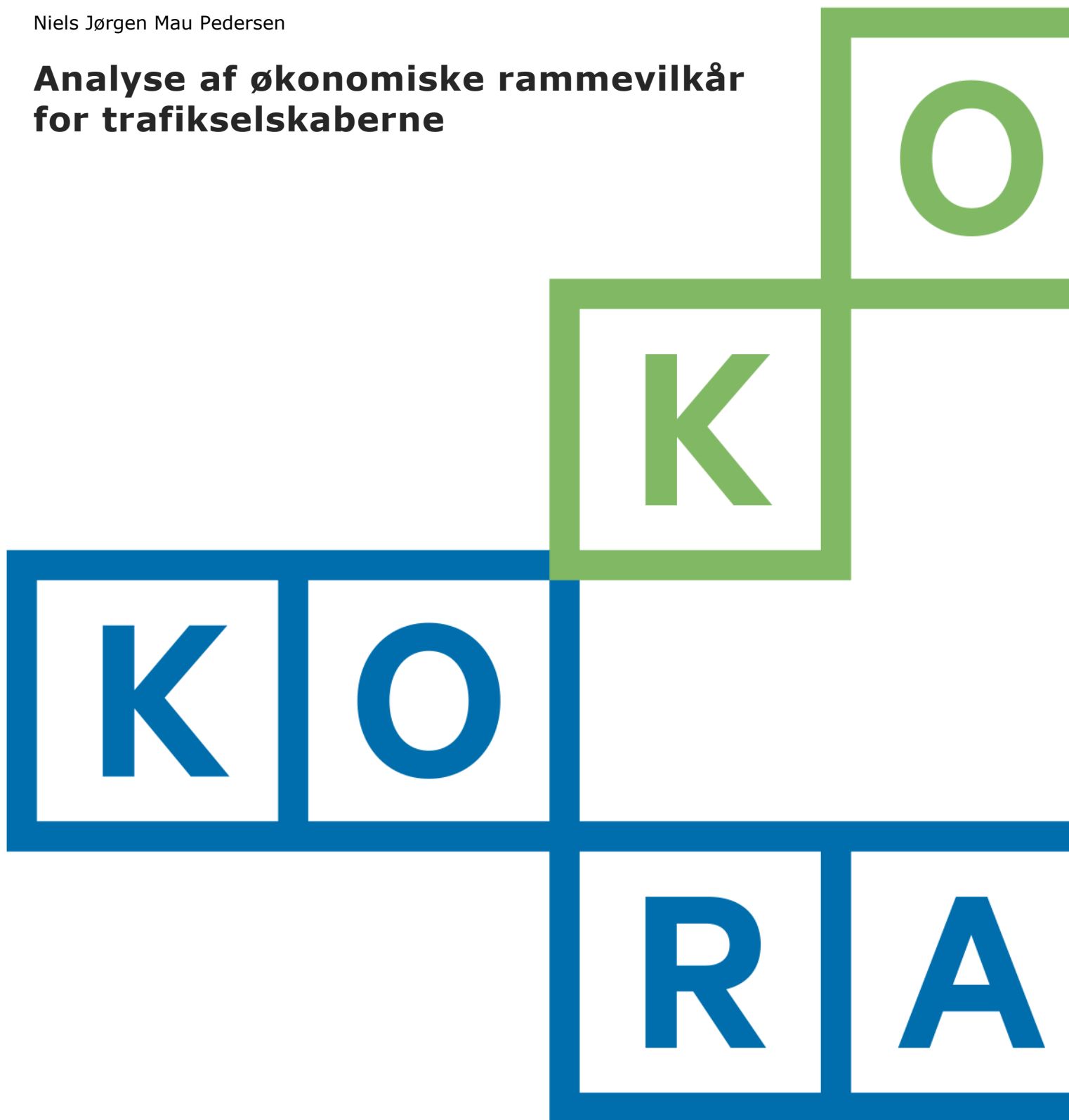


Niels Jørgen Mau Pedersen

Analyse af økonomiske rammevilkår for trafikskaberne



Analyse af økonomiske rammevilkår for trafikselskaberne

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2017

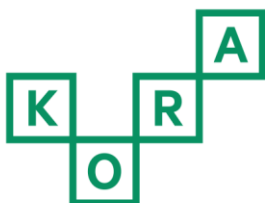
Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-961-8
Projekt: 11343

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Trafikselskabet Movia har bedt KORA om at analysere og belyse en række rammebetingelser for økonomien i den kollektive trafik, nærmere bestemt den del af den kollektive trafik, som Movia og de øvrige fem trafikselskaber er umiddelbart ansvarlige for.

Trafikselskaberne står for en betydelig del af den kollektive trafik, nemlig den 'hjulbårne' kollektive transport, der udføres af busser, hvortil kommer privatbaner. Selvom passagertallet har været vigende/stagnerende i de senere år, er det fortsat en meget betydelig del af den kollektive trafik, der betjenes af busser, og dermed er med til at binde landet sammen såvel med hensyn til transport mellem hjem og arbejdsplads som mellem private hjem.

Trafikselskaberne er selvstændige selskaber oprettet med hjemmel i en særlig lov – trafikselskabsloven. Men de er samtidig ejet af kommuner og regioner og indgår i den offentlige sektors økonomi. De betragtede rammebetingelser vedrører da heller ikke trafikselskaberne i snæver forstand, men derimod den del af den kollektive trafik, som administreres fra trafikselskaberne. Økonomien kan for hovedpartens vedkommende aflæses af trafikselskabernes regnskaber, men en del henhører også direkte under kommunerne.

Analysen er begrænset til nogle få udvalgte rammebetingelser. Der er således ikke tale om en mere omfattende endsige udtømmende analyse af rammer og vilkår for den offentlige busdrift mv.

Analysen er gennemført i januar og februar 2017.

