

NOTAT



Dato 19. december 2012  
J.nr. 2012-2599

## Arbejdsrapport fra arb.gr. 2

### - om alternativ finansiering af projekter til reduktion af trængsel

Trængselskommissionen

Frederiksholms Kanal 27F  
1220 København K

[www.trængselskommissionen.dk](http://www.trængselskommissionen.dk)

Trængselskommissionen har fået to opdrag af regeringen:

1. at fremlægge et katalog med forslag til reduktion af trængsel og luftforurening samt modernisering af infrastrukturen i hovedstadsområdet med aflevering til januar 2013.
2. at udarbejde et forslag til en samlet strategi med aflevering til august 2013.

Trængselskommissionen har valgt at organisere arbejdet således, at kommissionen til januar 2013 præsenterer et idékatalog med en oversigt over mulige initiativer. Idékataloget vil være udtryk for Trængselskommissionens indstilling til, hvad der bør arbejdes videre med.

Der har til brug for idékataloget været nedsat syv arbejdsgrupper bestående af medlemmer fra kommissionen samt eksterne eksperter, der som grundlag for kommissionens idekatalog har identificeret og beskrevet mulige initiativer, samt forsøgt at give en foreløbig vurdering af initiativernes fordele og ulemper i arbejdsgruppernes arbejdsrapporter.

De beskrevne initiativer i arbejdsgruppernes arbejdsrapporter ikke udtryk for en prioritering af initiativerne, eller for om arbejdsgruppen og dens medlemmer ønsker initiativerne gennemført eller ej.

Efter afleveringen af idékataloget vil Trængselskommissionen arbejde videre med initiativerne herunder med en prioritering af disse. Dette arbejde vil ligge til grund for den strategi, som Kommissionen vil fremsætte efter sommerferien 2013. I strategien gives et samlet bud på, hvordan man konkret kan sætte ind med at reducere trængsel, støj og luftforurening, samt modernisere infrastrukturen i hovedstadsområdet.



<b>Indholdsfortegnelse</b>	<b>Side</b>
<b>Indledning</b>	3
<b>Tema 1: Værdiskabelse</b>	5
a) Bidrag fra private grundejere og developere, samt offentlige myndigheder	5
b) Salg af offentlige aktiver	10
<b>Tema 2: Parkering</b>	12
a) Generel forhøjelse af P-betalingen	17
b) Udvidelse af P-zoner til inden for Ring 2-snittet	19
c) Differentiering af P-betalingen i myldretiden	20
d) Inddragelse af ikke-kommunale P-pladser i c)	22
e) Forhøjelse af P-licensbetalingen for beboere	23
<b>Tema 3: Brugerbetaling</b>	25
a) Brugerbetaling for (større) infrastrukturprojekter	26
b) Øgede takster i den kollektive trafik	30
<b>Tema 4: Offentligt-privat samarbejde</b>	34
a) Finansiering via OPP	34
b) Medfinansiering fra private	38
<b>Tema 5: Skatter og afgifter</b>	41
a) Afskaffelse af befordringsfradraget	41
b) Øget ejendomsbeskatning af private P-pladser	47
c) Indkomstbeskatning af frie P-pladser	48
d) Betaling for vejareal	50



## **Indledning**

Af kommissorium for reduktion af trængsel og luftforurening samt modernisering af infrastrukturen i hovedstadsområdet fremgår det, at:

*”Kommissionen skal (...) komme med forslag til finansiering af initiativer til at mindske trængsel, luftforurening og løfte den kollektive trafik yderligere. (...) Forslagenes omkostningseffektivitet i forhold til at reducere såvel trængsel som negative miljø- og sundhedseffekter skal indgå i vurderingen. (...) Kommissionens arbejde skal ikke omfatte en trængselsring for hovedstadsområdet.”*

Der er langt fra ubegrænsede midler til finansiering af trængselsprojekter. Derfor kan der med fordel ses på, hvorledes alternativ finansiering kan anvendes til de projektforslag trængselskommissionens vil komme frem med.

Samtidig er der visse tiltag, som både kan bidrage til finansiering af andre trængselsinitiativer og i sig selv regulere trafikanternes adfærd og trængslen. Eksempler på dette kan være roadpricing, som behandles i arbejdsgruppe 6, og parkeringsafgifter.

## **Arbejdsgruppens opgaver**

Arbejdsgruppe 2 skal komme med forslag til alternativ finansiering af initiativer, der kan begrænse trængslen og luftforurening i hovedstaden. Dette kan f.eks. være developer-bidrag, herunder OPP-samarbejde og øget brug af parkeringsafgifter, brugerbetaling m.m.

Arbejdsgruppen skal være særligt opmærksom på om finansieringsmodeller skaber merværdi, f.eks. ved at føre til mere hensigtsmæssige prissignaler. Herunder vurdere konsekvenserne i forhold til den enkelte bidragsyder, bruger og/eller i samfundsøkonomisk henseende.

Arbejdsgruppen skal blandt andet belyse, hvor der kan ses på provenupotentialet for forskellige finansieringsmodeller, de administrative omkostninger samt fordelingsmæssige implikationer

Arbejdsgruppen vil behandle fordele og ulemper ved:

- Inddragelse af developer-bidrag ved værdiskabelse i forbindelse med byudvikling - som finansieringskilde til ny infrastruktur
- P-afgifter som instrument til at begrænse trængsel – samt P-afgifter som finansieringskilde og forholdet til private p-pladser
- Anvendelse af brugerbetaling ved nye større infrastruktur projekter
- Potentialer for anvendelse af OPP
- Betydningen af befordringsfradraget og andre skatte- og afgiftsmæssige instrumenter som eksempelvis benzinafgiften



## **Konkrete tiltag**

Arbejdsgruppe 2 har beskrevet en række konkrete tiltag for alternativ finansiering af projekter til reduktion af trængsel.

Tiltagene er beskrevet under fem temaer:

- 1) Værdiskabelse,
- 2) Parkering,
- 3) Brugerbetaling,
- 4) OPP og
- 5) Skatter og afgifter.

Andre arbejdsgrupper har til opgave at beskrive, hvilke mulige trængselsprojekter, der kan komme på tale. I arbejdsgruppe 2 er der først og fremmest set på, hvordan der kan tilvejebringes nye midler til rådighed for projekter til reduktion af trængsel.

For de foreslåede tiltag gælder, at der er tale om delbetragtninger af mulige alternative finansieringskilder, der kan være med til at skabe ny finansiering til brug for projekter, der kan reducere trængslen i hovedstaden.

De fordelingsmæssige konsekvenser er forsøgt beskrevet for hvert tiltag, men der er ikke foretaget en prioritering eller en samlet opgørelse over, hvem der kommer til at betale mere, og hvem, der vil få gavn af tiltagene.

## **Medlemmer fra Trængselskommissionen**

- Niels Buus Kristensen, Institutdirektør, DTU Transport (formand)
- Anne Skovbro, Københavns Kommune
- Ivan Lund Pedersen, NOAH Trafik
- Annette Christensen, DI

## **Trængselskommissionens medlemmer bliver bistået af:**

- Mads Monrad Hansen, Teamleder i Center for Byudvikling i Økonomiforvaltningen Københavns Kommune
- Kristian Kristiansen, DTU Management

Arbejdsgruppen har inddraget eksterne eksperter efter behov.

## **Sekretariat**

Arbejdsgruppen blev sekretariatsbetjent af kontorchef Jakob Karlshøj samt specialkonsulent Christine Jørnø Vestergaard fra Transportministeriet.



Tema 1: Værdiskabelse	
<b>a) Bidrag fra private grundejere og developere, samt offentlige myndigheder</b>	Nye transportforbindelser øger ofte værdien af både jord og ejendomme. De grundejere og developere, der høster en økonomisk gevinst, kan derfor blive bedt om at yde et bidrag til medfinansiering af nye transportforbindelser. I dag er dette for de private parter vedkommende alene muligt gennem frivillige bidrag.
<b>b) Salg af offentlige aktiver</b>	Salg af offentlige aktiver, herunder eksempelvis jord, ejendomme etc.

## Tema 1: Værdiskabelse

Som udgangspunkt er det en kommunal opgave at foretage de fornødne investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur og byggemodning af et byområde. Som en undtagelse findes muligheden for at indgå en frivillig aftale på initiativ af grundejere.

### a) Bidrag fra grundejere og developere

Nye transportforbindelser øger ofte værdien af både jordarealer og ejendomme, fordi lokaliteten bliver mere attraktiv for boliger og erhverv som følge af den forbedrede tilgængelighed. Værdistigningerne er *ikke* ekstra samfundsmæssige gevinster ud over de trafikale forbedringer, men den kan betragtes som en kapitalisering af de residerende borgere eller virksomheders fremtidige tidsbesparelser for rejser til og fra lokaliteten.

Grundejere og developere høster således en samfundsskabt økonomisk gevinst ved den offentlige investering og kan derfor som led i beslutningsprocessen blive bedt om at yde et bidrag til medfinansiering af nye transportforbindelser ud fra en fairness betragtning. I dag er dette alene muligt gennem frivillige bidrag.

Det skal dog bemærkes at en del af den samfundsskabte gevinst over tiden tilfalder stat og kommuner gennem øget grundskyld og ejendomsværdibeskatning, jf. 2e).

I lande som England og Holland har dette medført en række eksempler på, at udviklingsselskaber og private investorer har medfinansieret infrastruktur. I Danmark har man kun enkelte eksempler på, at virksomheder har medfinansieret til ny infrastruktur fx bidrag til metrostation og motorvejsafkørsel.

Nedenfor følger først en beskrivelse i forhold til tilskud fra private og derpå en beskrivelse i forhold til offentlige myndigheder.



## Det nuværende juridiske grundlag ift. private grundejere

I forbindelse med en ændring af Planloven i 2007 fik kommuner formelt set hjemmel til at indgå aftaler med private grundejere om medfinansiering af infrastrukturanlæg i forbindelse med by omdannelse og byudvikling. For de såkaldte byudviklingsaftaler indgået med hjemmel i Planlovens § 21 b gælder, at de kun kan indgås i særlige situationer, eksempelvis kan aftale kun indgås med baggrund i en opfordring fra grundejer(e) til planmyndigheden om at indgå en aftale. Planlovens § 21 b udstikker samtidig rammerne for hvilket indhold en udviklingsaftale kan have, samt de proceduremæssige rammer for indgåelse og vedtagelse af aftaler.

Myndigheder antages generelt at have frihed til at indgå aftaler med grundejere. Forudsætningerne herfor vil dog altid være, at der er tale om en frivillig aftale, og samtidig at aftalens betalingselement ikke får karakter af en skat i strid med Grundlovens § 43.

Planlovens kapitel 5a<sup>1</sup> giver mulighed for indgåelse af udbygningsaftaler om infrastrukturanlæg mellem kommune og grundejer. Det betyder at grundejer kan tilbyde kommunen at finansiere anlæg af veje, pladser, fortove, broer mv. og at der er skabt en præcis lovgivningsmæssig ramme for indholdet og procedurerne herfor. Det er ikke hensigten med udbygningsaftaler at ændre på pligten for kommunerne til at etablere infrastrukturanlæg, hvis grundejeren ellers er tilfreds og vil vente på kommunens prioritering af projektet.

Baggrunden for udbygningsaftaler er derimod, at det skal være muligt for en grundejer at tage initiativ til en frivillig aftale om at bidrage til udbygningen af infrastruktur i de tilfælde, hvor grundejeren finder det hensigtsmæssigt i

---

<sup>1</sup> *Kapitel 5 a. Udbygningsaftaler om infrastruktur*

**§ 21 b.** På opfordring fra en grundejer kan kommunalbestyrelsen indgå en udbygningsaftale med grundejeren for områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone, jf. § 11 a, nr. 1.

*Stk. 2.* Udbygningsaftaler kan indgås med henblik på at

- 1) opnå en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område,
- 2) fremrykke lokalplanlægningen for et område, der i kommuneplanens rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, eller
- 3) ændre eller udvide de byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens rammebestemmelser eller lokalplanen for det pågældende område, på betingelse af, at grundejeren kun skal bidrage til at finansiere infrastrukturanlæg, som det ikke vil påhvile kommunen at etablere.

*Stk. 3.* Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen. Aftalen kan endvidere bestemme, at omkostningerne til udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan afholdes af grundejeren.

*Stk. 4.* Oplysning om, at der foreligger et udkast til udbygningsaftale, skal offentliggøres samtidig med offentliggørelsen efter § 24 af forslag til kommuneplantillæg og lokalplan. § 26, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for oplysningerne om udkastet til udbygningsaftale.

*Stk. 5.* Kommunalbestyrelsens indgåelse af udbygningsaftalen skal vedtages samtidig med lokalplanens endelige vedtagelse, og oplysning om aftalens indgåelse skal offentligt bekendtgøres. Oplysninger om udbygningsaftalen skal være offentligt tilgængelig. § 31, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for udbygningsaftalen.



forhold til udnyttelse og benyttelse af en ejendom. Tilsvarende vil det stå kommunalbestyrelsen frit for at vurdere, om et ønske kan imødekommes.

Planlovens regler om udbygningsaftaler bygger således på, at grundejeren frivilligt påtager sig at afholde udgifterne.

Udbygningsaftaler kan kun indgås i 3 tilfælde (*for den fulde lovtekst henvises til bilag 1*):

1. Grundejer kan finansiere kvalitetsforbedringer i infrastrukturen i forhold til den udformning som kommunen i udgangspunktet har fastlagt inden for sine økonomiske muligheder.
2. Grundejeren kan bidrage/finansiere infrastrukturprojekter, som medfører at udviklingen af et område fremrykkes i kommuneplanens rækkefølgeplan
3. Grundejer kan finansiere infrastruktur, som det ikke – aktuelt eller på et senere tidspunkt – ellers ville påhvile kommunen at finansiere

I alle tre tilfælde kan grundejeren kun afholde udgifter til de infrastrukturanlæg, som etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen.

For aftaler indgået med hjemmel i nr. 2 er det muligt for grundejeren at bidrage til infrastruktur, der afhjælper hindringer for udbygningen af det pågældende område. Infrastrukturanlæg kunne i dette tilfælde f.eks. være etablering eller omlægning af overordnede, kommunale vejanlæg, broer samt sporanlæg og stoppesteder til den kollektive transport, som gennemførelsen af et byudviklingsprojekt udløser. Ved aftaler indgået i henhold til planlovens § 21b, stk. 2. nr. 2 kan grundejeren godt finansiere infrastruktur, som det senere ville påhvile kommunen at finansiere.

### **Hvilke regler skal ændres, hvis private grundejere i højere grad skal kunne medfinansiere infrastruktur, der giver deres områder værdi?**

Med de nuværende regler kan de offentlige myndigheder ikke pålægge grundejere at bidrage til investeringer i infrastrukturanlæg eller drift af den kollektive trafik. Udbygningsaftalerne giver heller ikke mulighed for at pålægge grundejerne at konvertere investeringer i p-pladser til lovpligtige investeringer i kollektiv trafik.

Værdistigningen i nye områder som følge af bedre tilgængelighed kan give nye finansieringsbidrag igennem frivillige aftaler med private investorer om medfinansiering af infrastrukturen. Når der indgås en frivillig aftale om medfinansiering mellem offentlige parter og private må det forventes, at der er tale om en win-win situation, hvor begge parter mener, at de opnår en fordel.



Inden ændringen af planloven i 2007 var der forslag om, at kommunerne skulle kunne stille krav om bidrag fra bygherrer til finansiering af kommunernes tilvejebringelse eller overtagelse af infrastrukturanlæg. Justitsministeriet vurderede, at sådan som ordningen var formuleret, ville bidraget udgøre en skat efter grundlovens § 43, og ordningen ville derfor ikke kunne gennemføres på grundlag af en aftale mellem grundejeren og kommunen

Såfremt grundejerne skulle kunne bidrage til infrastrukturanlæg, som kommunen var forpligtet til at etablere/finansiere ville det som minimum kræve en ændring af planloven. Dertil vil der være en afledt problemstilling om, hvorvidt en eventuel ændring af reglerne om udbygningsaftaler ville være at betragte som en skat i grundlovens § 43s forstand.

Det anbefales derfor, at der i det videre arbejde sammen med planmyndighederne undersøges, hvorvidt der er uhensigtsmæssige barrierer for større medfinansiering fra private udviklere, som kan mindskes gennem en ændring af planloven.

### **Økonomi og eksempler på privat medfinansiering**

Det kan give et løft til infrastrukturen, såfremt private grundejere og developere er med til at finansiere den nødvendige infrastruktur. Fra et samfundsmæssigt perspektiv er størrelsen af den private økonomiske medfinansiering ideelt set lig den samfundsskabte værdistigning til de respektive grundejere og developere i området, som følge af infrastrukturprojektets realisering.

Beløbene kan variere fra projekt til projekt og det samlede medfinansieringspotentiale afhænger derfor af antallet og størrelsen af byudviklingsområder i regionen. Nedenfor følger eksempler på 3 forskellige niveauer af privat medfinansiering af infrastrukturudbygninger, der kan give et billede af den mulige økonomi i værdiskabelsen.

