nu blir allt vanligare i kommunerna är att byggherren kan slippa skapa utrymme för parkering genom att i gengäld erbjuda de boende andra transportlösningar. I regel innebär det en "rabatt" på p-talen: Den byggherre som erbjuder till exempel en bilpool får ett lägre åtagande än den som inte gör det.

Vilka sådana mobilitetsåtgärder är det då kommunerna vill se?

Vilka mobilitetsåtgärder ger möjlighet till reduktion av parkeringstalet vid byggande av bostäder i er kommun?



Figur 4. Bilpooler och andra delningstjänster, tillsammans med åtgärder som främjar kollektivtrafiken, är de vanligast förekommande mobilitetsåtgärderna som kan ge byggherren sänkta p-tal.

Som synes är en bilpool knuten till fastigheten i fråga den åtgärd som flest kommuner premierar, följt av motsvarande tjänster för cykel, främjande av kollektivtrafik samt informationsåtgärder. De två senare kategorierna kan möjligen vara uttryck för samma sak.

Vilka mobilitetsåtgärder väljer då exploitörer och fastighetsägare? En masteruppsats på Chalmers Tekniska Högskola, där två studenter undersökt mobilitetsavtal i Göteborg, pekar ut tre åtgärder som de i särklass vanligast förekommande:²⁵

²⁵ Johansson & Rosendahl 2021: Replacing Parking with Mobility Services: A Case Study of Gothenburg's Flexible Parking Requirements and Work with Mobility Agreements. Chalmers tekniska högskola

- Årliga mobilitetsaktiviteter, dvs kampanjveckor, informationsmöten m m
- Cykelpool med specialcyklar (lådcyklar, cykelkärror, elcyklar m m)
- Cykelservicerum

Dessa förekommer alla i mer än 75 procent av de studerade avtalen. Längre ned på skalan återfinns till exempel realtidsinformation om kollektivtrafiken, gratis kollektivtrafik de första 90 dagarna, bilpoolsfordon och gemensamma p-anläggningar för flera fastigheter.

Många kommuner månar om cykeln

I KomPark-enkäten såväl som i intervjuer och informella samtal har det framkommit att många kommuner nu utvecklar alltmer detaljerade kvalitetskrav för en god cykelmiljö. Det gäller såväl p-tal för cykel som krav på trygghet, rymlig och fungerande cykelparkering. Kraven ställs på såväl bostads- som kontorsfastigheter, som är de fastighetstyper vi undersökt.

En uppsättning krav omfattar fysiska åtgärder som cykelrum, cykelparkeringar med väderskydd och utrymmen för egen cykelservice. En del kommuner ställer även krav på minsta bredd mellan platserna i ett cykelstall och på cykelparkeringens närhet till entréer. Sådana krav kan tillmötesgåas genom att utrymmen med rätt dimension och placering är inritade i bygglovhandlingar m. m.

Andra krav kan gälla cykelpooler och andra mobilitetstjänster som kan innebära att byggherren tecknar avtal med den aktör som tillhandahåller tjänsterna, vilket kan inkluderas i bygglov eller i avtal om markupplåtelse eller i exploateringsavtal.

I KomPark-enkäten har 86 procent av kommunerna angett att man har p-tal för cykel. Ett medelvärde för dessa p-tal är 28 platser per 1 000 m² BTA.

Vi kan också notera att kvalitetskraven för cykel är större i A1- och B3-kommuner än i A2-kommuner. Det antyder att kommuner med tydliga stadskärnor prioriterar cykeln mer än vad storstädernas pendlingskommuner gör. En sådan fördelning är på många vis logisk, eftersom det är i kommuner med stadskärnor, och därmed en lokalt hög täthet, som cykelns ytteffektivitet bäst kommer till sin rätt. Pendlingskommuner, å sin sida, är i regel uppbyggda efter bilismens genombrott och har därför ofta en annan och glesare struktur. I kommungrupperna C4 – C6, med större inslag av mindre tätorter och landsbygd, har cykeln generellt en lägre prioritet.

Exempel från Malmö: Utformningskrav för cykelparkering

I Malmö Stads styrdokument Mobilitet för Malmö – mobilitetsåtgärder och utformning av parkering för fastighetsägare²⁶ finns utformningskrav, som till exempel att 10 procent av cykelställen ska utformas för platskrävande cyklar och att 50 procent av cykelställen ska vara väderskyddade. Här beskrivs också dimensionering och mått för olika typer av cykelstall samt vad cyklister anser vara en attraktiv cykelparkering.

