

WISTRAND

PM

TILL:	Den som saken berör
FRÅN:	Advokaterna Emilie Steen och Ida Dahlborg
DATUM:	22 januari 2016, uppdaterat 1 mars 2016
ANGÄENDE:	Eventuellt beslut om borttagande av fasta parkeringsplatser vid Saltholmen

1 INLEDNING

- 1.1 Göteborgs Stads Parkeringsaktiebolags ("Parkeringsbolaget") styrelse har föreslagits besluta bl.a. om att förändra upplåtelseformen för parkeringsplatser från förhyrd till tillstånd på områdena Saltholmen Inre Hamnen, Saltholmen Yttre Hamnen, Kallbadhuset, Saltholmsgatan och Rattagatan. Styrelsen beslutade den 15 januari 2016 att återremittera frågan för fortsatt utredning.
- 1.2 Syftet med denna PM är att utreda de juridiska förutsättningarna för Parkeringsbolaget att besluta enligt förslaget.

2 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

- Enligt plan- och bygglagen har kommunen en skyldighet att se till att kravet på lämpligt utrymme för parkering uppfylls. I dagsläget uppfylls inte denna skyldighet fullt ut för Södra Skärgården generellt.
- Redan 1991 gav kommunfullmäktige byggnadsnämnden i uppdrag att planlägga området vid Saltholmen, bl.a. för att ta ett helhetsgrepp på parkeringssituationen för åretruntboende och dem som arbetar i Södra Skärgården. Kommunfullmäktiges beslut har inte upphävts/ändrats. Något samlat grepp om området har fortfarande inte tagits.
- Det är inte möjligt att överklaga ett beslut från ett kommunalt bolag.
- Enligt Parkeringsbolagets bolagsordning ska Parkeringsbolaget inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande avseende beslut av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Vi bedömer att den nu aktuella frågan om att förändra upplåtelseformen för parkeringsplatser sannolikt är ett beslut av sådan principiell beskaffenhet och/eller större vikt, dels med anledning av den betydelse frågan har för förutsättningarna att bibehålla och utveckla levande

och fungerande samhällen i den Södra skärgården, dels på grund av att effekten av förslaget avviker markant från kommunens parkeringspolicy och övriga riktlinjer. Även det faktum att kommunfullmäktige beslutat att planlägga området vid Saltholmen i syfte att ta ett helhetsgrepp på parkeringssituationen, och att det beslutet varken genomförts eller upphävts, innebär enligt vår uppfattning att det nu aktuella förslaget om Parkeringsbolagets åtgärder är en sådan fråga som ska behandlas av kommunfullmäktige.

- Om Parkeringsbolaget beslutar enligt förslaget utan att frågan först behandlats av kommunfullmäktige går styrelsen, enligt vår bedömning, alltså utanför sin befogenhet.
- Ett beslut från kommunfullmäktige i frågan kan överklagas genom kommunalbesvär.
- Förslaget beslut är inte förenligt med gällande översiktsplan med fördjupningar, studien Planeringsförutsättningar för Södra Skärgården, Parkeringspolicy för Göteborgs stad och vägledning till parkeringstal vid detaljplaner och bygglov.
- Som motivering till förslaget beslut hänvisar Parkeringsbolaget till likställighetsprincipen. Argumentationen går ut på att det rör sig om en strategi som genomförs i hela Göteborg och för att det ska vara lika för alla ska även parkeringarna kring Saltholmen omfattas av strategin. Enligt vår bedömning bryter dock kommunen redan idag mot likställighetsprincipen eftersom den parkeringssituation som råder i fråga om parkeringsmöjligheter för boende och de som arbetar i Södra Skärgården är betydligt sämre än vad som gäller för kommunens invånare i övrigt. Ett beslut enligt förslaget skulle, enligt vår bedömning, därtill ytterligare försämra situationen för fastighetsägare, boende och företag i skärgården och skulle därmed stå i strid med såväl likställighets- som proportionalitetsprincipen.
- Genom befintliga fasta parkeringsplatser uppfyller kommunen delvis sin skyldighet att se till att kravet på lämpligt utrymme för parkering uppfylls då kommunens upplåtelse utgör en form av s.k. parkeringsköp.
- En uppsägning av avtalen utan erbjudande av annan motsvarande fast parkering bedöms kunna utgöra ett skadeståndsgrundande brott mot egendomsskyddet i Europakonventionen och regeringsformen. Genom de beslut som kommunen tagit och den inställning som redovisats sedan lång tid tillbaka och genom gällande lagstiftning om parkering har skapats berättigade förväntningar hos de berörda att ordningen med fasta parkeringsplatser skulle bestå och utvecklas. Genom att istället besluta om uppsägning av dessa platser – som uppenbarligen är av stort värde för innehavaren och i många fall en

förutsättning för att över huvud taget kunna bo eller arbeta i skärgården – vidtas en expropriativ åtgärd av det allmänna. Vid ett sådant ingrepp ska kompensation utges. Det föreslagna sättet, med möjlighet att få p-tillstånd, bedöms inte utgöra en skälig kompensation till dem vars arrendeavtal sägs upp.