1. Metro til Nordhavn. Med aftalen om Metro til Nordhavn finansierer selskabet By og Havn 900 mio. kr. ud af det samlede budget på i alt 2,2 mia. kr. De øvrige midler finansieres af fremtidige billetindtægter og tilskud fra Københavns Kommune og Staten<sup>2</sup>. By og Havns bidrag er sammensat af 850 mio. kr. fra ejendomsbidrag, der modsvarer de forventede værdigstigninger af arealet som følge af metro til Nordhavn. Dertil kommer et bidrag på 50 mio. kr. som følge af ekstra fortætning og flere kvadratmeter til detailhandel ved metrostationen ved Orientkaj.
2. Flytning og forbedring af Enghave Station. I forbindelse med udbygningsaftalen for Carlsberg-området indgår også en flytning af Enghave Station, så den i højere grad betjener dette nye

---

<sup>2</sup> Se Tema 3 om brugerbetaling b) Øgede takster i kollektiv trafik





byudviklingsområde. Det samlede budget for flytning og fornyelse af stationen er 135 mio. kr., hvoraf Carlsberg betaler 45 mio. kr. og Staten 90 mio. kr.

3. Havnebusser i København. A.P. Møllerfonden har finansieret en helt ny og meget moderne havnebusponton ved havnebusstoppet ved Operaen. Derudover har Refshaleøens ejendomsselskab finansieret adgangsforholdene mellem Refshaleøen og havnebuspontonnen ved det nye stop på Refshaleøen.

Der foreligger en del studier af sammenhængen mellem forbedret kollektiv transport og huspriser, mens der kun er et mindre antal studier af sammenhængen mellem værdistigninger og forbedret vejtilgængelighed.

Den samlede økonomi er også afhængig af antallet af privat ejede byområder, der kan komme i spil i forbindelse med konkrete infrastrukturinvesteringer, der løfter de respektive områder. I Københavns Kommune er der en række nye byudviklingsområder, herunder privatejede områder som Nordhavn, Refshaleøen og Carlsberg. De nye byudviklingsområder er beskrevet i Københavns Kommuneplan. I det øvrige Hovedstadsområde er der også en række byudviklingsområder, herunder privatejede. Der eksisterer formentlig allerede oplysninger over frie udviklingsområder i Hovedstadsområdet.

### **Medfinansiering fra offentlige myndigheder**

De offentlige myndigheder får en række økonomiske fordele af infrastrukturinvesteringer i deres områder:

- Som grundejere kan både kommuner, stat og regioner på lige fod med private grundejere få værdistigninger på de af deres arealer, hvis tilgængelighed styrkes af infrastrukturinvesteringer.
- Kommuner kan få øgede indtægter i grundskyld og dækningsbidrag som følge af stigning i grundpriserne som følge af infrastrukturprojekter.
- Øget tilflytning som følge af infrastrukturinvesteringer (og byudvikling) vil medføre øgede skatteindtægter for de berørte kommuner<sup>3</sup>.

Københavns Kommune har f.eks. finansieret kommunens andel af den metroens etape 1-3 med apportindskud i form af grundarealer i Ørestaden samt grundskyld på de indskudte arealer. Endvidere blev Metrocityringen delvist finansieret af apportindskud fra Københavns Kommune i form af grundarealer i Nordhavn, samt grundskyld på de apportindskudte arealer. Københavns Kommune har dertil finansieret metrocityringen og metro til Nordhavn ved salg af selskaber mod en forventning om bl.a. øgede skatteindtægter som følge af byudvikling som følge af metroen.

---

<sup>3</sup> Denne indtægt modsvares dog som hovedregel af et tilsvarende fald i fraflytningskommunerne.



I forhold til kommunernes (og privates) medfinansiering af kollektiv infrastruktur er det væsentligt for rentabiliteten af investeringerne, at stationsnærhedsprincippet fastholdes i den fysiske planlægning.

Der er potentiale for at skabe større sammenhæng og koordinering mellem de enkelte kommuners fysiske planlægning og større infrastrukturinvesteringer, så byudvikling i de enkelte kommuner ikke skaber et efterfølgende behov for statslige investeringer i f.eks. store veje eller broer. Byudviklingen i kommunerne bør omvendt fra starten klargøre kommende behov for større infrastrukturinvesteringer, herunder afsætte de nødvendige midler til at medfinansiere investeringerne.

### ***Fordelingsmæssige aspekter***

Både danske og internationale erfaringer viser, at tilgængelighed er en vigtig parameter ved valg af bolig og ved erhvervsvirksomheders valg af placering.

Bedre tilgængelighed medfører derfor højere ejendomspriser, og erhvervsejendomme påvirkes mere end boliger. Værdistigningen aftager med afstanden til den nye infrastruktur.

### **b) Salg af offentlige aktiver**

Provenuet fra salg af offentlige anlægsaktiver kan øremærkes finansiering af investeringer i infrastruktur.

Anlægsaktiver kan eksempelvis være jord, bygninger etc. Anlægsaktiver defineres regnskabsmæssigt som aktiver, der er bestemt til vedvarende brug eller eje, og som er anskaffet til brug for produktion af varer og tjenesteydelser, udlejning eller til administrative formål.

Der knytter sig typisk økonomiske fordele eller servicepotentiale til et anlægsaktiv. Det kan være aktivet indgår som en del af en produktion eller ved tilvejebringelse af en serviceydelse. Der kan også være tale om fremtidige fordele i form af kontante pengestrømme. Salg af et anlægsaktiv giver typisk en engangsindtægt.

Den eksisterende Metro er til dels (39 pct.) finansieret gennem salg af arealer i Ørestaden efter det såkaldte "New Town Principle", hvor nye transportforbindelser bidrager til at øge værdien af arealer. Ørestaden var et gammelt militærområde på 310 ha., hvor værdien var lav, da arealet ikke havde nogen infrastruktur og kommunen ikke havde udbygningsplaner for området. 55 pct. af arealet var ejet af Københavns Kommune og 45 pct. af Staten. Arealer blev indskudt i Ørestadsselskabet i 1993, og det var forventningen, at det ville tage ca. 40 år at udvikle arealet. I dag er ca. 50 pct. af arealet solgt.

Salg af offentlige aktiver som finansieringsform er som eksemplet med Ørestaden mest relevant, når det netop opnår en værdigstigning, der er koblet til selve infrastrukturinvesteringen. Det fordrer derfor, at det offentlige forfølger en langsigtet planlægning for at sikre sammenhæng mellem arealsalg



og infrastruktur. Langsigtet planlægning og stationsnærhedsprincip bidrager til at reducere risici i en sådan proces.

Side 11/58

I de seneste årtier har staten som led i privatiseringer solgt aktieposter i en række selskaber, hvilket bidrager til finansiering af statslige initiativer, herunder infrastrukturinvesteringer. I denne sammenhæng betragtes dette imidlertid ikke som alternative finansieringsformer, da der blot er tale om realisering af et eksisterende og i forvejen værdisat aktiv.

Denne type af salg af "arvesølvet" – både arealer og selskaber - er ikke langsigtede holdbare løsninger, da staten i sidste ende vil løbe tør for sådanne værdier. Det kan i højere grad betragtes som en politisk prioritering på linje med at flytte midler mellem forskellige sektorer - frem for et egentligt finansieringsinstrument.

### **Sammenfatning af fordele og ulemper**

#### **a) Bidrag fra private grundejere og developere, samt kommunale myndigheder**

##### **Privat medfinansiering:**

*Fordel:* Medfinansiering fra private ved samfundsskabte værdistigninger som følge af infrastrukturudbygninger

*Ulempe:* Kræver ændring af planloven og afklaring af, om det er en skat, der er i strid med grundlovens § 43

##### **Offentlig medfinansiering (udover trafikaftaler etc.):**

*Fordel:* Medfinansiering fra kommuner og statslige myndigheder, der får øgede økonomiske indtægter fra grundskyld og skatter som følge af infrastrukturinvesteringer, der skaber jordværdistigning.

*Ulempe:* Midlerne skal tages fra andre offentlige ydelser de berørte steder.

#### **b) Salg af offentlige aktiver som arealer og selskaber**

*Fordel:* Provenu kan øremærkes infrastruktur.

Primært relevant ved sammentænkning med en værdistigning af en lokal infrastrukturinvestering (eks.: Salget af Ørestaden til finansiering af den nuværende metro). Det fordrer langsigtet planlægning.

*Ulempe:* Salgsprovenu modsvares af lavere indtægter i fremtiden, og griber over i et antal andre sektorer.

Salg der ikke giver merværdi for samfundet vil være en midlertidig løsning (sælge ud af "arvesølvet").



<b>Tema 2: Parkering</b>	
<b>a) Generel forhøjelse af P-betalingen</b>	Provenuet fra parkeringsafgifter øges ved en generel forhøjelse.
<b>b) Udvidelse af P-zoner til inden for Ring 2-snittet</b>	Parkering kan opkræves i større dele af byen end i dag.
<b>c) Differentiering af P-betalingen i myldretiden</b>	Parkeringsafgifter kan differentieres i forhold til myldretid mhp. reduktion af trængsel.
<b>d) Inddragelse af ikke-kommunale parkeringspladser i b)</b>	Opkrævning af parkeringsafgift på private arealer.
<b>e) Forhøjelse af P-licensbetalingen for beboere</b>	Beboerlicens til parkering kan øges, så den bedre afspejler værdien af parkering i byen.

## Tema 2: Parkering

Betaling for benyttelse af parkeringspladser i tætbefolkede områder er et centralt virkemiddel i forhold til regulering af trafikken. Historisk har der i mange lande været en tendens til at prissætte parkering meget lavt i forhold til at udnytte takstsystemet som trafikregulerende tiltag, men i København og de største danske byer har man i de senere år hævet taksterne betydeligt.

Men den konkrete udformning af systemet og takststruktur er afgørende for de trafikale effekter. En eksplicit formuleret parkeringsstrategi er således et vigtigt trafikpolitisk såvel som byplanpolitisk instrument i byområder, hvor der er trafikale trængselsudfordringer og arealerne i de centrale bydele (herefter ”byen”) er meget knappe.

Afsnittet analyserer mulighederne for at ændre eller udvide P-betalingssystemet med henblik på at skabe et forøget provenu til trængselsreducerende tiltag. Samtidig er der lagt vægt på de samfundsøkonomiske aspekter gennem fokus på at indrette prisstruktur og dækningsområde, så de samfundsøkonomiske omkostninger ved parkeringen afspejles, herunder den tilhørende kørsels bidrag til trængsel og miljø i byen.

I Københavns Kommunes parkeringsstrategi (P-aftale 2011), der er gældende frem til udgangen af 2014, er det ambitionen at tilvejebringe yderligere offentlig parkeringskapacitet til gavn for byens borgere. Dette sker ved at inddrage kommunale arealer i beboerlicenszonerne (bruge eksisterende kommunale p-pladser til beboerparkering), ved at oprette ekstra gadeparkeringspladser, primært som skråparkering, ved at leje private parkeringspladser og stille disse til rådighed mm. Det samlede budget for



aftalen er ca. 160 mio. kr. som finansieres via provenuet fra betalingsparkeringsystemet.

De årlige bruttoindtægter på P-området i Københavns Kommune er fordelt på:

- Parkeringsbilletordninger: 345 mio. kr.
- Beboerlicenser og erhvervslicenser: 27 mio. kr.
- Parkeringsafgifter: 160 mio. kr.

Det samlede nettooverskud er omkring 362 mio. kr., når der er fratrukket udgifter til løn, udstyr etc.

Beløbet finansierer anlæg af nye P-pladser (jf. p-aftalen), et årligt tilskud til Rigspolitichefen (ca. 60 mio. kr.) og et tilskud til kommunekassen (ca. 150 mio. kr.), herunder til kontrol og administration.

Man kan skelne mellem principielt fem forskellige formål med parkeringspolitikken:

- Tilgængelighed med bil til og fra byen
- Begrænse P-søgetrafikken
- Regulering af biltrafikken i samt til/fra byen, herunder specifikt i myldretiden
- Fordelingspolitik: Beboere vs. Besøgende
- Finansieringskilde til investering i trafiksystemet eller andre offentlige udgifter

### **Tilgængelighed med bil til og fra byen**

Persontransportaktiviteter er kendetegnet ved at de er knyttet til andre aktiviteter: De har til formål at bringe personer til bestemte steder, hvor de så arbejder, uddanner sig, køber ind, besøger andre mennesker osv. for derefter at vende hjem. Private biler kører derfor kun en lille brøkdelen af deres levetid, så en helt afgørende forudsætning for at de kan opfylde deres formål er at de kan parkeres resten af tiden: dels nær hjemmet og dels i nær tilknytning til de steder, hvor vi vælger at udfolde vores andre aktiviteter.

Men parkeringspladser er forbundet med omkostninger, enten hvis der skal etableres flere, men i mange tilfælde også fordi den plads, de optager, har en alternativ anvendelse: Større parkeringsarealer kunne byggemodnes eller bruges til rekreative formål. For gadeparkering i byrummet kan alternativomkostningen være knyttet til f.eks. værdien af cykelstier, en busbane eller ekstra vejbane eller et bredere fortov. På den anden side kan knaphed på parkeringspladser være med til at begrænse lokalitetens (bil-)tilgængelighed.

Det hensigtsmæssige antal parkeringspladser er således en afvejning mellem mobilitetsfordelene ved en høj tilgængelighed og omkostningerne til parkeringspladserne.



Der er både eksempler på, at P-pladser nedlægges i forbindelse med trafiksanering o.a., samt at der etableres nye P-pladser i forbindelse med byggeri mv. I forbindelse med større erhvervsbyggerier i Københavns Kommune, bl.a. i havneområderne er der således anlagt over 10.000 nye P-pladser på privat grund eller parkeringskældre<sup>4</sup>. Andre steder fx ved FN-byggeriet i Nordhavnsområdet vægtes stationsnærhed højt.

Fra 2003 til 2010 faldt antallet af kommunale P-pladser i København med mere end 6.000 P-pladser dvs. ca. 5 pct. Blandt hovedårsagerne til faldet er 10-meter reglen, hvor afstandskravet til vejkryds blev forøget fra fem til ti meter<sup>5</sup>.

En samlet effekt af antallet af offentlige og private P-pladser er dog svær at opgøre.

Enhedsprisen for etablering af P-anlæg varierer efter udformningen:

Gadeparkeringsplads (typisk skråparkering)	Ca. 50.000 / plads
Overjordiske P-huse	Ca. 150.000 / plads
Underjordiske P-siloer	Ca. 600.000 / plads

Hertil kommer, at nye p-pladser også er forbundet med øgede driftsomkostninger efter etableringen. Værdien i form af alternativomkostningen for eksisterende gadeparkering varierer meget stærkt med lokaliteten.

### **Begrænse P-søgetrafikken**

Man kan minimere omkostningerne til anlæg af P-pladser ved at sikre en høj kapacitetsudnyttelse. Til gengæld vil meget få ledige pladser føre til u hensigtsmæssig søgetrafik, hvor bilisterne spilder tid ved at køre rundt og lede efter en parkeringsplads og samtidig bidrager til trængslen. Søgetiden kan minimeres eller begrænses ved at stille geografisk opdelt realtidsinformation om antallet af ledige parkeringspladser til rådighed for bilisterne. Efterspørgslen efter parkering kan for en givet antal P-pladser dæmpes ved at justere P-betalingen, så man opnår en passende kapacitetsudnyttelse. Lovgivningen i Danmark giver hjemmel for kommunerne til at opkræve P-betaling på offentlige parkeringspladser, i det omfang det sker af trafikreguleringshensyn, men ikke med en provenu-begrundelse.

I København opkræves P-afgifter differentieret i tre zoner (rød, grøn og blå). Taksten er højest i de centrale områder, hvor efterspørgslen samlet set er størst. Belægningsprocenter under 90 pct. anses for uproblematisk i forhold til mulighederne for at finde parkeringsplads. Der findes imidlertid i dag områder i byen, hvor belægningen på tidspunkter af døgnet er 100 pct., hvilket skaber væsentlige problemer i forhold til at finde en parkeringsplads tæt på hjemmet eller besøgsdestinationen.

<sup>4</sup> Københavns Kommune: "Trafik- og miljøplan 2003. Status og hovedproblemer.

<sup>5</sup> Københavns Kommune, Notat vedr. antal P-pladser 1995-2010.



I San Fransisco har myndighederne i 2011 indført et dynamisk system *SFpark* i dele af bycentrum, hvor P-prisen varierer mellem gaderne afhængigt af efterspørgslen med henblik på at sikre en belægningsprocent på 90 pct. Alle P-pladser i zonen er endvidere udstyret med en sensor, så man centralt løbende har opdateret information om den aktuelle P-tilgængelighed på block-niveau. Informationen videreformidles online til trafikanterne via en app til mobilen.

### *Boks 1. Sensorbaseret P-system i San Francisco*

#### **SFpark**

I San Francisco benytter *SFpark* nye teknologiske løsninger til at forbedre parkeringsmulighederne. Ved at hjælpe trafikanter til at finde en P-plads reduceres trængslen til gavn for alle. Flere parkeringsmuligheder mindsker kødannelse og gør trafikken mere sikker. Automatisk kreditkortbetaling reducerer desuden trafikanternes frustrationer.

