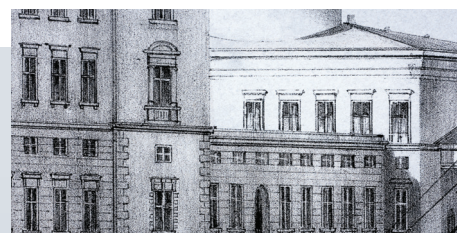


19/2014

STATSREVISORERNE



Beretning om harmonisering af taksterne i den kollektive trafik



19/2014

Beretning om harmonisering af taksterne i den kollektive trafik

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2015

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Transport- og bygningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2016.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i februar 2016.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-469-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM HARMONISERING AF TAKSTERNE I DEN KOLLEKTIVE TRAFIK

Det er hensigten i lovgivningen, at en rejse med kollektiv trafik skal kunne foregå på én billet, uanset om rejsen foretages med bus, metro eller tog, og at taksterne er ensartede og overskuelige for passagererne. Danmarks 6 regionale trafikskaber, togoperatører og Metroselskabet har siden 2009 forsøgt at harmonisere taksterne i den kollektive trafik, bl.a. med introduktionen af rejsekortet i 2011, der kun medførte en delvis harmonisering.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at taksterne i den kollektive trafik ikke er blevet harmoniseret på landsplan, sådan som Folketinget har forudsat det i lovgivningen.

Trafikskaberne har således hverken kunnet blive enige om at skabe en landsdækkende enkeltbillet, at harmonisere taksterne regionalt eller at harmonisere trafikskabernes takster med togoperatørernes. Det har givet utilfredse kunder, der oplever, at priser, billetprodukter og rabatordninger er forskellige og uoverskuelige.

Statsrevisorerne finder det problematisk:

- at kompetencen til at fastsætte takster er fastsat på en måde, der giver trafikskaberne ringe incitament til at blive enige om fælles, landsdækkende takster
- at transportministeren vanskeligt kan understøtte trafikskabernes arbejde med at harmonisere taksterne, fordi ministerens kompetence til at gribe ind i tilfælde af uenighed er begrænset.

Statsrevisorerne konstaterer, at en landsdækkende harmonisering af taksterne i den kollektive trafik reelt ikke er mulig, medmindre takstkompetencen ændres, så kommuner, regioner og togoperatører fratages det endelige ansvar for at fastsætte takster, eller at trafikskaberne seriøst bestræber sig på at blive enige.

Statsrevisorerne,
den 19. august 2015

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade*



Beretning til Statsrevisorerne om harmonisering af taksterne i den kollektive trafik

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet (nu Transport- og Bygningsministeriet).

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion.....	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
2.	Arbejdet med takstharmonisering	8
2.1.	Trafikselskabernes arbejde med landsdækkende takstharmonisering	8
2.2.	Trafikselskabernes arbejde med regional takstharmonisering.....	16
2.3.	Transportministeriets understøttelse af harmoniseringen af takster	22
	Bilag 1. Ordliste.....	26

Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet (nu Transport- og Bygningsministeriet).

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Hans Christian Schmidt: februar 2010 - oktober 2011

Henrik Dam Kristensen: oktober 2011 - august 2013

Pia Olsen Dyhr: august 2013 - januar 2014

Magnus Johannes Heunicke: januar 2014 - juni 2015

Hans Christian Schmidt: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Transportministeriet og trafikskaberne, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om trafikskabernes arbejde med at harmonisere priserne for billetter til den kollektive trafik (taksterne) og om, hvordan Transportministeriet (nu Transport- og Bygningsministeriet) har understøttet dette arbejde. Undersøgelsen er en udløber af vores beretning om driften af rejsekortet fra april 2015, som vi selv har taget initiativ til i marts 2014.

2. Takstsystemet er komplekst, da det består af 18 takstsystemer, som er meget forskellige i forhold til priser, billetprodukter og rabatordninger. Priser på rejser er derfor ikke altid enkle og overskuelige for kunderne. Det betyder, at det kan være svært for kunderne at få overblik over, hvilke billetprodukter der er billigst. Et mere gennemsigtigt takstsystem vil ifølge Transportministeriet kunne føre til større tilfredshed med den kollektive trafik og til, at flere vil vælge at bruge kollektiv transport.

3. Harmonisering af takster skal gennemføres af trafikskaberne, som på den ene side har retten til at bestemme, hvilke billetter der skal udbydes, og hvad de skal koste inden for hvert sit takstområde (takstkompetence), og på den anden side skal samarbejde om det, så billetpriserne er enkle og overskuelige for kunderne. Transportministeriet har ansvaret for, at lovgivningen virker efter hensigten, og et overordnet ansvar for, at transportsektoren fungerer. Formålet med undersøgelsen er derfor at vurdere trafikskabernes og Transportministeriets arbejde med at harmonisere taksterne.

Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har trafikskaberne arbejdet aktivt med at harmonisere taksterne i hele landet?
- Har trafikskaberne arbejdet aktivt med at harmonisere taksterne regionalt?
- Har Transportministeriet som sektoransvarlig understøttet trafikskabernes arbejde med at harmonisere taksterne?

Trafikskaberne består af:

- **Regionale trafikskaber:** Movia, Midttrafik, Nordjyllands Trafikskab (NT), Sydtrafik, FynBus og Bornholms Amts Trafikskab (BAT).
- **Togoperatører:** DSB og Arriva (Arriva kun i Midt- og Vestjylland).
- **Øvrige:** Metroselskabet.

Et takstsystem er et sammenhængende system af billetprodukter med tilhørende priser, rabatter og rejseregler.

Et takstområde er et geografisk område, som har samme takstsystem. Der er 15 takstområder (ofte svarende til et af de tidligere amter) med hvert sit takstsystem:

- 1 i Nordjylland
- 1 på Bornholm
- 3 på Fyn
- 3 i Syd- og Sønderjylland
- 4 i Midtjylland
- 3 på Sjælland.

Derudover har togoperatørerne 3 tværgående takstsystemer, som dækker rejser på tværs af takstområderne.

KONKLUSION

Siden 2007 har takstharmonisering været en klar intention i lovgivningen. Men selv om trafiksselskaberne igennem en årrække har forsøgt at harmonisere taksterne, er dette ikke lykkedes. Det skyldes, at trafiksselskaberne ikke kan blive enige, da harmonisering enten medfører prisstigninger for kunderne eller provenutab og afgivelse af takstkompetence for selskaberne. Konsekvensen er, at der stadig i dag er en kompliceret rabatstruktur, ulogiske priser med pludselige prishop og uens priser for sammenlignelige rejser med kollektiv trafik.

Trafiksselskaberne har siden 2009 arbejdet på at skabe en landsdækkende enkeltbillet, som skulle harmonisere kontantbilletsprisen i hele landet. Men selskaberne afsluttede projektet i juni 2014 uden at blive enige om en model. Heller ikke for rejsekortrejser er harmonisering lykkedes, og derfor er der også her ulogiske prisforhold og forskellig prissætning i forskellige dele af landet.

Det er heller ikke lykkedes for trafiksselskaberne at harmonisere taksterne regionalt. Movias takster er stadig forskellige i de 3 takstområder på Sjælland. De jyske/fynske trafiksselskaber har harmoniseret taksterne, så de nu er ens i deres egne takstområder. Rigsrevisionen vurderer dog, at denne harmonisering ingen betydning har for kunder, der rejser på tværs af takstområder. Disse kunder skal betale togoperatørernes takster, selv om hele rejsen foregår i et enkelt regionalt trafiksselskabs område, og ingen steder i landet er togoperatørernes takster harmoniseret med de regionale trafiksselskabers takster. Derfor kan kunder i den regionale trafik opleve ulogiske priser. Movia, DSB og Metroselskabet har forsøgt at harmonisere taksterne på Sjælland, men foreløbig er dette arbejde endt uden resultat.

Rigsrevisionen vurderer, at trafiksselskaberne kun har lille interesse i at afgive takstkompetence og harmonisere takster med andre selskaber, og at selskaberne derfor ikke har arbejdet tilstrækkeligt aktivt for at harmonisere taksterne. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at trafiksselskaberne ikke har kunnet finde løsninger regionalt, og at selskaberne reelt har opgivet en landsdækkende takstharmonisering.

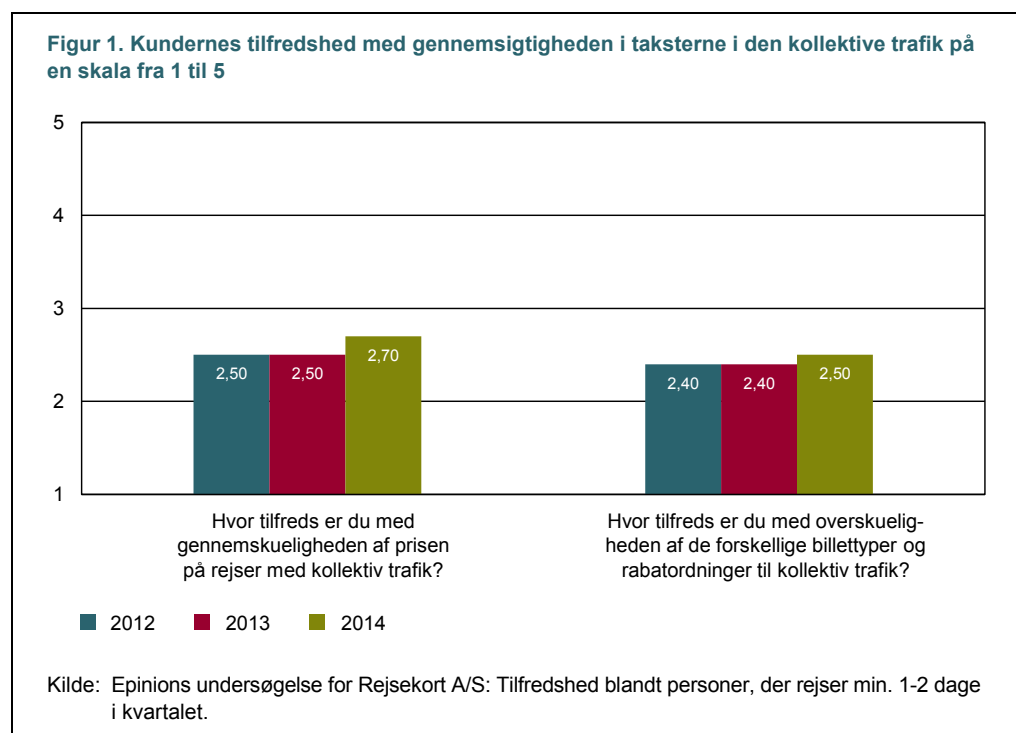
Transportministeriet har forsøgt at understøtte trafiksselskabernes arbejde med at harmonisere takster, fx ved at løse analyseopgaver i forbindelse med arbejdet, men uden succes. Muligheden for at opnå harmonisering af takster er præget af, at ministeriets muligheder for at gribe ind, når selskaberne er uenige, er begrænsede. Harmoniseringen strander således på manglende enighed. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet burde have fulgt op på, om sektoren selv kunne nå til enighed om harmonisering, fx i forbindelse med evalueringen af lov om trafiksselskaber, for at sikre, at rammerne understøtter, at lovens intention om harmonisering kan opfyldes.

Rigsrevisionen vurderer, at det er tvivlsomt, om de 8 år gamle sigtelinjer i lovgivningen om et enkelt og ligetil takstsystem kan opnås inden for sektorens nuværende rammer.

1.2. Baggrund

4. Takstsystemets kompleksitet er blevet tydeliggjort af, at rejsekortet er blevet taget i brug, hvilket er sket gradvist siden 2011. Forbrugerombudsmanden har på den baggrund udtrykt utilfredshed med uoverskuelige og uforståelige priser og rabatordninger. Forbrugerombudsmanden har bl.a. kritiseret, at det er svært for kunderne at regne ud, hvornår det er billigst at bruge rejsekort, og hvornår det bedre kan betale sig at købe en billet. Dette har bl.a. ført til, at trafikskaberne har udviklet en prisberegner til hjemmesiderne www.rejseplanen.dk og www.rejsekort.dk, som beregner priser og opstiller billetalternativer på den strækning, kunden taster ind. Men har man ikke internetadgang, eller vil man forstå baggrunden for rejsens pris, er det meget komplekst at finde rundt i priser, rabatter og rejseregler, da det kræver kendskab til forskellige takstabeller, rabatmuligheder og rejseregler. Når pris- og rabatstrukturen er kompliceret og ikke er umiddelbar synlig, kan kunderne opleve priserne som tilfældige eller fejlagtige.