- Ett beslut enligt Parkeringsbolagets förslag bedöms utgöra myndighetsutövning. Tillhandahållandet av parkeringsplatserna vid Saltholmen är en följd av kommunens skyldigheter enligt plan- och bygglagen. Ett beslut av aktuellt slag får därför inte fattas av annan än myndighet. Ett bolag får inte besluta i en fråga som avser myndighetsutövning om detta inte är särskilt föreskrivet i lag. Ett sådant beslut skulle strida mot såväl grundlagen som kommunallagen.
- Sammanfattningsvis kan således konstateras
 - att föreslaget beslut är en fråga av sådan principiell beskaffenhet och större vikt att den ska behandlas av kommunfullmäktige,
 - att föreslaget beslut står i strid med en mängd kommunala riktlinjer samt likställighets- och proportionalitetsprincipen samt
 - att föreslaget beslut utgör myndighetsutövning och därför inte får behandlas av Parkeringsbolaget,
 - att uppsägning av befintliga avtal för fasta parkeringsplatser utan erbjudande av annan motsvarande fast parkering bedöms medföra att kommunen kan bli skadeståndsskyldig.

3 RELEVANTA BESTÄMMELSER OCH PRINCIPER

3.1 Plan- och bygglagen

- 3.1.1 Enligt 8 kap. 9 § plan- och bygglagen **ska** en obebyggd tomt som ska bebyggas ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns **lämpligt utrymme** för parkering, lastning och lossning av fordon. Enligt 10 kap. ska motsvarande, i skälig utsträckning, också tillämpas om tomten är bebyggd.
- 3.1.2 Enligt 4 kap. 13 § plan- och bygglagen får kommunen i en detaljplan bestämma de krav i fråga om att ordna utrymme för parkering, lastning och lossning som behövs med hänsyn till 8 kap. 9 §, placeringen och utformningen av parkeringsplatser, och att viss mark eller vissa byggnader inte får användas för parkering.
- 3.1.3 Bestämmelserna om parkeringar överensstämmer med motsvarande bestämmelser i 3 kap. 15 § respektive 5 kap. 7 § i den äldre plan- och bygglagen från 1987. (Enligt

den dessförinnan gällande byggnadsstadgan, 53 §, skulle parkering anordnas på tomten.) Enligt förarbetena till den äldre plan- och bygglagen ger kravet på utrymme för parkering **på tomten eller i närheten av den** kommunen möjlighet att ta initiativ till gemensamma lösningar för flera fastigheter. I förarbetena anges vidare att i vilken omfattning som utrymme för parkering ska krävas vid bygglovsprövningen bör bestämmas med utgångspunkt i första hand i sådana allmänna riktlinjer för parkering som kommunen har antagit. Att dra upp sådana principiella riktlinjer för hur parkeringen ska ordnas och att besluta efter vilka grunder som behovet av parkeringsplatser ska bestämmas får anses tillhöra den normala trafikplaneringen i en kommun. Den närmare utformningen av sådana riktlinjer för särskilda områden kan lämpligen redovisas i översiktsplanen. Riktlinjerna kan sedan närmare utvecklas i efterföljande detaljplaner. I dessa bör klargöras hur marken ska disponeras för bl.a. parkeringsanläggningar och om dessa ska vara gemensamma eller tillgodose enskilda fastigheters behov. Om kommunen vill engagera sig i en anläggning i kommunal regi eller genom ett kommunalt bolag, bör även detta utredas och bestämmas i detaljplanen. (Prop. 1985/86:1 s. 518-519.)

- 3.1.4 I prop. 1990/91:146 (s. 26) behandlas frågan om hur kravet på parkeringsutrymme ska kunna tillgodoses i de fall då utrymmet ska anordnas i närheten av tomten. Därvid anges att frågan i praktiken löses på i huvudsak två sätt. Antingen ordnar fastighetsägaren själv parkeringsplatser, vilket ofta sker i samverkan med andra fastighetsägare genom att de ordnar en gemensamhetsanläggning, eller så deltar fastighetsägaren finansiellt i en av kommunen anordnad parkeringsanläggning. Sistnämnda lösning brukar kallas "parkeringsköp".
- 3.1.5 Enligt propositionen (prop. 1990/91:146 s. 29) har kommunen enligt bestämmelsen [dåvarande 3 kap. 15 §, nuvarande 8 kap. 9 §] en laglig skyldighet att se till att kravet [på lämpligt utrymme för parkering] uppfylls. Detta sker i sista hand i samband med ansökan om bygglov. Om byggnadsnämnden finner att kravet avseende anordnande av parkeringsutrymme kan antas inte bli uppfyllt ska ansökningsen avslås. Uppfyllande av kravet utanför den egna tomten kan t.ex. ske genom inrättande av gemensamhetsanläggning eller genom parkeringsköp. För parkeringsköp har i huvudsak två former tillämpats, nämligen s.k. friköp och avlösen. Friköpsavtal innebär att fastighetsägaren betalar ett engångsbelopp till kommunen, som förbinder sig att anordna parkering och hålla den tillgänglig. Vid avlösen förbinder sig fastighetsägarna att hyra platser och ibland även bidra till anläggningskostnaderna för dessa.
- 3.1.6 Systemet med parkeringsköp började tillämpas redan på 1950-talet i vissa kommuner. Redan 1968 års parkeringskommitté tog, i betänkandet Parkering (SOU 1968:18), upp frågan om parkeringsköp. Bl.a. ifrågasattes möjligheten att omvandla en offentligrättslig förpliktelse till civilrättslig. I propositionen 1990/91 ses visserligen parkeringsköpet som ett rent civilrättsligt avtal. Däremot påtalas risken att

