

Ankestyrelsens brev til Helsingør Kommune

Henvendelse om Helsingør Kommune

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Helsingør Kommunes beslutning om at indføre betalingsparkering.

Konklusion

Ankestyrelsen har gennemført en indledende undersøgelse af sagen.

På baggrund af Helsingør Kommunes udtalelse finder Ankestyrelsen ikke anledning til at foretage yderligere.

Vi lægger særligt vægt på, at Helsingør Kommune har oplyst, at betalingsparkering er indført som et adfærdsregulerende tiltag til løsning af parkeringsudfordringer i udvalgte områder i Helsingør for at øge tilgængeligheden til parkering for besøgende i kommunen.

Vi lægger desuden vægt på, at Helsingør Kommune har oplyst, at beslutningen om at indføre betalingsparkering er trafikalt begrundet og ikke er vedtaget af økonomiske hensyn.

Vi lægger i den forbindelse vægt på Helsingør Kommunes oplysninger om, at det var en forudsætning for beslutningen om at indføre betalingsparkering, at der var tilvejebragt et tilstrækkeligt fagligt grundlag. Helsingør Kommune har videre oplyst, at byrådet igennem en årrække har drøftet betalingsparkering som et adfærdsregulerende tiltag til løsning af parkeringsudfordringer.

Vi vurderer således på baggrund af ovenstående, at der ikke er anledning til at rejse en tilsynssag.

3. januar 2025

J.nr. 24-7946

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Vi afslutter derfor sagen på det foreliggende grundlag.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Vi offentliggør dette brev på www.ast.dk

Sagens oplysninger

FDM skrev til Ankestyrelsen den 8. januar 2024 om Helsingør Kommunes beslutning af 27. november 2023 om at indføre betalingsparkering i kommunen.

Af henvendelsen fremgår bl.a. følgende:

"Helsingør Kommunes beslutning

I modsætning til hvad der følger af loven, som beskrevet ovenfor, har et flertal i Helsingør Kommune besluttet at indføre betalingsparkering i kommunen med det primære formål at generere en indtægt til kommunen, og dermed kunne gennemføre de initiativer, der er en del af det af flertallet vedtagne budgetforlig, hvoraf beslutningen om at indføre betalingsparkering er en del af.

[...]

Det er FDM's opfattelse, at ovennævnte udtalelser og dokumenter på tydeligste vis viser, at indførslen af betalingsparkering for det politiske flertal først og fremmest handler om at generere en indtægt til kommunen. Dette underbygges yderligere af flere elementer."

FDM henviste bl.a. til kommunens råderumskatalog for budget 2024-2027, hvoraf det bl.a. fremgår, at:

"Indførelse af betalingsparkering kan bidrage med indtægt til Helsingør Kommune"

Endvidere henviste FDM bl.a. til, at det af kommunens budget for 2024-2027, bl.a. fremgår, at:

"Den betalte parkering åbner op for, at private investorer kan etablere p-huse, som med tiden kan gøre den indre by bilfri.

Indtægterne fra betalingsparkering vil bl.a. blive brugt på forbedringer af forholdene for cykeltrafik samt styrkelse af den kollektive trafik.”

Herudover henviste FDM til en række konkrete udtalelser og tilkendegivelser fra lokalpolitikere fremsat i forbindelse med sagen.

Ankestyrelsen bad den 22. marts 2024 byrådet om en udtalelse i sagen.

Helsingør Kommune sendte den 29. maj 2024 en udtalelse til Ankestyrelsen.

Følgende fremgår af udtalelsen:

”FDM har den 8. januar 2024 opfordret Ankestyrelsen til at tage sagen om Helsingør Kommunes beslutning om at indføre betalt parkering op til behandling.

Baggrunden for henvendelsen er, at Byrådet den 27. november 2023 (FDMs bilag 12) besluttede at indføre betalt parkering i nærmere afgrænsede områder i Helsingørs bykerne, Espergærde Havn og Havnetorv med hjemmel i § 90, stk. 2, i lov om offentlige veje.

Hjemlen for kommunen til at indføre betalt parkering fremgår af vejlovens § 90, stk. 1 og 2:

”Vejmyndigheden kan kræve betaling for benyttelse af særligt indrettede offentlige parkeringspladser og -anlæg for motorkøretøjer til dækning af udgifterne ved indretningen og driften af sådanne pladser og anlæg samt til tilsyn med de parkerede motorkøretøjer.