Malmö stad har undersökt vad som styr invånarnas val av cykelparkering. Viktigast är att kunna låsa fast ramen. Vid kortare ärenden är närheten till målpunkt viktig, liksom gott om plats. Vid parkering för en dag eller mer är nattbelysning och närhet till folkströmmar viktig.

Åtgärder som kan sänka p-talen

En byggherre eller fastighetsägare har i regel en palett av åtgärder som kan sänka p-talen och därigenom göra fastighetsekonomin mer gynnsam. Här ger vi exempel på några vanligt förekommande åtgärder. De olika åtgärderna har naturligtvis olika stor inverkan på rese- och transportmönstren: en del har god effekt, andra sämre. Eftersom många av åtgärderna ännu är relativt nya kan det ännu vara svårt att veta dels hur stor denna inverkan är, dels hur den står sig över tid.

De åtgärder som listas är just exempel. Inom detta område sker just nu en mycket snabb teknik- och tjänsteutveckling och vi kommer med största säkerhet se en rad andra alternativ dyka upp inom de kommande åren.

²⁶ Malmö stad 2020: Policy och norm för mobilitet och parkering i Malmö

Bilpool

Byggherren, fastighetsägaren eller (oftare) en underentreprenör tillhandahåller ett antal bilar som de boende kan boka och använda utifrån behov. Debiteringen kan ske direkt till entreprenören eller läggas till hyran/månadsavgiften. Fastighetsägaren kan också bestämma att delar av denna kostnad ingår i hyran från början för att minska den rörliga kostnaden och göra bilpoolen mer till en tjänst att ta vara på, ungefär som den gemensamma tvättstugan.

Vanliga krav, enligt KomPark-enkäten, handlar om antal fordon, om etablering och avtalstid. Vi noterar också att sådana krav bara ställs av kommuner i grupperna A1, A2 och B3. Det går också att ange vad som får vara längsta avstånd till uppställningsplatsen.

Det vanligaste kravet idag är att bilpoolen ska vara garanterad i mellan fem och tio år.

Cykelpool och cykelfrämjande åtgärder

En cykelpool fungerar i princip som en bilpool som ovan, men är utrustad med såväl "vanliga" cyklar som med elcyklar och cykelkärror eller lådcyklar för att möta olika transportbehov bland de boende. Till cykelfrämjande åtgärder räknas i regel hela program med generösa cykelställ eller cykelgarage samt fast installerad cykelpump, möjlighet att tvätta och göra service på cyklar samt god snöröjning vid cykelparkeringen. Hit hör också krav på god standard på cykelförråd med till exempel dörröppnare, tillgång till verktyg för cykelservice och laddmöjlighet för elcyklar.

I KomPark-enkäten svarar kommunerna oftast att man ställer krav på antalet cyklar, typ av cyklar och på avtalstid. Mer sällan ställer man krav på avgiftsnivåer och på redovisning av utfallet. Avtalstiden är i regel tio år. Svaren kommer från kommuner i grupperna A1, A2 och B3.

Åtgärder som främjar kollektivtrafik

De boende får i samband med inflyttningen möjlighet att resa gratis med kollektivtrafiken under en bestämd tid – ofta en, tre eller tolv månader. På så vis hoppas man kunna etablera nya resvanor som minskar behovet av bil. Fastighetsägaren kan också göra tillköp av kollektivtrafik för att till exempel få en högre turtäthet. Informationstavlor i fastigheten kan visa trafikinformation i realtid. Säkra och trygga gångvägar och hållplatser är ytterligare åtgärder som främjar användningen av områdets kollektivtrafik.

Information och marknadsföring

Här kan kraven gälla att de boende ska få information om hållbart resande – t.ex. kollektivtrafik och bilpooler – i samband med marknadsföring av bostäderna och vid inflyttning. Fastighetsägaren kan också förbinda sig till kontinuerlig marknadsföring av hållbart resande, genom till exempel en särskild resecoach eller genom att arrangera en årlig mobilitetsaktivitet.

Avgifter

Här kan åtgärderna vara att avgifter för p-plats inte ingår i hyran eller att de måste debiteras via särskilda avier m. m. Avsikten är då att dels synliggöra p-kostnaden, dels förhindra den subvention som blir följden av för låga p-avgifter. För verksamheter kan krav kopplas på betalning till en så kallad *mobility management*-fond.