preciseringen när det gäller parkeringsutrymmets lokalisering och tidsmässiga utbyggnad blir allt för obestämd. Vidare påtalas risken för att fastighetsägaren kan komma att utsättas för obehöriga påtryckningar. (Prop. 1990/91:146 s. 30-31.)

3.1.7 I propositionen 1990/91 anges att det inte kan föreligga något principiellt hinder mot att fastighetsägare löser frågan genom avtal med kommunen om fastighetsköp. Oavsett val av lösning måste denna dock för att tillgodose lagens krav falla inom ramen för 3 kap. 15 § [äldre plan och bygglagen, dvs. nuvarande 8 kap. 9 §]. Tillämpningen av den alternativa möjligheten att parkeringsutrymme anordnas i närheten av tomten kan inte innebära något kvalitativt annorlunda än att utrymme anordnas på tomten. Det måste alltså fortfarande röra sig om ett utrymme av bestämd storlek och bestämt läge. I kravet på anordnande av parkeringsutrymme måste vidare ligga inte bara att en anläggning med tillgängligt utrymme kommer till stånd utan även att utrymmet bibehålls till förmån för fastigheten. (Prop. 1990/91:146 s. 31-32.)

3.2 **Myndighetsutövning**

3.2.1 I regeringsformens 12 kap. regleras den statliga förvaltningen. Enligt kapitlets 4 § får förvaltningsuppgifter överlämnas till kommunen.

3.2.2 Enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen får förvaltningsuppgifter även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande endast göras med stöd av lag.

3.2.3 Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen får kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Om det i lag eller förordning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd eller om den innefattar myndighetsutövning, får den dock inte överlämnas med stöd av denna bestämmelse.

3.2.4 Enligt förarbetena till den äldre förvaltningslagen innefattar ett ärende myndighetsutövning om det innefattar en utövning av en befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande och befogenheten utövas i förhållande till enskild. Gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Karakteristiskt är att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Den omständigheten att ett avtalsförhållande föreligger mellan det allmänna och en enskild utesluter inte att myndighetsutövning kan förekomma i ärende som har anknytning till avtalsförhållandet. Som exempel på myndighetsutövning omnämns i förarbetena s.k. bosättningslån från riksbanken. Enligt departementschefen har ett sådant lån en karaktär av social förmån. Ett ärende, varigenom riksbanken avgör om enskild ska beviljas ett sådant lån, faller därför in under kategorin myndighetsutövning. (Prop. 1971:30 s. 331 ff.)

- 3.2.5 Angående begreppet befogenhet anger Strömberg och Lundell (Allmän förvaltningsrätt, 25:e upplagan) att befogenheten till myndighetsutövning måste vara grundad på lag eller annan författning eller på annat sätt kunna härledas ur bemyndiganden från de högsta stadsorganen.
- 3.2.6 Regeringsrätten har i avgörandet RÅ 2003 ref. 99 kommit fram till att en kommuns tillhandahållande av parkeringsplatser på gatumark mot avgift utgör myndighetsutövning. I sitt avgörande konstaterade Regeringsrätten att ett gemensamt drag för all myndighetsutövning är att den är offentlighetsreglerad. Regeringsrätten konstaterade vidare att vad gäller kommuners tillhandahållande av parkeringsplatser finns en omfattande offentlighetsreglering.
- 3.2.7 Regeringsrätten ändrade genom sitt beslut skatterättsnämndens avgörande i frågan och anslöt sig till Skatterättsnämndens ordförandes, Wingren, skiljaktiga mening att upplåtelsen av parkeringsplatserna utgjorde myndighetsutövning. I sin skiljaktiga mening angav Wingren b.l.a. följande: Såväl avgiftsuttagen för gatumarksparkering som formen för upplåtelse av platser för parkering på gatumarken är offentlighetsreglerad genom generella trafikföreskrifter med syfte att anordna trafiken. Det nu sagda gäller även nyttoparkering (parkering för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete) och boendeparkering (för dem som bor i ett visst område) även om tillstånd till sådan parkering förutom genom lokala trafikföreskrifter kan lämnas genom individuella beslut i de enskilda fallen. Wingren konstaterade därför att såväl upplåtelsen av korttidsparkering och därtill kopplat uttag av avgift enligt avgiftslagen som upplåtelse av nytto- och boendeparkering utgjorde myndighetsutövning.
- 3.3 **Kommunallagen**
- 3.3.1 ***Likställighets- och proportionalitetsprinciperna***
- 3.3.1.1 Enligt den s.k. *likställighetsprincipen* är kommuner skyldiga att behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 §). Kommunmedlemmar ska vara likställda gentemot kommunen beträffande såväl rättigheter som skyldigheter, en kommunmedlem får inte gynnas eller missgynnas i förhållande till en annan.
- 3.3.1.2 Enligt *proportionalitetsprincipen* ska ett beslut som kommunen fattar stå i rimligt förhållande till det intresse och den nytta som kommunen och dess medlemmar har av åtgärden (följer av praxis).
- 3.3.1.3 Angående myndighetsutövning se avsnitt 3.2.