Stk. 2. Vejmyndigheden kan med politiets samtykke bestemme, at der på parkeringspladser, parkeringsanlæg eller andre arealer på offentlige veje, hvor der ønskes en begrænsning af adgangen til at parkere motorkøretøjer, opkræves en betaling for parkering, der kan sættes i forhold til det tidsrum, motorkøretøjerne holder parkeret.”

Indførelse af betalt parkering med hjemmel i med hjemmel i stk. 1 kan ske med henblik på at finansiere de i bestemmelsen nævnte anlæg. Anvendelse af stk. 2 som hjemmelsgrundlag skal være begrundet i et behov for at regulere færdslen, og

betalingsordningen skal derfor være trafikalt begrundet og have et trafikadfærdsregulerende formål. Bestemmelsen kan også benyttes til at skabe bedre muligheder for parkering for særlige grupper.

FDM har gjort gældende, at det primære formål med Byrådets beslutning er at generere en indtægt til kommunen og henviser som begrundelse for påstanden til en række udtalelser fra byrådsmedlemmer. Vi forholder os alene til de formelle sagsgange og beslutninger. FDM peger herudover navnlig på tre omstændigheder:

1. At vedtagelsen af betalt parkering er sket som led i en budgetaftale uden en trafikal vurdering.
2. at den budgetterede indtægt ved betalt parkering er fastsat efter grænsen for, hvor stor størrelsen af kommunens indtægt fra betalingsparkering kan være uden modregning i bloktilskuddet.
3. At Byrådets beslutning går videre end den faglige indstilling fra administrationen.

Ad. 1 Budgetaftale uden trafikal vurdering

FDM har gjort gældende, at vedtagelsen af betalt parkering er sket som led i en budgetaftale uden en trafikal vurdering.

Byrådet og fagudvalg har igennem en årrække drøftet betalingsparkering som et adfærdsregulerende tiltag til løsning af parkeringsudfordringer i Helsingør bykerne.

By-, Plan- og Miljøudvalget, Økonomiudvalget og Byrådet behandlede således den 22. juni 2021 en sag til orientering om ændringer i reglerne om betalt parkering, herunder om hjemmelsgrundlaget for betalt parkering i vejloven.

I et notat af 17. marts 2023 belyste administrationen muligheden for at indføre betalt parkering med det formål at øge tilgængeligheden til parkering for besøgende i Helsingør Kommune. Notatet er senere uddybet og bearbejdet til bilag 1a til sagen om betalt parkering på Byrådets dagsorden den 27. november 2023.

By-, Plan- og Trafikudvalget behandlede den 1. juni 2023 en sag om Budgetforslag, hvori indgik en række forslag til budgetændringer. Sagen var en del af forberedelsen af budgetbehandlingen i Helsingør Kommune.

Beskrivelsen af forslagene indeholdt hovedsageligt beskrivelser af de budgetmæssige konsekvenser for drift og anlæg og suppleret med korte beskrivelser af faglige vurderinger. Det har været en forudsætning for forslagene, at der fagligt var belæg for at vedtage forslagene, uanset om den faglige beskrivelse var summarisk eller forslagene forudsatte en yderligere bearbejdning for at kunne implementeres.

Det fremgår i øvrigt af en artikel bragt i Helsingør Dagblad den 3. juni 2023, som FDM har vedlagt, at spørgsmålet om betalt parkering har været diskuteret i årevis. Det fremgår af samme artikel, at organisationen Helsingør Handel ligeledes så et behov for yderligere regulering af parkanternes adfærd ved betalt parkering.

Parkeringsforholdene i Helsingør er således af adskillige interessenter vurderet som problematiske med behov for yderligere tiltag, og der var peget på betalingsparkering som et middel til at løse udfordringerne.

Helsingør Kommune har i forbindelse med sagen bedt advokatfirmaet [A] om at udarbejde et notat. Advokatfirmaet [A] har i notat af 2. oktober 2023 anført på side 5, at

"Det forhold, at det er politisk aftalt, at der skal udarbejdes et "beslutningsoplæg" om at indføre en betalingsparkeringsordning, uden at der på nuværende tidspunkt er foretaget den nødvendige trafikfaglige vurdering, er efter vores vurdering ikke i sig selv ulovligt."

