

NOTAT

DEPARTEMENTET

Dato 24. august 2011  
J. nr.

### **Vedr. S-SF's forslag om en betalingsring**

Transportministeren har anmodet om en vurdering af forudsætningerne i udspillet "S-SF: Betalingsring i hovedstaden – færre trafikøer og billigere billetpriser" af 19. august 2011.

I S-SF's udspil "Fair Løsning 2020" af 16. maj 2011 indgik et forslag om en betalingsring omkring København. Det fremgik af udspillet, at betalingsringen skal bidrage med 2 mia. kr. årligt. Forslaget er en videreførelse fra tidligere politiske udspil fra S og SF.

S-SF har konkretiseret forslaget om betalingsringen i udspillet "S-SF: Betalingsring i Hovedstaden – færre trafikøer og billigere billetpriser" af 19. august 2011.

S-SF's forslag tager udgangspunkt i et forslag fra Københavns Kommune og 15 omegnskommuner (kaldet "Kommuneforum"), som resulterede i rapporten "Trængselsafgifter i Hovedstadsområdet" fra juni 2008.

S-SF's forslag er næsten identisk med dette forslag fra 2008, hvad angår placeringen af ringen og takster. Der er dog mindre forskelle bl.a. i myldretidens afgrænsning og taksten uden for myldretiden. Betalingsringen foreslås placeret inden for Ring 2, overvejende langs Ringbanen, og på Amager-siden ved Øresundsvej.

Der er derfor til brug for vurderingen taget udgangspunkt i følgende materiale fra Kommuneforum, der vedlægges som bilag:

- Bilag 1: TetraPlan: "Trængselsafgifter – Analyser frem mod et beslutningsgrundlag. Trafikmodelberegninger. April 2008."
- Bilag 2: Arbejdsgruppen vedr. organisation og finansiering i Kommuneforum og trængselsafgifter. Oplæg til møde 15. april 2008.

S og SF har i udspillet anført, at de i forbindelse med etableringen af en betalingsring vil anvende 1 mia. kr. til at nedsætte taksterne i den kollektive trafik samt 1 mia.kr. til investeringer i "grøn trafik". Det fremgår endvidere af udspil-



let, at indtægterne fra en betalingsring skal finansiere disse tiltag over tid, således at der i 2020 forventes at være balance i økonomien.<sup>1</sup>

Betalingsringen forudsættes sat i funktion i 2014, men der vil ifølge oplægget være en introperiode på 2 år, hvor taksterne for at krydse ringen vil være lave. Betalingsringen vil således først være fuldt indfaset fra 2016.

Det er ikke i udspillet fra S-SF præciseret, hvornår investeringerne på 1 mia. kr. årligt i "grøn trafik" påbegyndes, mens det fra S og SF på samråd i Folketingets trafikudvalg om sagen tirsdag d. 23. august 2011 blev præciseret, at takstnedsættelserne for den kollektive trafik allerede implementeres fra starten af 2012.

### **Trafikale forudsætninger**

Det fremgår af S-SF's udspil, at der i beregningerne forudsættes en underliggende vækst i biltrafikken frem mod 2020 på ca. 10 pct. i København. Dette antages på baggrund af, at trafikken i perioden 1990-2008 er steget med ca. 20 pct.<sup>2</sup> Forudsætningen om stigende trafik hen over perioden må antages at spille en rolle for provenuforventningen.

Bruttoprovenuet i Kommuneforums rapport, som S-SF's forslag er baseret på, udgør 1,9 mia. kr. om året. Dette er beregnet på baggrund af en trafikfremskrivning med OTM-modellen til året 2015. Der ligger således allerede en fremskrivning til grund for Kommuneforums beregninger.<sup>3</sup>

Trafikudviklingen i hovedstadsområdet er som i Danmark som helhed præget af, at trafikvæksten primært finder sted på de overordnede veje, herunder motorvejsnettet. I perioden fra 2000 til 2010 steg trafikken således på motorvejene med knap 40 pct., mens stigningen på det samlede vejnet var ca. 9 pct.

Endvidere er det kendetegnende, at trafikken på det samlede vejnet siden 2008 som følge af finanskrisen har været faldende med ca. 1 pct. om året.

For København gælder, at trafikken over kommunegrænsen er faldet siden 2006, mens trafikken i de indre bydele over "Søsnittet" har været faldende siden 2003.<sup>4</sup> Betalingsringen er forudsat placeret mellem kommunegrænsen og "Søsnittet".