*SFpark* indsamler og distribuerer real-tids information om, hvor der ledige P-pladser, så trafikanterne hurtigt kan finde de ledige pladser. For at opnå den rette P-plads tilgængelighed justerer *SFpark* priserne op og ned for at matche efterspørgslen. Efterspørgselsjusterede priser tilskynder trafikanterne til at parkere, dér hvor der er mange ledige P-pladser, og reducerer efterspørgslen efter P-pladser i tæt parkerede områder. Realtids data og justerbare priser samkøres for at sikre et optimalt parkeringsmønster i centrum af byen, og gøre det lettere at finde en P-plads.

Kilde: <http://sfpark.org/>

Som del af den igangværende P-aftale i København arbejdes der på at skabe et nyt P-henvisningssystem der kan henvise til parkeringspladser i p-anlæg (offentlige og private) mere præcist end tidligere, hvorved søgetrafikken mindskes. Det forventes at dette vil ske i regi af en App-løsning eller lignende. På den lange bane er det desuden Københavns Kommunes ambition, via en digitalisering og automatisering af betalingsparkeringssystemet og kontrollen heraf, at kunne tilvejebringe data som vil kunne anvendes til p-henvisning ift. gadeparkeringspladserne.

#### **Regulering af biltrafikken i byen, herunder specifikt i myldretiden**

Hvis parkeringstaksterne er høje, så det opleves som dyrt at parkere vil det generelt begrænse biltrafikken til byen. Dette vil især gælde pendlere som typisk parkerer i lang tid, og derfor skal betale for mange timer. Men parkeringskapaciteten i byen er meget knap i forhold til efterspørgslen, så der er oftest er fuld kapacitetsudnyttelse af parkeringspladserne. Derfor vil (højere) P-takster imidlertid også give kortere parkeringstider og dermed mulighed for flere parkeringer, hvilket alt andet lige vil øge den samlede trafikmængde i byen.

Som virkemiddel til at begrænse trængslen er forhøjelse af P-afgifterne først og fremmest effektivt, hvis det kan begrænse trafikken i spidstimerne (myldretiden). Den største del af denne trafik er pendling (bolig-arbejdsstedsrejser), men da P-afgifterne i København i forvejen er høje,



benytter kun en meget begrænset del af disse bilister P-pladser, der er underlagt den kommunale parkeringsbetalingsordning.

### **Fordelingspolitisk: Beboere vs. Besøgende**

I centrale eller tætbefolkede byområder med stor parkeringsefterspørgsel kan høje parkeringstakster imidlertid i praksis afholde lokale beboere fra at have egen bil, fordi de samlede omkostninger til parkering ved boligen bliver prohibitivt store. For at råde bod på dette udsteder mange byer derfor særlige beboerlicenser, der fritager beboernes biler fra at betale for parkeringen i deres lokalområde. I København koster licensen 690 kr. om året (før 2010: 195 kr. om året). Borgeres bilhold kan i disse områder påvirkes gennem den pris, der skal betales for licensen. I København steg prisen for licensen fra 195 kr. til 690 kr. om året i 2010. Selv om dette beløb stadig er meget beskedent i forhold til parkeringstaksterne, oplevede man et fald på ca. 10% i antallet af licenser, som dog også skal tilskrives den økonomiske krise og en opgørelsesteknisk ændring.

### **Finansieringskilde til investering i trafiksystemet eller andre offentlige udgifter**

Endelig kan opkrævning af P-betaling have til formål at tilvejebringe et provenu, der kan bidrage til at finansiere byens transportinfrastruktur. I forhold til udformningen af takststrukturen vil såvel samfundsøkonomiske som fairness-betingede hensyn spille ind.

Konkret er der i arbejdsgruppen sat fokus på to formål med en forslag til ændring af P-politikken:

- Forbedring af fremkommeligheden på vejnettet i Hovedstadsområdet<sup>6</sup>, gennem begrænsning af trafikken til og fra København i spidstimerne, herunder incitamentet til at flytte en del af trafikken til tidspunkter uden for spidstimerne.
- En forøgelse af det samlede provenu fra parkeringsbetalingen i København.

Der er dog samtidig i beskrivelsen og udformningen er taget hensyn til de tre øvrige formål gennem

- Omkostningerne ved etablering af parkeringspladser, herunder alternativomkostningen ved eksisterende parkeringspladser.
- Det samlede trafiksystems effektivitet i form fremkommelighed og minimering af transporttid.
- Fordelene ved begrænsning af andre miljøgener, herunder først og fremmest: Støj, uheld og luftforurening og bilernes og indflydelse på det oplevede byrum generelt.

---

<sup>6</sup> Der kan desuden identificeres en række erhvervsområder udenfor København, som vil være relevante at se på i denne sammenhæng.





Endelig er virkemidlets realiserbarhed inddraget gennem overvejelser om, hvorledes det kan udformes, så det opleves som fair af trafikanter og borgere i hovedstadsområdet.

Hvis det væsentligste formål er at begrænse trængslen og derigennem forbedre fremkommeligheden i byen, er det afgørende vigtigt, at skabe incitamenter, der gør det mindre attraktivt at køre i spidstimerne. Dette kræver et relativt komplekst system med dertil knyttede systemomkostninger. Er det politiske fokus derimod fortrinsvist på tilvejebringelsen af et provenu kan man med fordel vælge en simplere løsning, hvor systemomkostningerne er mindre.

Indledningsvist bør man endvidere gøre sig klart at ethvert virkemiddel, der sigter på at forbedre fremkommeligheden ved økonomiske incitamenter eller at opkræve et provenu fra bilisterne, vil møde modstand, da det vil have markante ulemper i form af øgede omkostninger for bilister og erhvervsliv, der skal betale.

De fordelingsmæssige konsekvenser må forventes at give anledning til opposition (jf. modstanden mod trængsels ringen), som muligvis kan imødekommes delvist ved en samlet pakkedløsning, hvor indførelse af virkemidlet kædes sammen med anvendelse af provenuet. Under alle omstændigheder er det afgørende for trafikanternes accept af løsningen at der er en tydelig kommunikation af formålet og en klar sammenhæng mellem formålet og indretningen af tiltaget.

I det følgende beskrives seks virkemidler i relation til parkering:

- 2a) Generel forhøjelse af P-betalingen
- 2b) Udvidelse af P-zonerne til inden for Ring 2-snittet.
- 2c) Ændret takststruktur i spidstimerne mhp. reduktion af trængslen
- 2d) Inddragelse af ikke-kommunale parkeringspladser i 2b)
- 2e) Forhøjelse af beboerlicens-betalingen

### **2a) Generel forhøjelse af P-betalingen**

Bruttoprovenuet fra parkeringsbilletterne er i dag 345 mio. kr. En generel forhøjelse af alle takster med f.eks. 20 % vil således give en forøgelse af bruttoprovenuet på 69 mio. kroner per år ved uændret belægning på p-pladserne. I praksis vil provenustigningen dog være mindre, idet belægningsprocenten vil falde pga. de højere takster. Nogle ture vil falde væk eller gå til andre destinationer, mens andre vil vælge i stedet at bruge den kollektive trafik eller cykle.

Tilbage i 2006 øgede kommunen taksterne i rød og grøn zone til henholdsvis 25 kr. og 15 kr. i hele perioden mellem kl. 08 og 22. Det medførte et stort fald i antal betalende parkeringer om aftenen og der blev registeret færre besøgende

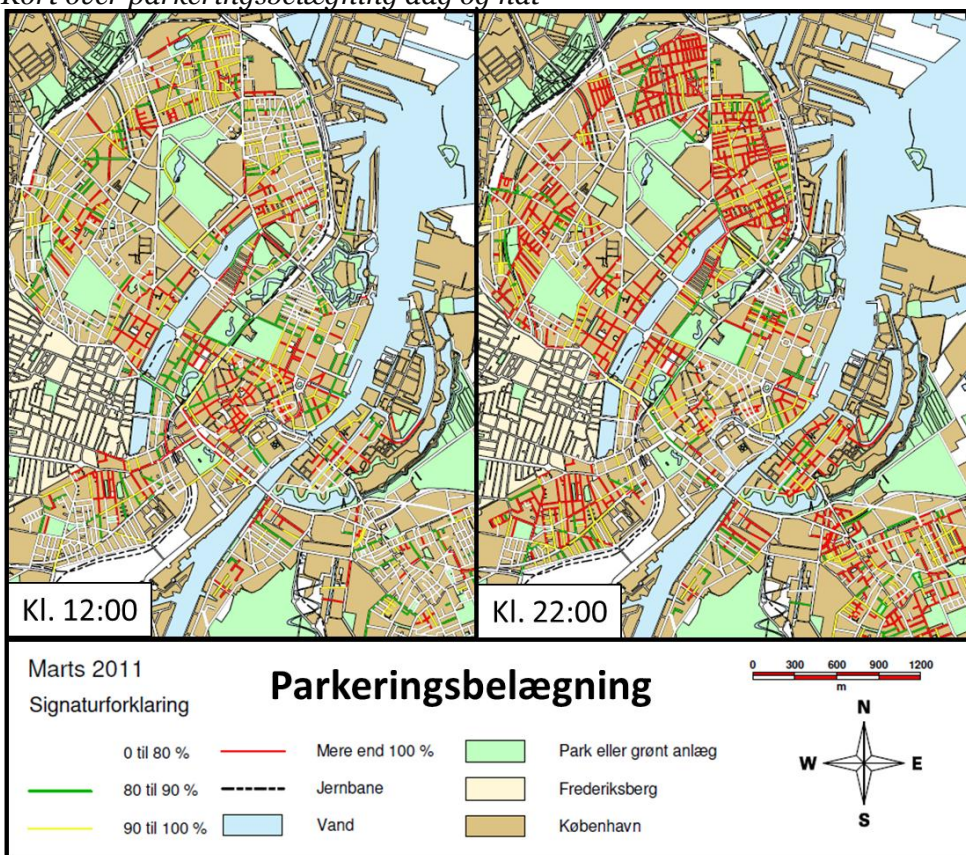


til restauranter, detailhandel og biografer. Prisstrukturen blev efterfølgende ændret til den nuværende: 11 kr. i alle zoner om aftenen kl. 18-23.

Side 18/58

En generel takststigning vil kunne reducere søgetrafikken på tidspunkter og steder, hvor kapacitetsudnyttelsen er tæt på 100 pct. I Københavns kommune er der flere områder, hvor belægningsprocenterne på varierende tidspunkter over døgnet er 100 pct. eller derover. I områder med højt bilejerskab, megen og tæt beboelse mm., som eksempelvis dele af Østerbro, Vesterbro, Nørrebro og Indre By, ses høje belægningsprocenter særligt om aftenen.

### Kort over parkeringsbelægning dag og nat



Kilde:

<http://www.kk.dk/Borger/ByOgTrafik/Parkering/Parkeringsstrategi/Skraaparkering/Parkeringsbelagning.aspx>

### Boks 2. P-betaling påvirker trafikken

#### Adgang til p-plads påvirker transportmiddelvalg

Når der er let adgang til gratis parkering, udgør pendlerrejser med respondenten som bilfører 69 %. Når parkerings-mulighederne er begrænsede eller pålagt afgift falder denne andel til 35-40 %, mens kollektivandelen og cykel/gang-andelen stiger.

Kilde: DTU, Transportvaneundersøgelsen, Fakta ark om pendling 2012.



I andre områder, primært Indre By, ses især høje belægningsprocenter midt på dagen, hvor pendlere og gæster også parkerer i byen. Det er dog vigtigt at understrege, at der kan være stor lokal variation, også inden for relativt begrænsede geografiske områder.

I praksis vil det først og fremmest være i Indre By, at en takststigning vil være effektiv, idet presset på parkeringskapaciteten i de ydre zoner først og fremmest skyldes, at antallet beboerlicenser er stort i forhold til antallet af parkeringspladser. Men en takststigning vil formentlig ikke have nævneværdig effekt på trafikken i spidstimerne, da taksterne allerede er så høje, at kun meget få pendlere benytter de kommunale parkeringspladser.

Langt størstedelen af de offentlige P-pladser i København benyttes af beboerne, som har licenser. Hvis priserne hæves på gadeparkering, vil de private parkeringsanlæg dog i en vis udstrækning følge efter, men da de pendlere der parkerer her ofte får parkeringen stillet frit til rådighed af arbejdsgiveren vil effekten også her være begrænset. Oplysninger fra Transportvaneundersøgelsen viser, at under en sjettedel af pendlere i bil til København og Frederiksberg mellem 6 og 9 angiver, at de selv betaler for parkering. I indre by kan det dog i princippet være en større andel.

Der er lovhjemmel til at hæve priserne for betalingsparkering på offentlig vej, såfremt formålet er trængselsdæmpende adfærdsregulering<sup>7</sup>. En forøgelse af taksterne med provenuformål er ikke et gyldigt argument og vil derfor kræve en lovændring.

## **2b) Udvidelse af P-zonerne**

Betalingsparkering har betydning i forhold til at begrænse længerevarende parkeringer fra f.eks. bilpendlere. I dag er der en relativt stor koncentration af biler i dagtimerne umiddelbart uden for betalingszonerne (randzonerne) – sammenlignet med lige inden for betalingszonerne og længere uden for randzonen - som følge af indpendling til København i bil, hvorefter den sidste del af rejsen foretages på anden vis. En udvidelse af betalingsområdet vil derfor betyde færre bilpendlere til arbejdspladser i det centrale København men en andel vil formentlig blot parkere i de nye randzoner, som vil blive flyttet længere ud.

Ordningen kunne f.eks. udvide den blå betalingszone dvs. den billigste (og beboerlicenser) til både at omfatte Islands Brygge og de ydre brokvarterer. En udvidelse af betalingsområdet vil kunne medføre en markant forøgelse af provenuet. Der kan regnes på forskellige modeller, men bruttoprovenuforøgelsen vurderes skønsmæssigt af Københavns Kommune overordnet at kunne være i størrelsesordenen 25-50 pct.<sup>8</sup> alt efter modellen

<sup>7</sup> En arbejdsgruppe nedsat under Justitsministeriet i samarbejde med Transportministeriet arbejder for tiden med en rapport om bedre forbrugerbeskyttelse på Parkeringsområdet.

<sup>8</sup> Tallene skal verificeres.



(herunder geografi og pris), såfremt både indregnes flere indtægter fra billetautomater, afgifter og beboerlicenser. Der bør regnes nærmere på dette ud fra forskellige modeller ligesom de øgede udgifter også bør estimeres. Udvidelse af den blå zone vil dog give en relativt lille effekt indtægtsmæssigt, fordi det er den billigste. Provenuet vil være faldende jo længere ud man kommer, hvor anvendelsen er faldende. Fx vil 10.000 ekstra P-pladser i yderzonerne maksimalt give 4.000 kr. pr. plads eller ca. 40 mio. kr. Kommunen kan desuden ikke under gældende lovgivning opkræve P-betaling på private fællesveje. Kommunen har i forbindelse med tidligere indførelse af blå P-zone overtaget private fællesveje.

Ser man bort fra provenuhensynet kan udvidelsen også ske som en ny zone med tidsbegrænset parkering svarende til den eksisterende ordning på Frederiksberg. Københavns Kommune har i [Parkeringsstrategi 2010 – redegørelse](#) udarbejdet planer herfor, som også tager højde for de juridiske problemstillinger i forbindelse med private fællesveje.

### **2c) Ændret takststruktur i spidstimerne mhp. reduktion af trængslen**

Generel forhøjelse af timetaksterne er som ovenfor beskrevet først og fremmest velegnet til at begrænse søgetrafikken ved at skabe balance mellem efterspørgslen og antallet af P-pladser. En effektiv indsats mod trængslen opnås bedst ved at øge incitamenterne til at reducere trafikken specifikt i spidstimerne, blandt andet ved at turene flyttes til andre tidspunkter af døgnet. En forhøjelse af timetaksten i spidstimerne er ikke den optimale løsning, idet det ikke kun begrænser incitamentet til at køre til byen og parkere i spidstimerne, men også øger incitamentet til at forlade P-pladsen i spidstimerne.

En trængselsreducerende ændring af P-betalingsstrukturen kan principielt bestå af tre komponenter:

- en **starttakst** på X kr. (ikke per time), når parkeringen *starter* i spidstimerne og 0 kr. ved parkeringsstart uden for spidstimerne.
- en **sluttakst** på Y kr. (ikke per time), når parkeringen *slutter* i spidstimerne og 0 kr. ved parkeringsslut uden for spidstimerne.
- En **sænkning af timetaksten** med Z kr. per time i spidstimerne, hvor Z eventuelt kan være lig timetaksten T, så parkeringstiden bliver gratis i spidstimerne.

