

Notat Tilstedeværelsesafgift som alternativ til betalingsring

Den 9. januar 2012

Af Lektor Harry Lahrmann (lahrmann@plan.aau.dk) og
Projektchef Svend Tøfting (svto@rn.dk), Aalborg Universitet

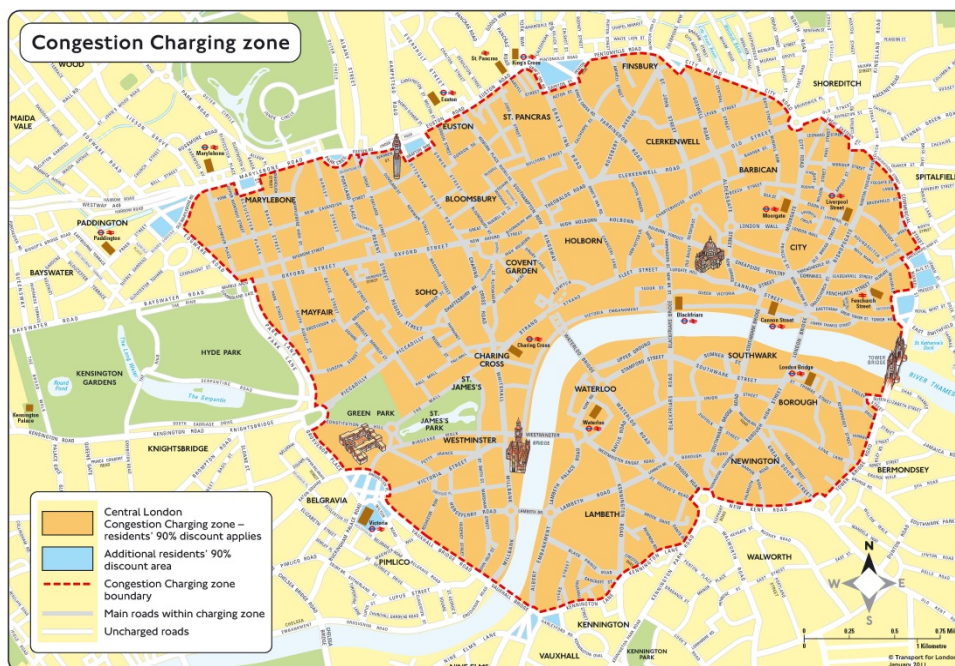
Transportudvalget har været på rundtur til Oslo, Stockholm og London for at se på trængselsafgifter i forbindelse med diskussionen om en betalingsring i København. Diskussionen har hidtil gået på placeringen af betalingsringen - skal den ligge i ring 2, i kommunegrænsen eller måske helt ude ved Motorring 3? Både Statsministeren og Transportministeren opfordrer til, at alle melder sig med indlæg i debatten. Den opfordring vil vi gerne efterkomme med dette notat. Spørgsmålet er efter vores mening nemlig snarere, om der overhovedet skal være en betalingsring, eller i stedet, som i London, en tilstedeværelsesafgift?

En betalingsring er den mest primitive form for trængselsafgift. Den har en række indbyggede u hensigtsmæssigheder, som altid vil være der, uanset hvor den placeres:

1. Omkring ringen vil der være byområder, der oplever at blive afskåret fra deres naturlige opland.
2. Trafikanter, der flere gange om dagen har ture, der netop passerer ringen, vil opleve det uretfærdigt, at netop deres ture skal belastes af en afgift, medes andre ture, der forløber i samme område, men netop ikke passerer ringen, undgår at betale.
3. Det vil opleves som uretfærdigt, at ture, der alene forløber indenfor ringen, og dermed netop bidrager til den trængsel, som ringen skal bekæmpe, ikke skal betale.
4. En betalingsring kræver store og kostbare galgeanlæg på alle veje, der skærer ringen, og dermed er det svært at flytte ringens placering, hvis den første placering i praksis viser sig uhensigtsmæssig.