Faldet i trafikken siden 2006 over kommunegrænsen udgør godt 2 pct., og trafikken lå i 2010 på niveau med 2004/2005. Trafikken har således været faldende over kommunegrænsen allerede inden finanskrisen indtraf i 2008. Dette

---

<sup>1</sup> S-SF: Betalingsring i Hovedstaden – færre trafikkører og billigere billetpriser. 19. august 2011, s. 1.

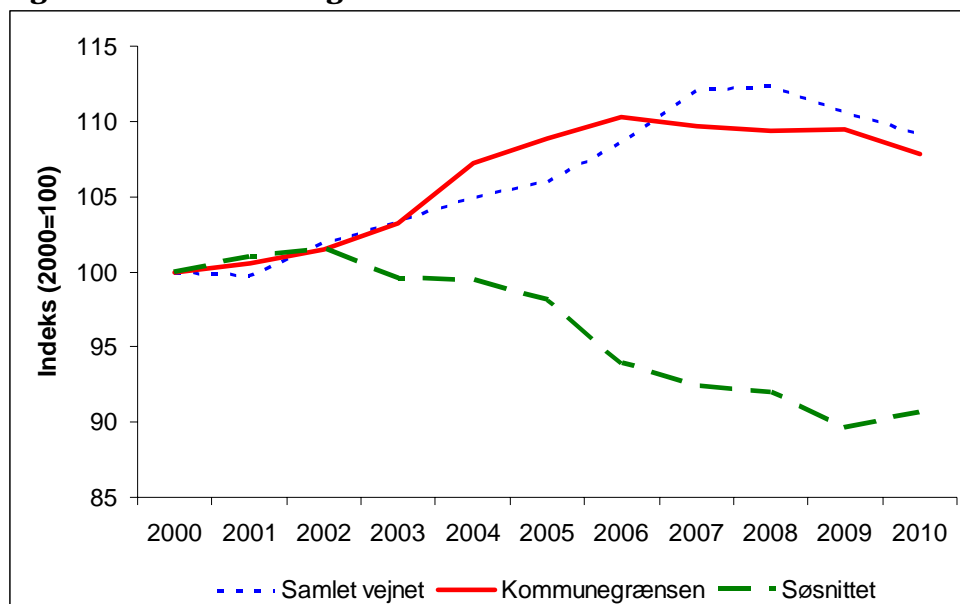
<sup>2</sup> S-SF: Betalingsring i Hovedstaden – færre trafikkører og billigere billetpriser. 19. august 2011, s. 2.

<sup>3</sup> TetraPlan: "Trængselsafgifter – Analyser frem mod et beslutningsgrundlag. Trafikmodelberegninger. April 2008.

<sup>4</sup> Københavns Kommune "Trafikken i København 2006-2010".

kunne tyde på et mere strukturelt skift i trafikmønsteret, hvor færre biler krydser kommunegrænsen, jf. nedenstående figur.

**Figur 1. Trafikudvikling 2000-2010**



Der er således ikke i de senere års trafikudvikling belæg for at antage en underliggende stigning i trafikken over betalingsringen på de anførte 10 pct. frem til 2020.

### **Antagelser om provenu fra en betalingsring**

S-SF's forslag tager som nævnt udgangspunkt i et forslag fra Københavns Kommune og 15 omegnskommuner (kaldet "Kommuneforum"), som resulterede i rapporten "Trængselsafgifter i Hovedstadsområdet" fra juni 2008.

Der er dog mindre forskelle, bl.a. i forhold til i myldretidens afgrænsning og taksten uden for myldretiden.

Som det fremgår af nedenstående tabel, vil såvel Kommuneforums som S-SF's model antageligt indbringe i størrelsesordenen 2 mia. kr. årligt i bruttoprovenu. Provenuet fra S-SF's model ligger dog ca. 0,2 mia.kr. højere end Kommuneforums især som følge af en ekstraafgift på lastbiler i myldretiden.