De tre komponenter kan indføres isoleret eller i en kombination med forskellige provenukonsekvenser. Endvidere kan både X, Y og Z være forskellig i morgen- og eftermiddagsspidstimerne og variere mellem takstzonerne, dog med den risiko at systemet kompliceres unødigt. Strukturen er imidlertid mindre kompliceret end man kunne tro umiddelbart, da en sluttakst og en sænkning af timetaksten i praksis er tæt på at ophæve hinanden i praksis og



dermed være to sider af samme sag: Da størstedelen af de kommunale P-pladser er Parkometerbetjent (og dermed fungerer ved at man indløser en gyldig p-billet for en tidsperiode), svarer indførelsen af en sluttakst i praksis til at det samtidig er gratis at parkere i (hele)den sidste del af spidstimerne. Tilsvarende svarer starttaksten til at man har mulighed for at parkere "gratis" i den sidste tid inden spidstimerne, hvis parkeringen alligevel skal fortsætte efter spidstimerens start.<sup>9</sup>

Den konkrete implementering af en sådan trængselsrettet ændring af takststrukturen skal gennemanalyseres nøje, men for at give en illustration af tankegangen er nedenfor vist et konkret eksempel:

**Eksempel 1: Indførelse af starttakst i spidstimerne i tillæg til uændrede timetakster**

Zone	08:00-10:00; 15:00-18:00 Starttakst	08:00-18:00 timetakst	18:00- 23:00 timetakst	23:00- 08:00 timetakst
Rød	25 kr.	29 kr./time	11 kr./time	3 kr./time
Grøn		18 kr./time		
Blå		11 kr./time		

**Eksempel 2: Fokus på incitamentet til mindre trængsel i spidstimerne gennem starttakst og ændrede timetakster**

Zone	08:00-10:00; 15:00- 18:00 Starttakst timetakst	10:00- 15:00 timetakst	18:00- 23:00 timetakst	23:00- 08:00 timetakst
Rød	60 kr. 0 kr./time	29 kr./time	11 kr./time	3 kr./time
Grøn	40 kr. 0 kr./time	18 kr./time		
Blå	20 kr. 0 kr./time	11 kr./time		

I Eksempel 1 er der lagt vægt på en begrænset ændring af takstsystemet, der både giver incitament til at flytte ture væk fra spidstimerne og giver et øget provenu. I Eksempel 2 er der fokuseret på at differentiere taksterne med henblik på at opnå størst effekt på trængslen og uden skelen til provenuet. Det betyder, at taksterne er sat til 0 kr./time i spidstimerne for at mindske incitamentet til at køre fra P-pladserne i disse perioder. En anden variant af Eksempel 2, som lige så enkel men med øget vægt på provenuskabelsen, er at

<sup>9</sup> Mere præcist svarer sluttaksten til at den reelle timetakst 0 kr. er i de sidste Y/T timer af myldretiden, idet man uden meromkostninger kan forlænge P-billettens udløbstid til myldretidens slut. I praksis sætter det et loft på sluttaksten på T gange myldretidens længde. Tilsvarende indebærer starttaksten at man har mulighed for at parkere "gratis" i de sidste X/T timer inden myldretiden, hvis parkeringen alligevel skal fortsætte efter myldretidens start.



sætte myldretidstaksten til 11 kr./time. Mange andre varianter kan udformes afhængig af graden af fokus på hhv. trængselsreduktion og provenuopkrævning.

#### **2d) Inddragelse af ikke-kommunale parkeringspladser i 2c)**

De private P-pladser udgør en markant andel af P-pladserne, særligt i indre by med flest arbejdspladser og dermed mest pendlertrafik. Endvidere er de kommunale pladser i høj grad er optaget af københavnere med beboerlicens, der oftest primært bruger bilen til fritidsture. En isoleret regulering af de kommunale pladser kan således ikke forventes at få afgørende betydning i forhold til at begrænse den samlede trængsel i spids timerne, som primært skyldes pendling og erhvervsture. Derfor skal både kommunale og private P-pladser inddrages i en reformering af P-betalingsstrukturen, både hvis der skal opnås en væsentlig fremkommelighedseffekt gennem reduktion af trafikken og trængslen i spidstimerne og hvis der skal opnås et betydeligt provenu fra indførelsen af en starttakst. De private P-pladser bør ikke omfattes af timebetalingen på de kommunale P-pladser, men kun starttaksten i spidsbelastningsperioden.

Københavns Kommunes opgørelser peger på<sup>10</sup>, at langt de fleste ikke-kommunale gård- og anlægs parkeringspladser i parkeringszonerne findes i Indre By. Det vurderes, at langt størsteparten af disse P-pladser findes i anlæg, hvortil adgangen er reguleret enten via nøglekort eller betalingssystemer, som i forvejen registrerer bils eller brugers ind- og udkørsel. Hertil kommer at driften af mange kommercielle anlæg er udliciteret til professionelle operatører som Europark og Q-park. For disse anlæg er den administrative byrde ved at opkræve en forhøjet takst i spidstimerne begrænset. For anlæg, hvor der i dag ikke sker en opkrævning baseret på tidsregistrering af ind- og udkørsel vil der være ikke ubetydelige administrative omkostninger forbundet med etablering og drift af et betalingssystem. For mindre anlæg vil man eventuelt kunne nøjes med at benytte de eksisterende betalingsmuligheder til de kommunale P-pladser, dvs. P-automater mobiltelefoner og skrabe billetter. Derudover vil der være en række administrative problemstillinger skal løses for at håndteringen kan fungere i praksis:

- Registreringspligt af alle private parkeringsanlæg (P-huse, -kældre, baggårde m.v.) i de relevante zoner kombineret med forbud mod at parkere på ikke registrerede P-pladser
- Fastsættelse af størrelsesgrænse for dispensation for mindre anlæg hvor opkrævningsomkostningerne ikke står mål effekt og provenu
- Hvorledes undgår man at anlæg søges opdelt i mindre for at opnå dispensationen?
- Kan dispensationen udformes, så man i stedet betaler en n fast månedlig afgift der står mål med P-taksterne, så fordelene ved dispensation begrænses?

<sup>10</sup> Se: "Antal parkeringspladser i København"



Der er i dag ikke lovhjemmel for at kommunen eller staten kan opkræve P-betaling på privat på P-pladser. En lovgivning, der muliggør dette indebærer væsentlige juridiske og administrative udfordringer, som det er nødvendigt at undersøge nærmere. De juridiske problemstillinger drejer sig blandt andet om:

- Om og hvordan man kan afgiftspålægge privat benyttelse af P-pladser på privat ejendom uden at det kan karakteriseres som ekspropriation
  - Formulering af lovhjemmelen, så afgiften kan opkræves efter trafikale kriterier uden at den afgrænses geografisk og dermed virker som geografisk forskelsbehandling
- Juridisk adgang til at kontrollere om reglerne overholdes på privat ejendom

Provenupotentiale skal også undersøges nærmere.

## **2e) Forhøjelse af beboerlicens-betalingen**

Beboere med beboerlicens står for langt størstedelen af parkeringerne på de kommunale pladser i betalingszonerne. I aftentimerne udgør de over 90 pct. Heraf bliver mange af bilerne ikke brugt til daglig pendling, hvorved deres bidrag til trængslen er begrænset.

I 2009 lavede Center for Parkering i Københavns Kommune en evaluering af beboerparkeringen i de indre brokvarterer. Blot 15 pct af licenshaverne oplyste, at bilen "ikke holdt ved hjemmet i 4 eller flere dage ud af de seneste 7 dage". Dog angiver 65 pct at de anvender bilen 5, 6 eller 7 dage om ugen, men det angives ikke hvornår på døgnet. Dette indikerer, at mange københavnere bruger bilen dagligt, men at størstedelen ikke bruger den til pendling. Der bliver således ikke umiddelbart frigjort et *større* antal kommunale P-pladser til udefrakommende indpendlere.

Derfor er prisen på beboerlicenser formentligt et mere virksomt middel i forhold til reduktion af antal af biler i byen end prisen på timeparkering, men det er ikke nødvendigvis virksomt i forhold til trængslen i dagtimerne.

Fra 2009 til 2010 steg priserne på beboerlicenser i Københavns Kommune fra 195 kr. til 690 kr. og samtidigt faldt antallet af beboerlicenser med 4.400 til i alt 35.600 i 2010 og aktuelt 32.823. En del af faldet det første år skal dog forklares med, at man ikke længere medtalte ombytning af licenser, når folk købte ny bil. Dertil skyldes faldet til dels den økonomiske krise, der medførte et faldende antal biler i København allerede fra 2009. Center for Parkering skønner dog, at stigningen var udslagsgivende for et lille fald i antallet af beboerlicenser. At effekten ikke er større skyldes bl.a., at beboerlicenserne samlet set udgør en meget lille andel af de samlede udgifter ved at have bil.

Øgede beboerlicenspriser i betalingszonerne eller i udvidede betalingszoner (kombineret med 2b) vil medføre et fald i bilejerskabet i København, hvilket



igen vil medføre mindre bilkørsel blandt københavnere. Effekterne på trængslen er dog mindre, da mange københavnere som nævnt ikke bruger bilen i spidstimerne.

Størrelsen af proventet afhænger naturligvis af prisstigningen på beboerlicenserne, så der skal regnes på forskellige modeller.

I dag udgør bruttoproventet fra beboerlicenser og erhvervslicenser 27 mio. kr., hvorved det vil kræve en væsentlig forøgelse af prisen på licenser, såfremt dette initiativ skal skabe et betydeligt provenu.

## **Sammenfatning af fordele og ulemper**

### **a) Generel forhøjelse af parkeringsafgifter**

*Fordel:* Enkel at indføre.

*Ulempe:* Beskeden trængselseffekt (vil kræve lovændring).

### **b) Udvidelse af p-zonerne til inden for Ring 2-snittet**

*Fordel:* Forøgelse af proventet og færre bilpendlere til arbejdspladser i det centrale København.

*Ulempe:* Kommunen skal overtage private fælles veje for at opkræve P-betaling på dem (under gældende lovgivning).

### **c) Ændret takststruktur: Starttillæg i spidstimerne m.h.p. reduktion af trængslen**

*Fordel:* Reduceret trængsel gennem øgede incitamentter at flytte turene til andre tidspunkter af døgnet.

*Ulempe:* Beskedent finansieringsbidrag og trængselseffekt med mindre det kobles med c), da kun få kommunale P-pladser benyttes af pendlere og dermed begrænset trængselseffekt.

### **d) Inddragelse af ikke-kommunale parkeringspladser i c)**

*Fordel:* Betydelig trængselseffekt og provenuforøgelse.

*Ulempe:* Ikke lovhjæmmet og juridisk kompliceret at implementere og vanskelig at håndhæve.

### **e) Forhøjelse af beboerlicens-betalingen**

*Fordel:* Mindre søgetrafik i visse områder og mindre behov for anlæg af nye P-pladser.

*Ulempe:* Begrænset provenu og begrænset effekt på trængslen. Kan stride mod hævdundne "privilegier" men kan også ses som et fair supplement til forhøjelsen af andre P-betalinger.





### Tema 3: Brugerbetaling

<b>a) Brugerbetaling for (større) nye infrastrukturprojekter</b>	Brugere af infrastrukturen kan bidrage til finansiering.
<b>b) Øgede takster i den kollektive trafik</b>	Kollektiv transport kan bidrage til finansiering.

## Tema 3: Brugerbetaling

I de seneste årtier har en betydelig del af den egentlige udbygning af transportinfrastrukturen været finansieret uden for de traditionelle finanslovsrammer. Med aftalerne om en grøn transportpolitik 2009-2012 og beslutningerne om Femern Bælt forbindelsen og udbygning af Københavns Metro med en Cityring vil omtrent halvdelen af investeringerne i den statslige infrastruktur frem til 2020 være finansieret via alternative finansieringskilder til finansloven, hvor hovedparten stammer fra betaling fra trafikanterne.

Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen er begge fuldt brugerfinansierede af provenuet fra afgiftsbetalingen fra den vej- og banetrafik, der krydser broerne. Udbygningen af Københavns metro finansieres dels via brugerbetaling og dels via en række andre alternative finansieringskilder, herunder først og fremmest et forventet merprovenu ved udvikling og salg af offentligt ejede arealer i Ørestad og Nordhavn fra de værdistigninger, der skabes af infrastrukturen.

Desuden er Danmarks lufthavne og havne organiseret i selvstændige selskaber, der med få undtagelser selv finansierer investeringer, drift og vedligeholdelse gennem indtægter fra brugerafgifter fra fly- og skibstrafikken.

Tabel 1. Brugerfinansieringsandel ved forskellige infrastrukturudbygninger

Projekter	Brugerfinansiering (pct.)
Lufthavnsterminaler og havne	- 100 pct.
Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen	- 100 pct.
Den kommende Femern Bælt forbindelse	- 100 pct.
Københavns Metro og Metro Cityringen	- 35 pct. <sup>11</sup>

Ud over broafgifterne på de faste forbindelser betaler alle lastbiler gennem Eurovignette-ordningen en generel afgift for at få adgang til at benytte det danske vejnet i en bestemt tidsperiode. Og på jernbanen betaler alle tog en skinneafgift til Banedanmark, som bidrager til at finansiere vedligehold og reinvesteringer i baneinfrastrukturen.

<sup>11</sup> Det forventede bidrag som forudsat i Aftale om Metro Cityring af 2. december 2005.



Overordnet vurderes brugernes betalingsvillighed at være knyttet til kortere transporttid og /eller mere forudsigelig transporttid. Sidstnævnte faktor har særlig stor betydning for rejser, hvor ankomsttidspunktet er fast eller meget lidt fleksibelt. I sådan en situation vil en mere forudsigelig rejsetid give brugeren mulighed for at reducere den skjulte ventetid, som trafikanten ellers indbygger ved at tage af sted ”i god tid” for at tage højde for den uforudsigelige variation i rejsetiden.

### **a) Brugerbetaling af (større) nye infrastrukturprojekter**

Det kan være relevant at overveje om kommende større nye infrastrukturprojekter vil kunne betales af brugerne i form af brugerbetaling. I dette afsnit ses der på fordele og ulemper ved brugerbetaling af enkeltstående ny infrastruktur, mens problemstillingen vedrørende landsdækkende roadpricing på vejnettet behandles i Trængselskommissionens arbejdsgruppe 6.

Brugerbetaling er som nævnt i forvejen kendt fra de faste forbindelser over Storebælt og Øresund og den kommende Femern forbindelse.

Brugerbetaling er desuden meget udbredt i en række andre lande som fx Norge, Frankrig, Spanien og Italien, hvor der opkræves betaling for at køre på mange motorvejsstrækninger.

I Norge er flere vej- og broprojekter helt eller delvist finansieret af brugerne gennem lokale eller statslige bompengeselskaber. Det gælder blandt andet flere af de store nationale vejprojekter (f.eks. E6, E18 og Riksvegen 150), hvor det er i størrelsesordenen  $\frac{3}{4}$  af udgifterne, der finansieres af brugerne, mens resten finansieres via de offentlige budgetter. Svinesundbroen er dog fuldt brugerfinansieret.

Muligheden for brugerbetaling undersøges for tiden i forhold til to projekter i hovedstadsområdet, der handler om at reducere trængsel. Dels en havnetunnel i København og dels en ny Fjordforbindelse ved Frederikssund. For begge disse projekter gælder, at brugerbetaling næppe vil være tilstrækkelig til at finansiere projektet 100 pct.

En ny Fjordforbindelse ved Frederikssund vurderes dog at kunne finansieres gennem brugerbetaling, hvis der også opkræves betaling for at passere den eksisterende forbindelse (Kronprins Frederiks Bro) over Roskilde Fjord<sup>12</sup>. For en østlig ringvej/havnetunnel i København er Transportministeriet ved at gennemføre en analyse af finansieringsmulighederne.

---

<sup>12</sup> Sund & Bælt: Ny fjordforbindelse ved Frederikssund, Delrapport: Sammenfatningsrapport, November 2011.



De undersøgte nye potentielt brugerfinansierede forbindelser ligner på nogle punkter de hidtidige faste brugerfinansierede forbindelser:

- Projekterne er i sig selv så store, at det i den givne økonomiske situation reelt kan blive vanskeligt at tilvejebringe den fulde finansiering til projekterne inden for det traditionelt skattefinansierede råderum.
- Samtidig giver projekterne – i større eller mindre omfang – nye trafikale muligheder og konkrete rejsetidsbesparelser for trafikanterne, som mange trafikanter vil betale for at opnå<sup>13</sup>.

Der er imidlertid også forskelle mellem de nye projekter og de hidtidige brugerfinansierede faste forbindelser. Der er bl.a. en eller flere parallelle ruter, som vil være alternativer til de nye forbindelser og, som i dag er gratis at benytte.

Det indebærer, at der vil være begrænsninger for, hvor høj en pris trafikanterne vil være villige til at betale for at benytte den nye vej i forhold til et alternativt gratis vejnet. Hvis der indføres brugerbetaling på nogle ny forbindelser, mens det eksisterende vejnet fortsat er gratis at benytte vil en større eller mindre del af den trafik, der ellers ville have fordel af at benytte en ny forbindelse i stedet vælger de eksisterende gratis parallelle ruter for at undgå betaling – dette fænomen kaldes ”sivetrafik”.

Sivetrafikken vil være mindre, når der ikke findes oplagte gratis alternative ruter. De faste forbindelser over Storebælt eller Øresund er derfor forholdsvis velegnede til brugerfinansiering i modsætning til motorveje, hvis der eksisterer mere eller mindre parallelle landeveje med mindre der på anden vis gøres en indsats for at dæmme op for dette. Alt andet lige vil brugerbetaling for den nye infrastruktur begrænse brugen og dermed i teorien reducere det samfundsmæssige afkast af investeringen, så længe trafikmængderne uden betaling ikke overstiger kapaciteten<sup>14</sup>. Det afhænger dog af, om det overhoved er muligt at finde anden finansiering.