5. At komplekse takster giver udfordringer for kunderne, bekræftes af, at en undersøgelse viser, at kundernes tilfredshed med gennemsigtigheden i taksterne i den kollektive trafik er lav, jf. figur 1.



Rejsekortet er et elektronisk billetteringssystem. Rejsens pris udregnes ved rejsens afslutning, når kunden har tjekket ind og tjekket ud og foretaget tjek ind ved eventuelle skift af transportmiddel.

Rigsrevisionen afgav i april 2015 en beretning om driften af rejsekortet.

Skala for tilfredshedsundersøgelsen

- 5: Meget tilfreds
- 4: Tilfreds
- 3: Hverken tilfreds eller utilfreds
- 2: Utilfreds
- 1: Meget utilfreds.

Det fremgår af figur 1, at kunderne i den kollektive trafik i 2012, 2013 og 2014 i gennemsnit var utilfredse med gennemsueligheden af prisen på rejser. Kunderne var også utilfredse med overskueligheden af forskellige billettyper og rabatordninger.

Organisering af området og lovgrundlag

6. Danmark har 6 regionale trafiksselskaber, 2 togoperatører (DSB og Arriva) og Metroselskabet. Togdriften er reguleret i lov om jernbane, og den lokale kollektive trafik i lov om trafiksselskaber. Derudover er området reguleret via kontrakter med de enkelte selskaber og togoperatører. Figur 2 viser trafiksselskabernes geografiske forankring.



7. De regionale trafiksselskaber blev oprettet med lov om trafiksselskaber den 1. januar 2007. Dermed fik regioner og kommuner i fællesskab opgaven med at tilrettelægge den lokale kollektive trafik. Et af formålene med at ændre strukturen i 2007 var, at kommuner og regioner fik mulighed for at tilpasse den kollektive trafik til de lokale behov. De regionale trafiksselskaber fik derfor kompetence til at fastsætte takster og billetsystemer for den trafik, de selv udbød, så ansvaret for såvel økonomien som serviceniveauet blev forankret hos kommuner og regioner. Tilsvarende havde togoperatørerne ifølge lov om jernbane kompetence til at fastsætte takster for egen trafik. I 2007 var målet på sigt at etablere et fælles takstsystem for hele den kollektive trafik i landet, som var mere enkelt og ligetil, jf. bemærkninger til lov om trafiksselskaber.

8. I 2009 blev lov om trafiksselskaber ændret, bl.a. med det formål at sikre, at taksten for en rejse inden for selskabernes områder var uafhængig af, om rejsen blev foretaget med bus eller tog, og at en rejse kunne foregå på én billet. Selskaberne skulle derfor inddele landet i en række takstområder, som skulle være fastsat senest ved udgangen af 2009. Kunne parterne ikke blive enige, eller havde de ikke indgået en aftale ved udgangen af 2009, kunne transportministeren fastsætte inddelingen af trafiksselskabets område.

Trafiksselskaberne skal desuden i fællesskab fastsætte taksterne for rejser inden for og mellem takstområderne. Hvis parterne ikke kan blive enige om taksterne, har trafiksselskaberne den endelige kompetence til at fastsætte takster inden for egne takstområder, og togoperatørerne har kompetence til at fastsætte taksterne for rejser på tværs af takstområderne. Parterne skal dog tilstræbe at aftale taksterne i fællesskab. Togoperatørerne har hovedparten af de regionale og landsdækkende rejser, og de regionale trafiksselskaber har hovedparten af de lokale rejser. Takstkompetencen ligger derfor som hovedregel hos det trafiksselskab, der har størst indtjening på en strækning. Opdelingen skyldes hensynet til de regionale trafiksselskabers og togoperatørers billetindtægter, jf. boks 1.

BOKS 1. FINANSIERING AF TRAFIKSELKABERNES DRIFT – BILLETINDTÆGTERS BETYDNING

De regionale trafiksselskaber er selvstændige selskaber med en bestyrelse sammensat af repræsentanter for kommuner og regioner. Selskaberne finansieres af billetindtægter og et tilskud fra de deltagende kommuner og regioner. Får selskaberne færre billetindtægter (fx som følge af prisfald ved harmonisering af takster), skal tabet derfor dækkes af kommuner og regioner eller via indskrænkninger i driften hos de regionale trafiksselskaber.

DSB er en selvstændig offentlig virksomhed, og Arriva en privat virksomhed. Togoperatørerne drives på forretningsmæssige vilkår og kører tog på kontrakt med staten. Kontrakterne med staten er som hovedregel nettokontrakter, hvor billetindtægterne tilfalder togoperatørerne. Medmindre kontraktbetalingen indeholder compensation, er det derfor togoperatørerne, der bærer et eventuelt indtægtstab som følge af færre billetindtægter.

Metroselskabet er et interessentskab ejet af Københavns og Frederiksberg Kommuner og staten. Metroselskabet drives på forretningsmæssige vilkår og finansieres af billetindtægter. Metroselskabet bærer derfor også selv et eventuelt tab af billetindtægter.

Med lovændringen i 2009 kom også en ny bestemmelse (§ 6 b), som gav trafiksselskaberne pligt til at arbejde for, at takstsystemerne bliver ensartede og overskuelige for passagererne, og at taksterne er de samme i alle takstområder inden for det enkelte trafiksselskab. Med § 6 b blev der lagt sigtelinjer for trafiksselskabernes arbejde med at harmonisere takstsystemerne, men der er i lovgivningen ikke krav til, hvornår og i hvilken grad takstsystemerne skal være harmoniseret. Det skyldes ifølge Transportministeriet, at der er et grundlæggende politisk dilemma mellem på den ene side ønsket om en lokal forankring af takstkompetencen og på den anden side ønsket om et enkelt og gennemskueligt takstsystem.

Takstkompetence er retten til at bestemme, hvad en billet skal koste (fastsættelse af takster). Takstkompetencen er vigtig for trafiksselskaberne af driftsøkonomiske årsager og af mere politiske eller forretningsmæssige årsager. Den giver fx selskaberne ret til at bestemme, om det skal være billigere for pensionister at bruge kollektiv trafik, eller om det skal være billigere at køre uden for myldretiden, så kapaciteten udnyttes bedre.

§ 6 b, stk. 3, fra 2014

Med en lovændring i 2014 er § 6 b desuden tilføjet en bestemmelse (stk. 3), om at transportministeren kan fastsætte nærmere regler om et sammenhængende takstsystem på tværs af takstområderne. Ifølge lovbemærkningerne forventes bestemmelsen alene anvendt, hvis der skal fastsættes nærmere regler vedrørende den takstharmonisering, som trafiksselskaberne er nået til enighed om.

Trafikstyrelsen indgår i dag i taksfællesskabet i hovedstaden, fordi DSB Øresund kører på kontrakt på Kystbanen, og billetindtægterne herfra tilfalder staten. Trafikstyrelsen har således takstkompetencen i forhold til Kystbanen.

9. I hovedstadsområdet har trafikselskaberne haft pligt til et mere vidtgående takstsamarbejde siden 1978. Parterne skal sikre ét fælles billetsystem til alle rejser med bus, tog og metro. Med lovændringen i 2009 fik trafikselskaberne i hovedstadsområdet (Movia, DSB og Metroselskabet) i fællesskab kompetence til at fastsætte takster. I tilfælde af uenighed mellem parterne om takstfastsættelsen kan transportministeren regulere taksten med den forventede pris- og lønudvikling for det kommende år.

10. Trafikselskaberne samarbejder om takster i en række fora, jf. boks 2.

BOKS 2. TRAFIKSELSKABERNES FÆLLES FORA FOR SAMARBEJDE OM BL.A. TAKSTER

Bus og Tog er forum for det landsdækkende samarbejde om takster, som blev oprettet i 1995. I dette forum diskuterer trafikselskaberne takster og rejseregler ud fra et ønske om at skabe sammenhæng og logik på tværs af takstområder. Bus og Tog er et frivilligt samarbejde, og beslutninger træffes på baggrund af konsensus.

Hovedstadssamarbejdet var frem til 2015 forum for et samarbejde mellem DSB, Movia og Metroselskabet. Hovedstadssamarbejdet havde bl.a. fokus på takster og billetprodukter. Beslutninger blev truffet ved konsensus, og samarbejdet blev sekretariatsbetjent af Trafikstyrelsen. Dette samarbejde blev nedlagt primo 2015.

Din Offentlige Trafik (DOT) er et nyt samarbejdsforum for trafikselskaberne på Sjælland. DOT skal samarbejde om bl.a. billetsalg, rejseregler, trafikinformation, markedsføring og kommunikation til kunderne. Parterne kan desuden samarbejde om takster.

Desuden er der bilaterale samarbejdsfora, som består af DSB og Arriva samt henholdsvis Movia, Nordjyllands Trafikselskab, Midttrafik, Sydtrafik og FynBus. Der er møde i disse fora ca. hvert halve år. Beslutninger træffes ved konsensus.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

11. Formålet med undersøgelsen er at vurdere trafikselskabernes og Transportministeriets arbejde med at harmonisere taksterne. For at undersøge dette har vi opstillet 3 revisionskriterier:

1. Trafikselskaberne har arbejdet aktivt med at harmonisere taksterne i hele landet.
2. Trafikselskaberne har arbejdet aktivt med at harmonisere taksterne regionalt.
3. Transportministeriet har som sektoransvarlig understøttet trafikselskabernes arbejde med takstharmonisering.

Ved *arbejdet aktivt med* forstår vi, at trafikselskaberne har deltaget aktivt i fælles fora og arbejdet målrettet hen mod løsninger og kompromisser i forhold til at harmonisere taksterne i hele landet og regionalt. Ved *understøttet* forstår vi, at Transportministeriet har skabt velfungerende rammer for sektoren og bistået trafikselskaberne i sammenhænge, hvor det er relevant.

Vi forstår lovgivningens mål om *ensartede og overskuelige takstsystemer* som sammenhængende sæt af priser, rabatordninger og rejseregler, som er:

- ensartede på tværs af takstområder og trafikselskaber, dvs. samme pris for sammenlignelige rejser (fx samme zonestørrelse og zonepris eller samme pris for samme afstand) samt ens rejseregler og rabatter
- overskuelige for kunderne, dvs. at det er let at finde ud af, hvad en rejse koster med forskellige billetprodukter, og hvilke regler der er knyttet til de enkelte billetprodukter (fx validering af billet eller tilladte rejsetidspunkter).

Vi har valgt at fokusere på *harmonisering* af takster. Denne afgrænsning skyldes, at taksterne skal være ens, dvs. harmoniserede, for at være overskuelige og til at forstå for kunderne. Vi har ikke undersøgt, om trafiksselskaberne har reduceret antallet af billetprodukter, selv om det også giver større overskuelighed for kunderne. Det skyldes, at harmonisering har større effekt i forhold til overskuelighed for kunderne.

12. Metodisk er undersøgelsen baseret på møder med trafiksselskaberne, DSB, Transportministeriet, Trafikstyrelsen, Bus og Tog samt Rejsekort A/S og på en gennemgang af dokumenter fra disse aktører, herunder notater og mødereferater. Vi har undersøgt Transportministeriet, DSB og Metroselskabet og primært fokuseret på DSB, som er mere involveret i takstharmonisering end Metroselskabet. Vi har desuden modtaget frivillige bidrag fra de andre trafiksselskaber. Alle trafiksselskaberne har været høringspart på beretningsudkastet. Vores undersøgelse er primært afgrænset til perioden 2011-2014, dog inddrager vi også enkelte beslutninger truffet i perioden 2009-2011.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 3.