Leveransboxar

I takt med ökande e-handel ökar också behoven av särskilda leveransskåp, där den boende kan hämta sina varor som distributören placerat ut. I KomPark-enkäten svarade ett fåtal kommuner att man börjat ta upp frågan om leveransboxar och då börjat formulera krav på antal och typ av boxar samt på avtalstid. En kommun svarar att man vill placera leveransboxar i särskilda hubbar i området, där boxarna ingår i bygglov och således inte berörs av avtal.

I KomParks enkät ställde vi också frågan hur vanligt förekommande denna typ av lösningar, med flexibla p-tal till följd av olika mobilitetsåtgärder, är vid nybyggnation. Svaren varierar, föga förvånande, med kommunernas storlek. I storstadskommunerna (A1) förekommer flexibla p-tal så gott som alltid. Pendlingskommuner (A2) och de större städerna (B3) ger samma svar i 25–30 procent av fallen. De mindre tätortskommunerna och landsbygds-kommunerna svarar att det sker "så gott som aldrig" eller att frågan inte är relevant i kommunen i fråga.

Exempel från Huddinge: Krav på bil- och cykelpooler för sänkta p-tal

Huddinge kommun beskriver med ett exempel på ett köpe- och exploateringsavtal vad som gäller för överenskomna mobilitetsåtgärder:²⁷

Exploatören har erbjudits en reduktion på antal bilparkeringsplatser med 22 procent vilket innebär ett behov att anlägga totalt 22 parkeringsplatser + 2 platser för bilpool. Dessa parkeringstal baseras på en sammanvägd bedömning av exploateringsområdets geografiska läge och förutsätter att exploatörerna förbinder sig att genomföra nedanstående åtgärder:

- Tillhandahålla två bilpoolsplatser. Medlemskap i bilpool ingår i lägenhetsavgift/hyra och byggaktören skriver avtal med bilpoolsoperatören som gäller i minst fem år. Medlemskap ska ingå i lägenhetsavgift/hyra under samma tidsperiod som avtalet med operatören, dvs minst fem år.
- Tillhandahålla ett rum för elcykelpool med åtta platser. Medlemskap i cykelpool ingår i lägenhetsavgift/hyra och byggaktören skriver avtal med cykelpoolsoperatören som gäller i minst fem år. Medlemskap ska ingå i lägenhetsavgift/hyra under samma tidsperiod som avtalet med operatören, dvs. minst fem år.

Ingen reduktion erbjuds av *övriga* cykelparkeringstal eller antal platser för funktionsnedsatta.

Om mobilitetsåtgärderna inte utförs enligt ovan förbinder sig exploatörerna att bebygga i enlighet med gällande parkeringstal i Huddinge kommun vilket innebär ett totalt behov av 29 platser.

Handlingar vilka redovisar planerat genomförande av ovanstående åtgärder ska redovisas till kommunen (mark- och exploateringssektionen) i samband med ansökan om bygglov. Om ovan nämnda åtgärder inte genomförts vid inflyttning ska exploatören erlägga 300 000 kr per bilparkering motsvarande reduceringen som medgivits av kommunen. Vitet ska relateras till vilken åtgärd som inte utförts.



²⁷ Huddinge kommun 2020: Exploateringsavtal avseende fastigheterna Odin 3 och Odin 6. Dnr KS-2020/2002.214 KH. Finns att ladda ned från webbplatsen www.sammantraden.huddinge.se

Uppföljning

Vare sig kommunen arbetar aktivt för att ersätta parkering med andra mobilitetstjänster eller ej finns det alltid ett behov av uppföljning. Räcker antalet p-platser i ett område eller en fastighet för att klara PBL:s krav på "skälig utsträckning"? Används p-platserna aktivt, med god omsättning och lagom god beläggning?

Få kommuner vet om p-tal och p-behov stämmer överens

Som beskrivits i tidigare avsnitt bestäms p-tal med hänsyn till en rad faktorer både utanför och i den aktuella fastigheten. Till det kommer, i slutänden, ofta en bedömning från fall till fall, där erfarenhet och gott omdöme får spela in.

Frågan är då vad denna erfarenhet grundar sig på. I vilken mån följer kommunerna upp parkeringssituationen i områden och för fastigheter, och i vilken grad vet man vad för respons man får av till exempel en förändring av p-avgifterna?

Förvånande sällan, visar det sig i KomPark-enkäten. Mer än 60 procent av de deltagande kommunerna uppger att de i regel inte följer upp de angivna p-talen. Ungefär 15 procent anser inte att uppföljning är relevant för kommunen, medan återstående 25 procent gör det systematiskt eller med hjälp av stickprov.