Forslag til konkrete nye brugerfinansierede infrastrukturprojekter skal derfor undersøges og udvælges nøje. Først og fremmest bør der være tale om et projekt med en høj samfundsøkonomisk forrentning. I de samfundsøkonomiske beregninger repræsenterer tidsgevinsterne en stor del af fordelene ved et anlægsprojekt, når projektet skaber helt nye eller hurtigere forbindelser for trafikken.

---

<sup>13</sup> Sund & Bælt: Ny fjordforbindelse ved Frederikssund, Delrapport: Betalingsvillighed samt takst- og rabatmodeller, Nov.2011.

<sup>14</sup> Dvs. så længe det opfylder definitionen af et ”kollektivt gode”.



Et af spørgsmålene er, hvor meget trafikanterne vil være villige til at betale for de fordele en nye eller forbedret infrastruktur vil give dem. Bilisternes betalingsvilje for bedre fremkommelighed, kortere rejsetid og en mere forudsigelig rejsetid vil formentlig afhænge af formålet med rejsen.

### **Økonomi**

Hvorvidt brugerbetaling kan finansiere et givet projekt afhænger i høj grad af i hvilket omfang der er gratis alternativer i form af eksisterende parallelle forbindelser.

I en situation, hvor der er eksisterende parallelle forbindelser, vil brugerbetaling på en ny forbindelse som regel indebære, at mange trafikanter vil benytte den eksisterende forbindelse. Dette er blandt andet belyst i analyser, som Transportministeriet har fået udarbejdet af brugerbetaling af en ny forbindelse over Roskilde Fjord ved Frederikssund og en ny forbindelse over Lillebælt<sup>15</sup>.

Infrastrukturprojekter har typisk til formål at skabe nye trafikale muligheder og reducere rejsetiden i forhold til det eksisterende vejnet. Det samfundsøkonomiske afkast er udtryk for, at mange bilister opnår en tidsgevinst. Selv om værdien af betalingsviljen for disse tidsgevinster samlet set over infrastrukturprojektets levetid overstiger udgifterne til infrastrukturen, kan man alligevel være i den situation, at tidsgevinsterne ikke kan realiseres, hvis der ikke er råd til det inden for prioriteringen af de offentlige finanser. Projektet kan så realiseres ved at noget af den værdi bilisterne får af tidsbesparelserne kan opkræves i brugerbetaling til at tilbagebetale investeringsomkostningerne.

I forhold til finansiering af et infrastrukturprojekt er det dermed væsentligt både, hvor meget trafik, der kører på strækningen, og hvilken type trafik, der er tale om. Typisk vil erhvervsrejsende være villige til at betale mere for hurtigere at komme frem end f.eks. fritidsrejsende. Hvis projektet afhjælper trængsel vil mange desuden værdsætte den øgede rettidighed højt - at undgå kødannelse og komme frem til tiden<sup>16</sup>.

Der er således en række problemstillinger, der bør analyseres i forbindelse med brugerbetaling af infrastrukturprojekter jf. boks 1.

#### *Boks 1. Problemstillinger ved brugerbetaling*

##### **Eksempler på analyseparametre ved brugerbetaling**

- *Trafiktal og fremkommelighed* – Hvordan er trafikken fordelt?
- *Tilbagebetalingstid* – Hvor lang tid vil der skulle være brugerbetaling før projektomkostningerne er betalt og betalingen kan ophøre?

<sup>15</sup> COWI: Vejkapaciteten over Lillebælt, Screeningsrapport, April 2011.

<sup>16</sup> Der forskes pt. i værdien af rejetidsvariabilitet, DTU Transport.



- *Geografi* - Er der særlige geografiske forhold, herunder lokal efterspørgsel, ved det enkelte projekt?
- *Sivetrafik* – Hvor meget trafik vil søge mod alternative gratis ruter/parallelle forbindelser?
- *Administrations- og systemomkostninger* – Står opkrævningsomkostningerne mål med indtægterne?
- *Betalingsvillighed* – Er bilisterne villige til at betale for reduceret rejsetid og øget forudsigelighed?

Jo større trafikvolumen jo større sandsynlighed er der alt andet lige for, at brugerfinansiering af et infrastrukturprojekt kan lade sig gøre. Der vil ganske enkelt være flere til at betale for projektets systemomkostninger til betalingsopkrævning mv., som derfor vil lægge beslag på en relativt mindre del af indtægterne.

Sivetrafikproblematikken vil have betydning for muligheden for fuld brugerfinansiering af et projekt, hvis der er færre betalende bilister og rutealternativerne de facto sætter begrænsninger for, hvor høj taksten kan være. Samtidig vil sivetrafik kunne give trængsel samt miljø- og støjgener på det eksisterende vejnet, som et nyt infrastruktur projekt netop skal aflaste.

Sivetrafik kan også opstå, hvis der ikke er mulighed for at sikre tilstrækkelig kapacitet på det overordnede vejnet. Trængsel på det overordnede vejnet kan tvinge bilisterne ud på de mindre veje. Fænomenet kendes bl.a. fra myldretiderne i hovedstadsområdet, hvor erfaringerne viser, at udbygning af trængselsramte motorvejsstrækninger har givet en betydelig aflastning af det lokale vejnet

#### *Boks 2. Eksempler på instrumenter til at begrænse sivetrafik*

##### **Tiltag der kan mindske sivetrafik**

- Lavere hastighedsgrænse på parallelle veje
- Trafiksanering
- Gennemkørselsforbud og vejlukninger
- Reduktion af parallelvejens kapacitet
- Permanent eller øget hastighedskontrol og sanktioner
- Indførelse af betaling på parallelle veje/forbindelser

Der kan være flere veje til at undgå u hensigtsmæssig sivetrafik. Forskellige trafikale foranstaltninger og trafikreducerende tiltag på eksisterende ruter kan bidrage til at mindske sivetrafik eller reducere generne her ved. Det kan fx være lastbilforbud, reduceret hastighed eller trafiksanering på eksisterende ruter. Alternativt er det principielt en mulighed samtidigt at pålægge brugerbetaling på parallelle ruter. Denne type foranstaltninger vil dog i givet fald skulle nøje vurderes for det enkelte projekt, idet man blot risikerer at sivetrafikken i stedet rammer lokaltrafikken, som overføres til de mindre lokale veje.



### **Administrative omkostninger**

Der er omkostninger forbundet med at opkræve brugerbetaling. Sund & Bælt Partner har beregnet, at driftsomkostningerne ved et BroBizz-system for en ny fjordforbindelse ved Frederikssund vil udgøre ca. 21 mio. kr. årligt (2011-priser)<sup>17</sup> ved opkrævning af betaling ved både en ny forbindelse og den eksisterende Kronprins Frederiks Bro. Det svarer til ca. 20 pct. af de forventede indtægter. Heri er indeholdt afskrivning og forrentning af investeringer i udstyr. Hovedparten af udgifterne kan henføres til opkrævningsfunktionen.

I Norge er der ca. 50 forskellige bompengeselskaber, der opkræver brugerbetaling på vejene ved hjælp af et tilsvarende BroBizz-system. Nogle steder er administrations- og systemomkostninger helt op til 30 pct. De gennemsnitlige systemomkostninger skønnes dog til ca. 12,5 pct.<sup>18</sup>

### **Fordelingsmæssige aspekter**

Hvis det besluttes, at et givent projekt skal finansieres af brugerne, må der derfor være tale om et projekt, hvor der trods brugerbetaling, vil være en stor andel af trafikanterne, der er villige til at betale, og dermed benytter den nye forbindelse. Fordelingspolitisk kan det ikke mindst på længere sigt med udbredt brug af brugerbetaling give anledning til fairness-baseret kritik af, at de geografiske forskelle i hvor meget man betaler for infrastrukturbenyttelsen kan blive ganske store.

### **Trafikale konsekvenser**

Når brugerne skal betale for at benytte en given vej, kommer der alt andet lige færre brugere og dermed er der færre, der får glæde af infrastrukturen. I det omfang brug af passagebetaling indebærer, at et projekt kan iværksættes tidligere end det ellers vil være muligt, vil de trafikale gevinster af et givet projekt kunne høstes på et tidligere tidspunkt.

#### **b) Øgede takster i den kollektive trafik**

Målrettet brugerbetaling for ny kollektiv transport kan ligeledes bidrage til finansiering. Eksempler på dette kendes bl.a. fra etablering af Metro Cityringen<sup>19</sup> m.fl. jf. tabel 2. I aftale af 2005 om metro Cityringen blev parterne enige om, at der fra åbningen af Cityringen i 2018 indføres et passagerbetalt kvalitetsbidrag på 1 kr. for at rejse med metroen<sup>20</sup>. Kvalitetsbidraget vil gælde for metroens etape 1-3 og Cityringen.

Der er stor forskel regionalt og mellem transportformerne på, hvor stor en andel af driftsomkostningerne, der betales af passagererne. Passagerer i Metroen i København betaler mest af billetprisen selv. Hos to privatbaner betaler passagererne blot 12 procent af billetprisen. Det viser ny oversigt over

<sup>17</sup> Sund & Bælt: Ny fjordforbindelse ved Frederikssund, Delrapport: Betalingsanlæg, Nov. 2011

<sup>18</sup> Kilde: Statens Vegvesen

<sup>19</sup> Aftale om Metro Cityring af 2. dec. 2005.

<sup>20</sup> Aftale om Metro Cityring af 2. dec. 2005.



passagerens billetbetaling for drift af offentlig transport. Forskellene skyldes til dels forskelle i politisk prioritering, men også historiske transportformspecifikke forhold samt ikke mindst at forskelle i befolkningstæthed gør, at det offentlige *public service forpligtelse* bliver dyrere.

I den københavnske Metro dækker indtægter, der kommer fra passagererne, 66 pct. af udgifterne. Også DSB S-tog, DSB's fjerntog og NT Privatbaner har høj finansieringsbidrag fra billetterne. Her dækker billetterne hhv. 58, 56 og 55 pct. af driften. Privatbanerne i Tølløse og hos Sydtrafik har laveste medfinansiering. Her dækker salg af billetter blot 12 pct. af driften.

Bornholm ligger bedst, når man skal finde de trafikselskaber, der står for busdrift. Passagererne hos BAT på Bornholm betaler 52 pct. af busdriften selv.

*Table 2. Driftsindtægter fra billetprisen i kollektiv transport*

<b>Kollektiv transport</b>	<b>Driftsindtægter fra billetprisen (pct. af driftsomkostningerne)</b>
Metroen	66 pct.
DSB Fjern/regional tog	58 pct.
DSB S-tog	56 pct.
NT Privatbane	55 pct.
Nærumbanen	54 pct.
Lille Nord (bane)	54 pct.
Bornholm Bus (BAT)	52 pct.
DSB Øresund	46 pct.
Movia Bus	45 pct.
Midttrafik	45 pct.
Hirtshals-Hjørring-bane.	45 pct.
Sydtrafik	42 pct.
Lollandsbanen	42 pct.
Hornbækbanen	42 pct.
Nordjylland Bus (NT)	41 pct.
Gribskovbanen	41 pct.
Fyn Bus	39 pct.
Frederiksværk Banen	39 pct.
Østbanen	38 pct.



Movia Privatbane	37 pct.
Midttrafik privatbane	36 pct.
Odsherredsbanen	24 pct.
Tølløsebanen	12 pct.
Sydtrafik privatbane	12 pct.

Kilde: Opgørelse i forbindelse med Folketingsspørgsmål (TRU) nr. 43, 2012

### **Økonomi**

Det er beregnet, at nutidsværdien af kvalitetsbidraget udgør ca. 500 mio. kr. i cityringen (opgjort i perioden 2005-2057).

Et forslag om øgede takster i den kollektive trafik vil jf. eksemplet ovenfor kunne give en betragtelig finansiering, men vil stride mod politiske målsætninger om at gøre den kollektive trafik billigere.

### **Fordelingsmæssige aspekter**

En takststigning vil gøre det mindre attraktivt at køre i kollektiv trafik, og føre til mere biltrafik, og dermed øge trængslen. En takststigning vil endvidere ramme lavindkomstgrupper hårdest, da disse i højere grad benytter kollektiv trafik.

### **Trafikale aspekter**

Undersøgelser indikerer, at ca. 3 pct. af passagerene vil forlade den kollektive trafik ved en takststigning på 10 pct.

Generelt er passagerene i gennemsnit ikke særligt prisfølsomme. Der er dog forskel på, hvor prisfølsomme de enkelte segmenter er. Samtidig viser opgørelser, at regularitet, rejsetid og et godt kollektivudbud er væsentlige parametre for pendlere.<sup>21</sup> Dette taler for at anvende målrettet prisdifferentiering, hvis man ønsker at øge brugerbetalingen med henblik på at skaffe finansiering til forbedring af den kollektive trafik.

### **Sammenfatning af fordele og ulemper**

#### **a) Brugerbetaling for (større) nye infrastrukturprojekter**

*Fordel:* Trafikale gevinster kan høstes på et tidligere tidspunkt, hvis brugerbetaling indebærer, at projektet fremrykkes.

*Ulempe:* Betaling betyder færre brugere og dermed færre trafikale gevinster. Uønsket sivetrafik på uønskede parallelstrækninger.

<sup>21</sup> Incentive Partners: Togets konkurrenceevne – ”En jernbane i vækst”, Kundeparametre og udvalgte instrumenter, 2012





## **b) Øgede takster i den kollektive trafik**

*Fordel:* Brugere af den kollektive trafik kan bidrage til finansiering af infrastruktur.

Side 33/58

*Ulempe:* En takststigning vil gøre det mindre attraktivt at benytte kollektiv trafik og kan være fordelingspolitisk problematisk..



<b>Tema 4: Offentligt-privat samarbejde</b>	
<b>a) Finansiering via OPP</b>	Offentlig-privat partnerskab påvirker først og fremmest måden at organisere projektet og finansieringen på. OPP skaber ikke i sig selv projektfinsiering. Argumentet for OPP lyder på, at man ved hjælp af en effektiv og innovativ opgave- og finansieringsløsning og dermed en bedre totaløkonomi kan minimere omkostningerne. OPP kræver dog, at der senere kan tilvejebringes midler fra eksempelvis brugerne, developere og lokale grundejere eller stat/kommune, så de der finansierer projektet kan få tilbagebetalt deres investering.
<b>b) Medfinansiering fra private</b>	Private parter kan i visse situationer bidrage med medfinansieringen af ny infrastruktur eller drift af transportsystemer. Privat medfinansiering forudsætter dog som regel, at den private part får noget igen i form skræddersyede transportløsninger, muligheder for branding etc.

## Tema 4: Offentligt-privat samarbejde

### a) Finansiering via OPP

Fra politisk side er der betydelig interesse for privat finansierede OPP-projekter. Det skal ses i lyset af, at der frem mod 2020 stort set ikke er nogen midler tilbage i Infrastrukturfonden<sup>22</sup>.

En række interessenter, herunder pensionsselskaber, har tilkendegivet, at de gerne vil investere i eksempelvis veje. For pensionskasserne er infrastrukturprojekter interessante, fordi der er tale om langsigtede investeringer med et stabilt afkast.

#### *OPP-modellen*

OPP modellen indebærer, at et privat konsortium får ansvaret for at opføre og drive et byggeri eller anlæg over en længere tidsperiode - typisk 25-30 år. OPP-projekter kan enten gennemføres som OPP med offentlig finansiering eller som OPP med privat finansiering. Offentlig-privat partnerskab påvirker først og fremmest måden at organisere projektet og finansieringen på. OPP skaber ikke i sig selv projektfinsiering. Argumentet for OPP lyder på, at man ved hjælp af

<sup>22</sup> Dette afsnit har først og fremmest fokus på de finansielle aspekter af OPP-modellen. For en samlet oversigt over muligheder og problemer ved OPP henvises til Kapitel 12 i Infrastrukturkommissionens betænkning, 2007.



en effektiv og innovativ opgave- og finansieringsløsning og dermed en bedre totaløkonomi kan minimere omkostningerne.

Side 35/58

#### *Sammentænkning af totaløkonomien*

En selvstændig motivation for at gennemføre et projekt som OPP er de muligheder, som brug af OPP modellen giver for at øge effektiviteten i opgavevaretagelsen og derved opnå en bedre totaløkonomi.

En anden gevinst ved OPP-modellen er, at den lange kontraktperiode giver mulighed for at samtænke anlæg og drift. Sammenkædningen giver den private part et incitament til at indtænke nye og mere effektive elementer i byggeriet, som kan være med til at reducere de efterfølgende driftsomkostninger.

OPP med privat finansiering kan bidrage til at understøtte de incitamenter, der skaber totaløkonomiske fordele. Det faktum, at de private investorer har deres egne penge på spil kan således bidrage til at udløse effektiviseringsgevinster. Omvendt vil privat finansiering ofte være dyrere end offentlig finansiering og en række effektiviseringsgevinster er allerede opnået gennem de seneste ti år gennem optimering af de udbudsprocesser, der foregår i forbindelse med de statsligt styrede byggeprocesser, som i dag stort set udelukkende foregår ved udlicitering til private entreprenører.