Helsingør Kommune er enig i dette synspunkt.

Der forelå således den nødvendige faglige vurdering af parkeringsforholdene og parkanternes adfærd, allerede inden budgetprocessen blev indledt og således på et langt tidligere tidspunkt end forudsat af FDM.

Advokatfirmaet [A] har i notatet på side 5 anført, at der ikke er formkrav til den trafikfaglige vurdering. Helsingør Kommune kan tilslutte sig dette.

FDM har anført i henvendelsen af 8. januar 2024 om behovet for at indføre betalt parkering, at

"Det er værd at bemærke, at forvaltningen i bilag 10 og 11 også anfører at have udført en monitorering af de berørte parkeringsarealer i efteråret 2023, og har kunne konstatere, at belægningsgraden på pladserne er 75%. Sagt med andre ord, følger det af forvaltningens monitorering, at hver fjerde parkeringsplads står tom. Man kan herefter med rette sætte spørgsmålstegn ved, hvori behovet for trafikadfærdsregulering består."

FDM har desværre misforstået bilag 10 og 11.

En belægning på 100% skal forstås sådan, at der hvert sekund er biler på pladserne, hvilket ville betyde, at der holder en bil i kø klar til at overtage en parkeringsplads hver gang, der er en der forlader pladserne.

Administrationen har vurderet, at parkeringspladserne har en 75% belægning. Det betyder, at der har været kortere tidsrum efter en bil har forladt en plads, hvor parkeringspladsen har været ubenyttet. Parkeringspladsen vil dog være optaget kort tid efter.

Administrationens forudsætning om, at der har været en utilstrækkelig mængde af tilgængelige pladser til skade for trafikflowet, er således korrekt.

Ad. 2. Den budgetterede indtægt

FDM har gjort gældende, at den budgetterede indtægt ved betalt parkering er fastsat efter grænsen for, hvor stor størrelsen af kommunens indtægt fra betalingsparkering kan være uden modregning i bloktilskuddet.

Blandt forslagene til budgetændringer var indførelse af betalt parkering. By-, Plan- og Trafikudvalget besluttede at sende dette forslag videre til 1. behandling af kommunens budget.

En beslutning om indførelse af betalt parkering vil have budgetmæssige konsekvenser, der efter styrelseslovens § 40, stk. 2, skal besluttes og redegøres for, uanset beslutningen tages i budgetprocessen eller på et andet tidspunkt.

Som anført af advokatfirmaet [A] i notatet på side 6-7

"er [det] ikke i sig selv problematisk, at der redegøres i budgetaftalen for de budgetmæssige konsekvenser ved at indføre betalingsparkering. Det er tværtimod helt sædvanligt i praksis, at der redegøres for de økonomiske konsekvenser ved beslutningen om at indføre betalingsparkering i forbindelse med, at der træffes beslutning herom.

Efter vores vurdering er det imidlertid ikke hensigtsmæssigt, at spørgsmålet om indførelse af betalingsparkering gøres til en del af et kommunalt budgetforlig, inden den endelige trafikfaglige vurdering er foretaget. Det skyldes, at man ikke på forhånd kan regne med, at den ordning, som endeligt vedtages, vil give et bestemt provenu, når behovet for at indføre betalingsparkering endnu ikke er undersøgt til bunds. Det beror således på den trafikfaglige vurdering, som skal foretages, om der overhovedet er grundlag for at indføre betalingsparkering og – i givet fald – den efterfølgende udmøntning af ordningen."

Administrationens notat af 17. marts 2023 indeholder i øvrigt en beskrivelse af forskellige modeller og den økonomiske betydning af model, herunder også en model med en indtægt på 22 mio. kr.

Vurderingerne af de økonomiske konsekvenser har således foreligget, inden beslutningen om indretningen af betalingsordningen forelå.

Ad. 3 Byrådets beslutning

FDM har henvist til, at Byrådets beslutning går videre end den faglige indstilling til administrationen.

Et flertal i Byrådet indgik den 15. september 2023 en budgetaftale (FDMs bilag 9), der gik videre end den forudsatte model ved 1. behandlingen.