Figur 1 Betalingsstation i Stockholm - et markant indgreb i bymiljøet



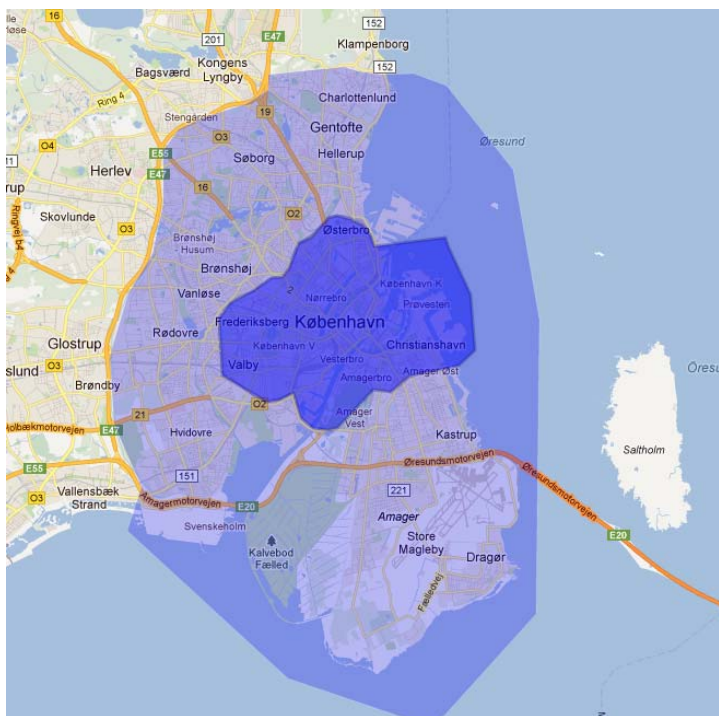
Figur 2 Zonen hvor der skal betales tilstedeværelsesafgift i London

Tilstedeværelsesafgiften i London er til gengæld helt simpel. Har en bil mellem kl. 7 og kl. 18 kørt indenfor trængselszonen i det centrale London på en hverdag, skal bilisten betale 10 £. Men bilisten skal ikke betale flere gange, selv om der køres ind og ud af zonen flere gange i løbet af en dag. Bilisten har selv ansvaret for at betale afgiften, og for at sikre mod snyd findes der centrale steder i zonen videokameraer, der aflæser og automatisk genkender passerende bilers nummerplader. Registreringerne sammenlignes efterfølgende elektronisk med en liste over de biler, der har betalt, og bilister, der fanges i snyd, skal betale en bøde på 120 £.

Grundlæggende fungerer trængselsafgiften i London dermed som billetterne i S-togene, Metroen og parkeringsbetaling: Den rejsende har selv ansvaret for at købe den rette billet, og engang imellem er der kontrol. En anden sammenligning er selvangivelsen i det almindelige skattesystem. Her indsendes en selvangivelse, og nogle gange bliver der kaldt til torskellige. Så gælder det om at have dokumentationen for indtægter og fradrag i orden.

Forslag til tilstedeværelsesafgift i København

Hvorfor ikke vælge et sådant princip i København i stedet for en betalingsring? Så vil også intern trafik indenfor ringen komme til at betale, og trafikanter, der passerer flere gange, vil kun skulle betale én gang. Påvirkningen af bolig-arbejdstrafikken vil være lige så stor som ved betalingsringen, men ulempen for den trafik, hvis rute hyppigt netop passerer grænsen, vil blive mindre. Samtidig vil der uden store omkostninger kunne ændres på betalingszonens udstrækning. Endvidere kan taksterne være væsentligt lavere og stadig opnå den ønskede effekt, da afgiftssystemet omfatter alle ture i betalingszonen.