3.3.2 **Fullmäktige och nämnder**

3.3.2.1 I varje kommun ska finnas en beslutande församling – kommunfullmäktige (3 kap. 1 §). Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen (3 kap. 9 §).

3.3.2.2 De kommunala nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen eller i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Nämnderna beslutar också i frågor som kommunfullmäktige har delegerat till dem. (3 kap. 13 §)

3.3.2.3 Ärenden i fullmäktige får väckas av

- en nämnd,
- en ledamot genom motion,
- revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisorsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
- en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
- den som är folkbokförd i kommunen, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller
- styrelsen i ett kommunalt bolag/stiftelse/förening, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall (5 kap. 23 §).

3.3.2.4 Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst tio procent av de röstberättigade kommunmedlemmarna (5 kap. 23 § och lagen om kommunala folkomröstningar).

3.3.2.5 En motion eller ett medborgarförslag bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes (5 kap. 33 §).

3.3.3 **Kommunala bolag**

3.3.3.1 Kommuner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen (2 kap. 7 §).

3.3.3.2 Om en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige bl.a.

- fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
- se till att det fastställda ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen, och

- se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. (3 kap. 17 §)

3.3.4 **Laglighetsprövning**

3.3.4.1 Varje kommunmedlem har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten. Möjligheten att överklaga gäller dock endast beslut av fullmäktige, nämnd, förbundsstyrelse och vissa beslut av revisorerna. (10 kap. 1-2 §§) Det är alltså inte möjligt för en kommunmedlem att överklaga ett beslut från ett kommunalt bolag.

3.4 **Egendomsskydd**

3.4.1 Enligt Europakonventionen (Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna), första tilläggsprotokollet, artikel 1 ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag eller i folkrättens allmänna grundsatser. Europakonventionen är svensk lag sedan 1995.

3.4.2 Begreppet "egendom" ska i artikel 1 i tilläggsprotokollet ges en autonom och vidsträckt innebörd. Det omfattar inte bara fast och lös egendom av olika slag utan också begränsade sakrätter av ekonomiskt värde liksom fordringar och immateriella rättigheter. Enligt praxis från Europadomstolen kan långvarig nyttjanderätt omfattas av artikeln.

3.4.3 Av Europadomstolens praxis följer också att legitima förväntningar kan omfattas av artikeln. Av denna praxis följer vidare att legitima förväntningar kan härledas från en tillräckligt etablerad situation eller sedvänja. I aktuellt ärende handlar det således om en reell legitim förväntan som kan härledas till kommunens agerande genom de beslut som tagits, den inställning som redovisats sedan lång tid tillbaka samt mot bakgrund av gällande lagstiftning om parkering.

3.4.4 Egendomsberövande i det allmännas intresse får endast ske efter en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse. Ingreppet får inte innebära en oskälig börda för den enskilde, dvs. det får inte var oproportionerligt. Vid avgörande av om ingreppet är proportionerligt ska tas hänsyn till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form och i övrigt till de omständigheter till vilket ingreppet sker.

3.4.5 Egendomsskydd motsvarande Europakonventionen är även grundlagsskyddat. Enligt 2 kap. 15§ regeringsformen gäller att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose

angelägna allmänna intressen. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.

3.5 **Skadeståndslagen**

- 3.5.1 En kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar (3 kap. 2 §).

4 **PARKERINGSBOLAGETS VERKSAMHET**

- 4.1 Parkeringsbolaget är ett helägt kommunalt bolag bildat 1969. Parkeringsbolagets verksamhet styrs av ägardirektiv från kommunfullmäktige samt av bolagsordningen. Gällande ägardirektiv är beslutade av kommunfullmäktige 2013.
- 4.2 Enligt ägardirektivet ska Parkeringsbolagets verksamhet bedrivas i enlighet med stadens parkeringspolicy och på ett sätt som främjar långsiktigt hållbar utveckling, såväl ekonomiskt, socialt som ekologiskt.
- 4.3 I samband med antagandet av ägardirektiven 2013 beslutade kommunfullmäktige också att fastställa ändamålet med Parkeringsbolagets verksamhet i enlighet med vad som anges i bolagsordningens 3 §.
- 4.4 Enligt nämnda paragraf är det kommunala ändamålet att samordna och stärka stadsutvecklingen inom parkeringsverksamheten. Verksamheten i bolaget ska bedrivas i enlighet med stadens parkeringspolicy.
- 4.5 I paragrafen anges vidare att Parkeringsbolaget ska inhämta kommunfullmäktiges ställningstagande avseende beslut av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