BOKS 3. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

14. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

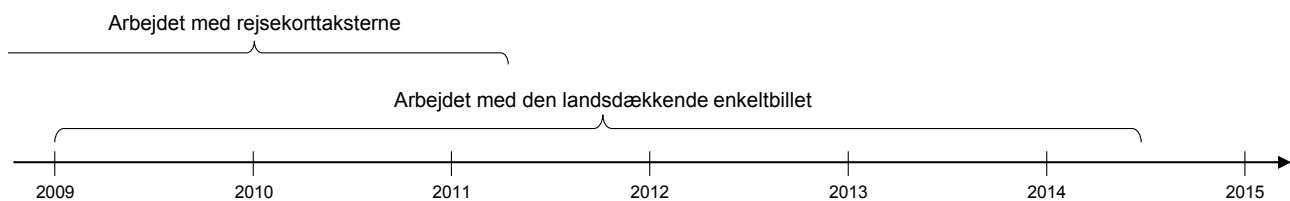
2. Arbejdet med takstharmonisering

15. Vi undersøger i dette kapitel, om trafikskaberne, dvs. de regionale trafikskaber og togoperatørene, har arbejdet aktivt for at gøre takstsystemerne ensartede og overskuelige for kunderne. Vi undersøger først trafikskaberens arbejde med at harmonisere taksterne til ens takster *i hele landet*, og dernæst undersøger vi arbejdet med at skabe ens takster *regionalt*. Vi undersøger også, om Transportministeriet som sektoransvarlig har understøttet arbejdet med at harmonisere taksterne.

2.1. Trafikskaberens arbejde med landsdækkende takstharmonisering

16. Trafikskaberens arbejde med at harmonisere takster på landsplan er foregået i Bus og Tog, hvor trafikskaberne har arbejdet på at skabe et landsdækkende rejsekorttakstsystem og en landsdækkende enkeltbillet, jf. figur 3.

Figur 3. Trafikskaberens arbejde med den landsdækkende takstharmonisering



Kilde: Rigsrevisionen.

Zonesystemer

Trafikskaberne beregner priser med udgangspunkt i fladezoner, som dækker et helt geografisk område (fladedækkende zoner).

Togoperatørene DSB og Arriva anvender et zonesystem, som er strækningsbaseret, og som løber langs med skinnerne (skinnezoner). Disse zoner dækker kun skinnerne og ikke områder omkring skinnerne.

I det følgende ser vi først på arbejdet med rejsekorttaksterne og så på arbejdet med den landsdækkende enkeltbillet, og hvad der er kommet ud af det.

Trafikskaberens arbejde med rejsekorttaksterne

17. Visionen med rejsekortet var oprindeligt, at det skulle medføre en fundamental ændring af prissystemet for den kollektive trafik. Med rejsekortet skulle en rejses pris beregnes som en normalpris baseret på rejsens længde og en eventuel rabat baseret på fx rejsemængde (antal rejser inden for 1 måned), tid på dagen og passagertype (fx pensionist). I 2006 var det således planen, at der inden 2010 ville være indført et helt nyt takstsystem på baggrund af rejsekortet. Det var planen, at der ved siden af rejsekortet kun skulle udbydes én landsdækkende enkeltbillet med meget få varianter.

Teknisk var det ikke nødvendigt at harmonisere takstsystemerne, for at rejsekortet kunne tages i brug, da rejsekortet kunne anvendes uden harmonisering. Trafikselskaberne endte med kun delvist at harmonisere systemerne ved introduktionen af rejsekortet i 2011. Trafikselskaberne harmoniserede zonesystemerne for rejser på rejsekort, idet de besluttede at anvende de lokale zonesystemer (fladedækkende zoner) ved beregning af priser for rejser på rejsekort frem for det zonesystem (skinnezoner), som togoperatørerne DSB og Arriva brugte. I forbindelse med introduktionen af rejsekortet blev trafikselskaberne også enige om fælles rejseregler.

Men introduktionen af rejsekortet medførte ikke nogen harmonisering af de bagvedliggende takstsystemer. Trafikselskaberne har opretholdt forskellige takster og rabatter i deres takstområder. Rejser man på rejsekort, skal man derfor vide, hvilke takstområder man skal rejse i, hvis man selv vil regne ud, hvad en rejse kommer til at koste, jf. boks 4. Alternativt kan man anvende prisberegneren på www.rejseplanen.dk eller www.rejsekort.dk.

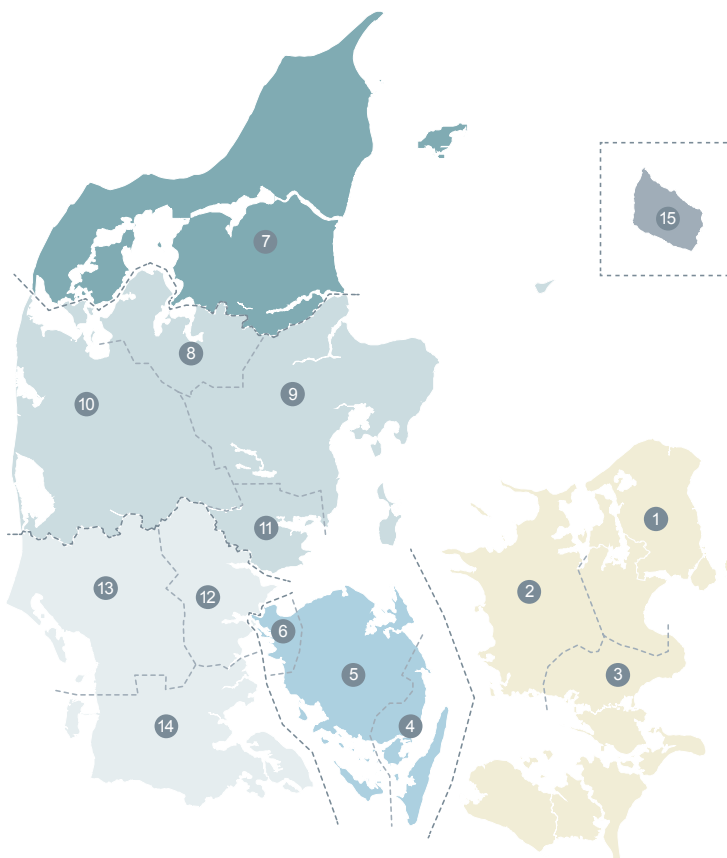
Rejseregler er bl.a. regler for, hvad kunderne skal gøre, for at deres billet er gyldig (fx tjek ind og tjek ud med rejsekortet) samt definitioner for kundetyperne børn og pensionister.

BOKS 4. FASTSÆTTELSE AF REJSEKORTTAKSTER I DANMARK (REJSENS GEOGRAFI)

Danmark er inddelt i ca. 930 takstzoner (fladedækkende zoner). Prisen for en rejse på rejsekort afhænger af, hvor mange zoner der er i fugleflugt fra rejsens startzone til rejsens slutzone. Men prisen for at rejse i fx 6 zoner varierer, alt efter hvor i landet zonerne ligger, og om zonerne gennemrejses som led i en lokal rejse eller en rejse hen over ét eller flere takstområder.

Der er 14 lokale takstområder med hvert sit takstsystem med egne priser og rabatter. Hvis hele rejsen sker inden for et lokalt takstområde, afregnes rejsen efter de regler, der gælder for dette takstområde. Hvis rejsen sker mellem takstområder, afregnes normalt efter et af 3 tværgående takstsystemer: over Storebælt, hvis rejsen krydser Storebælt, og øst eller vest for Storebælt, hvis rejsen udelukkende foregår her.

Prisen for rejsen er uafhængig af, om man rejser med bus eller tog. Dog er der særlige takster for busser og X-busser, der krydser udvalgte takstområder i Jylland.



LOKALE TAKSTOMRÅDER OG TILHØRENDE TAKSTSYSTEMER

- 1 Hovedstadsområdet
- 2 Vestsjælland
- 3 Sydsjælland
- 4 Fyn Øst
- 5 Fyn Midt
- 6 Fyn Vest
- 7 Nordjylland
- 8 Midtjylland Midt
- 9 Midtjylland Øst
- 10 Midtjylland Vest
- 11 Midtjylland Syd
- 12 Syddjælland Øst
- 13 Syddjælland Vest
- 14 Syddjælland Syd
- 15 Bornholm¹⁾

TVÆRGÅENDE TAKSTSYSTEMER

- Over Storebælt
- Øst for Storebælt
- Vest for Storebælt

SÆRLIGE TAKSTER

- Bus eller X-bus mellem:
- Nord- og Midtjylland
 - Syd- og Midtjylland
 - Syddjælland og Fyn
 - Mellem takstområder i Syddjælland

¹⁾ Bornholm har ikke rejsekort.

18. Rejsekorttaksterne er forskellige i forskellige områder i Danmark. Prisen for rejsen afhænger altså ikke bare af rejsens længde målt i zoner, men også af, hvor i landet rejsen foretages, og flere steder i Jylland også af, om rejsen foretages med bus eller tog. Da prisniveauet på Sjælland, i Jylland og i landsdelstrafikken historisk har været forskelligt, har DSB og Arriva, som har takstkompetencen for de tværgående takstsystemer, valgt at have 3 takstsystemer for tværgående rejsekortrejser.

De forskellige rejsekorttakster skyldes, at trafikselskaberne ved introduktionen af rejsekortet ikke kunne blive enige om et harmoniseret takst- og rabatsystem. Trafikselskaberne ønskede størst mulig sikkerhed for, at de ikke ville tabe billetindtægter i forbindelse med en takstomlægning, og vurderede, at det ville blive for uoverskueligt for kunderne, hvis de både skulle forholde sig til en helt ny rejsehjemmel og helt nye og anderledes takstsystemer. Trafikselskaberne havde desuden interesse i at bevare retten til selv at bestemme, hvor meget det skal koste at køre med kollektiv trafik, og hvor stor rabat fx pensionister og pendlere skal have. Trafikselskaberne blev derfor enige om at begynde med rejsekortet i de eksisterende trafikselskabszoner og derefter eventuelt over tid ændre beregningen af prisen til en rent kilometerbaseret pris.

Ved introduktionen af rejsekortet kunne trafikselskaberne heller ikke blive enige om rabatstrukturerne for kortet. De kunne fx ikke blive enige om, hvorvidt rejsekortet skulle implementeres med en fast, men rabatteret pris, uanset rejseaktivitet (klippekorttakster), eller hvorvidt kortet skulle introduceres med en progressiv rabatstruktur, hvor der ikke var rabat på første rejse, men til gengæld stigende rabat jo større rejseaktivitet (mængderabat). Der er derfor i dag forskellige rabatmuligheder i de forskellige takstsystemer. Fx kan rejsekortkunder få mængderabat i nogle dele af landet, mens der ikke ydes mængderabat i andre dele af landet. Pensionister kan fx få 25 % rabat ved rejsekortrejser over Storebælt, 50 % rabat i Nordjylland, men ingen rabat i hovedstadsområdet. Dertil kommer, at Folketinget i 2012 vedtog at indføre en særlig tidsrabat, hvor rejsekortkunder får rabat på rejsekortrejser på bestemte tidspunkter af dagen (uden for myldretiden). Dette gælder dog kun, hvis kunderne rejser inden for et lokalt takstområde og ikke på tværs af takstområder.

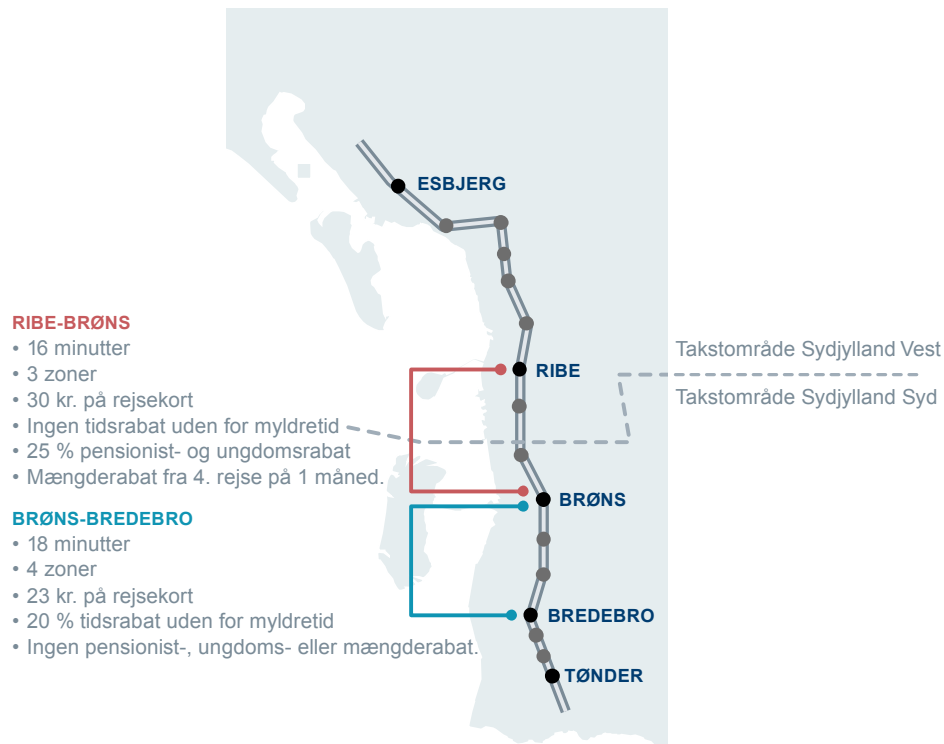
19. Samlet set betyder det, at rejsekorttaksterne er meget komplicerede at finde rundt i for kunderne – især hvis de rejser på tværs af de lokale takstområder. Vi har tjekket priser på en række forskellige rejser i Danmark og kan konstatere, at der er mange eksempler på, at rejser, som er stort set lige lange, prissættes meget forskelligt, jf. boks 5.