Figur 3 To tilstedeværelseszoner afgrænset af Ring 2 og M3

Takstprincipper

Med en tilstedeværelsesafgift vil det være muligt at have flere zoner med forskellig takst. Vi foreslår to zoner: én, der dækker området indenfor ring 2, og en anden, der dækker området mellem ring 2 / godsbanelinien og Motorring 3. Takstprincippet foreslås således, at der kun betales, første gang bilen er i zonen i løbet af et døgn og kun mellem 06 og 18.00, og kun på hverdage. Hvis bilen udelukkende kører i den ydre zone, betaler bilisten kun halv takst, men kører man i den indre ring, betales fuld takst. I London får beboerne i zonen 90 % rabat på taksterne. Vi ser ikke nogen objektiv begrundelse, for at beboerne i zonen skal have rabat, og vi foreslår ens afgifter for alle. Afgiften bør også afhænge af bilens miljøpåvirkning – både hvor meget den fylder og hvor stor luftforureningen er.

Vi har ikke haft mulighed for, indenfor rammerne af dette notat, at regne på trafikale konsekvenser eller provenu for forskellige takstscenarier, men med de trafikmodeller for København, der er til rådighed, kan sådanne beregninger gennemføres relativt hurtigt. Og der kunne tages udgangspunkt i en grundtakst på 50 kr./døgn.

Zonemarkering

Zonegrænserne markeres i gadebilledet med et skilt som det eksisterende miljøzonestilt og en særlig "rød belægning" med et indlagt symbol, der markerer zonegrænsen

Betalingsprincipper

Bilisterne får pligt til selv at sørge for at betale afgiften med en frist på fx løbende måned plus 15 dage. Man kunne hævde, at det kan kræve et større bogholderi for bilisten at holde styr på, hvor mange gange, vedkommende har været i de to zoner i løbet af en måned. Men vedtages en tilstedeværelsesafgift som beskrevet her, vil der ikke gå mange måneder, før der er udviklet en GPS-baseret boks eller måske blot en APP til smartphonen eller til navigationsanlægget. Boksen eller APP'en vil kunne føre "bogholderiet", og ved månedens slutning levere en komplet liste over, hvad der skal betales. Det grundlæggende princip i denne løsning er, at det ikke som i Stockholm er statens ansvar at registrere og taksere korrekt (gennem fx opsætning af store galgeanlæg). Det er bilisten, der selv har ansvaret, og dermed bliver bilisten interesseret i, at teknologien, der kan hjælpe med at beregne den rette pris, virker – og det kunne fx være en GPS-baseret boks. Afgiften betales som andre skatter ind på SKATs kontonummer, men derudover foreslås at der gives mulighed for at standere til betaling af parkeringsafgifter ombygges, så de også kan bruges til betaling af tilstedeværelsesafgift af bilister der kun lejlighedsvis besøger København.



Figur 4 Zonemarkering

Betalingskontrol



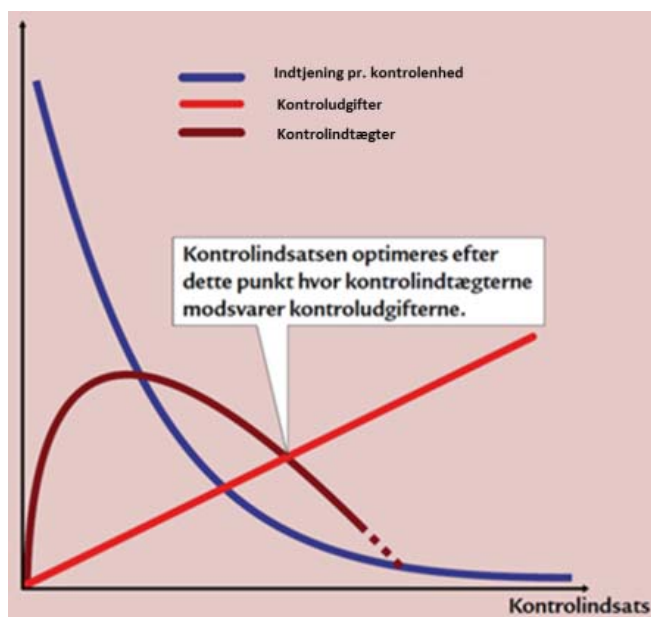
Figur 5 Videokamera til automatisk nummerpladegenkendelse i Aalborg. Her brugt til at måle rejsetider