#### *Risikoallokering*

Eksempelvis giver OPP mulighed for at optimere risikoallokeringen til den part, der har bedst mulighed for at håndtere risikoen, hvilket ikke er tilfældet, når det offentlige alene bærer risiciene og omkostningerne herved. Det er en udfordring, at transaktionsomkostningerne ved forberedelse af store OPP-projekter er relativt høje, og at staten er konkurrencedygtig, når det gælder kapitalomkostningerne, dvs. den rente som projektet kan lånefinansieres til.

Ikke alle parter er lige gode til at håndtere forskellige typer af risici. En af de helt store gevinster ved OPP-modellen er, at den kan bruges til at overdrage risici til de parter, der bedst er i stand til at håndtere dem. En god fordeling af risici kan være nøglen til væsentlige effektiviseringsgevinster.

Når en række risici er overdraget til private parter, reducerer det offentlige samtidig sin risiko for at projektet bliver dyrere end forventet. Det har værdi at slippe af med risikoen for fordyrelser. På engelsk bruges begrebet "certainty equivalent" til at betegne værdien af at slippe af med en række risici. Den private part vil skulle have en større eller mindre risikopræmie i det forventede afkast for overtagelsen af denne risiko. Kunne hvis den private part har bedre mulighed for at håndtere risikoen kan man forvente, at det samlet set bliver billigere.

#### *Tilbagebetaling til OPP-selskabet*

Når private investerer midler i et projekt, vil de efterfølgende enten skulle tilbagebetales gennem løbende driftsbetalinger fra den bestillende offentlige



myndighed (typisk som tilgængelighedsbetaling eller alternativt som eksempelvis shadow tolls) eller gennem brugerbetaling (typisk i en form for bompengemodel).

*OPP med brugerbetaling* OPP med privat finansiering er især interessant for projekter med kommercielle perspektiver, hvor der kan skabes en indtægtsstrøm, som er knyttet til projektet. Det kan eksempelvis være i form af brugerbetaling eller tilskud fra developere og grundejere i de betjente områder. I et OPP projekt med privat finansiering, hvor der er en tilknyttet indtægtsstrøm, kommer staten/kommunen og dermed skatteyderne efterfølgende kun i begrænset omfang eller slet ikke til at skulle tilbagebetale projektet. Betalingen vil derimod komme fra brugerne eller via højere priser på salg eller leje af ejendomme.

På energiområdet har man gjort brug af OPP med privat finansiering til at få anlagt Anholt Havmøllepark, som er et projekt, hvor man er sikret en indtægtsstrøm i form af salg af den producerede el. Se mere herom i boks. 4.1.

#### Faktaboks 4.1

##### **Anholt Havmøllepark**

- DONG Energy fik i juli 2010 koncession til at bygge Anholt Havmøllepark.
- Den samlede investering i forundersøgelser, design og etablering af havmølleparken samt driftscenter udgør ca. 10 mia. kr.
- Generelt er der sikret en fast betaling for produktionen af el på 105,1 øre/kWh for de første 20 TWh svarende til en periode på ca. 12 år afhængig af vinden i perioden.
- Herefter sælges den producerede el på markedsvilkår uden tilskud.
- Et konsortium bestående af PensionDanmark og PKA købte 50 pct. af havmølleparken.
- Fordelingen i dag er, at DONG Energy ejer 50 %, PensionDanmark 30 % og PKA 20 %.
- Den 1. april 2014 overtager PensionDanmark og PKA driftsansvar og indtjening proportionalt med deres ejerandel.

På transportområdet har man mange steder i udlandet gjort brug af OPP med privat finansiering, hvor der også er en tilknyttet indtægtsstrøm. Det gælder eksempelvis en række betalingsveje.

Det har været fremført, at det kan være relevant at overveje privat finansiering af OPP-projekter, når der er tale om væsentlige strategiske projekter med et større positivt samfundsøkonomisk afkast, og hvor der aktuelt ikke er mulighed for at tilvejebringe offentlig finansiering. Rationelt vil det kun være tilfældet



hvis det ikke er muligt at rejse kapital til en lavere rente via statsgarantimodellen, enten på grund af lav kredit-rating eller problemer med at overholde ØMU-gældskriteriet. For Danmark er det første langt fra tilfældet i den nuværende situation og OPP-projekter "undslipper" kun ØMU-kriteriet hvis der er en (troværdig) business-case, der indebærer at afviklingen af gælden ikke kommer fra staten, men fra en tilknyttet indtægtsstrøm, typisk brugerbetaling eller salg af værdiforøgede aktiver, jf. ovenfor.

#### *OPP med betaling fra det offentlige*

For motorvejen Kliplev-Sønderborg har man gjort brug af en OPP-light model, hvor den private part alene står for finansieringen i anlægsfasen. Den dag motorvejen åbnede, modtog den private part således betaling for hele anlægsudgiften.

I Danmark er der flere eksempler på OPP-projekter med privat finansiering, herunder Rigsarkivet i København, de fire nye byretter i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding, Skattecenter Haderslev og en daginstitution i Skanderborg.

OPP kan være et alternativ til andre offentlige udbudsformer ved anlæg af infrastruktur, hvis den private aktør anvender metoder, som gør den samlede entreprise bedre og billigere og dermed giver en bedre totaløkonomi. Valget af udbudsform afhænger dog af finansieringsmulighederne. I de lavkonjunkturperioder, hvor finansiering af ny infrastruktur ikke er mulig over finansloven vil finansieringen afhænge af, om det kan indføres hel eller delvis brugerbetaling. Endvidere vil anlægslåne kunne optages billigere af staten end af private aktører.

#### **Økonomi**

Det vil givet være muligt at låne mange mia. kr. af private investorer til at finansiere et givet projekt (hvis betingelserne er interessante nok for private investorer). De penge, der lånes, vil dog efterfølgende skulle tilbagebetales af staten/kommunen – med mindre projektet rummer kommercielle perspektiver med en tilknyttet indtægtsstrøm, herunder eksempelvis fra brugerbetaling og/eller betaling fra developere og grundejere i det betjente områder.

#### **Administrative omkostninger**

Der er typisk væsentlige transaktions- og administrationsomkostninger forbundet med at indgå en OPP model. Derfor bør projekter også have en vis størrelse før det er relevant at overveje OPP.

Nogle af disse transaktionsomkostninger vil formentlig falde i takt med, at der høstes erfaringer fra flere sammenlignelige projekter. Desuden kan flere projekter bundtes, eller der kan udvikles mere eller mindre standardiseret kontraktform, så der også derved opnås en minimering af omkostningerne.



### Anholt Havmøllepark

- DONG Energy fik i juli 2010 koncession til at bygge Anholt Havmøllepark.
- Den samlede investering i forundersøgelser, design og etablering af havmølleparken samt driftscenter udgør ca. 10 mia. kr.
- Generelt er der sikret en fast betaling for produktionen af el på 105,1 øre/kWh for de første 20 TWh svarende til en periode på ca. 12 år afhængig af vinden i perioden.
- Herefter sælges den producerede el på markedsvilkår uden tilskud.
- Et konsortium bestående af PensionDanmark og PKA købte 50 pct. af havmølleparken.
- Fordelingen i dag er, at DONG Energy ejer 50 %, PensionDanmark 30 % og PKA 20 %.
- Den 1. april 2014 overtager PensionDanmark og PKA driftsansvar og indtjening proportionalt med deres ejerandel.

#### b) Medfinansiering

Private kan bidrage til finansieringen af ny infrastruktur og transportforbindelser. Her er i princippet mange forskellige muligheder.

I en dansk kontekst findes der en række eksempler på, at private virksomheder har bidraget til finansieringen af ny infrastruktur. Det har dog udelukkende været medfinansiering af projekter, som virksomheden selv nyder gavn af. Eksempelvis har en række virksomheder selv afholdt de udgifter, der er forbundet med at blive koblet op på modulvognstogsnettet, herunder udgifter til ombygning af veje. Det er sket som led i den såkaldte virksomhedsordning, hvor virksomheder selv betaler for at blive tilknyttet modulvognstogsnettet.

En anden dansk variant af medfinansiering er reklamefinansiering, hvor reklamer på busser, busholdepladser, stationer etc. bidrager til at finansiere driften af den kollektive transport. I forlængelse af reklamefinansiering på busserne kunne man overveje om reklamer langs vejnettet og i byrummet kunne bidrage til finansieringen af infrastrukturen. Hensynet til trafiksikkerhed tilsiger dog, at man skal tænke sig godt om. Desuden vil det kræve en ændring af lov om skiltning.

I København har Tivoli i en periode på et år bidraget til finansieringen af buslinjen 11 A mod til gengæld at få omlagt linjen, så den gik forbi både Tivoli og Tivoli kongreshotel, jf. faktaboks 4.2.

Private parter må i dag ikke yde driftstilskud til busdrift, men kun finansiere via reklamer på busserne. Det vil derfor kræve en lovændring, såfremt der skal



åbnes bredere op for privat medfinansiering af busdriften (eller anden kollektiv trafik), så det f.eks. bliver muligt for virksomheder at yde tilskud til ekstra busdrift til erhvervsområder etc.

I øvrigt var den primære grund til, at aftalen med Tivoli ikke fortsatte, at blandingen af gratiskunder til Tivoli og betalende kunder ikke kunne håndteres, så alle der tog bussen fra hotellet kørte gratis. Det ville Movia ikke acceptere. Det endte med, at Movia stillede krav om, at Tivoli købte 2 klipskort til deres gratiskunder. Tivoli fandt at det ville blive for dyrt og besluttede derfor at entre med en privat vognmand. De har nu en shuttlelinje, der kører for gratiskunderne.

I udlandet er der flere eksempler på, at private bidrager til finansieringen af ny infrastruktur mod til gengæld at få mulighed for at brande sig selv.

I Storbritannien har Emirates Air Line finansieret mere end halvdelen af en ny transportforbindelse (cable car) over Themsen. Til gengæld har Emirates fået mulighed for brande sig over for brugerne af den kollektive transport i London. Se nærmere i fakta boks 4.3.

#### *Fakta boks 4.2*

##### **11 A bussen fik medfinansiering fra Tivoli**

- Aftale mellem Tivoli og Københavns Kommune og omlægning af 11 A, så den kørte forbi både Tivoli og Tivolis kongreshotel.
- Tivoli betalte for reklameretten på busserne samt et fast beløb. Tivoli betalte 100.000 om måneden i de måneder, hvor Tivoli har åbent.
- Aftalen var tidsbegrænset til perioden sommeren 2010 til sommeren 2011.

#### *Fakta boks 4.3*

##### **Emirates Air Line**

- Medfinansiering af ny transportforbindelse over Themsen, der åbnede i juni 2012.
- Der er tale om gondol/svævebane med kapacitet til 2.500 personer pr time/retning.
- Emirates har finansieret mere end halvdelen af de godt £60 millioner, som forbindelsen har kostet.
- Emirates har fået lov til at navngive både forbindelsen og stationen.
- Emirates har fået mulighed for at brande sig over for alle Transport for Londons kunder, herunder på kortet over Londons Tube.



Endelig er et seneste eksempel de nye cykelbroer i København, jf. fakta boks 4.4.

Side 40/58

Fakta boks 4.4

### De Nye Havnebroer

- Broforbindelserne består af **en skydebro** over den 180 meter brede Inderhavn og **to klapbroer** over Christianshavns kanal/Trangraven og Proviantmagasingraven, der hver er 20-40 meter brede.
- Broerne er for **fodgængere og cyklister**. Byggerierne ventes afsluttet i februar 2013.
- Broerne er en **gave** fra A.P. Møllers almene fond.
- Københavns Kommune har modtaget mere end 600 **forslag** til navne.

Kilde: Københavns Kommune

### Sammenfatning af fordele og ulemper

#### a) Finansiering via OPP

*Fordel:* Kan gennem risikooverdragelse give øget effektivitet.  
(kan principielt også opnås ved OPP uden privat finansiering).

*Ulempe:* Højere finansieringsomkostninger da private investorer vil kræve et højere afkast.

#### b) Medfinansiering fra private

*Fordel:* Er en ny mulighed, der endnu kun er brugt i begrænset omfang.

*Ulempe:* Formentlig begrænset potentiale  
Der vil typisk være tale om ”noget for noget”.





<b>Tema 5: Skatter og afgifter</b>	
<b>a) Fjerne befodringsfradraget</b>	Ved at fjerne befodringsfradraget bliver det mindre attraktivt at pendle, og midlerne kunne i stedet gå til trængselsreducerende projekter.
<b>b) Øget ejendomsbeskatning af private p-pladser</b>	Øget skat på private p-pladser i kan skabe alternativ finansiering
<b>c) Indkomstbeskatning af frie p-pladser</b>	Indkomstbeskatning af frie p-pladser kan give et merprovenu

## Tema 5: Skatter og afgifter

Skatter og afgifter er generelt effektive instrumenter til at finde finansiering til infrastruktur. Mange af disse instrumenter vil ramme i hele landet, og er derfor ikke målrettet mod hovedstadsområdet. I det følgende behandles konsekvenserne af tiltag, som navnlig har betydning i hovedstadsområdet. Der er fokuseret på:

- Fjernelse af befodringsfradraget
- Forhøjelse af beskatningen af private parkeringspladser
- Betaling for bygnings- og ledningsarbejders optagelse af vejkapacitet.

### a) Fjerne befodringsfradraget

Befodringsfradraget indebærer at beskæftigede kan fratække 2,10/1,05 kr. pr. kørt kilometer til og fra arbejde ud over de første 24 km pr. dag. Befodringsfradraget indebærer, at danskere på arbejdsmarkedet årligt betaler op mod fire mia. kr. mindre i indkomstskat end de ville have gjort, hvis de ikke havde denne fradragsmulighed. Fradraget giver således en meget betydelig sænkning af disse personers reelle omkostninger til transport til og fra arbejde og fremmer således pendling over lange afstande.

Hvis befodringsfradraget blev fjernet, kunne provenuet fra de øgede skatteindtægter øremærkes finansiering af transport og infrastruktur. Men fjernelsen af befodringsfradraget vil også påvirke folks arbejdsmarkedsadfærd, og det vil påvirke skatteregnestykket. Skatteministeriet har bistået med at gennemføre en umiddelbar vurdering af, hvilke konsekvenser sådan en ændring ville have. Analysen er behæftet med en vis usikkerhed, men den kan illustrere sammenhænge og angive størrelsesordener af de enkelte konsekvenser.

En afskaffelse af befodringsfradraget vil ikke umiddelbart øge skatteindtægterne med et tilsvarende beløb, selv ikke uden ændring i pendlingsafstandene. Det skyldes, at en afskaffelse af fradraget vil give pendlere et lavere rådighedsbeløb, så de forbruger mindre, og dermed kommer



der færre indtægter i statskassen i form af mistede afgifter på forbrug på næsten en mia. kr.

En afskaffelse af befordringsfradraget vil også påvirke arbejdsudbuddet negativt og dermed også provenuet fra den generelle indkomstbeskatning. Det er usikkert, hvor stor den negative effekt vil være, men skønsmæssige beregninger tyder på, at adfærdsændringerne, der udgøres af arbejdsudbudseffekter og færre afgifter på brændstoffer og biler, skønnes at reducere merprovenuet med godt to mia. kr. jf. boks 1

*Boks 1. Skønnet regneeksempel på tilbageløb mv.*

- Merprovenu ved afskaffelse af befordringsfradrag pr. år	Mia. kr.
Skatteværdien (varig virkning)	3,7
Afledt fald i indtægter fra afgifter	(-) 0,9
Offentlige finanser efter tilbageløb	2,8
Adfærdsændringerne, der udgøres af arbejdsudbudseffekter og færre afgifter på brændstoffer og biler	(-) 2,1
Merprovenu i alt (efter tilbageløb og adfærdseffekt)	0,7

Kilde: Skatteministeriet.

Befordringsfradraget gives til dem, der har mindst 12 km på arbejde (24 km's samlet pendling per dag). Skatteværdien af befordringsfradraget er i dag ca. 33 pct. Tidligere var skatteværdien væsentligt højere (ca. 50. pct i 1992). Hvis en pendler eksempelvis har et befordringsfradrag på 15.000 kr. (svarende til knap 30 km til arbejde) indebærer det, at man sparer omkring 5.000 kr. i skat.

Transport pr. dag	Fradrag pr. km pr. dag for 2012
0-24 km	0 kr. (intet fradrag)
24-120 km	2,10 kr.
Over 120 km	1,05 kr. (2,10 kr. i udkantskommuner <sup>23</sup> )

<sup>23</sup> I perioden 2007-2018 drejer det sig om i alt 16 af landets 98 kommuner, nemlig Bornholm, Brønderslev, Faaborg-Midtfyn, Frederikshavn, Guldborgsund, Hjørring, Langeland, Lolland, Læsø, Morsø, Norddjurs, Samsø, Svendborg, Tønder, Vesthimmerland og Ærø kommuner.