**Tabel 1. Takster og bruttoprovenu**

Kommuneforum <sup>5</sup>			S og SFs udspil af 19. august 2011 <sup>6</sup>		
Tidsrum	Takster, kr.	Årlige indtægter, t. kr.	Tidsrum	Takster, kr.	Årlige indtægter, t. kr.
Morgen (kl. 5-6)	10	8.325	Morgen (kl. 5-9)	25	442.625
Morgenmyldretid (kl. 6-10)	25	570.854	Dag (kl. 9-15) <sup>7</sup>	15	536.550
Middag (kl. 10-14)	10	238.467	Eftermiddag (kl. 15-18)	25	544.313
Eftermiddagsmyldretid (kl. 14-18)	25	693.354	Aften (kl. 18-21)	10	134.250
Aften (kl. 18-23)	10	199.200	Nat (21-05)	0	0
Nat (kl. 23-05)		0	Weekendhelligdage (kl. 10-17) <sup>8</sup>	10	219.591
Weekendhelligdage (kl. 10-17)	10	219.591	Weekendhelligdage (kl. 17-10)	0	0
Weekendhelligdage (kl. 17-10)	0	0	Ekstraafgift for lastbiler i myldretiden	25	270.313
<b>I alt</b>		<b>1.929.791</b>			<b>2.147.642</b>

<sup>5</sup>Arbejdsgruppen vedr. organisation og finansiering i Kommuneforum og trængselsafgifter. Oplæg til møde 15. april 2008. Der er i beregningerne taget udgangspunkt i de trafiktal og takster, som fremgår af dette oplæg under punktet "Antal passeringer og opgørelse af indtægter".

<sup>6</sup>Der er ved beregningen af indtægterne fra S-SF's model forudsat trafikmængder som beregnet af TetraPlan: "Trængselsafgifter – Analyser frem mod et beslutningsgrundlag. Trafikmodelberegninger. April 2008. Disse trafikmængder er ganget med de takster i forskellige tidsrum, som fremgår af S- SF's udspil.

<sup>7</sup>I TetraPlans beregninger fra 2008 er taksten i tidsrummet 9-15 sat til 10 kr. I udspillet fra S og SF er taksten sat til 15 kr. Trafikmængderne, som er forudsat i ovenstående beregninger, er dermed sandsynligvis en smule overvurderede.

<sup>8</sup> For weekender er anvendt opgørelsen fra oplægget arbejdsgruppen vedr. organisation og finansiering i Kommuneforum og trængselsafgifter. Oplæg til møde 15. april 2008 under punktet "Antal passeringer og opgørelse af indtægter".



I S og SFs udspil er det anført, at de angivne takster er i 2014-priser, mens der i de beregninger, som TetraPlan har gennemført for Kommuneforum, er lagt 2008-priser til grund. I 2014-priser vil taksterne i reale priser være lavere, og trafikfaldet vil derfor alt andet lige være mindre. Dette stemmer i øvrigt overens med, at TetraPlan har beregnet et trafikfald på ca. 40 pct. i antallet af passerende biler med en betalingsring<sup>9</sup>, mens der i S og SFs udspil forudsættes et lidt mindre trafikfald på 35 pct. For at tage højde for, at der i S-SF's udspil er forudsat et mindre fald i trafikken end i TetraPlans beregninger, bør der således lægges knap 9 pct. til det provenu, der i tabellen ovenfor er beregnet ud fra TetraPlans trafiktal.<sup>10</sup> Dette svarer til et årligt merprovenu på 191 mio. kr., og det samlede provenu i S-SF's udspil kan derfor, når disse forudsætninger lægges til grund, estimeres til 2.339 mio. kr.

Der er i det ovenfor beregnede provenu fra S-SF's udspil ikke taget højde for, at der foreslås en særordning for Amager, således at der ikke betales, hvis ringen passeres to gange i løbet af en halv time på vej til eller fra Nordsjælland. Det vil naturligvis medføre et lavere provenu end anført ovenfor.

Der er i beregningen af provenuet fra ekstraafgiften på lastbiler i myldretiden ikke taget højde for, at antallet af lastbiler, der krydser betalingsringen, vil være lavere med en ekstraafgift på 25 kr. i myldretiden. En andel af lastbilerne må formodes at vælge enten helt at undlade at krydse betalingsringen eller vælge at krydse betalingsringen uden for myldretiden for at undgå ekstraafgiften. Derfor vil den faktiske indtægt fra ekstraafgiften på lastbiler være lavere end anført i tabellen.

Derudover, er der i ovenstående beregninger antaget 250 hverdagsdøgn om året, som det er tilfældet i Kommuneforums beregninger.<sup>11</sup> Tallene tager således ikke højde for sommerperioden, hvor der typisk i juli måned er væsentligt færre biler der pendler ind og ud af København.