5 **ÖVERSIKTSPLAN, FÖRDJUPNINGAR, DETALJPLANER, STUDIER M.M.**

5.1 **Översiktsplan**

- 5.1.1 I gällande översiktsplan för Göteborg från 2009 anges under rubriken "Kustnära områden och skärgården" att kusten är en viktig resurs för alla i Göteborg och för regionen. I avsnittet "Fördjupningar och tillägg" omnämns de fördjupade översiktsplanerna för Donsö respektive Styrso från 2003 och den fördjupade översiktsplanen för Brännö från 2006. Vidare nämns Saltholmen-Långedrag.
- 5.1.2 Beträffande fördjupningen för Donsö nämns att målet är att ge de boende på Donsö förutsättningar i den fysiska miljön att bibehålla och utveckla en levande skärgård. Vidare anges att en betydelsefull förutsättning för detta är fungerande transporter för personer och gods. Även beträffande fördjupningen för Styrso nämns att målet är

att ge de boende förutsättningar att bibehålla och utveckla ett levande skärgårdssamhälle. Vidare anges att planens möjligheter till förtätning och komplettering av befintlig bebyggelse kan innebära ett befolkningstillskott på 550 personer, vilket innebär att under en 20-årsperiod skulle öns befolkning kunna öka till 1 650 personer.

5.1.3 Under rubriken "Saltholmen – Långedrag [uppdrag 1997] – vilande" anges följande: "Syftet med planen är att behandla markanvändning och bevarandefrågor inom området Saltholmen-Långedrag. En knäckfråga i planarbetet har varit persontrafiken till södra skärgården och parkeringsproblematiken på Saltholmen. En separat åtgärdsplan som behandlar dessa frågor godkändes av byggnadsnämnden 2006."

5.2 **Fördjupade översiktsplaner**

5.2.1 **Donsö 2003**

5.2.1.1 I den fördjupade översiktsplanen för Donsö anges att det absolut största intresset i området är kommunikationerna.

5.2.1.2 I avsnittet "kommunikationer" anges att Terminalen på Saltholmen har dålig kapacitet för parkering och mycket dålig kapacitet beträffande parkering för besökande och badgäster till skärgården, men att den till nöds klarar den bofasta befolkningens behov. Vidare anges att det vore önskvärt att parkeringsplatser kunde anordnas på ett sådant sätt att standard kunde väljas beträffande parkeringsplatsens avstånd till terminalen, väderskydd, upplåtelseform m.m.

5.2.1.3 I avsnittet anges följande som målsättning: "Parkeringsplatser för de boende på öarna skall anordnas i nära anslutning till terminalen. Valmöjligheter skall finnas beträffande standarden på bilplatser."

5.2.2 **Styrsö 2003**

5.2.2.1 I den fördjupade översiktsplanen för Styrsö anges, i avsnittet "Fysiska förutsättningar" att Södra Skärgården är beroende av att en fungerande terminal med tillhörande parkeringar finns på fastlandet.

5.2.3 **Brännö 2006**

5.2.3.1 I den fördjupade översiktsplanen för Brännö nämns att kommunfullmäktige beslutat att uppdra åt byggnadsnämnden att arbeta fram övergripande planeringsförutsättningar för Södra Skärgården. Bakgrunden är att det finns ett behov av ett samlat planeringsgrepp för sådana frågor som är gemensamma för hela området. Bland frågor som behandlas i studien nämns bl.a.:

- Skärgårdens roll i ett regionalt perspektiv och förhållandet mellan öarna och fastlandet.

- Befolkningen och bostadsbyggande avseende befolknings- och bebyggelsestruktur, åretruntboende – fritidsboende etc.
 - Näringslivet med avseende på antal och typ av arbetsplatser, möjlig utveckling, pendling etc.
 - Parkering på fastlandet.
- 5.2.3.2 I avsnittet "Kommunikationer" anges att terminalen på Saltholmen har dålig kapacitet bland annat beträffande parkeringsmöjligheterna. Vidare anges att avsikten är att parkeringsfrågan ska hanteras i samband med detaljplanering och då bygglov prövas för nya bostadshus. Ett arbete med att ta fram gemensamma planförutsättningar för hela Södra Skärgården med öarnas koppling till fastlandet pågår i kommunen.

5.3 **Detaljplaner**

5.3.1 Som exempel på nyare detaljplan i Södra Skärgården kan nämnas "Detaljplan för bostäder vid Flogenvägen inom stadsdelen Styrso" från 2011. Detaljplanen omfattar kompletterande villabebyggelse på Brännö, dvs. i område som omfattas av den fördjupade översiktsplanen för Brännö.

5.3.2 I planbeskrivningen anges att nya bostäder på Brännö kan innebära ett ökat behov av parkeringsplatser på fastlandet. I dagsläget kan inga parkeringsplatser erbjudas vid Saltholmen med hänsyn till den mycket ansträngda parkeringssituationen som råder där. Det finns dock möjlighet att som skriven i skärgården ställa sig i kö hos Parkeringsbolaget. Vidare anges att antalet parkeringsplatser redan idag är otillfredsställande för åretruntboende.