Niels Jørgen Mau Pedersen
April 2017

Indhold

| | |
|---|----|
| Resumé | 6 |
| 1 Indledende bemærkninger | 8 |
| 1.1 De betragtede rammebetingelser | 8 |
| 1.2 Disponering | 8 |
| 2 Oversigt..... | 9 |
| 2.1 Busdriftens rolle i persontransporten | 9 |
| 2.1.1 Trafikselskabernes organisation | 9 |
| 2.1.2 Trafikselskabernes økonomi..... | 9 |
| 2.2 Regioner og kommuner..... | 10 |
| 2.3 Den kollektive trafik overordnet set..... | 11 |
| 3 Udgiftsrammestyring og udgifterne til kollektiv trafik..... | 13 |
| 3.1 Anvendelse af servicerammer og anlægsrammer i økonomistyringen..... | 13 |
| 3.2 Rammernes virkning i forhold til trafikselskaberne og busdrift..... | 14 |
| 3.2.1 Service- og driftsrammer | 14 |
| 3.2.2 Anlægsrammer | 16 |
| 3.3 Mulige justeringer eller andre tiltag | 18 |
| 4 Private virksomheders medfinansiering af busdrift..... | 20 |
| 4.1 Den gældende finansieringsmodel i den kommunale sektor og privat finansiering | 20 |
| 4.2 Privat finansiering af busdrift – busdrift bestilt af private..... | 20 |
| 4.2.1 Virksomheden bestiller busdrift i Movia | 21 |
| 4.2.2 Virksomheden bestiller busdrift via kommunen | 21 |
| 4.3 Mulige justeringer eller andre tiltag | 22 |
| 5 Lånemuligheder og OPP-projekter i forbindelse med kollektiv trafik | 23 |
| 5.1 Kommuners og regioners lånemuligheder generelt | 23 |
| 5.1.1 Generelt om lånereglerne..... | 23 |
| 5.1.2 Særligt om dispensationspuljerne..... | 23 |
| 5.1.3 Særligt om den automatiske låneadgang..... | 24 |
| 5.1.4 Særligt om låneregler og OPP | 24 |
| 5.2 Låne- og deponeringsregler og investeringer i forbindelse med busdrift..... | 25 |
| 5.3 Mulige justeringer eller andre tiltag | 26 |
| 6 Momsrefusion og udgifter til kollektiv trafik | 28 |
| 6.1 Momsrefusion, egenproduktion og konkurrencemæssig ligestilling | 28 |
| 6.1.1 Baggrund for momsrefusionsordningen | 28 |
| 6.1.2 Momsrefusion, positivliste og undtagne områder | 28 |
| 6.2 Momsrefusion vedrørende kollektiv trafik og busdrift | 29 |
| 6.2.1 Undtagelse af busdrift er undtaget fra momsrefusionsordningen | 29 |
| 6.2.2 Momsrefusion for så vidt angår bus- og rutebilstationer | 29 |
| 6.2.3 Refusion af lønsumsafgift | 30 |

| | | |
|-----|--|----|
| 6.3 | Mulige justeringer eller andre tiltag | 30 |
| 7 | Parkeringsafgiftsprovenu og den kollektive trafik | 33 |
| 7.1 | Nedsættelse af statstilskuddet ved forhøjelse af parkeringsindtægter | 33 |
| 7.2 | Parkeringsafgiftsprovenu og busdrift..... | 34 |
| 7.3 | Mulige justeringer eller andre tiltag | 34 |
| | Litteratur | 36 |

Resumé

Trafikselskaberne i Danmark virker under en række rammebetingelser for deres økonomi og aktivitet. I denne analyse er fem af disse rammebetingelser underkastet en nærmere analyse. Rammebetingelsernes betydning i relation til busdrift og kollektiv trafik bliver vurderet med henblik på, om der kan optræde barrierer eller forvridninger i forhold til udvikling og investering i effektiv offentlig busdrift. Der ses også på mulige ændringer i rammebetingelserne, men dog uden stillingtagen til hensigtsmæssigheden hertil. Det bemærkes, at en samlet stillingtagen også vil kunne involvere politiske afvejninger og vurderinger.

Trafikselskabernes organisation og økonomi beskrives kort indledningsvist, og der gives nogle hovedtal herfor. Blandt andet fremgår det, at det økonomiske omfang af trafikselskabernes aktivitet vedrørende busdrift årligt udgør 6-7 mia. kr., hvoraf ca. halvdelen finansieres af passagerindtægter. Trafikselskaberne har dog også andre aktiviteter af betydeligt omfang, bl.a. drift af privatbaner, Flextrafik og Telekørsel, handicapkørsel mv., som bringer udgiftsniveauet op imod 10 mia. kr. Desuden har kommunerne også visse selvstændige anlægsudgifter.

Overordnet set er den kollektive trafik lagt ud på flere selskaber, ikke mindst i hovedstadsområdet, hvor både Movia, Metroselskabet, DSB S-tog, DSB og i fremtiden også den københavnske letbane langs Ring 3 opererer. Busdriften er en betydelig aktivitet, som i de senere år udgør en nogenlunde stabil andel af den samlede kollektive trafik. Bussers andel af det samlede motoriserede transportarbejde – bestående af såvel offentlig som anden bustrafik – har dog været vigende siden midten af 1990'erne.

Den først analyserede rammebetingelse er udgiftsrammesystemet i form af service- og anlægsrammer, som benyttes i statens overordnede styring af kommunernes og regionernes økonomi, og som har sammenhæng med budgetlovens budgetlofter. Også busdriften og trafikselskaberne må indrette sig herunder. For servicerrammens (i regionerne udviklingsrammens) vedkommende indgår dog alene nettoudgifterne for kommuner og regioner, dvs. tilskuddet til kollektiv trafik efter fradrag af billetindtægter.

Derimod er det kommunernes samlede bruttoanlægsudgifter vedrørende busdrift og kollektiv trafik, som indgår under anlægsrammen, og her tages der således ikke hensyn til, at der er en væsentlig brugerfinansiering på området. I den forbindelse kan det diskuteres, om de gældende undtagelser fra anlægsrammen, dvs. især den fuldt brugerfinansierede forsyningsvirksomhed og de huslejefinansierede ældreboliger, eventuelt kunne anvendes analogt på anlægsudgifter vedrørende den kollektive trafik. Trafikselskaberne har således også i officiel nationalregnskabsmæssig sammenhæng samme stilling som de nævnte forsyningsvirksomheder og ældreboliger, dvs. bliver betragtet som en sektor uden for den offentlige kernesektor 'offentlig forvaltning og service'. Analogien til disse undtagelser er dog ikke fuldstændig, jf. den kun delvise brugerfinansiering af den kollektive trafik. Det er dog et faktum, at kommunale og regionale dele af letbaneprojekterne og metroen ikke er indregnet under nogen kommunal anlægsramme.

Som et andet vilkår for bl.a. busdriftens finansiering behandles de snævre/besværlige muligheder for at lade private virksomheder bidrage til forstærkningen af busdriften på en konkret rute. Der skitseres i den forbindelse en case, hvor en sådan bustrafik medfinansieres af virksomheden og eventuelt samtidig medvirker til at opfylde mere gængse transportbehov på ruten, fx af skolebørn, til samlet fælles gavn for virksomhed og offentligt finansieret transport. Det vurderes dog, at det i dag ikke er muligt inden for lovgivningen at foranstalte et sådant arrangement via virksomhedens direkte bestilling af busdrift i fx Movia. En mere realistisk mulighed vil være, at bestillingen går igennem en kommune, der så også modtager virksomhedens finansieringsbidrag. Her skal det desuden kontrolleres, at arrangementet ikke bliver mødt af et krav om, at 17,5 %

af virksomhedens bidrag til busdriften skal betales tilbage til momsrefusionsordningen af kommunen. Et sådant krav kan muligvis følge af den gældende formulering af momsrefusionsbekendtgørelsen, men forekommer ikke logisk, da busdrift netop er undtaget fra moms og momsrefusion. Momsrefusionsbekendtgørelsen indeholder dog også en mulighed for at søge dispensation i så tilfælde.