Betalingskontrollen gennemføres ved at en række videokameraer til automatisk nummerpladegenkendelse placeres på centrale steder i zonen.

Da kameraerne alene skal anvendes til stikprøvekontrol, er store galger som i Stockholm ikke nødvendige. Figur 5 viser videokameraer fra et nyt system til beregning af rejsetider på vejnettet i Aalborg. Disse kameraer er i stand til at genkende over 90 % af de passerende bilers nummerplade, og det er helt tilstrækkelig til kontrolformål,

De stationære kameraer suppleres med mobile kameraer, som sikrer, at også den bevidste snyder har en sandsynlighed for at blive kontrolleret. Kontrollen bør, som i skattevæsenet og i S-togene, være en stikprøvekontrol, og kontrolniveauet bør fastlægges, så kontroludgifter og kontrolindtægter balancerer. Der startes med et beskedent kontrolniveau, og det øges herefter, indtil balancen opnås. Bødens størrelse skal afspejle opdagelsesrisikoen i forhold til afgiftens størrelse. Der vælges f.eks. en bødestørrelse på 20 x afgiften = 1000 kr.

Denne kontroltilgang er helt forskellig fra den måde, kontrollen i London er tilrettelagt på. Her foretages en massiv kontrol med ikke mindre end 800 videokameraer inden for et areal på 5 x 6 km. I gennemsnit registreres hver nummerplade dog også 3,5 gange om dagen. Hvorfor London har valgt dette kontrolniveau vides ikke, men den marginale kontroludgift ved dette kontrolniveau vil være mange gange den marginale kontrolindtægt. Niveauet er i øvrigt sammen med en lang række administrationsmæssigt dyre betalingskanaler en væsentlig del af forklaringen på, at administrationsudgifterne i London er meget høje. Der blev således i 2007/08 anvendt 49 % på kontrol (131 mio. £ ud af 268 mio. £).



Landsdækkende kørselsafgiftssystem

Et landsdækkende kørselsafgiftssystem vil i øvrigt med fordel kunne gennemføres efter samme selvangivelsesprincip: De offentlige myndigheder fastlægger blot et takstkort, som bilister skal betale efter, og myndighederne gennemfører herefter kontrol af, om der betales. Men det overlades til den enkelte bilist selv at beregne og betale i henhold til takstkortet. Det private marked vil i en sådan situation, på samme måde som ved en zonebaseret trængselsafgift i København, hurtigt udvikle GPS-baserede bokse, der kan hjælpe bilisterne med at beregne den rigtige pris. Fordelen ved selvangivelsesprincippet er altså, som tidligere nævnt, at bilisten er interesseret i, at boksen virker, hvor tilgangen oftest vil være den modsatte, hvis det er en offentlig boks, der registrerer og danner grundlag for betaling.

Afslutningsvis er det måske værd at erindre om, at en trængselsafgift i København primært vil bidrage til mindre trængsel indenfor ringen. Der vil stadig være kø på Køgebugt motorvejen. Og samtidig er påvirkningen af transportens største miljøudfordring - CO2-udslippet - fuldstændig marginalt. Skal der for alvor gøres noget ved transportens samlede miljøudfordringer, ser vi ingen vej udenom landsdækkende kørselsafgifter og teknologien er klar, men hvis politikerne ønsker trængselsafgifter her og nu i Københavnsområdet kan en tilstedeværelsesafgift, som her skitseret, være en brugbar overgangsløsning.