### Økonomi

I 2011 skønnes der samlet at være foretaget fradrag efter reglerne for fradrag for udgifter til befordring mellem hjem og arbejdsplads på ca. 14,3 mia. kr. Skatteværdien af det samlede fradrag udgør ca. 1/3 eller op mod fire mia. kr.<sup>24)</sup>

I takt med den gradvise reduktion af skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag med 8 pct.-point i perioden fra 2012 til 2019 vil der ske et fremtidigt fald i skatteværdien af befordringsfradraget. Modsat rettet vil forhøjelsen af kilometergrænsen fra 100 km til 120 km fra 2012 for, hvor mange kilometer pr dag, der kan fradrages med fuld sats, isoleret set medføre en stigning i befordringsfradraget og skatteværdien heraf.

I tabel 1 er vist en række nøgletal om udviklingen fradraget for befordring mellem hjem og arbejdsplads i perioden 2000 til 2011.

Det samlede fradrag indeholder udover det almindelige befordringsfradrag også beregnet tillæg til befordringsfradrag for lavtlønnede, forhøjet befordringsfradrag for pendlere i udkantskommuner, brofradrag ved passage af Storebælt og Øresund samt fradrag for de faktiske udgifter ved anvendelse af færge eller fly.

Udviklingen i det samlede fradrag kan tilskrives fire forhold. Ændringer i reglerne, de årlige forhøjelser af fradragssatsen, antallet af personer, der foretager fradrag, og udviklingen i afstanden mellem hjem og arbejdsplads.

I den belyste periode er der alene foretaget ændringer i regelsættet ved, at pendlere i udkantskommuner siden 2004 har kunnet foretage fradrag med den høje sats for fradragsberettigede kilometer ud over 100 pr. dag. Målt i forhold til det samlede befordringsfradrag på landsplan på ca. 14,3 mia. kr., har denne udvidelse af fradraget dog kun haft beskeden betydning.

**Tabel 1. Udviklingen i befordringsfradraget m.v. i perioden 2000 - 2011**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Samlet befordringsfradrag, mia. kr.	8,23	8,84	9,41	9,78	10,38	11,20	11,84	11,55	12,43	12,78	13,05	14,25
Antal personer med befordringsfradrag (1.000)	794	813	807	855	850	868	869	815	894	883	890	914
Gns. fradrag, kr.	10.365	10.875	11.655	11.440	12.205	12.900	13.615	14.180	13.910	14.475	14.655	15.590

<sup>24</sup> Det er ikke korrekt at anvende begrebet ”tabte skatteindtægter” i forbindelse med befordringsfradraget. Befodringsfradraget er et generelt fradrag og kan således ikke rubriceres som en skatteudgift eller en tabt skatteindtægt. Derimod kan man tale om befordringsfradragets skattemæssige fradragsværdi eller skatteværdi, der svarer til den skattebesparelse, som skatteyderne opnår ved at foretage fradraget.



Befordringsfradragssats, kr.	1,54	1,58	1,58	1,60	1,62	1,68	1,78	1,78	1,83	1,90	1,90	2,00
Gennemsnitlig fradragprocent	39,8	39,5	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	33,5	33,5	33,6	33,7
Skatteværdi af fradraget, mia. kr.	3,27	3,49	3,13	3,26	3,46	3,73	3,95	3,85	4,17	4,29	4,39	4,80
BNP, mia. kr.	1.294,0	1.335,6	1.372,7	1.400,7	1.466,2	1.545,3	1.631,7	1.695,3	1.753,2	1.667,8	1.754,6	1.782,5
Befordringsfradrag i pct. af BNP	0,64	0,66	0,69	0,70	0,71	0,72	0,73	0,68	0,71	0,77	0,74	0,80
Skatteværdi i pct. af BNP	0,25	0,26	0,23	0,23	0,24	0,24	0,24	0,23	0,24	0,26	0,25	0,27

Kilde: Skatteministeriet på basis af SKATs registre

Overordnet kan der bl.a. udledes følgende af tallene:

- Det samlede befordringsfradrag er steget fra ca. 8,2 mia. kr. i 2000 til ca. 14,3 mia. kr. i 2011 eller med ca. 73 pct. i perioden målt i løbende priser. Målt i faste priser er stigningen 26 pct.
- Antallet af pendlere med fradrag er i perioden steget fra ca. 794.000 til ca. 914.000 personer eller med ca. 15 pct.
- Det gennemsnitlige befordringsfradrag er steget fra godt 10.000 kr. til godt 15.500 kr. eller med ca. 50 pct.
- For så vidt angår fradragssatsen, er denne steget ca. 30 pct. fra 1,54 kr. i 2000 til 2,00 kr. i 2011. Korrigeres der for denne stigning, udgør den reelle stigning i det gennemsnitlige fradrag ca. 15 pct.
- Stigningerne i antallet af pendlere med fradrag og i gennemsnitsfradraget kan dels tilskrives de senere års koncentration af erhvervscentre og udvikling i urbaniseringen, hvorefter mange vælger at bosætte sig længere væk fra arbejdspladsen, dels større mobilitet, hvor man er villig til at befordre sig længere til og fra arbejde. Skatteministeriet er ikke bekendt med, at der foreligger analyser af befordringsfradragets indvirkning på disse forhold.
- Skatteværdien af det samlede befordringsfradrag er i perioden steget fra ca. 3,3 mia. kr. til ca. 4,8 mia. kr. eller med ca. 47 pct. målt i løbende priser. Målt i faste priser er stigningen 6 pct.
- Den lavere stigning i skatteværdien af fradraget kan hovedsageligt tilskrives den generelle nedsættelse af skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag i 2002.

Det bemærkes i denne forbindelse, at reduktionen i fradragsværdien fra 2002 blev delvist kompenseret ved indførelsen af tillægget til befordringsfradraget



for lavtlønnede. Dette tillæg er medregnet i det samlede befordringsfradrag i tabellen.

Økonomisk set er det for samfundet et plus, at danskerne er mobile og kan komme hurtigt frem til arbejdspladsen. Det anses generelt for at være et godt udgangspunkt for at konkurrencedygtig med udlandet, men trængselsproblemer og negative konsekvenser for energiforbrug og miljø vil vokse jo mere mobiliteten stiger.<sup>25</sup>

### ***Administrative omkostninger***

Umiddelbart vurderes en afskaffelse af befordringsfradraget at give en mindre administrativ lettelse.

### ***Effekt på arbejdsmarkedet***

Transportrådet peger i en rapport fra 2000 på, at den økonomiske gevinst ved at tage et job langt fra bopælen begrænses ved en afskaffelse af befordringsfradraget. Det indebærer, at virksomheder får sværere ved at matche stillinger med medarbejdere. Samtidig stiger reservationslønnen i takt med transportlængden, hvilket indebærer, at et job langt væk fra bopælen skal være mere økonomisk attraktivt end et job tæt på bopælen, og dermed kræves en højere løn for at acceptere et job langt væk.

Ideen bag befordringsfradraget er at kompensere for indkomstbeskatningens negative effekt på den geografiske mobilitet på arbejdsmarkedet. Det Økonomiske Råd har et særligt temakapitel om transport i ”Dansk Økonomi, Forår 2006” med følgende formulering om begrundelsen for befordringsfradraget:

”Den høje beskatning af arbejde giver forvriddinger, som kommer til udtryk i et for lille arbejdsudbud. For at reducere denne forvriddning bør goder, der komplementerer arbejdsudbud, beskattes relativt lempeligere, mens goder, der komplementerer (ubeskattet) fritid, bør beskattes hårdere. Ud fra disse argumenter bør der differentieres i beskatningen af pendlingstransport og fritidstransport, således at sidstnævnte beskattes hårdere end førstnævnte. Dette sker i dag via befordringsfradraget.”

### ***Fordelingsmæssige aspekter***

Transportrådet gennemførte i 2000 en analyse af befordringsfradraget, hvor de fordelingspolitiske implikationer blev vurderet. I vurderingen fra 2000 blev der peget på følgende:

- Befodringsfradraget tilfalder ikke specielt landdistrikter og udkantsområder eller lavindkomstgrupper.
- Befodringsfradraget benyttes især af personer bosat på Sjælland i en kreds rundt om hovedstadsregionen. Bosatte på Lolland-Falster og omkring de store byer i Jylland og på Fyn har også relativt store fradrag, mens bosatte i resten af landet har langt mindre fradrag. Dette

---

<sup>25</sup> Lektor Henrik Harder, Aalborg Universitet.



er noget i modstrid med, at befordringsfradraget ofte fremstilles som særlig vigtig netop for bosatte i landkommunerne.

- En større andel af befolkningen i landdistrikter end i byerne har befordringsfradrag. Men også for bosatte i landdistrikter, spiller fradraget størst rolle i kommunerne på Sjælland, og mindst i de mere landlige kommuner i Jylland og på Fyn.
- Befordringsfradraget vokser med indkomsten, således at højtlønnede personer gennemsnitligt har større fradrag end lavere lønnede.

Statistik for befordringsfradraget fordelt på kommuner og regioner fremgår af bilag. Der er endvidere vist en særskilt fordeling af pendlere i de såkaldte udkantskommuner.

Kommunefordelingen i bilagstabel 1 viser en stor spredning fra kommune til kommune i både andelen af personer med befordringsfradrag i forhold til samtlige erhvervsaktive og i de gennemsnitlige befordringsfradrag.

De største andele af pendlere finder vi i en række af omegnskommunerne med en vis afstand til København, hvor andelen med befordringsfradrag udgør over halvdelen af de erhvervsaktive. København og Frederiksberg kommuner samt nogle af de nærmeste omegnskommuner har sammen med ø-kommunerne den laveste relative andel af erhvervsaktive med befordringsfradrag.

I de tilsvarende kommuner findes også de højeste henholdsvis laveste gennemsnitlige fradrag.

Opdelt på regioner viser bilagstabel 2, at næsten halvdelen af de erhvervsaktive i Region Sjælland selvangiver befordringsfradrag og dermed pendler mere end 24 km om dagen til og fra arbejdet. Det gennemsnitlige befordringsfradrag i regionen udgør godt 20.000 kr., hvilket i 2011 svarer til en afstand mellem bopæl og arbejdsplads på omkring 35 km eller ca. 70 km pendling dagligt, når det antages, at der er 220 arbejdsdage om året..

I Region Hovedstaden anvender under hver tredje erhvervsaktive befordringsfradraget, og det gennemsnitlige fradrag udgør godt 12.000 kr.

I de øvrige tre regioner anvendes befordringsfradraget af ca. 36-38 pct. eller svarende til landsgennemsnittet, der er på 37,5 pct. af de erhvervsaktive. Det gennemsnitlige fradrag i de tre regioner svarer også nogenlunde til landsgennemsnittet på ca. 15.200 kr.

Der findes ikke særskilte oplysninger om, hvor mange pendlere i de såkaldte udkantskommuner, der pendler mere end 100 km om dagen og dermed har fordel af det forhøjede befordringsfradrag med fuld fradragssats ud over 100 km.

På baggrund af oplysningerne om det selvangivne fradrag for pendlere i udkantskommunerne og nogle gennemsnitsantagelser om antal arbejdsdage og befordringskilometer, kan det med nogen usikkerhed skønnes, at knap 14.700



pendlere i de 16 udkantskommuner har fordel af det forhøjede befordringsfradrag, jf. bilagstabel 3.

I gennemsnit skønnes det ekstra fradrag at beløbe sig til knap 11.700 kr., hvilket svarer til en ekstra skattebesparelse på ca. 3.900 kr. årligt.

Samlet set opnår disse personer et ekstra befordringsfradrag for kilometer ud over 100 pr. dag på ca. 175 mio. kr. Skatteværdien heraf, som kan karakteriseres, som en skatteudgift, skønnes at udgøre ca. 60 mio. kr.

Dette beløb svarer til godt 1 pct. af den samlede skatteværdi af befordringsfradraget<sup>26</sup>.

Befordringsfradraget er en direkte økonomisk tilskyndelse til at søge arbejde uden for ens bopælsområde. En ændring i befordringsfradraget ville derfor ramme pendlerne - også de pendlere som ikke færdes i trængselsramte områder, men til gengæld ofte færdes i områder af landet hvor den kollektive trafikdækning ikke udgør et alternativ, og hvor trængslen ikke er et stort problem.

#### **b) Øget ejendomsbeskatning af private p-pladser**

Ejerboliger betaler grundskyld af grundværdien til kommunen og ejendomsværdiskat til staten af ejendomme inkl. P-pladser. Grundværdien fastsættes som værdien af en byggeret og en kvadratmeterpris. P-pladser indgår både i vurdering af ejendomsværdien og grundværdien, som fastsættes af told- og skattemyndighederne<sup>27</sup>. Andelsboliger betaler ligeledes grundskyld af grundværdien til kommunen, men betaler ikke ejendomsværdiskat.

For erhvervsejendomme gælder, at der dels betales grundskyld, og dels betales dækningsafgift til kommunen, som udgøres af forskelsværdien, som er ejendomsværdien fratrukket grundværdien. Heri indgår også værdien af p-pladser, p-kældre og p-huse.

Principperne for den offentlige ejendomsværdi af selvstændige P-huse er, at P-huse betragtes som erhvervsejendomme, der er karakteriseret ved, at der ved parkering betales en afgift, almindeligvis timeafgift. Jo mere central beliggenhed i forhold til indkøbssteder m.v., jo højere afgift.

---

<sup>26</sup> Som modtykke til befordringsfradrag kan arbejdsgivere sørge for fri befordring for ansatte. Hvis den ansatte ikke tager befordringsfradrag for strækningen, beskattes vedkommende ikke af denne værdi. Hvis befordringsfradraget fjernes, må det forventes, at mange flere end i dag vil lave en sådan ordning med arbejdsgiveren.

Hvis det sker i stedet for en lønforhøjelse, vil det resultere i et fald i provenuet i forhold til, hvis man ikke ændre denne adfærd. Omvendt vil man, hvis man også fjerner muligheden for at få fri befordring kunne påregne et forøget provenu, fordi man så vil beskattes noget, der ikke beskattes i dag, og som ikke figurerer i SKATs systemer i dag, fordi det jo netop er skattefrit.

<sup>27</sup> Ejendomsvurderingen foretages af den statslige told- og skatteforvaltning.

Vurdering finder sted den 1. oktober hvert andet år. Ejerboliger vurderes i ulige år. Andre ejendomme vurderes i lige år. Nærmere afgrænsning mellem ejerboliger og andre ejendomme fastsættes af skatteministeren.



Ved ansættelsen af ejendomsværdien kan der med fordel tages udgangspunkt i den samlede årlige bruttoindtægt ganget med en lejefaktor, som er afhængig af P-husets beliggenhed, standard m.m. Er P-huset lejet ud, og foreligger der en oplyst årlig bruttoleje, kan man også tage udgangspunkt i denne leje.

Endelig skal man være opmærksom på, at nogle P-huse kan have pladser, som er lejet ud til nærliggende virksomheder og beboere. I disse tilfælde er bruttoindtægten en kombination af både timeafgifter og månedlige/årlige afgifter.

I modsætning til de egentlige P-huse stiller mange centre og forretninger gratis parkeringsfaciliteter til rådighed for kunderne. Disse parkeringsarealer, som kan forveksles med P-huse, er en del af centerets/forretningens almindelige drift. Som hovedregel dækker centerets/forretningens husleje også disse p-arealer. Hvis der ved ansættelsen af ejendomsværdien for centeret eller forretningen tages udgangspunkt i den oplyste husleje, indgår ejendomsværdien af P-arealerne derfor almindeligvis i lejeværdiberegningen.

Er der tale om parkeringskældere i eksempelvis kontorbygninger, anvendes sammen princip som for selvstændige P-huse, det vil sige der tages også her udgangspunkt i årlig bruttoindtægt, der ganges med en lejefaktor.

Denne metode til vurdering af værdien af private p-pladser virker rimelig, idet den netop afspejler afkastet af p-pladserne og dermed deres kapitalværdi.

Såfremt p-betaling på kommunale p-pladser øges, vil markedsværdien af p-pladser øges, og dette vil fremgå af vurderingen af ejendomsværdien og grundværdien, som fastsættes hvert andet år. Dermed vil skatteværdien øges. Den øgede skatteindtægt kan i princippet øremærkes til trængselsprojekter. I praksis vil det dog være vanskeligt, at opstille regler for en sådan øremærkning, da det er svært at opføre størrelsen af den præcise afkastforøgelse, der skyldes øget p-betaling på tilsvarende kommunale p-pladser.

Såfremt der ønskes afkrævet en yderligere p-betaling på en privat grund, hvor der allerede er betalt grundskyld og ejendomsværdiskat, vil der formentlig være tale om en krænkelse af den private ejendomsret og ekspropriation.

I grundlovens § 73 lyder det, således at ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

### **c) Indkomstbeskatning af fri parkering hos arbejdsgiveren**

Medarbejderens fri parkering af egen bil på arbejdspladsen er en ydelse betalt af arbejdsgiveren, som kan betragtes som en naturalydelse på lige fod med fri bil og andre såkaldte "frynsegoder".

Fordelen ved indkomstbeskatning af fri parkering hos arbejdsgiveren er, at man dermed kan undgå den forvridende effekt som opstår gennem





incitamentet til at få denne ubeskattede ydelse frem for en højere løn. Når fri parkering ikke beskattes, vil omkostningerne ved at tage bilen falde og dermed favorisere denne i forhold til at benytte kollektiv transport til og fra arbejde.