Et tredje økonomisk vilkår udgøres af lånemulighederne i forbindelse med anlægsprojekter, herunder projekter, som organiseres som OPP-projekter (Offentligt-Privat Partnerskab). Det kan konstateres, at kollektiv trafik, i modsætning til en række andre beslægtede områder, som privatbaner, færger, havne etc., ikke har såkaldt automatisk låneadgang. Det betyder, at kommunen skal kontantfinansiere anlæg eller – hvor der er tale om OPP-projekter – deponere et beløb svarende til anlæggets værdi. Det påpeges samtidig, at der i forbindelse med andre investeringer med tilknytning til kollektiv trafik, men uden automatisk låneadgang, dvs. letbaner, metro og rejsekort, øjensynlig har været vilje til at yde lånedispensation til 50-100 % af anlægsudgifterne. Hvorvidt dette kan komme på tale for kommunale anlægsudgifter i forbindelse med busdrift, fx til BRT-anlæg (højklassede busforbindelser, "Bus Rapid Transit"), Parkér og rejs-anlæg, faciliteter til fremtidens mulige eldrevne busser m.m., vil – medmindre der åbnes op for automatisk låneadgang – afhænge af de lånepuljer, der afsættes i økonomiaftalerne, og kommunernes anvendelse af disse puljer.

En fjerde rammebetingelse – eller økonomisk vilkår – er indretningen af momsrefusionssystemet. Momsrefusion ydes kommunerne af staten til sikring af, at offentlig egenproduktion ikke på grund af momsen favoriseres frem for ekstern produktion. Busdrift er ifølge gældende regler undtaget fra denne refusion som en konsekvens af, at der ikke er moms på persontransport, ekskl. turistbusser. Den manglende mulighed for momsrefusion medfører imidlertid en forvridding på to områder. For det første får de enkelte, private busoperatører (med kontrakt med de offentlige trafikselskaber) herved et incitament til selv at rengøre og vedligeholde busser frem for at overlade det til specialiserede virksomheder. For det andet får trafikselskaberne et incitament til at producere forskellige hjælpeydelser selv, såsom billetkontrol og kundecenterydelse, stoppestedvedligeholdelse, bogføring og konsulentegnede opgaver m.m. frem for at købe ydelserne hos virksomheder med speciale heri. Effektivitetstab i begge tilfælde kunne imødegås ved at lade disse udgifter være momsrefunderede via kommunerne, hvor det endvidere kunne overvejes at kompensere trafikselskaberne for den lønsumsafgift, de betaler, fordi de ikke er pålagt moms. I givet fald måtte tilskuddet til den kollektive trafik, ekskl. momsrefusion, reduceres, hvis økonomien for trafikselskaberne – bortset fra effektiviseringsforbedringerne – skulle holdes neutral. De Økonomiske Råd har peget på muligheden for en mere vidtgående ændring ved at lægge moms på al persontransport.

Et femte økonomisk vilkår, som kan påvirke omfanget af kollektiv trafik og busdrift, om end på en indirekte måde, er indretningen af den fra 2011 indførte ordning med nedsættelse af statstilskuddet i kommuner, som forhøjer kommunens parkeringsindtægter. Hvis der i disse indtægter kunne modregnes udgifter til parkeringsanlæg – ikke blot i kommunen selv, men også i nabokommuner, vil der være et incitament til at indrette sådanne anlæg – med en øget benyttelse af busser og tog til følge. Konkret kunne en af hovedstadens centralkommuner, København og Frederiksberg, som i dag betaler ret betydelige beløb til staten for parkeringsindtægter, i så fald muligvis kunne se en fordel i at finansiere nettoudgifterne til Parkér og rejs-anlæg i nabokommunerne og herved tage trykket af trafik- og parkeringssituationen i City. Det nuværende lovgrundlag synes ikke umiddelbart i modstrid hermed, om end bekendtgørelsen om den nærmere opgørelse af parkeringsafgifterne forudsætter, at de udgifter, som indgår i fradraget i parkeringsindtægterne, er afholdt i den pågældende kommune. Der kan være grund til at se nærmere på, om det er eller burde være muligt at anlægge en kommunegrænse-overskridende vinkel på disse udgifter.

1 Indledende bemærkninger

1.1 De betragtede rammebetingelser

I denne analyse behandles nogle rammebetingelser for den del af den kollektive trafik, som vedrører offentlig busdrift og varetages af trafikselskaberne. Rammebetingelserne er peget på af trafikselskabet Movia som nogle, hvor der potentielt kan optræde barrierer eller forvriddninger i forhold til udvikling og investering i effektiv, offentlig busdrift.

Opgaven for KORA er at belyse disse rammebetingelser, både med hensyn til baggrunden for dem og med blik for eventuelle uhensigtsmæssige virkninger. I den forbindelse vil der også blive diskuteret nogle mulige ændringer af rammebetingelserne og forhold, som kan anføres til støtte herfor eller taler imod. Det vurderes dog ikke her, om sådanne ændringer er ønskelige eller hensigtsmæssige samlet set, allerede af den grund at det kan involvere politisk stillingtagen eller prioritering.

De udvalgte rammebetingelser udgør kun en lille del af de vilkår, som trafikselskaberne fungerer under, og er altså udtryk for et valg.

1.2 Disponering

I det følgende kapitel 2 gives først en ganske kort oversigt over trafikselskabernes karakter, nogle hovedtal for den økonomiske betydning samt for busdriftens rolle i det samlede trafikbillede og den samlede kollektive trafik.

Herefter ses der i kapitel 3 på de rammebetingelser fra den overordnede styring af kommunernes og regionernes økonomi, som også påvirker trafikselskaberne. Dette vedrører de såkaldte servicerammer og anlægsrammer.

I kapitel 4 behandles trafikselskabernes (manglende) mulighed for at modtage tilskud fra private virksomheder til forstærkning af busdriften.

Kapitel 5 vedrører lånemulighederne i forbindelse med kollektiv trafik, herunder vedrørende OPP-projekter.

I kapitel 6 ses der på, hvordan den moms-mæssige behandling af persontransport og særligt den kommunale og regionale momsrefusionsordning påvirker trafikselskabernes og kommunernes økonomiske incitamentter til konkurrenceudsættelse.

Endelig er emnet i kapitel 7 aspekter af lovgivningen om nedsættelse af statstilskud til kommuner ved forhøjelse af parkeringsafgifter med betydning for den kollektive trafik.

2 Oversigt

2.1 Busdriftens rolle i persontransporten

2.1.1 Trafikselskabernes organisation

Den offentlige busdrift i Danmark er i dag organiseret via seks trafikselskaber. Det er regionsrådet/-rådene, som har etableret trafikselskaberne, men bestyrelsen er i øvrigt sammensat af i udgangspunktet to regionsrådsmedlemmer og syv kommunalbestyrelsesmedlemmer. Kommunerne og regionerne er altså trafikselskabernes "ejere". På Bornholm er der en undtagelse, idet BAT her er en del af Bornholms Regionskommune. For Region Sjælland og Region Hovedstaden (ekskl. Bornholm) er der dannet ét trafikselskab, hvor der i Region Syd findes to selskaber for henholdsvis Syddjylland og Fyn. Endelig er der ét trafikselskab i henholdsvis Regional Midtjylland og Region Nordjylland.