Mængderabat

En rabat på rejsekortet, der ydes i procent af rejsens pris, afhængigt af hvor mange/hvor lange rejser man har rejst på 1 måned (højeste antal rejser på 1 måned de seneste 3 måneder). Mængderabat anvendes på de 3 tværgående takstsystemer samt i Nordjylland, Midtjylland, på Fyn og på Sydsjælland. Der er typisk 7 rabattrin, men rabatprocenten varierer mellem de forskellige takstsystemer. Kun rejser inden for takstsystemet tæller med, så en rejsekortkunde kan stå på flere rabattrin på én gang forskellige steder i landet.

I hovedstadsområdet og i Sydjylland anvendes ikke mængderabat, men i stedet klippekorttakst. Derfor er der i disse områder rabat allerede på første rejsekortrejse.

BOKS 5. EKSEMPEL PÅ FORSKELLIG PRISSÆTNING FOR SAMMENLIGNELIG REJSE PÅ REJSEKORT



Kører man med toget fra Brøns til Bredebro, koster rejsen 23 kr. på rejsekort. Kører man med samme tog fra Ribe til Brøns, er turen lidt kortere, men koster 30 kr. på rejsekort. Rabatmulighederne er også forskellige på de 2 strækninger. Prisforskellen skyldes, at man på den første tur kører inden for takstområde Sydjylland Syd, mens man på den anden tur krydser ind i takstområde Sydjylland Vest. Derfor prissættes den første tur efter Sydtrafiks takstsystem Sydjylland Syd, og den anden tur efter togoperatørernes takstsystem for Jylland og Fyn.

For kunderne kompliceres billedet yderligere af, at takstsystemet for rejsekortet fungerer ved siden af trafiksselskabernes almindelige billetsystemer, som ikke er harmoniserede. DSB og Arriva sælger derfor enkeltbilletter og rabatterede billetprodukter til togrejser, som er baseret på egne skinnezoner, priser og rabatsystemer, mens de regionale trafiksselskaber sælger billetter til lokale rejser, hvor taksterne baserer sig på fladedækkende zoner, anderledes rabatordninger mv. Det betyder, at det fra strækning til strækning kan være meget forskelligt, om rejsekortet er den billigste billettype, eller om det eventuelt er billigere at anvende forskellige billetter til forskellige dele af strækningen. Rejsekort A/S har offentliggjort en liste med 38 eksempler på konkrete rejserelationer, hvor det er billigere for en kunde at købe en konstantbillet end at bruge rejsekort. Det kan også være meget vanskeligt at finde ud af, om rejsekortet er billigste billettype, hvis man fx er en familie, der skal rejse fra København til Kolding. I dette tilfælde er der heller ikke hjælp at hente ved at anvende prisberegnerne, da disse ikke viser togoperatørernes særlige rabatprodukter som fx DSB Orange, DSB Minigruppe og Arriva Family.

Trafikselskabernes arbejde med den landsdækkende enkeltbillet

20. I 2009 besluttede Bus og Tog, at der skulle indføres en landsdækkende enkeltbillet med fælles harmoniserede takster. Med en landsdækkende enkeltbillet ville der være taget et stort skridt i retning af en landsdækkende harmonisering af taksterne i den kollektive trafik. Dels ville enkeltbilletpriserne være ens overalt i landet, dels ville de harmoniserede principper for prisfastsættelse kunne overføres til andre billetprodukter.

Ambitionen var at få et sammenhængende takstsystem med ens prissætning for enkeltbilletter i hele landet. Den landsdækkende enkeltbillet skulle være et alternativ for kunder, som ikke ønskede at bruge rejsekort. En kunde skulle således kunne købe en enkeltbilletterejse til og fra ethvert sted i Danmark, uanset transportform. Trafikselskaberne skulle derfor bl.a. blive enige om, hvor meget det skulle koste at køre igennem de forskellige takstzoner, uanset hvor i landet de lå. Dermed ville den landsdækkende enkeltbillet give et mere ensartet prisberegningssystem end rejsekortet, som jo er blevet indført uden takstharmonisering.

21. Det var oprindeligt planen, at den landsdækkende enkeltbillet skulle implementeres samtidig i hele landet fra marts 2013 eller snarest derefter, og særligt DSB pressede i 2010-2011 på for at få udviklet enkeltbilletten, så den kunne være klar samtidig med den fulde udrulning af rejsekortet, som på daværende tidspunkt var planlagt til ultimo 2012.

I 2011 besluttede Bus og Tog at udskyde enkeltbilletten til 2014. Udskydelsen skete efter ønske fra NT og Midttrafik, som var uenige om indholdet i den landsdækkende enkeltbillet for lokale rejser. De regionale trafikselskaber fremsatte ønske om lokal selvbestemmelse for fx takstfastsættelse på enkeltbilletten op til 4 zoner inden for eget takstområde, selv om det ikke var i overensstemmelse med de oprindelige intentioner for den landsdækkende enkeltbillet. Der blev indgået et kompromis, som betød, at der skulle udarbejdes takster for henholdsvis Øst- og Vestdanmark for lokale rejser op til 9 zoner. Der blev opnået enighed om ens takster for Jylland, som skulle gælde fra 2014, men der blev ikke opnået enighed om ens takster for rejser over 9 zoner på Sjælland. Trafikselskaberne var dog enige om, at de sjællandske takster skulle implementeres samtidig med taksterne i Vestdanmark.

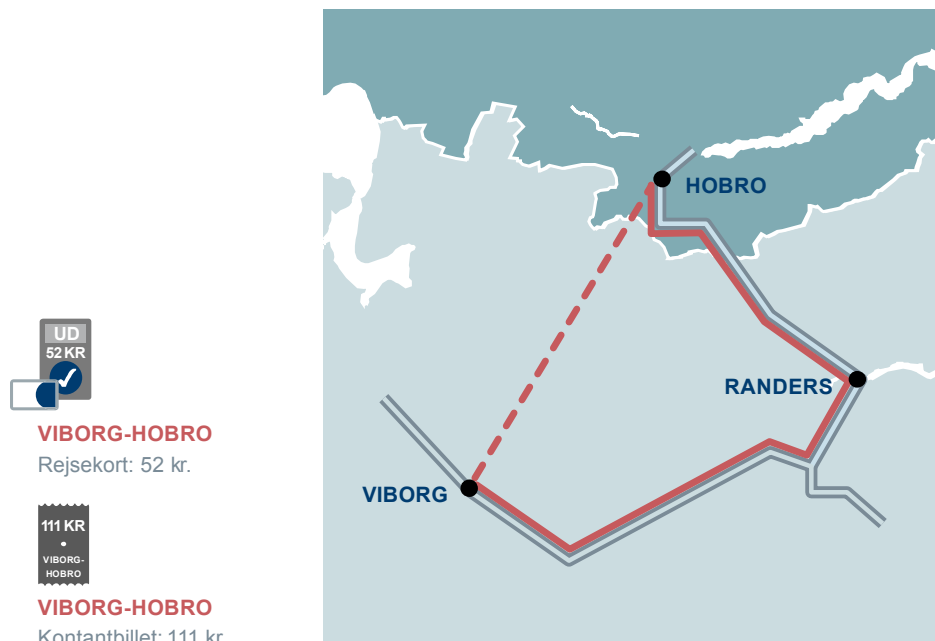
I 2012 udskød Bus og Tog endnu en gang enkeltbilletten, denne gang til januar 2015. Udskydelsen skete efter ønske fra DSB. DSB's ønske hang sammen med, at den endelige version af rejsekortet var blevet forsinket. Forsinkelsen medførte, at implementeringen af den landsdækkende enkeltbillet efter planen skulle ske samtidig med indfasningen af en ny version af rejsekortet og udfasningen af flere billetprodukter (fx klippekort), hvilket DSB fandt problematisk. Arbejdet med udviklingen af taksterne fortsatte frem mod juni 2014, som Bus og Tog havde fastsat som den endelige frist for vedtagelsen af den landsdækkende enkeltbillet. Oprindeligt var det planen, at selskaberne selv skulle regne på, hvilke konsekvenser den landsdækkende enkeltbillet ville få for egne kunders billetpriser og for eget provenu. Men i slutningen af 2013 blev DSB opmærksom på, at den landsdækkende enkeltbillet kunne få store økonomiske konsekvenser for selskabet og bad derfor om, at der blev udarbejdet fælles beregninger af konsekvenserne af de foreslåede takster. Disse beregninger forelå først, kort før den endelige beslutning skulle træffes i juni 2014.

Forsinkelsen af rejsekortet og den forsinkede udfasning af andre billetprodukter er behandlet i vores beretning om driften af rejsekortet fra april 2015.

22. Beslutningsgrundlaget forud for det afsluttende møde om den landsdækkende enkeltbillet viste, at det var muligt at skabe ét sammenhængende takstsystem på tværs af takst- og trafikselskabsgrænser, der ville være fuldt fladedækkende ligesom rejsekortsystemet, og som overholdt de overordnede principper, som trafikselskaberne var enige om fra start. Men indførelsen af enkeltbilletten havde også en række ulemper. Hvor man med forslaget kunne opnå et system, hvor rejsekort altid ville være billigere end enkeltbilletter, ville der ikke være nogen konstant sammenhæng mellem taksterne på rejsekort og taksterne på enkeltbilletter. Dette skyldes som nævnt, at rejsekorttaksterne består af mange takstsystemer, og at prisberegningssystemerne for de længere enkeltbilletterejser er forskellige fra prisberegningssystemerne for rejsekortrejser, jf. boks 6.

BOKS 6. PRISBEREGNINGSPRINCIPPER FOR REJSEKORT OG ENKELTBILLETTER

Rejsekortrejser prissættes efter rejseafstand i luftlinje. En kunde betaler derfor kun for den nødvendige rejseafstand og ikke for den reelle rejseafstand, som afhænger af rutenettet og kan indeholde omveje. Vil man med tog fra Viborg til Hobro, betaler man med rejsekort kun for den direkte distance, selv om man må tage omvejen over Randers.



Enkeltbilletter/kontantbilletter på længere rejser prissættes efter et relationsprincip, dvs. lister med prissætning af enkelrelationer. Dette skyldes, at der – i modsætning til rejser på rejsekort – ikke sker validering af rejsens slutpunkt på en enkeltbillet (det sker ved tjek ud på rejsekortet). Man kan derfor ikke bruge luftlinjeprincippet uden at få eksempler på skæve priser, der opleves som ulogiske af kunderne.

I praksis prissættes en enkeltbillet Viborg-Hobro (via Randers) derfor højere end en enkeltbillet Viborg-Randers, selv om luftlinjeafstanden mellem Viborg og Hobro er kortere end mellem Viborg og Randers. Hvis billetprisen blev fastsat efter luftlinjeafstand, ville det bedre kunne betale sig for den rejsende at købe den billigere enkeltbillet til Hobro, selv om vedkommende kun skulle til Randers.

Selv om de nye takster var konstrueret med henblik på at minimere udsving i priser og provenu, medførte forslaget alligevel udsving. Der blev ikke gjort forsøg på at estimere, hvor mange flere rejser der ville komme ud af at indføre et landsdækkende enkeltbilletsystem, som kunderne lettere kunne gennemskue.

I juni 2014 meddelte DSB, at selskabet på det foreliggende grundlag ikke kunne tilslutte sig implementeringen af enkeltbilletten. Dette skyldtes, at de foreslåede takster ville give prisudsving for kunderne og et provenutab for selskabet, som selskabet selv skulle dække. Bus og Tog besluttede derfor at sætte projektet på standby. Parterne har oplyst, at de samlet har brugt 3 årsværk og ca. 12,6 mio. kr. på at udvikle den landsdækkende enkeltbillet inkl. et it-system til at udstede enkeltbilletter. Boks 7 viser provenu og priskonsekvenser af det endelige forslag til den landsdækkende enkeltbillet.