Från våra intervjuer med kommunala tjänstepersoner har vi också förstått att såväl p-tal som p-avgifter också avgörs genom att man "sneglar" på angränsande eller likvärdiga kommuner.

Eftersom p-tal dessutom sätts som minimaltal är det också svårt att få en överblick över hur många p-platser som verkligen finns i ett område.

Denna brist på uppföljning är på ett sätt förvånande, eftersom det är väl känt att tillgången till p-platser i ett område har stor betydelse för den samlade biltrafiken i samma område – en biltrafik som många kommuner har som målsättning att hålla nere av de skäl som presenteras i rapportens inledning. Samtidigt är den inte förvånande, eftersom den kan vara resurskrävande och därmed en extrabörda i redan hårt belastade organisationer.

KomPark-enkäten visade att de flesta kommuner har en viss koll på såväl trafikvolymen som bilinnehav i den egna kommunen. Hälften av de svarande kommunerna har koll på gatumarksparkering och kommunala p-anläggningar, men högst 20 procent har motsvarande uppgifter om beläggning på annan tomtmark och i privata p-anläggningar.

Så kan kommunen jobba med uppföljning av p-tal

Ett p-tal uttrycks i regel som antingen antalet p-platser per lägenhet eller antalet p-platser per 1000 m² boendeyta (BTA), och idag är det absolut vanligast med minimaltal. Antalet p-platser inom en fastighet kan således vara högre än vad som föreskrivits – mer sällan färre.

En sammanräkning av de p-tal som gäller inom ett område kan sedan ställas i relation till områdets befolkningstal. Därmed kan man beräkna p-platser per capita för området i fråga. Uppgifter om motsvarande bilinnehav för området kan beställas från Statistiska Centralbyrån. Man bör dock vara uppmärksam på felkällor som att en invånare kan äga fler bilar, men ha dem parkerade på annan plats än i bostadsområdet.

Figur 2 visar på ett svagt, linjärt samband mellan bilinnehav och p-tal. Det visar dock att förhållandena skiljer sig markant från ort till ort, även inom de olika kommungrupperna. Skillnaderna kan vara en följd av såväl samhällsplanering – en "trafiksnål" planering där många funktioner finns inom gång- och cykelavstånd leder till lägre bilinnehav – som omfattning och kvalitet på ortens kollektivtrafik. Även andra studier har funnit detta samband.²⁸

Uppgifter om bilanvändning och trafikflöden finns att hämta eller köpa hos Trafikanalys. Det kan därutöver vara en god idé att genomföra resvaneundersökningar. Ju fler kommuner som genomför sådana med samma metoder och samma frågeställningar, desto mer jämförelsematerial får man – i regel till en lägre kostnad.

²⁸ Se till exempel Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Naturskyddsföreningen 2020: Framtiden för parkering och nya bostäder. Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser

Exempel från Örebro: Uppföljning leder till revision

Örebro har gjort en uppföljning av stadens parkeringsriktlinjer²⁹ som bland annat visar att mer arbete behövs med att i ökad utsträckning synliggöra den verkliga kostnaden, successivt minska antalet markparkeringar i citykärnan och revidera de flexibla parkeringstalen.

Exempel från Sundsvall: Krav på mobilitetsredogörelse

Sundsvall har nyligen reviderat sitt arbetssätt internt för att få bättre uppföljning och efterlevnad.

Via e-tjänsten <https://e-tjanster.sundsvall.se/oversikt/overview/408#> ska en mobilitetsredogörelse lämnas in för alla flerbostadshus och verksamhetslokaler. Redogörelsen skickas in tillsammans med bygglovets och bygglovets godkänns inte om det inte finns en godkänd redogörelse.

När fastigheten är färdigbyggd görs en kontroll på plats (i samråd med bygglovinspektörerna) och alla mobilitetsåtgärder behöver godkännas innan inspektören kan ge grönt ljus till att fastigheten kan börja användas. I dagsläget kommer bygglovavdelningen att få stöd av gatuavdelningen (båda avdelningarna tillhör stadsbyggnadskontoret) i denna uppföljning, men tanken är att bygglovinspektörerna ska kunna sköta kontrollen på egen hand i framtiden.