Trafikselskaberne er selvstændige forvaltningsenheder og er omfattet af bestemmelserne om fælleskommunal virksomhed i den kommunale styrelseslov (såkaldt § 60-selskab).¹ Selskaberne følger det kommunale budget- og regnskabsystem og er såvel regionalt som (overvejende) kommunalt finansierede.²

Trafikselskaberne organiserer den offentlige servicetrafik i form af almindelig rutekørsel, dvs. såvel ruter, der alene betjener en enkelt kommune, som ruter, der passerer kommunegrænserne. Hertil kommer privatbaner, handicapkørsel mv. For banetraffikkens vedkommende er der forskellige særlige ordninger, som kan involvere de regionale trafikselskaber, fx vedrørende Aarhus Letbane og Odense Letbane, hvortil kommer eventuel aftale om trafikføberansvar for visse statslige banestrækninger i Nordjylland. Banetrafik, herunder privatbaner, vil i øvrigt ikke være i fokus i denne analyse.

Det er således i praksis trafikselskaberne, som varetager ansvaret for busruter. Selve driften af ruterne – operatøransvaret – er overladt til private selskaber efter udbud, idet der dog optræder enkelte kommunale selskaber (Aarhus Sporveje, BAT).

2.1.2 Trafikselskabernes økonomi

Trafikselskabernes økonomi udgøres af bruttoudgifter til bus- og banedrift, til teletrafik/telekørsel, handicapkørsel, billetkontrol, administration af rejsekort mv. Herfra kan trækkes indtægter i form af primært billetindtægter fra passagerer, hvorefter tilskudsbehovet fra kommuner og regioner fremkommer. Der kan opstilles følgende meget grove regnestykke for den samlede økonomi og mere specifikke økonomi for busdelen.

Tabel 2.1 Trafikselskabernes økonomi budget 2017/regnskab 2015

| Trafikselskaberne i alt, budget 2017 | Mia. kr. | Trafikselskaber vedr. busdrift, regnskab 2015 | Mio. kr. |
|--------------------------------------|----------|---|----------|
| Samlede bruttoudgifter | 10 | Operatør- og rutespecifikke udgifter | 6.335 |
| Samlede indtægter | 4 | Passagerindtægter | 3.120 |
| Samlet tilskud | 6 | Samlet tilskud | 3.215 |

Note: Budgettallene er stærkt afrundede. Regnskabstallene er ekskl. BAT.

Kilde: Budgetter for Nordjyllands Trafikselskab, FynBus, Midttrafik, Movia, Sydtrafik og BAT (Bornholms Regionskommune) samt materiale fra Movia (vedrørende regnskaber).

¹ § 60-selskaber er normalt baseret på aftaler, hvorimod det altså her følger af lovgivningen, at selskabet er omfattet af § 60, jf. Thomsen m.fl. (2010) s. 57.

² Jævnfør nærmere trafikselskabsloven.

Trafikselskabernes aktivitet har således – også i relation til den samlede kommunale og regionale økonomi – et ganske stort økonomisk omfang. Selskaberne er primært tilskudsfinansierede, idet billetindtægterne dog dækker en væsentlig del af bruttoudgifterne. For busdriften mere snævert er tilskud og billetindtægter af omtrent samme størrelsesorden – hver godt 3 mia. kr. i 2015.

De seks trafikselskaber har meget forskellig størrelse og aktivitet, dels som udtryk for befolkningsgrundlagets størrelse, dels som følge af forskel i den rolle, som kollektiv trafik spiller i henholdsvis tæt og mindre tæt befolkede områder. Hertil kommer prioriteringen i de enkelte regioner og Bornholms Regionskommune.

Tabel 2.2 Nøgletal for aktiviteten i de seks trafikselskaber, budget 2016

| | Movia | BAT | Fynbus | Syd- trafik | Midt- trafik | Nordjyl- lands Trafik- selskab | Alle |
|-------------------------------------|-------|-----|--------|----------------|-----------------|---|-------|
| Antal driftsbusser | 1.247 | 33 | 328 | 403 | 887 | 430 | 3.328 |
| Antal 1.000 indbyggere | 2.546 | 40 | 488 | 717 | 1.282 | 582 | 5.656 |
| Antal påstigninger (i mio.) | 212 | 2 | 18 | 21 | 67 | 30 | 349 |
| Antal rejser (i mio.) | 180 | 2 | 15 | 19 | 58 | 26 | 300 |
| Transportarbejde (i mio. person-km) | 989 | 32 | 187 | 191 | 646 | 285 | 2.329 |

Note: Antal driftsbusser er for 2015. Transportarbejdet udgøres af antal personkilometer.

Kilde: Trafik- og Byggestyrelsen (2016).

2.2 Regioner og kommuner

Regionerne og kommunerne spiller også som selvstændige myndigheder og organisationer en væsentlig rolle i den kollektive trafik – uanset at varetagelsen af opgaven primært er henlagt til trafikselskaberne. Kommuner og regioner har meget væsentlige opgaver:

- Stillingtagen til budgetforslag – inkl. større opgaver som eksempelvis indførelse af rejsekort.
- Vurdering af egne ønsker til buskørsel.
- Etablering og drift af letbaner, eventuelt involverende trafikselskaberne. De letbaner, som i fremtiden vil komme i drift, er Aarhus Letbane, den københavnske letbane langs Ring 3 samt Odense Letbane.
- Forskellige anlægsprojekter, som understøtter busdriften.

Ikke mindst udgifterne til anlæg er af interesse i denne analyse. Her afholder kommunerne således visse anlægsudgifter inden for den såkaldte kommunalfuldmagt. Også regionerne finansierer anlægsudgifter, men her sker det via tilskuddet til trafikselskaberne. I de senere år har udgifterne ikke været meget store, men kan eventuelt være voksende fremover, jf. drøftelsen i kapitel 3.

I Tabel 2.3 er givet et par hovedtal for anlægsudgifterne afholdt af kommuner og regioner.

Tabel 2.3 Anlægsudgifter i kommuner og regioner vedrørende busdrift/kollektiv trafik

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
| Kommuner | 9,3 | 19,8 | 53,4 | 11,0 | 49,5 | 106,0 | 32,7 | 14,5 | 35,7 |
| Regioner | - | - | - | 23,0 | - | 15,3 | 11,2 | 45,1 | 17,2 |
| I alt | 9,3 | 19,8 | 53,4 | 34,0 | 49,5 | 121,3 | 43,9 | 30,6 | 52,9 |

Note: Vedrørende for kommuner funktion 2.30 (fælles formål) og 2.31 (busdrift) og for regioner funktion 3.01 (tilskud til trafikselskaber). Omfatter så vidt det ses ikke rejsekort.