BOKS 7. PROVENU OG PRISKONSEKVENSER AF FORSLAGET TIL DEN LANDSDÆKKENDE ENKELTBILLET

Et konsulentfirma vurderede, at trafikskaberne ved de foreslåede takster ville lide et samlet tab på mellem 7 mio. kr. og 59 mio. kr. årligt og miste 0-2 % af rejserne, bl.a. afhængigt af hvor mange rejser der ville blive overflyttet til rejsekort ved prisstigning på enkeltbilletter. Heraf ville DSB og Arriva få de største tab (ifølge DSB op til 55 mio. kr. årligt ud af de samlede passagerindtægter på ca. 5 mia. kr.). Forslaget indeholdt primært mindre prisændringer, men det indeholdt også eksempler på prisstigninger på nogle rejserelationer, herunder fx en prisstigning på 29 % (26 kr.) for en enkeltbillet til strækningen København-Ringsted, som er en af DSB's populære strækninger (54.000 årlige rejser ud af 24 mio. rejser med fjern- og regionaltoget på Sjælland). Hverken trafikskaberne eller konsulentfirmaet kunne forudse, hvordan kunderne ville reagere på så store udsving, herunder hvor mange kunder der ville skifte fra enkeltbillet til rejsekort, hvilket gav usikkerhed ved konsekvensberegningerne.

Kilde: Incentive, juni 2014.

23. I 2014 har Bus og Tog reorganiseret sig og ændret sin strategi. Harmonisering af takster var tidligere en del af Bus og Togs strategi, men er det ikke længere, da arbejdet i Bus og Tog bygger på konsensus, og trafikskaberne ikke er enige om takstharmonisering. Indtil videre vil Bus og Tog derfor koncentrere sig om harmonisering af andre forhold, fx rejseregler og rejsetidsgaranti – områder, som ikke kræver, at trafikskaberne afgiver kompetence til at fastsætte egne takster.

Resultater

24. Trafikskaberne har i en årrække forsøgt at skabe et landsdækkende takstsystem via et harmoniseret rejsekorttakstsystem og en landsdækkende enkeltbillet, men uden succes. Det er således ikke lykkedes for trafikskaberne at opfylde den oprindelige ambition om, at taksterne på rejsekort skulle være ens i hele landet. Da trafikskaberne skulle implementere rejsekortet, kunne de kun blive enige om fælles rejseregler, men ikke fælles takster og rabatter. Derfor er takstsystemet for rejsekortet forholdsvis kompliceret med 14 lokale og 3 tværgående takstsystemer med egne takster og egne rabatter. Det gør det vanskeligt for kunderne at gennemskue, hvad en rejse på rejsekortet koster, og om det er billigere at købe en anden billettype.

Dertil kommer, at trafikskaberne i 2014 på grund af uenighed måtte opgive at skabe et sammenhængende takstsystem for enkeltbilletter med en ens zonestruktur og harmoniserede takster i hele landet. Dette skete, kort før den landsdækkende enkeltbillet skulle have været indført, og på trods af at selskaberne havde arbejdet med projektet siden 2009. Formelt set er arbejdet med enkeltbilletten sat på standby, men det er Rigsrevisionens vurdering, at projektet reelt er opgivet.

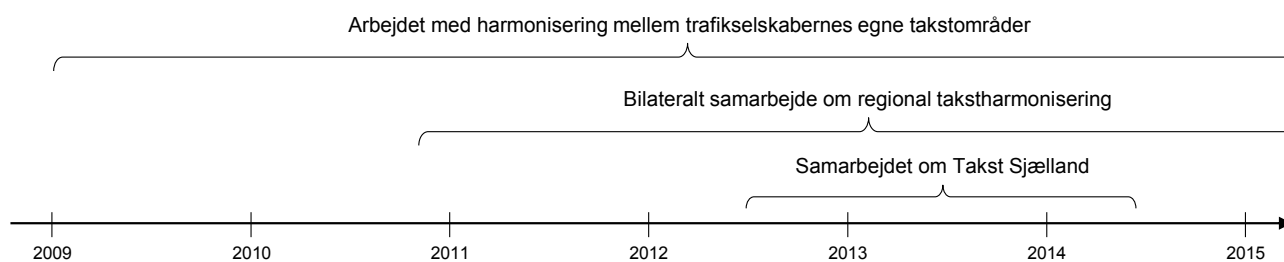
Trafikskabernes bestræbelser på at skabe en landsdækkende harmonisering af takster er i begge tilfælde strandet på uenighed, da opgaven skal løses ved konsensus. Trafikskaberne har forskellige ønsker og interesser i forhold til et fælles takstsystem og har ikke interesse i at give afkald på eller indskrænke deres kompetence til at bestemme taksterne i eget takstområde. Dertil kommer, at der for selskaberne kan være økonomiske konsekvenser af harmoniserede takster, og at selskaberne frygter reaktioner fra kunder, der oplever store prisstigninger.

Selv om alle trafikskaberne har deltaget i arbejdet med den landsdækkende harmonisering, er resultaterne altså udeblevet. Rigsrevisionen vurderer, at selskaberne ikke har arbejdet tilstrækkeligt målrettet mod samlede løsninger. Fx burde trafikskaberne fortsat arbejde hen mod landsdækkende harmonisering, og trafikskaberne – særligt DSB – burde have regnet på konsekvenserne af den landsdækkende enkeltbillet tidligere end i projektets slutfase.

2.2. Trafikselskabernes arbejde med regional takstharmonisering

25. Eftersom trafikselskaberne ikke er lykkedes med at harmonisere taksterne på landsplan, har vi undersøgt, om trafikselskaberne har arbejdet aktivt med at harmonisere taksterne regionalt. Vi har for det første undersøgt, om de regionale trafikselskaber har harmoniseret taksterne, så de er ens i alle takstområder inden for trafikselskabet, hvilket trafikselskaberne er forpligtede til at tilstræbe ifølge lov om trafikselskaber. For det andet har vi undersøgt, om de regionale trafikselskaber og togoperatørerne har aftalt taksterne for regionale rejser i fællesskab og dermed skabt ensartede regionale takstsystemer, hvilket de også skal tilstræbe. Figur 4 viser en tidslinje over trafikselskabernes arbejde med regional takstharmonisering.

Figur 4. Trafikselskabernes arbejde med regional takstharmonisering



Kilde: Rigsrevisionen.

Trafikselskabernes arbejde med takstharmonisering inden for eget område

26. De regionale trafikselskaber har siden 2007 taget flere initiativer for at harmonisere taksterne inden for og mellem egne takstområder. Tabel 1 viser de væsentligste resultater af selskabernes takstharmonisering.

Tabel 1. De regionale trafikselskabers takstharmonisering inden for eget takstområde

NT	Indførte i 2007 i forbindelse med kommunalreformen ét takstområde i Nordjylland, hvilket medførte en harmonisering af takster mellem det tidligere Nordjyllands Amt og den del af Århus Amt, der blev lagt ind under Nordjylland ved kommunalreformen. Dermed er taksterne mv. ens i hele Nordjylland.
Midttrafik	Har løbende arbejdet med at harmonisere takster og takstsystemer. Afsluttede en stor zonereform i 2014, hvor der blev opnået fuldstændig harmonisering mellem de 4 takstområder i Midttrafik med fælles takster, zonestørrelser og rejseregler i hele Midttrafiks område.
Sydtrafik	Har løbende arbejdet på at ensarte prisen i sine 3 takstområder. I 2013 blev zonestrukturen og rabatstrukturen for pensionister harmoniseret, og med Takst 2015 har Sydtrafik harmoniseret taksterne på enkeltbilletter op mod taksterne i den landsdækkende enkeltbillet. Øvrige takster varierer.
FynBus	Omlagde i 2008 alle de kommunale og regionale takst- og zonesystemer til ét system. Det betød en harmonisering af billet- og korttyper samt rabatter og aldersgrænser.
Movia	Har løbende arbejdet på at harmonisere vilkår og priser for sine 3 takstområder (Hovedstadsområdet, Sydsjælland og Vestsjælland). Har bl.a. harmoniseret taksten for kontantbilletter i Vestsjælland, så det svarer til prisen i hovedstadsområdet. Taksterne varierer dog meget mellem takstområderne på Sjælland.
BAT	Der har ikke været behov for at arbejde med takstharmonisering geografisk, idet Bornholm kun er ét takstområde og hele tiden har været det.
DSB/Arriva	Togoperatørerne har med Takst 2014 indført en ensartet rabatstruktur for rejsekortet i hele landet for togoperatørernes 3 takstsystemer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra trafikselskaberne.

Som det fremgår af tabel 1, har trafikskaberne siden 2007 løbende harmoniseret takster mellem egne takstområder, og taksterne er i dag i vid udstrækning harmoniseret inden for de regionale trafikskabers geografiske grænser. Dette gælder dog ikke på Sjælland.

27. På Sjælland har Movia gennemført mange harmoniseringstiltag siden 2007. Alligevel er der på Sjælland fortsat forskellige takstsystemer i de 3 takstområder (Hovedstadsområdet, Sydsjælland og Vestsjælland). I hovedstadsområdet deler Movia takstkompetencen med DSB, Metroselskabet og Trafikstyrelsen, og her er der ét fælles billetsystem med fælles takster og et meget begrænset udbud af selskabsspecifikke billetprodukter og rejseregler (fx billetprodukter og rejseregler vedrørende cykler). Takstsystemet i hovedstadsområdet adskiller sig bl.a. fra Sydsjælland ved at have et loft over betalingen, så man som kunde maksimalt skal betale for at køre i 9 zoner, når man rejser inden for hovedstadsområdet, og ved at have et meget billigt billetprodukt til pensionister. På Vestsjælland og Sydsjælland har Movia større zoner end i hovedstadsområdet, og på Sydsjælland er prisniveauet og rabatstrukturer væsentligt anderledes end i de 2 andre områder. Prisniveauet er således 15-20 % højere på Sydsjælland end i hovedstadsområdet og på Vestsjælland, og der findes fx ikke et fastprisprodukt til pendlere (periodekort).

Da finansieringen af trafikskabernes aktiviteter bygger på, at kommunerne betaler for deres egen trafik, kan trafikskaberne ikke ved en harmonisering anvende provenuet fra en takstforhøjelse ét sted til at finansiere en takstnedsættelse et andet sted. Da prisniveauet varierer meget på Sjælland, vil harmonisering af takster her enten betyde, at de sydsjællandske kommuner skal indskrænke busdriften og/eller forhøje deres driftstilskud til Movia væsentligt, eller at Movia skal hæve taksterne i hovedstaden og på Vestsjælland markant – og mere end takstloftet tillader.

28. Både Sydtrafik og Midttrafik har forsøgt at samle flere af deres takstområder. Sydtrafik ønskede i forbindelse med inddelingen i takstområder i 2009 at lave ét takstområde, som skulle dække hele Syd- og Sønderjylland og derved harmonisere takster, rabatter og rejseregler. Men denne øvelse kunne Sydtrafik trods et længere forhandlingsforløb ikke blive enige med DSB og Arriva om. Øvelsen krævede nemlig, at DSB og Arriva skulle afgive kompetencen til at fastsætte takster på alle rejser i Syd- og Sønderjylland. Det var togoperatørerne ikke indstillet på, da de hermed ville miste kompetencen til at fastsætte takster på fx togstrækningen Esbjerg-Tønder og miste indtægter, hvis taksterne på rejser på tværs af takstområderne blev harmoniseret med den lavere Sydtrafik-takst. Da parterne ikke kunne blive enige om opdelingen i takstområder, traf transportministeren, jf. § 6 i lov om trafikskaber, beslutning om at opdele Syd- og Sønderjylland i 3 takstområder. Også Midttrafik har været i dialog med togoperatørerne om en sammenlægning af 2 takstområder. Dette har togoperatørerne hidtil modsat sig.

Trafikskabers og togoperatørers samarbejde om regional takstharmonisering

29. De regionale trafikskaber og togoperatørerne (DSB og Arriva) skal ifølge lov om trafikskaber i fællesskab aftale taksterne for rejser inden for det regionale trafikskabs område (regionen) og tilstræbe at blive enige om dem. Da både det regionale trafikskab og togoperatørerne har ret til at fastsætte takster for rejser inden for regionen (for henholdsvis rejser inden for og mellem takstområder), er det nødvendigt, at parterne samarbejder, hvis taksterne skal være ens for rejser inden for regionen.