Vinsterna med det förändrade arbetssättet är dels att kommunen tydligt visar vilket underlag som behöver komma in när det gäller mobilitet för att kunna bevilja eller avslå en ansökan. Dels att det blir tydligare för exploatören vilka krav som ställs och att, det med hjälp av mobilitetsredogörelsen blir enklare att följa upp att det som utlovas verkligen byggs.



²⁹ Örebro kommun 2020: Uppföljning av parkeringsriktlinjer för Örebro kommun.

Referenser

Kommunala handlingar och annat källmaterial

- Borlänge kommun 2016: Parkeringsstrategi för Borlänge kommun
- Huddinge kommun 2020: Exploateringsavtal avseende fastigheterna Odin 3 och Odin 6. Dnr KS-2020/2002.214 KH
- Linköpings kommun 2013: Detaljplan i Västra Valla för del av INTELLEKTET 1 m.fl. (Vallastaden – östra delen) Planbeskrivning & behovsbedömning
- Lunds kommun 2014: LUNDAMATS III. Strategi för ett hållbart transportsystem i Lunds kommun
- Lunds kommun 2018: Parkeringsnorm för cykel och bil i Lunds kommun
- Lunds kommuns Fastighets AB 2022: <https://www.lkf.se/vara-omraden/lunds-stad/brunnshog/xplorion/> (2022-02-28)
- Malmö stad 2020: Policy och norm för mobilitet och parkering i Malmö
- Västerås stad 2015: Program för parkering i Västerås 2015-2026
- Örebro kommun 2014: Trafikprogram för Örebro kommun. Sam 37/2008
- Örebro kommun 2020: Uppföljning av parkeringsriktlinjer för Örebro kommun.

Lagar och förordningar

- Avgiftslagen (1957:259)
- Plan- och Bygglagen (2010:900)
- Trafikförordning (1998:1276)

Rapporter och vetenskapliga arbeten

- Buehler m fl, 2016, Reducing car dependence in the heart of Europe: lessons from Germany, Austria, and Switzerland, Transport Reviews 37:1
- Energimyndigheten 2017: Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. ER2017:07
- Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Naturskyddsföreningen 2020: Framtiden för parkering och nya bostäder. Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser
- Johansson och, E & Rosendahl, N 2021: Replacing Parking with Mobility Services: A Case Study of Gothenburg's Flexible Parking Requirements and Work with Mobility Agreements. Chalmers tekniska högskola
- Kloo och Romson 2022: Parkeringsskatt som styrmedel. Respons från svenska kommuner och en rättslig analys. IVL rapport C685
- Larsson m fl 2021: Konsumtionsbaserade scenarier för Sverige - underlag för diskussioner om nya klimat mål. Mistra Sustainable Consumption, Rapport 1:11. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Romson 2022: Dags för modernare parkeringsregler! Styrning av gatuparkering i städer, IVL Svenska Miljöinstitutet rapport C654
- Romson, Ivansson och Holm 2020: Att styra mot minskad bilparkering – om Plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder. IVL rapport C554
- Samordning för bostadsbyggande, 2021: Stärkt planering för en hållbar utveckling. SOU 2021:23
- Shoup 1999: The trouble with minimum parking requirements. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 33(7–8), 549–574
- Sprei m fl 2022: Mobility and sustainability practices in Viva, a sustainable residential building complex in Gothenburg, Sweden. Proceedings of ECEE Summer study
- Weinberger 2012: Death by a thousand curb-cuts: Evidence on the effect of minimum parking requirements on the choice to drive. Transport Policy, 20, 93–102.

I många kommuner funderar man på vilken roll tillgången till parkeringsplatser har för den totala biltrafiken i tätorten – och vilken roll parkeringsplaneringen spelar i arbetet för en mer hållbar mobilitet. I många kommuner är man också tveksam till vad lagstiftningen på området medger och inte. I några fall har man önskemål om ändrade regler för att bättre kunna använda parkeringen som ett verktyg för hållbar mobilitet.

Projektet KomPark, som pågick 2020–2022, försökte beskriva kommunernas arbete och besvara deras frågor. Det lämnade också goda råd till kommunerna och lade förslag om regeländringar till lagstiftarna.

Denna publikation är en kort och förenklad version av projektets rapportering, tänkt för dig som ännu inte hunnit fördjupa dig i ämnet parkeringsplanering. Ambitionen är att du ska få en översiktlig bild av problemen och frågeställningarna och av hur kommuner gör idag. Och, inte minst, att du får idéer om hur din kommun kan arbeta med parkeringsplanering i framtiden.