Kilde: Danmarks Statistik, DST, REGK31 og REGR31.

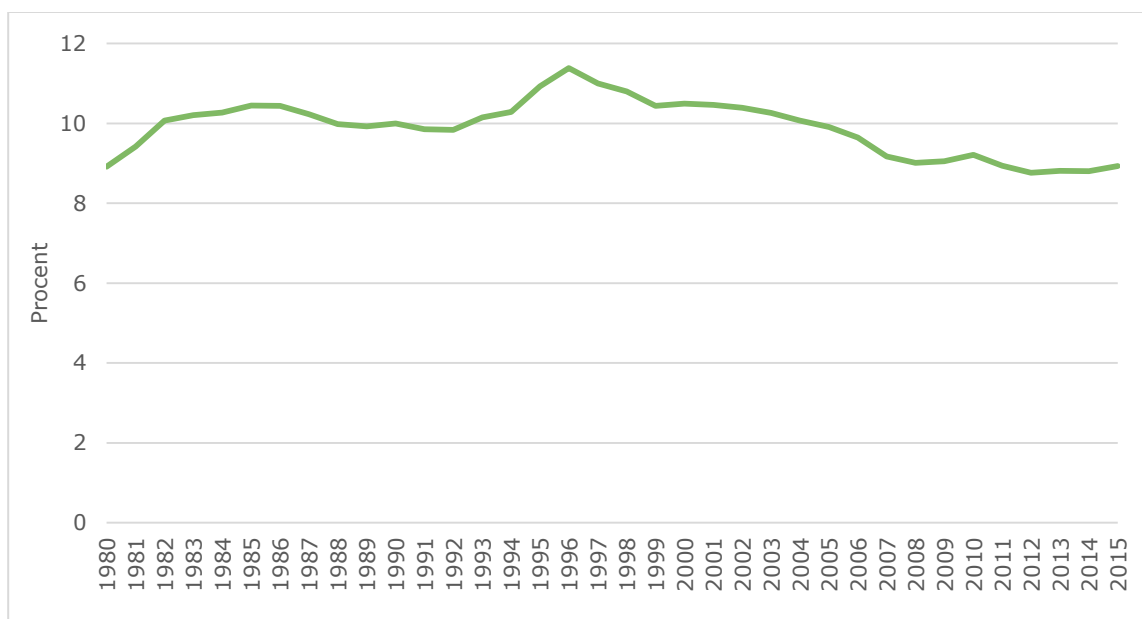
2.3 Den kollektive trafik overordnet set

Busdriften indgår som et væsentligt element i den kollektive trafik, hvor der i alle regioner også er andre former for kollektiv trafik i form af privatbaner, eventuelle letbaner og tog på de statslige banestrækninger.

Særligt gør det sig gældende i hovedstadsområdet, hvor den kollektive trafik er lagt ud til flere trafikselskaber, samtidig med at både regionen og kommunerne er indkøbere af kollektiv trafik. Således opererer både Movia, Metroselskabet, DSB S-tog og DSB i udbuddet af kollektiv trafik, ligesom den københavnske letbane langs Ring 3 om nogle år også vil indgå.

Det er vanskeligt ud fra et enkelt tal at afgøre, hvordan busdrift "klar sig" i det samlede transportarbejde og den kollektive trafik, bl.a. fordi store investeringer kan flytte betydeligt på fordelingen af trafikarbejdet. Eksempelvis vil færdiggørelsen af Metro Cityringen i 2019 rykke en ret betydelig del af Movias bustrafik over på metrotogene. Et vist indtryk af udviklingen kan dog fås af nedenstående Figur 2.1, hvor busser dog omfatter såvel offentligt finansierede som privatfinansierede busser.

Figur 2.1 Bussers andel af motoriseret persontransport (persontransportarbejde)



Note: Motoriseret transport består af a) motorkøretøjer ekskl. busser, b) busser samt c) tog.

Kilde: Danmarks Statistik, DST, tabel PKM1.

Det fremgår, at bussernes andel af det samlede motoriserede transportarbejde – efter at have udgjort omtrent 9 % i 1980 stigende til godt 11 % midt i 90'erne – herefter er faldet igen til knap 9 %.

Hvis der fokuseres på bussernes andel af den kollektive transport, kan Tabel 2.4 belyse dette forhold i perioden fra 2007-2015. Her har bussernes andel været let vigende i perioden, men med en stigning i det sidste år. Den offentlige bustrafik har ligget meget stabilt i de seks år, hvor der er opgivet tal.

Tabel 2.4 Persontransportarbejde med tog og busser i mio. personkilometer

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| S-tog | 1.096 | 1.084 | 1.097 | 1.108 | 1.207 | 1.270 | 1.286 | 1.319 | 1.344 |
| Øvrige tog | 4.896 | 5.011 | 4.861 | 5.037 | 5.195 | 5.258 | 5.287 | 4.971 | 4.938 |
| Privatbaner | 184 | 184 | 194 | 193 | 210 | 217 | 219 | 223 | 225 |
| Metro | 177 | 195 | 215 | 239 | 278 | 274 | 284 | 295 | 302 |
| Banetrafik i alt | 6.353 | 6.474 | 6.367 | 6.577 | 6.890 | 7.019 | 7.076 | 6.808 | 6.809 |
| Offentlig bustrafik | | | | 2.372 | 2.325 | 2.357 | 2.336 | 2.325 | 2.329 |
| Anden bustrafik | | | | 4.473 | 4.375 | 4.165 | 4.207 | 4.263 | 4.585 |
| Bustrafik i alt | 6.857 | 6.747 | 6.757 | 6.845 | 6.700 | 6.522 | 6.543 | 6.588 | 6.914 |
| Kollektiv trafik i alt | 13.210 | 13.221 | 13.124 | 13.422 | 13.590 | 13.541 | 13.619 | 13.396 | 13.723 |

Note: Mindre afvigelser i forhold til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens tabel (januar 2017) på grund af sammentællingsunøjagtigheder. Styrelsen har oplyst, at persontransportarbejdet med bus er behæftet med stor usikkerhed, fordi opgørelsen bygger på ældre data vedrørende belægningsprocenter for rutebusser og turistbusser.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (2017).