5.4 **Planeringsförutsättningar för Södra Skärgården**

5.4.1 Studien "Planeringsförutsättningar för Södra Skärgården" från 2008 anges i första hand vara avsedd som underlag och planering av kommunens och dess bolags olika verksamheter och deras fortsatta arbete i Södra Skärgården. I sammanfattningen till studien anges att skärgården är viktig för regionens tillväxt och attraktionskraft. Utvecklingen inom skärgården beror till stor del på olika öars möjligheter att locka till sig inflyttare samt möjligheten för öborna att leva kvar. En fungerande infrastruktur är viktig för att binda samman öarna och fastlandet till ett robust samhälle.

5.4.2 I avsnittet "Befolkning" anges att utvecklingen inom skärgården till stor del beror på öarnas möjligheter att locka till sig inflyttare. Som parametrar av betydelse för detta nämns bl.a. restider och försörjningsmöjligheter. I avsnittet påtalas att Göteborgs Stads byggnadsnämnd har ansvar för den övergripande fysiska planeringen i skärgården.

- 5.4.3 I avsnittet "Näringsliv och sysselsättning" beskrivs att antalet arbetstillfällen i Södra Skärgården på senare tid ökat samt att Södra Skärgården är en viktig del i Göteborg som expansiv region. Vidare anges att skärgårdens näringsliv i allt större omfattning är beroende av varor, personal, tjänster och kunder från fastlandet. En grundförutsättning för fortsatt utveckling som levande skärgård är därför väl fungerande gods- och persontransporter till staden.
- 5.4.4 Under rubriken "Planeringsfrågor" i avsnittet "Kommunikationer" ställs frågan hur parkeringsanläggningar ska byggas ut vid Saltholmen eller på andra ställen på fastlandet så att skärgårdsbefolkningens framtida behov av parkeringsplatser för privatbil/bilpool tillgodoses?

6 KOMMUNALA RIKTLINJER M.M.

6.1 Parkeringspolicy för Göteborgs stad

- 6.1.1 Aktuell parkeringspolicy för Göteborgs stad antogs av kommunfullmäktige 2009. Målsättningen med parkeringspolicyn är att den ska medverka till att staden ska vara tillgänglig för alla. Vidare anges "Vi ska ha en attraktiv och vacker stad med hållbar stadsutveckling – socialt, ekonomiskt och ekologiskt."
- 6.1.2 I parkeringspolicyn används begreppet tillgänglighet på många ställen. Begreppet definieras enkelt som: "Den lätthet med vilken medborgare och näringsliv kan nå det utbud och de aktiviteter i samhället de har behov av." I policyn anges vidare att "möjligheterna att nå staden är en avgörande konkurrensfaktor". Därtill anges "utan god tillgänglighet dör staden".
- 6.1.3 Parkeringspolicyn ger olika inriktningar för olika delar av staden. De geografiska avgränsningar som används i policyn är City, Innerstaden och Centrala Göteborg. Såväl Södra Skärgården som Saltholmen ligger utanför dessa angivna geografiska områden.
- 6.1.4 Beträffande parkering för boende på kvartersmark anges att boende ska kunna få tillgång till en dygnetruntplats, för att man inte ska tvingas flytta bilen eller ta den till jobbet då man inte har någon stans att parkera på dagtid. Däremot är det inte självklart att bilen ska finnas i direkt anslutning till bostaden, istället bör lämpliga parkeringsanläggningar byggas. Rimligt avstånd till parkering jämförs med gångavstånd till kollektivtrafikplats. Beträffande samutnyttjande anges bl.a. att "[d]är krav på parkering i samband med bygglov reducerats med hänsyn till samutnyttjande, bör man också ställa krav på en lämplig upplåtelseform".
- 6.1.5 Beträffande exploateringslägen där det inte är lämpligt att lösa parkeringen inom fastigheten, och man i stället ska söka en lösning i fastighetens närhet anger parkeringspolicyn att formerna för parkeringsköp bör ses över och utvecklas till ett användbart verktyg.