Omvendt kan indkomstbeskatning af fri parkering hos arbejdsgiveren være i konflikt med tankegangen i befordringsfradraget, da rationale bag dette er, at man på grund af indkomstkattens forvriddende effekt bør kompensere lønmodtageren for de transportomkostninger, der er forbundet med erhverve indkomsten. Dette argument vil være parallelt til fradragsretten for brotaksterne på Storebælt og Øresund. Omvendt kan man argumentere for at den gode kollektive transport i områder, hvor beskatningen af fri parkering vil træde i kraft mindsker argumentet for et privatkørselsbestemt befordringsfradrag.

Værdien af fri parkering varierer meget kraftigt fra sted til sted. Mange steder, hvor alternative muligheder for gratis parkering er til stede vil værdien og dermed beskatningen være 0, mens andre steder, for eksempel i det centrale København (og andre større byer) kan markedsværdien af en parkeringsplads løbe op i flere tusinde kroner om måneden og afhænger i væsentlig grad af prisen på gadeparkering.

Den forvriddende effekt af manglende beskatning indebærer en øget tilskyndelse at tage bilen, adresserer således en anden markedsimperfektion end trængslen på vejnettet, men bidrager også til denne.

Selvom tiltaget således har nogenlunde samme trafikale effekt som 2 d) inddragelse af private P-pladser, bør de teoretisk set benyttes side om side. Men indkomstbeskatning af arbejdsgiverbetalt parkering kan i praksis også ses som et alternativ til 2d), hvis administrations-, drifts og kontrolomkostningerne eller de juridiske problemstillinger ved dette tiltag viser sig for store i forhold til de trafikale og provenumæssige fordele.

Men også her er der en række administrative problemstillinger, der bør udredes nærmere fx om de mange tilfælde, hvor bilen bruges både til privat pendling og arbejdsrelateret transport i løbet af dagen. Kan det i disse tilfælde stadig principielt og juridisk forsvares, at beskatte den fri parkering?

Beløbene per pendler i betalingszonerne i København vil være store, såfremt beskatningen tager udgangspunkt i selv en lempelig fortolkning af markedsværdien for P-pladser i lokalområdet. Baseret på oplysninger fra Transportvaneundersøgelsen for årene 2006-2011 vurderes det, at et betydeligt antal pendlere til betalingszonerne i Indre København får stillet fri parkeringsplads til rådighed af arbejdsgiveren. En del af disse vil dog i givet fald i stedet fravælge bilen som pendlingsturen<sup>28</sup>, hvilket vil reducere trafikken

---

<sup>28</sup> Det må derfor forventes, at en del af beskatningen vil blive overvæltet på arbejdsgiverne i form af højere lønninger, hvilket også vil øge skatteprovenuet.



i spidstimerne<sup>29</sup>. Spørgsmålet er derfor i hvor høj grad dette instrument primært vil være et finansieringsinstrument eller et adfærdsregulerende instrument.

Såfremt beskatningen udelukkende sker i København eller centralkommunerne vil det være problematisk set i forhold til Københavns attraktivitet som erhvervsby både i forhold til resten af landet, men også i internationalt perspektiv. Det kan medføre ændrede konkurrencevilkår, hvor virksomheder fraflytter København til fordel for kommuner, hvor deres ansatte ikke skal betale skat af privat arbejdsparkeering. Det vil potentielt betyde, at man ikke får begrænset den trafikale belastning til de erhvervsområder hvortil man især bruger bilen, Ballerup etc. Forslaget skal derfor formelt set omfatte hele landet, men skatteværdien af fri parkering vil afhænge af parkeringsmarkedet og – mulighederne i lokalområdet.

Skattefritagelsen vedrørende arbejdsgiverbetalt parkering blev indført ved lov nr. 437 af 10. juni 1997. Skattefritagelsen er møntet på de situationer, hvor arbejdsgiveren refunderer en ansats parkeringsudgifter (og værdien således kan opgøres). I de tilfælde hvor arbejdsgiveren ejer eller lejer et parkeringsareal til sine ansatte, er de ansatte i praksis aldrig blevet beskattet – heller ikke før ændringen i 1997.

#### **d) Betaling for vejareal**

I debatten om omfanget af trængslen og behovet for regulering, har det været fremført, at kapaciteten af vejnettet i indre by er reduceret i disse år på grund af omfattende gravearbejder og bygningsrenoveringer, der beslaglægger dele af vejareal ved opgravning, container eller stilladser osv. Når trafikken er tæt, kan det være med til at skabe betydelige forsinkelser for trafikken i den periode, hvor det finder sted.

I dag er der ikke hjemmel for at kommunen kan opkræve betaling hos bygherren for disse eksterne omkostninger i form af gener og trængsel for bilisterne, der skal benytte vejen. I den igangværende revisionen af vejloven strammes der op på reglerne, og der foreslås bl.a. bestemmelse med krav om koordinering mellem vejmyndighed og ledningsarbejder. Desuden foreslås det præciseret med lovforslaget, at kommuner har mulighed for at fastsættes vilkår i forbindelse med udstedelse af gravetilladelser, herunder bestemmelser om bod<sup>30</sup>.

Et yderligere tiltag kunne være, at firmaer, der i en periode spærrer vejareal, betaler for de eksternaliteter de påfører bilisterne.

---

<sup>29</sup> Det må derfor forventes, at en del af den samlede beskatning vil blive overvæltet på arbejdsgiverne i form af højere lønninger.

<sup>30</sup> Forslag til lov om offentlige veje (udkast), 2012



Dette ville have den todelte fordel, at det både tilvejebringer finansiering, og motiverer ledningsejere til at blive hurtigere færdige. Desuden vil det give byggepladser incitament til at gentænke behovet for at inddrage vejareal.

Et umiddelbart skøn baseret på overslagsberegninger vil være,

- At der er meget store samfundsøkonomiske omkostninger/tidstab i forbindelse med ledningsomlægninger og andre aktiviteter, der spærrer vejareal
- At betaling for disse omkostninger vil kunne motivere en hurtigere færdiggørelse af arbejderne
- At en sådan finansieringskilde vil kunne være af en betydelig størrelsesorden, der kan bidrage til alternativ finansiering

Trafikmodelberegninger af konsekvenserne i form af forøget rejsetid for trafikanterne af at inddrage vejarealet kan danne grundlag for fastsættelse af fastsættelsen af taksterne pr. (hverdags-)døgn). Konsekvenserne skal analyseres nærmere før et konkret forslag kan formuleres.

## **Sammenfatning af fordele og ulemper**

### **a) Fjernelse af befodringsfradraget**

*Fordel:* Væsentligt provenu fra øgede indkomstskatteindtægter

*Ulempe:* Fjerner befodringsfradragets positive arbejdsmarkedseffekter. Der etableres en landsdækkende incitamentsstruktur, der fortrinsvist er knyttet til Hovedstadsområdet.

### **b) Ejendomsbeskatning af private P-pladser**

*Fordel:* Overfører et provenu fra indkomstskatten til øremærkede trafikprojektmidler.

*Ulempe:* Landsdækkende tiltag, der er vanskelig at implementere..

### **c) Indkomstbeskatning af fri parkering hos arbejdsgiveren**

*Fordel:* Mindre pendlertrafik.  
Fjernelse af et forvridende skattefrit frynsegode.

*Ulempe:* Kan stride mod tanken i fordringsfradraget (jf. fradrag for brotakster). Svækker Kbh. i tiltrækningen af arbejdspladser. Landsdækkende administrativ byrde og svær at kontrollere.

### **c) Betaling for vejareal**

*Fordel:* Bidrager til finansiering, og reducerer trængsel ved at fremskynde afslutningen af trafikforstyrrende arbejder.

*Ulempe:* Kræver ændring af vejloven.

**Bilagstabel 1. Befordringsfradrag i 2011 fordelt på kommuner**

Kommune	Personer med befordringsfradrag	Andel af erhvervsakti ve <sup>1)</sup>	Samlet befordringsfradr ag	Gns. befordringsfra drag
	(1.000)	Pct.	Mio. kr.	Kr.
Albertslund	4,0	33,2	34,5	8.730
Allerød	6,0	51,8	72,9	12.200
Assens	8,9	49,1	127,7	14.380
Ballerup	7,5	36,0	64,3	8.550
Billund	4,9	39,9	69,9	14.310
Bornholm	4,8	29,2	48,1	9.940
Brøndby	4,6	31,9	39,3	8.510
Brønderslev	7,7	49,1	124,5	16.210
Dragør	2,4	39,2	24,8	10.140
Egedal	11,5	56,4	131,7	11.440
Esbjerg	13,9	26,7	214,4	15.440
Fanø	0,2	14,1	3,5	18.100
Favrskov	11,2	50,5	146,8	13.060
Faxe	8,6	53,8	196,6	22.840
Fredensborg	9,2	51,1	136,3	14.780
Fredericia	6,5	29,5	110,5	17.020
Frederiksberg	8,6	17,8	103,1	11.970
Frederikshavn	8,8	33,6	162,4	18.370
Frederikssund	10,3	50,5	179,5	17.430
Furesø	8,1	46,9	72,0	8.850
Faaborg-Midtfyn	9,9	44,8	143,2	

**Bilagstabel 1. Befordringsfradrag i 2011 fordelt på kommuner**

Kommune	Personer med befordringsfradrag	Andel af erhvervsaktive <sup>1)</sup>	Samlet befordringsfradrag	Gns. befordringsfradrag
	(1.000)	Pct.	Mio. kr.	Kr.
				14.440
Gentofte	6,5	20,0	66,4	10.190
Gladsaxe	7,0	23,1	59,8	8.590
Glostrup	2,8	28,2	22,2	7.840
Greve	12,0	53,6	142,0	11.880
Gribskov	9,6	52,1	176,4	18.460
Guldborgsund	10,6	40,6	281,0	26.540
Haderslev	10,7	43,3	172,3	16.160
Halsnæs	6,8	50,2	129,6	19.180
Hedensted	9,2	42,1	122,8	13.360
Helsingør	11,5	42,4	217,3	18.960
Herlev	3,2	26,6	24,9	7.780
Herning	14,1	35,6	195,7	13.880
Hillerød	10,7	47,1	164,3	15.370
Hjørring	11,1	38,2	177,2	15.950
Holbæk	15,4	48,3	336,7	21.900
Holstebro	9,4	34,9	144,6	15.460
Horsens	13,8	36,5	239,5	17.400
Hvidovre	5,7	24,3	54,2	9.590
Høje-Taastrup	10,0	46,3	111,7	11.140
Hørsholm	5,2	49,5	62,6	12.030
Ikast-Brande	7,4	39,9	103,6	13.990


**Bilagstabel 1. Befordringsfradrag i 2011 fordelt på kommuner**

Kommune	Personer med befordringsfradrag	Andel af erhvervsaktive <sup>1)</sup>	Samlet befordringsfradrag	Gns. befordringsfradrag
	(1.000)	Pct.	Mio. kr.	Kr.
Ishøj	4,0	43,7	40,2	10.040
Jammerbugt	8,1	47,8	121,9	15.000
Kalundborg	8,3	39,8	167,5	20.060
Kerteminde	4,4	44,2	53,6	12.170
Kolding	14,4	34,7	234,1	16.230
København	51,1	18,9	621,6	12.170
Køge	13,4	51,5	270,3	20.120
Langeland	2,0	39,7	35,3	17.520
Lejre	7,4	58,7	140,9	18.970
Lemvig	3,6	36,8	50,0	13.910
Lolland	6,2	35,6	144,5	23.500
Lyngby-Taarbæk	8,3	34,7	64,9	7.770
Læsø	0,1	11,6	1,3	15.090
Mariagerfjord	7,6	40,0	129,0	16.860
Middelfart	7,0	41,7	117,1	16.690
Morsø	3,2	35,6	45,4	14.270
Norrdjurs	6,5	39,2	118,2	18.230
Nordfyns	6,2	48,2	82,3	13.190
Nyborg	5,4	40,6	98,6	18.360
Næstved	15,2	41,6	356,7	23.510
Odder	4,5	45,4	60,9	13.380
Odense	21,1	25,3	416,7	19.750
Odsherred	5,6	42,6	115,8	


**Bilagstabel 1. Befordringsfradrag i 2011 fordelt på kommuner**

Kommune	Personer med befordringsfradrag	Andel af erhvervsaktive <sup>1)</sup>	Samlet befordringsfradrag	Gns. befordringsfradrag
	(1.000)	Pct.	Mio. kr.	Kr.
				20.810
Randers	15,7	37,0	289,1	18.400
Rebild	7,2	53,0	104,2	14.480
Ringkøbing-Skjern	10,3	38,8	141,9	13.740
Ringsted	7,9	50,8	184,4	23.470
Roskilde	19,7	50,5	304,0	15.470
Rudersdal	10,7	45,1	101,4	9.510
Rødovre	3,1	18,7	31,0	9.960
Samsø	0,2	13,6	3,0	14.770
Silkeborg	16,1	39,0	265,1	16.510
Skanderborg	13,8	49,9	185,2	13.380
Skive	8,0	37,7	119,5	14.930
Slagelse	14,4	42,7	321,1	22.260
Solrød	5,7	56,5	89,3	15.610
Sorø	6,8	51,2	146,6	21.540
Stevns	5,1	52,0	110,0	21.370
Struer	3,7	38,3	53,1	14.230
Svendborg	7,7	30,9	148,7	19.210
Syddjurs	9,6	52,8	155,9	16.310
Sønderborg	11,1	34,9	130,6	11.730
Thisted	6,6	33,0	84,4	12.810
Tønder	7,1	41,2	113,5	15.990
Tårnby	4,1	21,5	49,5	12.050
Vallensbæk	2,8	40,6	23,7	8.330



### Bilagstabel 1. Befordringsfradrag i 2011 fordelt på kommuner

Kommune	Personer med befordringsfradrag	Andel af erhvervsaktive <sup>1)</sup>	Samlet befordringsfradrag	Gns. befordringsfradrag
	(1.000)	Pct.	Mio. kr.	Kr.
Varde	10,7	45,4	137,6	12.900
Vejen	8,8	45,6	145,0	16.460
Vejle	19,9	40,1	303,5	15.220
Vesthimmerlands	6,7	40,5	114,6	17.000
Viborg	17,4	39,7	266,1	15.340
Vordingborg	8,8	47,0	206,9	23.410
Ærø	0,5	18,3	5,4	11.720
Aabenraa	10,2	39,5	156,4	15.270
Aalborg	29,7	32,7	445,4	14.990
Århus	40,3	27,5	625,2	15.530
<b>I alt</b>	<b>914,5</b>	<b>37,5</b>	<b>14.259,2</b>	<b>15.590</b>

Kilde: Skatteministeriet på basis af SKATs registre.

1) Personer fra 16 til 64 år.

### Bilagstabel 2. Befordringsfradrag i 2011 fordelt på regioner

Region	Personer med befordringsfradrag	Andel af erhvervsaktive <sup>1)</sup>	Samlet befordringsfradrag	Gns. befordringsfradrag
	(1.000)	Pct.	Mio. kr.	Kr.
Hovedstaden	240,2	30,1	2.928	12.190
Sjælland	171,1	47,1	3.515	20.540
Syddanmark	191,6	36,1	3.020	15.760
Midtjylland	214,7	36,9	3.286	15.300
Nordjylland	96,9	37,6	1.510	15.580
<b>I alt</b>	<b>914,5</b>	<b>37,5</b>	<b>14.259</b>	<b>15.590</b>

Kilde: Skatteministeriet på basis af SKATs registre.

1) Personer fra 16 til 64 år.



**Bilagstabel 3. Personer med befordringsfradrag i udkantskommuner 2011**

Udkantskommune	Personer med befordringsfradrag	Heraf med forhøjet fradrag for lang befordring	Ekstra fradrag med høj sats <sup>1)</sup>	Skattebesparelse ved ekstrafradrag
			Kr.	Kr.
Bornholm	4.835	170 <sup>2)</sup>	11.845	3.990
Brønderslev	7.680	565	8.790	2.965
Frederikshavn	8.840	1.675	8.330	2.805
Faaborg-Midtfyn	9.915	845	13.075	4.405
Guldborgsund	10.590	2.895	18.560	6.255
Hjørring	11.115	1.845	7.305	2.460
Langeland	2.015	320	10.920	3.670
Lolland	6.150	1.320	17.965	6.055
Læsø	85	15	11.255	3.795
Morsø	3.180	290	11.505	3.875
Norrdjurs	6.485	1.255	7.375	2.485
Samsø	205	30	12.485	4.210
Svendborg	7.740	1.425	10.540	3.550
Tønder	7.100	945	8.545	2.880
Vesthimmerland	6.740	1.030	7.885	2.660
Ærø	460	45	9.945	3.350
<b>I alt</b>	<b>93.140</b>	<b>14.670</b>	<b>11.665</b>	<b>3.930</b>



---

Kilde: Skatteministeriet på basis af SKATs registre.

- 1) Opgjort som halvdelen af befordringsfradraget ud over 30.000 kr.
- 2) Skønnet for antallet af bornholmske pendlere med forhøjet befordringsfradrag er forbundet med ekstra stor usikkerhed, idet der i det selvangivne befordringsfradrag indgår faktiske udgifter til færge eller fly og endvidere ofte er tale om et lavere antal ugentlige befordringsdage end 5.