3 Udgiftsrammestyring og udgifterne til kollektiv trafik

3.1 Anvendelse af servicerammer og anlægsrammer i økonomistyringen

En samlet ramme for henholdsvis serviceudgifterne og de skattefinansierede anlægsudgifter har i en længere årrække været anvendt som statsligt styringsmiddel i den overordnede styring af den kommunale økonomi. Rammerne er et af de væsentligste elementer i – eller resultater af – de årlige økonomiforhandlinger mellem statens, kommunernes og regionernes organisationer.³

Servicerammen består for kommunernes vedkommende af de samlede nettodriftsudgifter på serviceområderne, hvilket i praksis afgrænses som alle udgiftsområder fraregnet forsyningsvirksomhed og det budgetgaranterede område (primært indkomstoverførsler).⁴

På anlægssiden er anvendt bruttoanlægsudgifter som udgiftsramme. Disse består af bruttoanlægsudgifterne på områderne uden for forsyningsvirksomhed fratrukket investeringer i ældreboliger.⁵

For regionernes vedkommende er den relevante ramme de samlede nettodriftsudgifter vedrørende det regionale udviklingsområde, hvorunder kollektiv trafik hører. Her ses ikke at være anvendt særskilte rammer vedrørende de regionale anlægsudgifter på udviklingsområdet.

I de senere år er styringen af den kommunale og regionale økonomi væsentligt opstrammet, idet der gradvist – med start omkring kommunalreformen – er indført mulighed for sanktioner i tilfælde af budget- eller regnskabsmæssige overskridelser af drifts-/servicerammerne – og i visse tilfælde også for anlægsrammerne. Stramningen er ikke mindst sket i forbindelse med vedtagelsen af budgetloven og de årlige vedtagelser af budgetlofterne.⁶ Såvel kommuner som regioner har overholdt de samlede rammer i de senere år, endog med betydelig afstand for især de kommunale serviceudgifters vedkommende, hvilket demonstrerer, at rammerne virker som effektive budgetlofter i de enkelte år.

Systemet med servicerammer er udviklet over årene med start i økonomiaftalerne for 1999-2002 og er ikke nærmere begrundet eller dokumenteret i betænkninger, rapporter o.l., men logikken har på den anden side formentlig været ret oplagt.⁷

Når der således er anvendt nettoservicerammer på driftssiden, må det utvivlsomt ses i sammenhæng med, at det er de udgifter, som slår igennem på den kommunale skatteudskrivning – eller eventuelt den statslige skatteudskrivning – i det omfang staten skal supplere med bloktilskud for at kunne finansiere de årlige aftalte udgiftsrammer. Udgifter, som finansieres direkte af brugere/borgerne, anses således ikke for nødvendige at styre via rammerne, hvilket må formodes at være begrundet i, at styringen her foregår mere direkte via brugernes betalingsvillighed til fx

³ Jævnfør fx for 2017, Finansministeriet (2016).

⁴ I budget- og regnskabssystemets terminologi er definitionen af serviceudgifterne følgende, jf. også dokumentation på www.noegletal.dk: *De samlede nettodriftsudgifter (dranst 1 og 2) på hovedkonto 0-6, fratrukket: 1) nettodriftsudgifterne på de brugerfinansierede områder (hele hovedkontoen), 2) nettodriftsudgifterne til overførsler, 3) nettodriftsudgifterne til forsikrede ledige, 4) indtægterne fra den centrale refusionsordning for særligt dyre enkeltsager, 5) nettodriftsudgifter til den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet, 6) nettodriftsudgifter til ældreboliger.*

⁵ Vedrørende den helt præcise afgrænsning af serviceramme og skattefinansierede bruttoanlægsudgifter henvises til www.noegletal.dk.

⁶ Jævnfør en nærmere gennemgang heraf, se Mau Pedersen (2016).

⁷ Servicerammerne fra 1999 og frem omtales bl.a. i den kommunale budgetoversigt fra 1998 med behandling af den flerårige økonomiaftale, jf. Finansministeriet (1998).

daginstitutioner, forsyningsvirksomheder eller kollektiv trafik. Dertil kommer, at de egentlige brugerfinansierede områder (hovedkonto 1) skal opfylde hvile-i-sig-selv-princippet set over en årrække, men kan udvise betydelige udsving i det enkelte år.

Årsagen til, at der benyttes bruttoudgiftsrammer på anlægssiden og altså ikke fratrækkes indtægter fra fx salg af ejendomme o.l., er antagelig, at der fokuseres på den finanspolitiske virkning på aktiviteten, som er tæt knyttet til bruttoudgifterne.

3.2 Rammernes virkning i forhold til trafikskaberne og busdrift

3.2.1 Service- og driftsrammer

De kommunale servicerammer og de regionale udviklingsrammer inkluderer tilskuddet til den kollektive trafik. Den kollektive trafik er således undergivet disse rammer – modsat de 'egentlige' forsyningsvirksomheder i kommunerne, som helt er undtaget fra servicerammen.

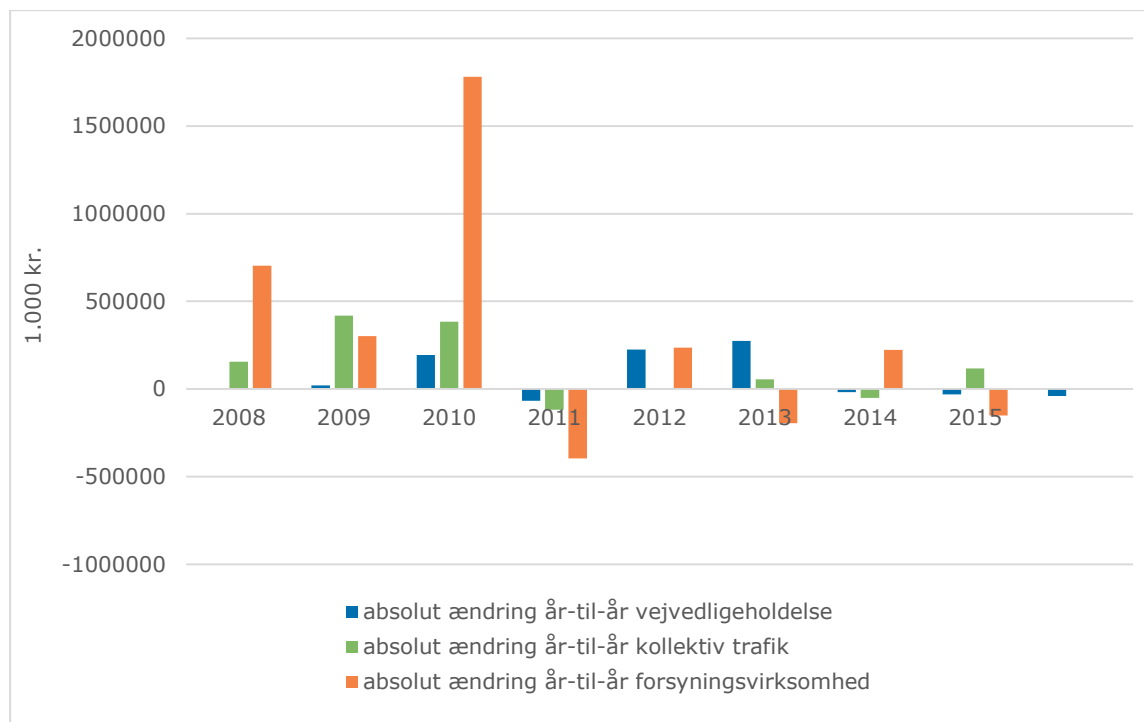
Når kollektiv trafik ikke som sådan er undtaget servicerammerne, synes logikken at være, at kollektiv trafik ikke er fuldstændig finansieret af brugerbetaling og takster, men netop kun for en dels vedkommende – i form af passagerindtægter o.l. – dækkes af sådanne indtægter. Det fremgik således af kapitel 2, at der fx for busdriften er tale om tilnærmelsesvis 50 % finansiering via billetindtægter. Tilsvarende er det således alene nettoudgiften svarende til det kommunale og regionale tilskud, der indgår i service- og driftsrammerne.