Af "Budgetaftale 2024-2027 september 2023", fremgår at det indledende afsnit, at

"Budgetkredsen ønsker med budgetaftalen at styrke den grønne transport. Trafikken udgør en stor del af klimabelastningen i kommunen. Aftalen sigter mod at gøre trafikken mere klimavenlig ved at gøre det mere attraktivt at lade bilen stå og i stedet benytte kollektiv trafik og cykel til

den lokale transport. Færre biler i byen vil samtidig medvirke til en grønnere by til glæde for både borgere, gæster og detailhandel.”

I afsnittet ”Betalt parkering” anføres det, at

”I forbindelse med budgetaftalen 2024-2027 er det aftalt, at der udarbejdes beslutningsoplæg vedr. betalingsparkering i Helsingør Kommune, med henblik på indførelse af betalingsparkering i 2024.

Formålet med indførelse af betalingsparkering i Helsingør Kommune er at øge tilgængeligheden til parkering for besøgende i Helsingør Kommune. Betalingen forventes at gælde i tidsrummet 9-17 på hverdage og 9-13 lørdage på de offentlige parkeringspladser i Helsingør bykerne, parkeringspladsen ved Kulturværftet, dele af Parkeringshuset ved bycentret og Espergærde havn.

Timeprisen forventes at være i størrelsesordenen 10 kr./time. Ordningen forventes at give et provenu på 19 mio. kr. i indfasningsåret 2024 for så at stige til 22 mio. kr. i de efterfølgende år

Den betalte parkering åbner op for, at private investorer kan etablere p-huse, som med tiden kan gøre den indre by bilfri. Indtægterne fra betalingsparkering vil bl.a. blive brugt på forbedringer af forholdene for cykeltrafik samt en styrkelse af den kollektive trafik.”

På baggrund af Budgetforliget udarbejdede administration et beslutningsoplæg, som Byrådet behandlede den 27. november 2023. I dagsordenen har administrationen indledningsvis anført, at

”Den løbende monitorering af parkeringssituationen i Helsingør Kommune har siden 1980-erne medført justeringer af både parkeringspladsernes beliggenhed og tidsrestriktioner. Parkeringsrestriktionerne er ændret i takt med, at der generelt er kommet flere biler i bybilledet, og at der er blevet lyttet til ønsker fra besøgende, erhvervsliv og beboere særligt i bykernen omkring parkering.

Dette har ført til, at der er indført tidsbegrænset parkering i: Helsingør Bykerne, ved Kulturværftet, omkring Espergærde Havn/Havnetorv og i dele af Prøvestenscenteret. De geografiske steder, hvor der er tidsbegrænset parkering i

dag, er steder hvor der er et væsentligt behov for trafikflow i dagtimerne for at sikre adgangen for besøgende/handlende, men samtidig skabe plads til beboerparkering i ydertimerne.

I forbindelse med den løbende monitorering af parkeringssituationen på byens tidsbegrænsede pladser ses, at søgningen efter parkeringspladser er stor, og at der med den nuværende tidsbegrænsede parkering ikke skabes en tilstrækkelig mængde af tilgængelige pladser.

En løsning kan være at ændre tidsbegrænsningen yderligere eller at indføre betalingsparkering. Det vurderes ikke, at en ændring af tidsbegrænsningen kan generere det ønskede trafikflow, hvorfor mulighederne for betalingsparkering er undersøgt, Jf. bilag 1"

I sagen indgik som bilag 1a " Supplerende revideret notat vedrørende en trafikfaglig vurdering af mulighederne for indførelse af betalingsparkering i Helsingør Kommune" (FDMs bilag 11). Bilaget indeholdt en yderligere kvalificering af de trafikale og adfærdsmæssige forhold vedrørende betalt parkering. Det fremgår af notatet, at

" Vejmyndigheden har med baggrund i de løbende monitoreringer vurderet, at betalingsparkering kan være en mulighed for at kunne regulere parkeringsadfærden, således at tilgængeligheden forbedres."

Administrationen indstillede, at Byrådet traf beslutning om indførelse af betalt parkering i Helsingør Bykerne, Prøvestenen og Espergærde med 1. time gratis.