Takstloftet blev indført i 2008 og medfører, at trafikskabernes takster i gennemsnit skal ligge under et udmeldt loft. Takstloftet afhænger bl.a. af udviklingen i nettopriser og af lønudviklingen i den private sektor. Trafikskaberne kan opspare takststigninger, så uudnyttede takststigninger kan benyttes i de efterfølgende 2 år.

Andel rejser på tværs af takstområder

Transportministeriet har oplyst, at ca. 10 % af det samlede antal rejser er på tværs af takstområder. Det svarer til ca. 40 mio. rejser pr. år. Det er svært at opgøre det præcise antal rejser, fx er nogle rejser kombinerede rejser, men det er ministeriets bedste bud, at andelen af rejser på tværs af takstområder udgør ca. 10 %.

Generelt er trafikselskaberne ikke nået ret langt med at harmonisere taksterne regionalt. Derfor kan kunder, der skal foretage kortere rejser inden for en region, opleve ulogiske prisspring og have svært ved at gennemskue priser og rabatter, hvis rejsen foregår tæt på eller over grænsen mellem 2 takstområder. Selv om flere af de regionale trafikselskaber, fx Midttrafik, har harmoniseret taksterne i alle takstområder inden for trafikselskabet, har denne harmonisering meget begrænset nytte for kunderne. Det skyldes, at togoperatørernes og de regionale trafikselskabers takster ikke er harmoniserede, og at rejser mellem 2 takstområder prissættes efter et af togoperatørernes takstsystemer, selv om det regionale trafikselskabs takster er ens i alle takstområder i regionen. Fx koster en rejse på 5 zoner 48 kr. i alle Midttrafiks 4 områder. Men skal man rejse de 5 zoner fra Ikast til Silkeborg, skal man rejse mellem takstområderne Midttrafik Øst og Midttrafik Vest og derfor betale i henhold til togoperatørernes takster for Jylland. I dette takstsystem koster 5 zoner 52 kr.

30. Trafikselskaber og togoperatører mødes fast ca. 2 gange om året og drøfter takstforhold i bilaterale fora. Fx drøfter FynBus takster på Fyn med DSB, og Midttrafik drøfter takster i Midtjylland med DSB og Arriva. DSB's strategi i samarbejdet om takster har været at arbejde for at få de regionale selskabers takster til at svare til togoperatørernes takster. DSB mener, at det er vanskeligt at harmonisere egne takster til de regionale trafikselskabers takster, da den lokale prissætning tager udgangspunkt i et markant anderledes (oftest lavere) prisniveau end togoperatørernes. Togoperatørernes takster er ens for rejser på rejsekort overalt vest for Storebælt, øst for Storebælt og over Storebælt og ens for øvrige billetprodukter, men pris- og rabatstrukturer er forskellige mellem de enkelte regionale trafikselskaber. Derfor kan togoperatørerne ikke harmonisere op imod ét regionalt trafikselskabs takster uden at bevæge sig væk fra et andet regionalt trafikselskabs takster. På den anden side har de regionale trafikselskaber vanskeligt ved at harmonisere til togoperatørernes takster, da disse baserer sig på et andet zonesystem. Togoperatørernes takster ligger desuden på et højere niveau, så en harmonisering til disse takster vil medføre højere billetpriser og gøre det vanskeligt at overholde takststigningsloftet.

Resultaterne af det regionale samarbejde er sparsomme i hele landet, men arbejdet har været grebet forskelligt an øst og vest for Storebælt.

Regionalt samarbejde om takstharmonisering på Fyn og i Jylland

31. Det bilaterale samarbejde mellem de jyske regionale trafikselskaber er generelt præget af uenighed i takstspørgsmål og præget af, at hverken Midttrafik eller Sydtrafik kunne blive enige med togoperatørerne om antallet af takstområder i deres regioner. DSB har i efteråret 2014 taget initiativ til en proces, hvor parterne i det regionale samarbejde drøfter langsigtet takststrategi for om muligt at lokalisere fælles pejlemærker og aftale vejen derhen.

32. På Fyn er der ikke enighed mellem det regionale trafikselskab FynBus og DSB om helt grundlæggende forhold i takstsamarbejdet. Parterne er ikke enige om antallet af takstområder på Fyn, og FynBus opererer derfor med 1 takstområde, mens DSB opererer med 3 takstområder. I 2009 blev parterne enige om 3 takstområder på Fyn, men aftalte i 2011 at ændre dette til 1 takstområde. Denne aftale blev der dog ikke opnået endelig enighed om, og parterne drøfter derfor stadig antallet af takstområder på Fyn. Parterne har i 2014 desuden drøftet mulighederne for at harmonisere taksterne på Fyn ved overgangen til rejsekort i busserne i 2017, men det er der endnu ikke kommet noget ud af. Takstniveauet hos DSB ligger væsentligt over FynBus' takstniveau. Derfor vil en harmonisering give indtægtstab for DSB og/eller prisstigninger for buskunder samt udfordringer med at overholde takststigningsloftet.

33. I regi af Bus og Tog er der i 2014 indledt drøftelser om at harmonisere rejsekorttakster, enkeltbillettakster og rejseregler på Fyn og i Jylland. Disse drøftelser er en konsekvens af, at Bus og Tog måtte opgive den landsdækkende enkeltbillet. Trafikskaber og togoperatører er enige om at igangsætte analyser og beregninger af muligheder i og konsekvenser af en sådan harmonisering. Flere regionale trafikskaber har allerede tilpasset zonestruktur og/eller takster til det udkast til takster for enkeltbilletter i Vestdanmark, som indgik i de afsluttende forhandlinger om den landsdækkende enkeltbillet, og som der var enighed om blandt de regionale trafikskaber, men som DSB ikke kunne tilslutte sig.

34. De regionale trafikskaber i Vestdanmark har i praksis haft lettere ved at harmonisere til hinandens takster end til togoperatørernes. I Jylland og på Fyn har de regionale trafikskaber således i samarbejde aftalt særlige takster for rejser på rejsekort med regionale busser (kaldes bl.a. X-busser), der krydser regionsgrænserne mellem Nord- og Midtjylland, Midt- og Syd- og Sønderjylland samt Syd- og Sønderjylland og Fyn. De 3 jyske trafikskaber har endvidere i 2014 drøftet at harmonisere takster for X-busser i hele Jylland, uden at det dog er lykkedes, da selskaberne ikke anvender samme mængderabat på rejsekort. De særlige takster for X-busser mellem NT og Midtjylland er indført efter dispensation fra Trafikstyrelsen. Sydtrafik har ikke fået dispensation.

Flere regionale trafikskaber i vest argumenterer for, at en løsning på kundernes udfordringer kunne være at operere med differentierede takster i tog og busser, da der ud fra en kundemæssige vinkel er forskel på den oplevede kvalitet af en busrejse og en togrejse. Denne form for harmonisering uden om togoperatørerne er dog ikke i overensstemmelse med principperne i lov om trafikskaber. Ændringen af lov om trafikskaber i 2009 indebar netop en bevægelse væk fra princippet om, at prisen for en rejse afhang af operatøren, og dermed af, om det var en tog- eller en busrejse, til fordel for princippet om, at taksten afhænger af, om rejsen overskrider et takstområde.

Det er heller ikke i overensstemmelse med lov om trafikskaber, at der på Fyn ikke er enighed om antallet af takstområder, og at prisniveauet derfor er forskelligt i busser og tog. Det betyder også, at FynBus' kunder stilles anderledes end kunder i resten af landet. Fx kan FynBus' kunder få tidsrabat på rejser over takstområderne, hvorimod kunder, der rejser mellem takstområder i fx Midtjylland, ikke kan få tidsrabat, selv om takstområderne er små. Transportministeriet har oplyst, at FynBus' overgang til rejsekort fra 2016 har aktualiseret spørgsmålet om antallet af takstområder på Fyn, og ministeriet er derfor gået ind i sagen.

Regionalt samarbejde om takstharmonisering på Sjælland

35. Problemet med ikke-harmoniserede takster er størst på Sjælland, hvor taksterne både er forskellige i Movias 3 takstområder og adskiller sig fra DSB's takster på rejser mellem de 3 takstområder. Både takster og rabatordninger er her så forskellige, at priser på rejser virker ulogiske, og det er vanskeligt for kunderne at gennemskue prisstrukturen og agere i forhold til de forskellige rabatordninger, jf. boks 8.

BOKS 8. EKSEMPEL PÅ ULOGISK PRISSÆTNING PÅ SJÆLLAND



Tager man toget fra København mod Holbæk, passerer man stationerne Hvalsø og Tølløse. Turen til Tølløse er ca. 8 km og 5 minutter længere end turen til Hvalsø. Alligevel koster en enkeltbillet fra København til Hvalsø væsentligt mere end en enkeltbillet til Tølløse. Det kan altså bedre betale sig at købe en billet til Tølløse, selv om man kun skal til Hvalsø. Selv hvis man kun skal til Roskilde, kan det betale sig at købe en billet til Tølløse. Vælger man derimod at rejse på rejsekort, er prisen væsentligt lavere fra København til Hvalsø end til Tølløse.

Der er også markant forskel på rabatmulighederne. Fx kan man på strækningen København-Hvalsø få tidsrabat, men ikke mængderabat på rejsekort. På strækningen København-Tølløse kan man på rejsekortet få mængderabat, men ikke tidsrabat eller rabat til unge/pensionister.

Prisforskellene skyldes, at toget mellem Hvalsø og Tølløse krydser grænsen mellem 2 takstområder. Det medfører skift af takstsystem fra Movia (H-området) til DSB (Østdanmark).

Parternes mål med takstharmonisering på Sjælland

- Taksterne skal være enkle og til at forstå for kunderne og have en struktur, der bidrager til at generere flere rejser i den kollektive trafik.
- Takstharmoniseringen skal gennemføres neutralt for kunderne, dvs. den gennemsnitlige pris skal være uændret, samtidig med at trafiksekskabernes provenu samlet set skal være uændret.

36. Som følge af problemerne på Sjælland tog Transportministeriet i 2012 initiativ til projektet Takst Sjælland, som skulle skabe et fælles takstsystem på Sjælland. I 2013 kom en analyse, som viste, at det var muligt at lave ét takstsystem på Sjælland med begrænsede og acceptable kundekonsekvenser samt sikring af selskabernes provenu. Ministeriet vurderede, at en sådan harmonisering kunne ske med udgangspunkt i en fælles hovedstadsmodel, dvs. en harmonisering op imod takstsystemet i hovedstadsområdet.

På baggrund af rapportens konklusioner gennemførte ministeriet senere samme år en analyse af et takstsystem på Sjælland. Formålet var at opnå et fælles forslag til harmoniserede og forenklede takster på Sjælland og skabe grundlaget for delt takstkompetence og fælles takstbeslutninger på hele Sjælland. Analysearbejdet involverede DSB, Movia, Metroselskabet, Rejsekort A/S og Bus og Tog. Arbejdet resulterede i en rapport i januar 2014, som beskrev 4 modeller for harmonisering og viste konsekvenser for kunder og trafikkselskabernes provenu af hver model. DSB, Movia og Metroselskabet var enige om, at nye takster på Sjælland skulle tage udgangspunkt i taksterne i hovedstadsområdet for de korte rejser og bygge på taksterne for den landsdækkende enkeltbillet på Sjælland for de længere rejser. Men trafiksselskaberne kunne ikke enes om at anbefale én model.

37. I løbet af foråret 2014 arbejdede selskaberne videre med én af modellerne – hovedstadsmodellen – der mindede om den model, som Trafikstyrelsen havde anbefalet i rapporten fra 2013. Trafikstyrelsen vurderede igen, at det var muligt at etablere et sammenhængende takstsystem på Sjælland, som ville harmonisere taksterne væsentligt og fjerne logiske brister og u hensigtsmæssigheder. Samtidig vurderede styrelsen, at taksterne kunne fastsættes sådan, at de gennemsnitligt ville give tilnærmelsesvist uændrede priser for kunderne og sikre selskabernes indtægtsprovenu. Men hovedstadsmodellen ville medføre en permanent reduktion i takstniveauet i Movia S, som Movia ville have svært ved at kunne tilslutte sig uden et permanent tilskud, og et forholdsvist stort indtægtstab for DSB på de lange togrejser, hvilket DSB havde vanskeligt ved at acceptere.