Det kan dog bemærkes, at udgiftsudsvingene for tilskuddet til den kollektive trafik kan tænkes at være noget større end for en række øvrige udgiftsposter i den kommunale økonomi. Dette følger igen af, at en væsentlig del af udgifterne er dækket af brugerbetaling i form af passagerindtægter, hvor det kommunale (og regionale) tilskud så at sige må 'samle op' på restfinansieringsbehovet. Det bevirker, at styringen med årligt fastsatte servicerammer kan være mere vanskelig eller besværlig at håndtere i forhold til kollektiv trafik end i forhold til andre 'almindelige' udgiftsområder.

Til illustration viser Figur 3.1 de absolutte udsving i de samlede årlige kommunale udgifter på tre udvalgte områder siden 2007: forsyningsvirksomhed, kollektiv trafik og vejvedligeholdelse (et andet udgiftsområde under hovedkonto 2, 'Transport og infrastruktur' af omtrent samme udgiftsmæssig størrelsesorden som kollektiv trafik). Det er tydeligt, at forsyningsvirksomhed viser langt større udsving end de øvrige to områder. Det ses dog også, at udgifterne til kollektiv trafik svinger noget mere end udgifterne til vejvedligeholdelse.⁸

⁸ Et andet mål herfor er standardafvigelsen. Denne er for de procentvise afvigelser (se Figur 3.2) for kollektiv trafik 7,5, for vejvedligeholdelse 4,9 og for folkeskole 3,5 i perioden.

Figur 3.1 Årlig absolut ændring i kommunale nettoudgifter på udvalgte udgiftsområder



Note: Kollektiv trafik omfatter såvel fælles formål som busdrift.

Kilde: Danmarks Statistik, DST, REGK31.

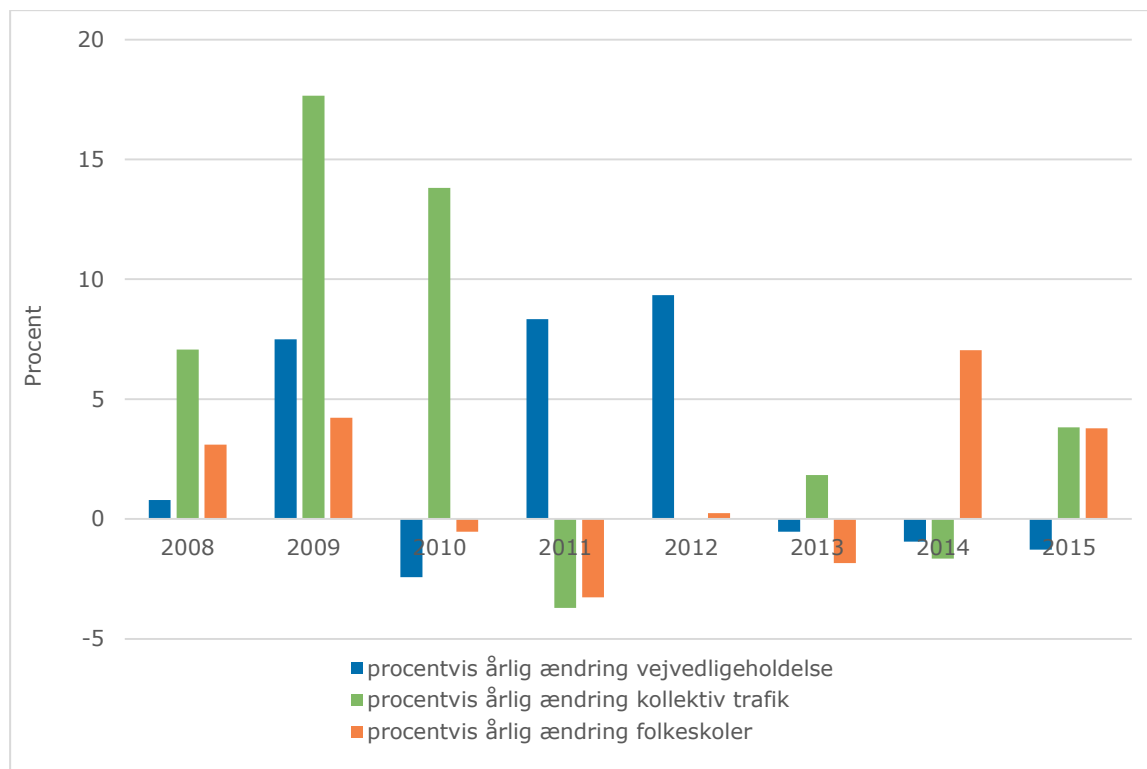
Ses der på de procentvise afvigelser, og erstattes forsyningsvirksomhed her med udgifterne til folkeskolen, ses det, at kollektiv trafik udviser størst volatilitet. De her betragtede udgiftsområder er selvsagt alene et lille udsnit af de kommunale udgifter, og der kan identificeres udgiftsområder, som svinger betydeligt mere (fx vintervedligeholdelse) eller mindre (fx administrationsudgifter), men sammenligningen kan dog alligevel give et indtryk af kollektiv trafik som et område med forholdsvis store udgiftsudsving.

De betydelige udsving fra år til år har også gjort sig gældende for regionernes tilskud til kollektiv trafik.

Det kan konkluderes, at indregningen af nettodriftsudgifterne til kollektiv trafik under service-rammen følger logikken i serviceramkestyringen i og med, at det alene er nettoudgifterne, som indgår, men at de årlige udsving i udgifterne dog muligvis kan udgøre en opgave i budgetlægningen i lyset af bl.a. de årligt fastsatte servicerammer uden mulighed for overførsel af ledig eller overskredet serviceramme mellem årene.

Det er naturligvis den enkelte kommune og den enkelte region, som i sidste ende vurderer, hvor stor en del af de kommunale serviceudgifter og regionale udviklingsudgifter der skal benyttes til kollektiv trafik.

Figur 3.2 Årlig procentvis ændring i nettoudgifter på udvalgte udgiftsområder.



Note: Kollektiv trafik omfatter såvel fælles formål som busdrift.

Kilde: Danmarks Statistik, DST, REGK31.