6.2 **Vägledning till parkeringstal vid detaljplaner och bygglov**

- 6.2.1 Vägledning till parkeringstal vid detaljplaner och bygglov från 2011 bygger på Parkeringspolicy för Göteborgs Stad och ersätter Parkeringsnormer för Göteborg 1996. Parkeringstalen ska användas som vägledning för att bedöma lämpligt utrymme för parkering i plan- och bygglovsärenden. Parkeringstalen har ingen direkt rättsverkan, utan är en lokal tillämpning av plan- och bygglagens regler om parkering.
- 6.2.2 I vägledningen anges att parkeringstalen i detaljplaneskedet anger rekommenderat antal bil och cykelplatser som en detaljplan bör möjliggöra och i bygglovsskedet anger minsta antal bil- och cykelplatser som fastighetsägaren måste anordna.
- 6.2.3 Enligt vägledningen måste byggnadsnämnden i varje enskilt ärende avgöra om lämpligt utrymme för parkering är tillgodosett i skälig utsträckning. Parkeringsfrågan ska alltid analyseras utifrån de specifika förutsättningarna i varje enskilt projekt. Parkeringstalen ska underlätta nämndens bedömning, förenkla handläggningen och ge vägledning så att likartade ärenden bedöms på ett likartat sätt.
- 6.2.4 Enligt vägledningen är samutnyttjande av bilplatser för boende generellt sett olämpligt, då parkeringspolicyn anger att boende ska kunna få tillgång till parkering dygnet runt. Om det är viktigt att kunna minimera antalet parkeringsplatser är det möjligt med samutnyttjande av bilplatser för boende med maximalt 20 procent.
- 6.2.5 Om en parkeringsanläggning ska användas för flera fastigheters behov bör, enligt vägledningen, berörda fastigheters anspråk regleras genom servitut eller gemensamhetsanläggning. Långvariga avtal (25 år) kan övervägas om servitut eller gemensamhetsanläggningar inte är genomförbara. Avtalen ska följa äganderätten till fastigheten och gälla såväl nuvarande som framtida ägare.
- 6.2.6 Enligt vägledningen kan parkeringstalen behöva specialanpassas utifrån de specifika förutsättningarna i enskilda projekt. Som exempel anges planer och bygglov i Södra Skärgården. Vidare anges att sådan specialanpassning i första hand bör göras i bygglovsskedet.
- 6.2.7 Vägledningen återknyter till parkeringspolicyns geografiska avgränsningar med tillägget att område som inte omfattas av "City", "Innerstaden" och "Centrala Göteborg" omnämns som "Övriga Göteborg". såväl Södra Skärgården som Saltholmen ligger inom Övriga Göteborg.
- 6.2.8 Vägledningen anger olika parkeringstal för olika typer av bostäder och i olika delar av staden. I områden med god tillgänglighet med kollektivtrafik minskas parkeringstalen för bil med 10 procent. Definitionen av god kollektivtrafik för bostäder utgår från att man ska kunna ta sig från bostaden till jobbet inom rimlig tid med hjälp av kollektivtrafik. Vid ganska god respektive dålig tillgänglighet till

- kollektivtrafik minskas inte parkeringstalen alls. Hela Södra Skärgården ligger inom område med dålig tillgänglighet med kollektivtrafik.
- 6.2.9 Parkeringstalet för småhus, gemensam uppställning, anges till 1,7 platser per hus i detaljplaneskedet och 1,5 platser per hus i bygglovsskedet. Till detta kommer 0,2 platser per hus i såväl detaljplane- som bygglovsskedet.
- 6.2.10 Även för verksamheter ligger Södra Skärgården till största delen inom område med dålig tillgänglighet med kollektivtrafik. En mindre del ligger inom område med ganska dålig tillgänglighet med kollektivtrafik.
- 6.2.11 Parkeringstalet för industri anges för sysselsatta inom område med dålig tillgänglighet till 12 platser/1 000 m² i detaljplaneskedet och 10 platser/1 000 m² i bygglovsskedet. Inom område med ganska dålig tillgänglighet är motsvarande siffror 10 respektive 8 platser. Parkeringstalet för kontor anges för sysselsatta inom område med dålig tillgänglighet till 20 platser/1 000 m² i detaljplaneskedet och 16 platser/1 000 m² i bygglovsskedet. Inom område med ganska dålig tillgänglighet är motsvarande siffror 17 respektive 13 platser. Till detta kommer 3 platser/1 000 m² i detaljplaneskedet och 2,4 platser/1 000 m² i bygglovsskedet för besökande till industri och kontor inom område med dålig tillgänglighet. Inom område med ganska dålig tillgänglighet är motsvarande siffror för besökare 2 respektive 1,6.
- 6.2.12 I bilaga 1 till vägledningen anges att innan bygglov beviljas är kommunen skyldig att se till att kravet om parkering uppfylls. Vidare anges att som rimligt avstånd till parkering (jämfällt med gångavstånd till kollektivtrafikplats) bör kunna accepteras ca 400 meter eller 300 meter fågelvägen.

7 TIDIGARE POLITISKA BESLUT

- 7.1 I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet utredde kommunen frågan om lokalisering av terminal för skärgårdsbåtar till Södra Skärgården. Inom ramen för utredningen behandlades också parkeringsfrågan för åretruntboende och de som arbetar på öarna i Södra Skärgården.
- 7.2 1991 beslutade kommunfullmäktige att terminalen för skärgårdsbåtarnas passagerartrafik ska ligga kvar på Saltholmen. Kommunstyrelsen beslutade också att ge byggnadsnämnden i uppdrag att tillsammans med GREFAB ta fram förslag till ersättning för nuvarande båtuppläggning på Saltholmen samt att ge byggnadsnämnden i uppdrag att planlägga områdena vid Saltholmen och Klippan.
- 7.3 Uppdragen till byggnadsnämnden och GFREFAB var baserade på stadskansliets förslag att byggnadsnämnden skulle få i uppdrag att planlägga Saltholmsområdet. Förslaget innebar bl.a. att området vid inre Saltholmshamnen som användes för vinteruppläggning av båtar fortsättningsvis skulle användas för bilparkering under hela året.