Administrationens faglige vurdering var således, at den eksisterende ordning ikke fungerede tilstrækkeligt effektivt. Administrationens faglige vurdering var endvidere, at indførelse af betalt parkering var egnet som middel til at forbedre forholdene.

Administrationen har blandt andet peget på i bilaget, at erfaringerne fra indførelse af betalt parkering i Hillerød var en nedgang i parkeringer over en time. Vurderingen hviler således også på viden fra sammenlignelige forhold. Byrådet har fastsat den samme timetakst, som gælder i Hillerød.

Det må have formodningen for sig, at den takst som erfaringsmæssigt har haft en adfærds-mæssig effekt i Hillerød også vil have en adfærds-mæssig effekt i Helsingør Kommune.

Byrådet er selvsagt berettiget til at have en vurdering af hvilken parkeringsadfærd, som er den optimale, og hvilke tiltag, der skal iværksættes for at opnå målet, som afviger fra administrationens vurdering. I bilag 1a har administrationen da også anført, at

" Afhængig af hvor stor en adfærdsændring der vurderes at være behov for, er det fremadrettet muligt, at ændre på tidsrestriktioner, betalingsniveau og/eller den geografiske udstrækning af betalingsparkering."

Det må i sidste ende være en politisk vurdering, hvilken adfærdsændring der ønskes. I den forbindelse må det fremhæves, at det også fremgår af Byrådets beslutning den 27. november 2023, at

"Den betalte parkering evalueres løbende gennem 2024. Ved årsskiftet 2024/25 skal der foreligge en samlet evaluering af den betalte parkering."

Byrådet har således taget højde for, at den faktiske virkning af den valgte betalingsordning kan vise sig at være en anden, og at betalingsordningen må justeres for at opnå den tilsigtede adfærdsregulering.

Byrådet har – efter at det efterfølgende har vist sig, at indtægterne fra betalt parkering vil blive mindre – fundet dele af den manglende indtægt ved besparelser andre steder i budgettet med henblik på at minimere indtægtstabt – fremfor at justere ordningen for betalingsparkering med henblik på at øge indtægterne herfra. Dette fremgår af en artikel fra den 12. december 2023 i Helsingør Dagblad, som FDM har vedlagt klagen.

Byrådet besluttede den 27. november 2023 at

*"Der indføres fra 2024 betalt parkering fra første time på hverdage fra kl. 9-17 og lørdage fra kl. 9-13 i Helsingør Bykerne, Kulturværftet, Espergærde Havn og Espergærde Havnetorv.
Prisen bliver 10 kr. i timen betalt fra første minut."*

*Der vil ikke blive opkrævet betalt parkering på handicappladser.
Der indføres kun betalt parkering på de p-pladser, hvor der i dag er parkeringsrestriktioner.
Der indføres en beboerlicens for beboere i Helsingør Bykerne for ét køretøj per husstand, som kan holde på alle p-pladser i Helsingør Bykerne, hvor der indføres betalt parkering, til en pris af 2.400 kr. om året svarende til 200 kr. om måneden.”*

Beslutningen afveg således fra indholdet af budgetforliget ved at indeholde en ordning for beboere og fritage handicappladser men havde samme timepris som budgetforliget. Disse fravigelser vil alt andet lige medføre en mindre indtægt. Byrådet har således vedtaget en betalingsordning med de adfærdsmæssige konsekvenser, som Byrådet har fundet nødvendige.”

Helsingør Kommune oplyste den 28. oktober 2024 telefonisk over for Ankestyrelsen, at kommunen havde indhentet samtykke fra politiet i overensstemmelse med vejlovens § 90, stk. 2.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Ved vurderingen af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, vurderer Ankestyrelsen, om sagen er generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion. Vi lægger vægt på, om det vil have væsentlig betydning, at vi tager sagen op til behandling.

Ankestyrelsen kan bl.a. inddrage sagens principielle, generelle og alvorlige karakter. Ankestyrelsen kan også inddrage, om sagen objektivt set har stor økonomisk eller administrativ betydning for en eller flere kommuner, organisationer, foreninger, borgere m.fl.

Venlig hilsen

Belma Nisic

Kopi er sendt til:

FDM

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 69 af 23. januar 2024

Lovbekendtgørelse om offentlige veje m.v. (vejloven) nr. 435 af 24. april
2024