I maj 2014, kort efter at Bus og Tog havde besluttet at opgive at udvikle en landsdækkende enkeltbillet, måtte Trafikstyrelsen konstatere, at der blandt selskaberne ikke kunne opnås enighed om en fælles model for takstharmonisering på Sjælland. Der var ikke længere fælles takster for de længere rejser at tage udgangspunkt i, og DSB ville ikke tiltræde den fælles hovedstadsmodel, der opfyldte kravene i kommissoriet, og som kunne tiltrædes af Movia og Metroselskabet. DSB begrundede sit nej til Takst Sjælland med, at modellen indeholdt væsentlige usikkerheder omkring kundekonsekvenser og provenu. Parterne har i alt brugt ca. 1,5 årsværk og 0,5 mio. kr. i konsulentudgifter på arbejdet med Takst Sjælland. Som opfølgning på Takst Sjælland tog Transportministeriet initiativ til at arbejde med harmonisering af rejsekorttakster på Sjælland (Sjællandstaksten).

Resultater

38. De regionale trafiksselskaber er generelt nået langt med at harmonisere takster mellem egne takstområder. Dette gælder dog ikke på Sjælland, hvor Movia fortsat har meget forskellige priser og rabatter i sine 3 takstområder. Trods de regionale selskabers harmoniseringsarbejde fremstår taksterne ikke harmoniserede regionalt. Selv på kortere rejser på tværs af takstområder er der således mange eksempler på prisspring og forskellige rabatordninger. Dette skyldes, at de regionale trafiksselskabers takster ikke er harmoniserede med togoperatørernes takster. Rigsrevisionen vurderer, at effekten af det regionale harmoniseringsarbejde ikke har haft betydning, da rejsende mellem takstområder skal betale en helt tredje takst (togoperatørtakst), selv om de rejser mellem 2 takstområder, hvor taksterne er helt ens.

39. Togoperatørerne og trafikskaberne har både i Vest- og Østdanmark forsøgt at samarbejde om takstfastsættelsen. I Vestdanmark har samarbejdet endnu ikke medført harmoniserede takster, og det er præget af grundlæggende uenighed. Fx er parterne på Fyn endnu ikke blevet enige om antallet af takstområder, og i Syd- og Sønderjylland måtte parterne overlade til Transportministeriet at bestemme antallet af takstområder. På Sjælland har DSB, Movia og Metroselskabet forsøgt at nå frem til et fælles forslag til harmoniserede takster, men uden resultat. Rigsrevisionen finder, at de manglende resultater ikke er tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder det desuden utilfredsstillende, at parterne på Fyn ikke har overholdt lov om trafikskaber, da de ikke er enige om antallet af takstområder, hvilket stiller kunderne på Fyn anderledes end kunderne i resten af landet, fx i forhold til tidsrabat. Transportministeriet har ikke truffet beslutning om antallet af takstområder på Fyn til trods for uenigheden mellem FynBus og DSB.

40. Trafikskaberne har i 2014 taget initiativ til at arbejde for fælles takster i Vestdanmark baseret på taksterne fra den landsdækkende enkeltbillet, og Transportministeriet har netop fremlagt et forslag til harmoniserede rejsekorttakster på Sjælland. Parterne er p.t. ikke enige, og der er stadig væsentlige knaster i forhandlingerne. Rigsrevisionen vurderer, at parterne stadig har begrænset interesse i takstharmonisering, og at parterne derfor ikke har arbejdet tilstrækkeligt målrettet mod takstharmonisering.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det er vanskeligt at harmonisere regionalt, uden at det går ud over togoperatørernes provenu eller priserne på rejserne, da de regionale trafikskabers takster typisk er noget lavere end togoperatørernes takster. Dertil kommer, at regional harmonisering i én region skaber ubalance i forhold til de omkringliggende regioner og indebærer justering af togoperatørernes landsdelstakster.

2.3. Transportministeriets understøttelse af harmoniseringen af takster

41. Dette afsnit handler om, hvordan Transportministeriet som sektoransvarlig har understøttet trafikskabernes arbejde med at harmonisere taksterne. Ministeriet har ikke takstkompetencen, men kan understøtte selskabernes arbejde med takstharmonisering på flere måder. For det første kan ministeriet skabe velfungerende rammer for trafikskabernes arbejde. For det andet kan ministeriet understøtte trafikskabernes arbejde i relevante fora. Og for det tredje kan ministeriet via dialog med DSB understøtte, at statens selskab arbejder i retning af harmonisering.

Transportministeriets arbejde med rammer for harmonisering

42. Rammene for takstharmonisering i den kollektive trafik er primært beskrevet i lov om trafikskaber, jf. kap. 1. Transportministeriet igangsatte i 2009 en evaluering af loven med henblik på at vurdere, om de lovgivningsmæssige rammer var hensigtsmæssige i forhold til at understøtte en effektiv og attraktiv drift af den lokale kollektive trafik. Evalueringsrapporten kom først i marts 2013, hvilket var 6 år efter, at lov om trafikskaber trådte i kraft. Evalueringen dannede baggrund for, at lov om trafikskaber blev ændret i 2014.

Evalueringen havde ikke fokus på harmonisering af takster, selv om det er en væsentlig del af lov om trafikskaber. Det betød, at det ikke indgik i evalueringen, om bestemmelsen om, at selskaberne skulle fastsætte taksterne i fællesskab, virkede efter hensigten. DSB havde gerne set, at evalueringen havde haft fokus på barrieren for arbejdet med at fjerne de synlige grænser, som takstområderne udgør.

43. Evalueringen havde til gengæld fokus på, at kunderne særligt i hovedstadsområdet og på Sjælland ikke altid oplever den offentlige trafik som sammenhængende på grund af de mange aktører. Ved ændringen af lov om trafikskaber i 2014 blev det derfor vedtaget, at der skulle oprettes et nyt selskab (Din Offentlige Transport – DOT), som skulle stå for trafikskabernes kundeventede aktiviteter på Sjælland. Som følge af lovændringen blev det formelle samarbejde i hovedstadsområdet om bl.a. takster (Hovedstadssamarbejdet) nedlagt den 1. januar 2015 og erstattet af DOT.

Evaluering af lov om trafikskaber

Der forelå et udkast til evalueringsrapporten allerede i 2011, men rapporten kom først i 2013. Det skyldtes ifølge Transportministeriet, at udkastet i 2011 affødte både faglige og politiske spørgsmål om, hvilke løsninger der skulle arbejdes videre med. Disse overvejelser blev påvirket af et folketingsvalg og nedsættelsen af Trængselskommissionen i juni 2012.

Hovedstadssamarbejdet var reguleret i lov om trafikskaber og nærmere fastsatte regler i en bekendtgørelse om samarbejde ved koordinering og planlægning af offentlig servicetrafik. Her fremgår det, at selskaberne skal samarbejde i hovedstadsområdet, og at Trafikstyrelsen sekretariatsbetjener dette samarbejde.

DOT adskiller sig fra Hovedstadssamarbejdet på en række punkter. For det første skal trafikelskaberne i DOT samarbejde om hele Sjælland og ikke kun om hovedstadsområdet. For det andet sekretariatsbetjenes DOT ikke af Trafikstyrelsen. For det tredje *skal* DOT ikke samarbejde om takster, men *kan* gøre det. Trods nedlæggelsen af Hovedstadssamarbejdet er trafikelskabernes forpligtelse til at have et fælles billetsystem og takstområde i hovedstaden uændret, men det for, som samarbejdet var forankret i, er nedlagt. DSB, Movia og Metro-selskabet har på et møde i maj 2015 besluttet, at samarbejdet om taksterne i hovedstadsområdet fremover forankres i DOT, som således skal beslutte priserne i hovedstadsområdet.

44. Selv om det af lov om trafikelskaber fremgår, at selskaberne skal arbejde for, at takstsystemerne bliver ensartede og overskuelige, jf. kap. 1, bliver der politisk vedtaget rabatter ud fra andre hensyn, som ikke understøtter dette. Således blev der i 2012 afsat midler til en særlig tidsrabat (off-peak), som blev givet på lokale rejsekortrejser i tidsrummet 11-13 og 18-07 samt i weekender og på helligdage. Tidsrabatten gav takstnedsættelser, men har ikke understøttet ensartede takster. Det skyldes, at der ikke er afsat midler til tidsrabat på rejser på tværs af takstområder, og de er derfor uden tidsrabat. Det giver uoverskuelige priser, da kunderne skal kende takstområderne for at vide, om de får tidsrabat. Tidsrabatten understøtter dermed i sin udformning ikke harmonisering af takstsystemerne.

Transportministeriets understøttelse af trafikelskabernes arbejde

45. Trafikstyrelsen er med i Bus og Tog, da de har takstkompetencen på Kystbanen. Tidligere har styrelsen været med i Bus og Tog som observatør. Styrelsen har haft en tilbagetrukket rolle i Bus og Tog, men har fulgt arbejdet med at harmonisere takster, herunder arbejdet med den landsdækkende enkeltbillet, hvor styrelsen har bidraget til beslutningsgrundlaget med analysekompetencer og udarbejdelse af takster.

46. Transportministeriet har også haft en rolle i forhold til Hovedstadssamarbejdet og arbejdet med takstharmonisering på Sjælland. Trafikstyrelsen sekretariatsbetjente Hovedstadssamarbejdet frem til 2015 og var formand for de arbejdsgrupper, som styrelsen deltog i. Det var desuden Transportministeriet, som tog initiativ til projektet Takst Sjælland, og Trafikstyrelsen støttede undervejs op om arbejdet ved at løse en række analyseopgaver og aktivt søge kompromisser mellem trafikelskaberne. Transportudvalget behandlede i juni 2013 en analyse af muligheden for ét takstområde på Sjælland og blev i den forbindelse stillet i ud-sigt, at overgangen til ét takstsystem på Sjælland ville ske i begyndelsen af 2015.

Eftersom trafikelskaberne i maj 2014 alligevel ikke kunne blive enige om Takst Sjælland, besluttede Transportministeriet at udarbejde en model for harmoniserede rejsekorttakster på Sjælland (Sjællandstaksten). Transportudvalget blev på baggrund af et spørgsmål orienteret om dette i slutningen af 2014. Sjællandstaksten vil minimere problemet med, at kontantbilletter kan være billigere end rejsekortet. Da forslaget kun omfatter rejsekorttakster, vil problemet dog ikke forsvinde fuldstændigt, og derfor kan en kontantbillet med fx pensionistrabat nogle steder være billigere end rejsekortet. Boks 9 skitserer hovedindholdet i Trafikstyrelsens forslag til Sjællandstaksten (for rejsekortrejser).

BOKS 9. TRAFIKSTYRELSENS FORSLAG TIL EN SJÆLLANDSTAKST, MARTS 2015

Sjællandstaksten skal for rejser op til 10 zoner svare til priserne i hovedstadsområdet, mens taksten for rejser på 10 eller flere zoner lægger sig op ad DSB's gennemsnitspris på rejsekortet. Trafikstyrelsen anbefaler også, at der indføres tidsrabat på rejser på tværs af takstområder og på pensionistperiodekort i Movia S. Pejlemærker for harmoniseringen har været, at rejsekorttaksterne skal være enkle og gennemskelelige for kunderne, og rejsekortet billigere end kontantbilletter. Sjællandstaksten vil medføre et provenufald på 13,9 mio. kr. pr. år, som dog kan opvejes af en overgangsordning, hvor provenutabet indhentes i løbet af ganske få år. Trafikstyrelsen skønner, at Sjællandstaksten vil resultere i en vækst på ca. 500.000 passagerer om året.

Tidsrabat

Det blev med en politisk aftale i juni 2012 besluttet at afsætte 300 mio. kr. årligt fra januar 2013 til takstnedsættelser uden for myldretiden på lokale rejser. DSB gjorde senere Transportministeriet opmærksom på, at de ville kræve mellem 70 mio. kr. og 100 mio. kr. i kompensation, hvis tidsrabatten også skulle gælde for rejser på tværs af takstområder.

Trafikstyrelsen har takstkompetencen på Kystbanen på vegne af DSB Øresund, som kører Kystbanen og er på kontrakt med staten. Billeindtægterne på strækningen tilfalder staten.