- 7.4 Enligt den information vi mottagit har fullmäktiges beslut från 1991 inte upphävts eller ersatts av något nytt fullmäktigebeslut. Fullmäktiges uppdrag till byggnadsnämnden har trots detta inte fullgjorts annat än i begränsad omfattning.

8 NUVARANDE FÖRHÅLLANDE OCH FÖRSLAG OM FÖRÄNDRINGAR VID SALTHOLMEN

- 8.1 Enligt uppgift från Parkeringsbolaget fanns 2011 i Södra Skärgården 224 bilar/1 000 invånare, vilket motsvarade ca 1 002 bilar totalt hos de boende. Biltätheten motsvarade då 0,59 bilar/småhus. Därutöver fanns 135 fordon registrerade hos företag.
- 8.2 Enligt uppgift från Parkeringsbolaget fanns 2011 totalt 1 356 platser vid Saltholmen-Långedrag, varav 836 vid Saltholmen. Av dessa utgjorde 524 fasta förhyrda platser [siffran enligt Parkeringsbolaget densamma november 2014] och 450 tillstånd säljs. Detta innebär ett underskott om drygt 160 platser relativt de fordon som uppfyller behörighetskraven för parkering. 2011 stod drygt 900 personer i kö för en fast plats och ca 450 för tillstånd.
- 8.3 De fasta platserna utgörs av arrendeplatser upplåta genom arrendeavtal med Parkeringsbolaget. Enligt uppgift har i området platser upplåtits genom arrendeavtal i vart fall sedan 1970-talet och genom tillstånd i vart fall sedan 1980-talet.
- 8.4 För de fasta platserna och parkeringstillstånden vid Saltholmen-Långedrag finns ett kösystem. Enligt information på Parkeringsbolagets hemsida under rubriken "Frågor och svar Saltholmen Långedrag" gäller följande villkor för att köpa parkeringstillstånd eller hyra parkeringsplats vid Saltholmen:
- Folkbokförd eller registrerad verksamhet i Södra skärgården
 - Myndig
 - Skickat ett registreringsnummer där folkbokförings- och registreringsadress för egen eller långtidsleasad personbil överensstämmer
- 8.5 På parkeringsbolagets hemsida anges i bilaga 3 till handling 13, dnr 241-15 följande regler för parkeringstillstånd och förhyrd plats på Saltholmen och i Långedrag:
- Parkeringstillstånd/förhyrd plats kan endast sökas av personer som fyllt 18 år.
 - Parkeringstillstånd/förhyrd plats gäller endast för fordon i trafik.
 - Endast ett (1) parkeringstillstånd per personbil beviljas.
 - Du måste vara folkbokförd på någon av följande öar i södra skärgården: Asperö, Brännö, Donsö, Köpstadsö, Styrö och Vrångö.

- Du ska stå som registrerad ägare till fordonet i Vägtrafikregistret.
 - Fordonet får ha en maximalvikt på 3,5 ton.
 - Företag som är etablerat på någon av öarna Asperö, Brännö, Donsö, Köpstadsö, Styrso och Vrångö samt bedriver verksamhet där.
 - Företag kan som högst få köpa två (2) parkeringstillstånd/förhyrd plats.
 - Enskild person, som inte är folkbokförd på adress på nedanstående öar, men med fast arbete där kan erhålla parkeringstillstånd som gäller vardagar mellan kl. 06.00 och 20.00.
- 8.6 Angivna villkor för privatpersoner stämmer väsentligen överens med Göteborgs stads villkor för boendeparkeringstillstånd. Därtill är det möjligt även för företag och personer med fast arbete på öarna att erhålla parkeringstillstånd/förhyrd plats.
- 8.7 I *Förstudie – Förbättring av Saltholmens parkering* utförd 2011 av ÅF för Parkeringsbolagets räkning anges följande: "Södra Skärgården tillhör Övriga Göteborg i dokumentet *Vägledning till parkeringstal vid detaljplaner och bygglov* men måste ändå betraktas som ett särfall. Skulle man följa parkeringstalen som rekommenderar 1,9 biluppställningar för småhus och 0,72 platser per lägenhet (boende + besök) skulle det krävas över 3 000 platser. Att iordningställa dessa på fastigheterna så som det står i PBL är av naturliga skäl inte möjligt."
- 8.8 På Parkeringsbolagets hemsida under rubriken "Frågor och svar Saltholmen Långedrag" besvaras frågan – Varför vill ni genomföra den här förändringen just på Saltholmen? - med följande: Vi genomför den här strategin i hela Göteborg, inte bara på Saltholmen. I vårt uppdrag ligger att öka tillgängligheten till de parkeringsplatser som finns. Det ska vara likadant överallt, samma villkor ska gälla i hela staden inklusive Saltholmen.
-