I udspillet fra S og SF regnes der med 222 hverdage, når den årlige udgift ved betalingsringen for den enkelte pendler opgøres.<sup>12</sup> Person- og familieeksempler bør i sagens natur beregnes på det samme grundlag som provenuet.

Antages i provenuberegningen i stedet 222 hverdage, vil det reducere ovenstående indtægter med i størrelsesordenen 150 mio. kr.

---

<sup>9</sup> TetraPlan: "Trængselsafgifter – Analyser frem mod et beslutningsgrundlag. Trafikmodelberegninger. April 2008, s. 8.

<sup>10</sup> Der er i denne beregning antaget en ligelig fordeling af det lavere trafikfald i forhold til de forskellige tidsrum og takster.

<sup>11</sup> Arbejdsgruppen vedr. organisation og finansiering i Kommuneforum og trængselsafgifter. Oplæg til møde 15. april 2008, jf. punktet "Antal passeringer og opgørelse af indtægter".

<sup>12</sup> S-SF: Betalingsring i Hovedstaden – færre trafikører og billigere billetpriser. 19. august 2011, s. 4.



### Takstnedsættelser i den kollektive trafik

S-SF foreslår gennemført en reduktion af taksterne i hovedstadsområdet med 40 pct. på periodekort og 25 pct. på klippekort.

De økonomiske effekter heraf vil bestå af tre elementer:

- Indtægtstab som følge af de lavere priser på periodekort
- Indtægtstab som følge af lavere priser på klippekort
- Substitutionseffekt som følge af at kunder vil skifte kontantbilletter ud med de billigere alternativer i form af periode- og klippekort

Indtægtstab på periode- og klippekort beregnes med udgangspunkt i de realiserede indtægter for disse billettyper i hovedstadsområdet i 2010<sup>13</sup>. Disse indtægter reduceres med den foreslåede takstreduktion på 40 hhv. 25 pct.

Vurderingen af substitutionseffekten baseres på, at klippekortene efter en 25 pct. takstnedsættelse vil være ca. 65 - 70 pct. billigere end kontantbilletterne. Dette antages at føre til at 75 pct. af de nuværende kontantbillet-kunder vælger at benytte klippekortet.

Det antages således samtidig, at der fortsat vil være 25 pct. af de nuværende kontantbilletkunder, som fortsat vil bruge denne billettype, uanset at der findes markant billigere alternativer. Dette kan f.eks. være turister, som fortsat køber kontantbilletter. Endvidere antages det – lidt konservativt - at prisreduktionen ikke vil få kunder til at skifte fra kontantbilletter til periodekort, som ofte anvendes til pendling. I det omfang der sker en substitution fra klippekort til periodekort, vil det medføre en større udgift end beregnet.

På den baggrund kan følgende indtægtstab som følge af takstnedsættelsen opgøres (mio. kr. årligt):

**Tabel 2. Udgifter til takstnedsættelser i den kollektive trafik**

Tab på periodekort	570
Tab på klippekort	380
Tab som følge af substitution fra kontantbilletter til klippekort	290
Total	1.240

<sup>13</sup> Kilde: Trafikstyrelsen, Trafiksamarbejdet i hovedstadsområdet 2010: Totalindtægter for 2010 ekstrapoleret til 2012 -niveau (ca. 3,5 mia. kr.). Fordelingen af indtægter mellem billettyper baseres på Trafikstyrelsens opgørelser over fordelingen.



I beregningen af det samlede tab som følge af takstnedsættelsen forudsættes, at øgede billetindtægter som følge af flere passagerer (som følge af takstnedsættelsen) opvejes af højere driftsomkostninger (flere bustimer og togafgange). Den kollektive trafik er grundlæggende kendetegnet ved, at billetindtægterne som helhed er lavere end omkostningerne. Om dette også er tilfældet for en efterspørgsels- og produktionsforøgelse af mere marginal karakter, som må antages at følge af en takstnedsættelse, er imidlertid uklart.

### Økonomiske konsekvenser frem til 2020

I nedenstående oversigtstabel er anført de samlede indtægter og udgifter i perioden 2012-2020.

Det skal bemærkes, at det af S-SF's udspil fremgår, at de anførte takster på 25 kr. i myldretiden mv. er i 2014-kr, dvs. at det er de faktiske priser ved betalingsringens åbning.<sup>14</sup> Da de økonomiske konsekvenser i tabellen i øvrigt er opgjort i 2012-prisniveau, er provenuet omregnet til 2012-niveau ud fra en forudsætning om en stigning på 2 pct. om året. Det er forudsat, at taksterne efter 2014 løbende forhøjes i takt med pris- og lønudviklingen.