Rapporten om Sjællandstaksten blev sendt til DSB, Movia og Metroselskabet i april 2015, og Transportministeriet drøfter nu Sjællandstaksten med selskaberne. Ambitionsniveauet er lavere for Sjællandstaksten end for Takst Sjælland, idet den kun vedrører rejsekortrejser, men der er p.t. ikke enighed mellem trafikselskaberne om Sjællandstaksten.

47. I maj 2015 har transportministeren på et samråd om Rigsrevisionens beretning om driften af rejsekortet givet udtryk for, at den decentrale struktur, der forudsætter, at trafikselskaberne kan og skal løse problemerne i fællesskab, ikke fungerer optimalt. Ministeren gav derfor udtryk for, at han vil indlede politiske drøftelser om sagen.

Transportministeriets dialog med DSB om harmonisering af takster

48. DSB er en selvstændig offentlig virksomhed, som driver togdrift på kontrakt med staten. Takstharmonisering indgår ikke i kontrakten. Kontrakten betyder desuden, at DSB beholder billetindtægterne, og at provenutab som følge af takstharmonisering derfor afholdes af DSB, medmindre DSB kompenseres herfor, hvilket hidtil ikke har været tilfældet. Transportministeriet er ejer af DSB, og har i den forbindelse en løbende dialog med DSB både på kvartalsmøder og ad hoc, hvor ministeriet kan give udtryk for sin prioritering i forhold til harmonisering af takster. Ministeriet har drøftet rejsekorttakster og den landsdækkende enkeltbillet med DSB.

49. I juni 2012 meldte Transportministeriet en række overordnede principper ud for hensigtsmæssige takster på rejsekortrejser til DSB og bad DSB kommentere på uhensigtsmæssigheder ved rejsekorttakster. Principperne var ment som inspiration til DSB's arbejde med rejsekorttakster. DSB gjorde i august 2012 Transportministeriet opmærksom på, at de forskellige tidsrabatter på tværs af takstområder var uhensigtsmæssige. Men DSB oplyste samtidig, at de ville kræve compensation, hvis de skulle ændre rabatterne, så de blev mindre indviklede. Ministeriet vurderede, at en sådan compensation var uholdbar, og rabatterne blev ikke ændret.

Transportministeriet gik videre med sine principper for rejsekorttakster i forbindelse med hovedstadsområdet takstforslag for 2013, som ministeriet vurderede ikke levede op til principperne. Ministeriet deltog medio 2012 i et møde i Hovedstadssamarbejdet, hvor principperne for rejsekorttakster blev meldt ud. Ifølge ministeriet havde principperne ikke en formel valør, men ministeriet forventede, at parterne ville efterleve dem. Hovedstadssamarbejdet udarbejdede et nyt takstforslag, som fulgte ét af ministeriets principper – nemlig princippet om, at rejsekortrejser ikke bør blive dyrere, end hvis de var foretaget med klippekort. Det betød, at rejsekorttaksterne fortsat ville følge klippekorttaksterne. Beslutningen betød samtidig, at der ikke blev indført mængderabat i hovedstadsområdet, som det ellers var sket i andre takstområder, der havde taget rejsekortet i brug. Principperne om rabatstrukturen og enklere prisforhold blev ikke indarbejdet i rejsekorttaksterne, men resultatet af mødet i Hovedstadssamarbejdet blev dog, at Trafikstyrelsen og trafikselskaberne påbegyndte arbejdet med Takst Sjælland.

Transportministeriet tog også rejsekorttakster op på et kvartalsmøde i december 2013 på baggrund af et møde mellem ministeren og forbrugerombudsmanden, hvor forbrugerombudsmanden havde meddelt, at der skulle tages væsentlige skridt i retning af at sikre gennemsigtighed i billetpriserne, ellers ville han rejse en sag. Ministeren påpegede over for DSB, at det var magtpåliggende at finde en løsning nu. Rejsekort A/S oplyste forbrugerombudsmanden om, at problemet med, at rejsekortrejser kan være dyrere end enkeltbilletter, ville blive løst med den landsdækkende enkeltbillet. Hverken ministeriet eller Rejsekort A/S har orienteret forbrugerombudsmanden om, at den landsdækkende enkeltbillet ikke bliver indført alligevel.

50. DSB og Transportministeriet drøftede den landsdækkende enkeltbillet på et kvartalsmøde i april 2014, hvor DSB orienterede om sin skepsis over for den landsdækkende enkeltbillet. Hertil svarede ministeriet, at enkeltbilletten ikke var en sag i ministeriet. Ministeriet har oplyst, at de ikke har haft nogen holdning til den landsdækkende enkeltbillet eller afslutningen på projektet. Ministeriet og DSB har ikke drøftet Takst Sjælland på kvartalsmøderne.

En selvstændig offentlig virksomhed er ejet af den danske stat og skal drives på et forretningsmæssigt grundlag.

Transportministeriets principper for takster på rejsekort

- Ingen rejsekortrejser bør blive dyrere, end hvis de var foretaget med det relevante klippekort.
- Rabatstrukturen skal kunne forstås og kommunikeres.
- Enkle prisforhold og ingen pludselige prishop og ændringer.
- Særligt rabatterede rejsekort, fx til unge og pensionister, må ikke være dyrere end almindelige rejsekort ved bestemte rejsemønstre.

Resultater

51. Transportministeriet har ikke mulighed for selv at fastsætte taksterne, da takstkompetencen ligger hos trafikskaberne. Rigsrevisionen vurderer, at Transportministeriet har forsøgt at understøtte trafikskaberne arbejde med at harmonisere taksterne i den kollektive trafik, men uden succes. Ministeriet tog initiativ til og stod i spidsen for trafikskaberne arbejde med takstharmonisering på Sjælland. Da trafikskaberne ikke kunne blive enige om Takst Sjælland, valgte ministeriet at arbejde videre med Sjællandstaksten, som skal harmonisere rejsekorttaksterne på Sjælland.

52. Transportministeriet har løbende været orienteret om trafikskaberne udfordringer med at blive enige om både Takst Sjælland og den landsdækkende enkeltbillet, da Trafikstyrelsen sidder i Hovedstadssamarbejdet og i Bus og Tog. Særligt DSB har ikke kunnet acceptere de foreslåede modeller for takstharmonisering. I Transportministeriets dialog med DSB har ministeriet løbende givet udtryk for, at man gerne ser taksterne harmoniseret, men i forhold til den landsdækkende enkeltbillet har ministeriet fortalt DSB, at det ikke var en sag i ministeriet. Rigsrevisionen vurderer, at Transportministeriet burde have bakket klarere op om den landsdækkende enkeltbillet over for DSB, da det var et væsentligt skridt på vejen til at harmonisere de landsdækkende takster og til, at Takst Sjælland kunne blive gennemført.

53. Transportministeriet har ikke fulgt op på, om takstområdet generelt fungerer efter hensigten, og om lovgivningens intention i forhold til takstharmonisering bliver overholdt. Rigsrevisionen vurderer, at det ville have været relevant at følge op på dette, fx i forbindelse med evalueringen af lov om trafikskaber. I maj 2015 har transportministeren dog på et samråd givet udtryk for, at der skal ses på området. I forhold til hovedstadsområdet betød ændringen af lov om trafikskaber i 2014, at DOT blev oprettet, og Hovedstadssamarbejdet nedlagt. DSB, Movia og Metroselskabet har i maj 2015 besluttet, at takstsamarbejdet fremover skal varetages i DOT. Rigsrevisionen vurderer, at det er væsentligt, at takstsamarbejdet i hovedstadsområdet fortsætter med i hvert fald samme ambitionsniveau som hidtil, på trods af at samarbejdet skal varetages i et nyt selskab, og på trods af at Transportministeriet er mindre involveret i DOT, end ministeriet var i Hovedstadssamarbejdet.

Rigsrevisionen, den 12. august 2015

Lone Strøm

/Inge Laustsen

Bilag 1. Ordliste

Bus & Tog	Samarbejde mellem de parter, der står for driften af den kollektive trafik. Parterne samarbejder om at tilbyde fælles billetter til bus og tog og om at informere om det fælles produkt: kollektiv trafik. Parterne samarbejder også om rejsekortet.
Den landsdækkende enkeltbillet	Skulle være et alternativ for kunder, som ikke ønskede at anvende rejsekort. En kunde skulle således kunne købe en enkeltbilletterejse til og fra ethvert sted i Danmark, uanset transportform.
DOT – Din Offentlige Transport	Samarbejde mellem trafikelskaberne på Sjælland (DSB, Movia og Metroselskabet) om kundevendte aktiviteter som billetsalg, kundeservice, hittegodsadministration, rejseregler, trafikinformation, markedsføring, kommunikation mv. for trafik. Samarbejdet er forpligtende, og selskaberne kan ikke varetage disse aktiviteter egenhændigt uden for samarbejdet.
Fladedækkende zoner	Zonesystem, som dækker et helt geografisk område. Trafikelskaberne beregner priser med udgangspunkt i fladedækkende zoner.
Hovedstadssamarbejdet	Var frem til 2015 forum for et samarbejde mellem DSB, Movia og Metroselskabet. Hovedstadssamarbejdet havde bl.a. fokus på takster og billetprodukter, beslutninger blev truffet ved konsensus, og samarbejdet blev sekretariatsbetjent af Trafikstyrelsen. Dette samarbejde blev nedlagt primo 2015.
Kvartalsmøder	Møder mellem på den ene side transportministeren og forskellige embedsmænd fra ministeriet og på den anden side DSB's bestyrelsesformand og ledelse.
Mængderabat	Rabatform på rejsekort, hvor der ydes en rabat i procent af rejsens pris, afhængigt af hvor mange/hvor lange rejser man har rejst på 1 måned (højeste antal rejser på 1 måned de seneste 3 måneder).
Regionale trafikelskaber	De regionale selskaber (Movia, Midttrafik, Nordjyllands Trafikelskab, Sydtrafik, FynBus og Bornholms Amts Trafikelskab) er selvstændige selskaber med en bestyrelse sammensat af repræsentanter for kommuner og regioner. Trafikelskaberne finansieres via billetindtægter og et tilskud fra de deltagende kommuner og regioner. Regionerne finansierer ca. 25 %, og kommunerne ca. 75 %.
Rejsekort	Elektronisk betalingskort til rejser med tog, bus og metro, der kan bruges til rejser lokalt, regionalt og på tværs af landsdele, hvor trafikelskaberne har valgt at tilslutte sig rejsekortsystemet.
Rejseregler	Regler for, hvad kunderne skal gøre, for at deres billet er gyldig (fx tjek ind og tjek ud med rejsekortet) samt definitioner for kundetyperne børn og pensionister.
Selvstændig offentlig virksomhed	Virksomhed, der ejes af den danske stat og drives på et forretningsmæssigt grundlag. DSB er en selvstændig offentlig virksomhed.
Sjællandstaksten	Model for harmonisering af rejsekorttakster på Sjælland, som Transportministeriet har udarbejdet og sendt til trafikelskaberne i april 2015.
Skinnezoner	Zonesystem, som er strækningbaseret, og som løber langs med skinnerne. Disse zoner dækker kun skinnerne og ikke områder omkring skinnerne. Togoperatørerne anvender skinnezoner.
Takst Sjælland	Et projekt, der skulle skabe ét takstsystem på Sjælland.
Takstkompetence	Retten til at bestemme, hvad en billet skal koste (fastsættelse af takster).

Takstloft	Blev indført i 2008 og medfører, at trafiksselskabernes takster i gennemsnit skal ligge under et udmeldt loft. Takstloftet afhænger bl.a. af udviklingen i nettopriser og af lønudviklingen i den private sektor. Trafiksselskaberne kan opspare takststigninger, så uudnyttede takststigninger kan benyttes de efterfølgende 2 år.
Takstområde	Geografisk område, fx svarende til et af de tidligere amter, som har samme takstsystem, dvs. fælles zonesystem, billetprodukter og rejseregler. Der er i dag 15 takstområder i Danmark med hvert sit takstsystem.
Takstsystem	Sammenhængende system af billetprodukter med tilhørende rejseregler, priser og rabatmuligheder. Indeholder fx definitioner af, hvem der kan benytte børnebillet, og hvad en børnebillet fra A til B koster med forskellige billetprodukter.
Takstzone	Fladedækkende zone, som dækker et geografisk område. Danmark er inddelt i ca. 930 takstzoner. En rejses pris udregnes efter, hvor mange zoner rejsen går igennem.
Trafiksselskaber	De regionale trafiksselskaber, togoperatører og Metroselskabet.