**Table 3. Økonomiske konsekvenser af betalingsring**

Faste 2012-priser	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Sum
Bruttoprovenu <sup>15</sup>	0	0	1.347	1.347	2.245	2.245	2.245	2.245	2.245	13.921
Anlægsudgifter <sup>16</sup>	0	-340	-44	-44	-44	-44	-44	-44	-44	-648
Driftsudgifter <sup>17</sup>	0	-247	-396	-297	-297	-297	-297	-297	-297	-2.425
<i>Nettoprovenu</i>	<i>0</i>	<i>-587</i>	<i>907</i>	<i>1.006</i>	<i>1.904</i>	<i>1.904</i>	<i>1.904</i>	<i>1.904</i>	<i>1.904</i>	<i>10.848</i>
Takstnedsættelser	-1.240	-1.240	-1.240	-1.240	-1.240	-1.240	-1.240	-1.240	-1.240	-11.160
<i>Rest efter takstnedsættelser</i>	<i>-1.240</i>	<i>-1.827</i>	<i>-333</i>	<i>-234</i>	<i>664</i>	<i>664</i>	<i>664</i>	<i>664</i>	<i>664</i>	<i>-312</i>

Indførelsen af betalingsringen kombineret med takstnedsættelserne vil på de ovenstående forudsætninger give et samlet underskud over perioden 2012-2020 på 312 mio. kr. Der vil således efter finansiering af takstnedsættelserne

<sup>14</sup> S-SF: Betalingsring i Hovedstaden – færre trafikører og billigere billetpriser. 19. august 2011, s. 5.

<sup>15</sup> For "introperioden" 2014 og 2015, hvor taksten i myldretiden er 15 kr., er anvendt 15/25 af provenuet ved den permanente ordning.

<sup>16</sup> Tallene er baseret tal fra arbejdsgruppen vedr. organisation og finansiering i Kommuneforum og trængselsafgifter. Oplæg til møde 15. april 2008 og opregnet fra 2008- til 2012-priser. Der er anvendt tal fra punktet "Investeringer".

<sup>17</sup> Tallene er baseret tal fra arbejdsgruppen vedr. organisation og finansiering i Kommuneforum og trængselsafgifter. Oplæg til møde 15. april 2008 og opregnet fra 2008- til 2012-priser. Der er anvendt tal fra punktet "Resultat prognose". Udgifterne til henholdsvis "afskrivninger" og "ekstra busdrift" er ikke medtaget i ovenstående opgørelse.



ikke være noget restprovenu til finansiering af de ønskede investeringer i "grøn trafik" på 1 mia.kr. årligt. Først fra og med 2021 vil der være et årligt restprovenu til at investere i "grøn trafik". Det første år med 352 mio. kr. og de efterfølgende år med 664 mio. kr.

Hvis man foretager en følsomhedsberegning og antager en underliggende vækst i biltrafikken på 1 pct. årligt frem til 2020 svarende til antagelsen i S-SF's udspil, vil det samlede resultat for perioden 2012-2020 blive vendt fra det i ovenstående tabel anførte underskud på 312 mio. kr. til et overskud på 568 mio. kr. I så fald vil der fra 2020 være et restprovenu til investeringer i "grøn trafik".

Hvis udgiften til takstnedsættelser reduceres til 1 mia.kr. om året, vil der samlet over hele perioden 2012-2020 være et restprovenu på 1.848 mio.kr. til investeringer i "grøn trafik" svarende til 205 mio. kr. om året. Dette kan for eksempel opnås, ved at reducere takstnedsættelsen på klippekort til 20 pct. og på pendlerkort til 35 pct.

Det bemærkes, at der ikke er medregnet renteudgifter i ovenstående beregninger. Der må formodes at være væsentlige renteudgifter forbundet med ordningen, idet en række udgifter falder med det samme, mens indtægterne først vil være fuldt indfaset ved udgangen af 2016. Der opbygges således en gæld i ordningen, der topper i 2015 med 3.634 mio.kr.

Derudover fremgår det ikke af hverken Kommuneforums materiale eller S-SF's udspil, at der er taget højde for det tabte provenu fra benzin- og dieselafgifterne, som vil være en følge af etableringen af en betalingsring. Dette vil være et tab for statskassen, der også skal finansieres af provenuet.