3.2.2 Anlægsrammer

For anlægsrammen vedrørende "bruttoanlægsudgifter ekskl. ældreboliger" indgår de kommunale anlægsudgifter på de forskellige serviceområder, men ekskl. anlæg vedrørende forsyningsvirksomhed og ældreboliger. Også her kunne logikken i at medtage kollektiv trafik at være, at kollektiv trafik ikke er et (fuldt) brugerfinansieret område. I modsætning til for servicerrammens vedkommende er der dog her tale om en bruttoramme, og der gives således ikke "rabat" som følge af, at en væsentlig del af udgifterne til kollektiv trafik brugerfinansieres.

Som allerede nævnt er et andet brugerfinansieret område uden for de egentlige forsyningsvirksomheder dog undtaget fra anlægsrammen. Det drejer sig om ældreboliger. Det kan i den forbindelse være relevant at se på forhistorien for, at ældreboliger ikke indgår i anlægsrammen.

Boks 3.1 Da ældreboliger blev flyttet ud af anlægsrammen...

Til 2007/2008 indgik anlægsudgifter til ældreboliger som en del af anlægsrammen "bruttoanlæg".

Fra 2009 og med sanktionslovgivningen fra 2008 blev anlægsudgifterne til ældreboliger (inkl. servicearealer) imidlertid trukket ud af anlægsrammen (og fra et senere år også servicerammen). Anlægsudgifterne har også siden hen været holdt ude af anlægsrammen. Korrektionen udgjorde oprindelig ca. 2 mia. kr.

Argumenterne for denne undtagelse fra anlægsrammen var:

- Kommunerne kan vælge af lade ældreboligerne opføre som almene ældreboliger eller selv eje ældreboligerne. Det er kun de kommunalt ejede ældreboliger, der registreres i kommunerne regnskaber. Med de kommunale ældreboliger under anlægsrammen bliver opgørelsen altså følsom for ændringer i ejerskabsforholdene, hvilket kan være u hensigtsmæssigt.
- Kommunerne får dækket anlægsudgifterne, som de kan låne til på nær grundkapitalen, af huslejeindtægter fra beboerne. Det bør dog i den forbindelse bemærkes, at en meget stor del af pensionisterne får boligydelse, som kun refunderes delvist fra staten (75 %).
- Hele ældreboligsektoren er taget ud af de officielle nationalregnskabsopgørelser for sektoren "offentlig forvaltning og service", netop med henvisning til bruger- og lånefinansiering af sektoren.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010), inkl. økonomaftale, samt kontakt til KL, Finansministeriet og Danmarks Statistik.

Det forhold, at ældreboliger er undtaget fra anlægsrammen, synes at demonstrere, at hensynet til den finanspolitiske styring kan vige for andre forhold, herunder hvis området er brugerfinansieret. For ældreboligerne har der dog også været tale om, at muligheden for at løse opgaven helt uden for de kommunale budgetter – via almenboligområdet – har skærpet dilemmaet i at styre på ét område og muligvis herved presse aktiviteten over på andre områder. Det forhold, at ældreboligsektoren ikke er henregnet til sektoren "offentlig forvaltning og service", gælder i øvrigt også for trafiksekslerne, jf. Danmarks Statistik (2016).

Et andet aspekt, som det kan være nærliggende at sammenligne med, er de store letbaneprojekter og metroanlæg. Her lægges til grund, at anlægsudgifterne for disse anlæg ikke er omfattet af det kommunale anlægsloft, jf. Boks 3.2.

Boks 3.2 Metro, letbaner og anlægsloftet

De fire baneprojekter er:

- Metro, herunder Cityringen, Sydhavnsmetro etc.
- Aarhus Letbane
- Letbane langs Ring 3
- Odense Letbane

Det er vurderingen, at de meget store anlægsudgifter til disse projekter ikke indgår under det kommunale anlægsloft. Det fremgår således eksplicit af:

Lovforslag vedrørende anlæg af Ring 3 Letbane (Lovforslag nr. 65 2013): "Det er forudsat, at de berørte kommuners og Region Hovedstadens andele af anlægsomkostningerne ikke medtages under det kommunale og regionale anlægsloft".

Lovforslag vedrørende anlæg af Odense Letbane (Lovforslag nr. 53 2014): "Region Syddanmarks anlægstilskud til letbanen kan ydes uden at belaste det regionale anlægsloft. Egenfinansiering fra Odense Kommune til anlæg af letbanen gives i form af indskud i et letbaneselskab og påvirker dermed ikke det kommunale anlægsloft".

For Aarhus Letbane har kommunen oplyst, at anlægsudgifterne er håndteret som et kapitalindskud, der ikke indgår under anlægsrammen.

3.3 Mulige justeringer eller andre tiltag

Hvis der i den overordnede udgiftsstyring er ønske om at parallelisere den kollektive trafik med de fuldt brugerfinansierede kommunale udgiftsområder, vil midlet være at undtage udgifterne til kollektiv trafik fra de pågældende rammer. Det må dog her tages i betragtning, at der i hvert fald på serviceudgifterne vil være andre områder, hvor der eventuelt også vil kunne føres en argumentation for undtagelser. Hvis undtagelserne så at sige greb om sig, ville det kunne underminere rammestyringen. Det måtte også tages i betragtning, at en undtagelse fra service-rammerne i sidste ende ville kunne tolkes som et signal om udgiftsmæssig opprioritering af området. Endelig er brugerfinansieringen vedrørende kollektiv trafik netop kun delvis – som nævnt tidligere ca. 50 %.

På anlægsområdet vil det næppe kunne udelukkes, at investeringsprojekter, som delvis ville kunne brugerfinansieres via passagertaksterne, ikke gennemføres på grund af anlægsrammerne for kommunerne. Også her vil der dog formentlig være andre områder, som kunne argumentere for undtagelser, og der har gennem årene været en ret konservativ tilgang til netop at bibeholde en stabil definition af anlægsrammen.⁹ Det kan også tages i betragtning, at der findes alternative måder at fremme eventuelle investeringer på området, hvis det måtte ønskes, herunder via lånemuligheder, jf. kapitel 5. Endelig kan det anføres, at investeringsbehovet bedømt ud fra de bogførte anlægsudgifter synes at være af en begrænset størrelsesorden. Dette kan dog netop være påvirket af rammebetingelserne for investeringer.

⁹ For eksempel skal kommunernes eventuelle anlægsudgifter til flygtningeboliger også holdes under anlægsrammen, jf. Social- og Indenrigsministeriet (2016a).

Det kan indgå i vurderingen, at de store letbaneprojekter samt metroen – så vidt det ses – ikke er indgået under det kommunale og regionale anlægsloft. Det er der bl.a. taget eksplicit stilling til i forbindelse med lovforslagene, men det bør ikke forhindre, at der også tages stilling i forbindelse med de mere løbende og betydeligt mere begrænsede anlægsudgifter vedrørende busdrift.

I Boks 3.3 er angivet nogle eksempler, som har eller kan afstedkomme anlægsudgifter i kommunerne. Eksemplerne er givet af Movia efter forespørgsel fra KORA.

Boks 3.3 Anlægsudgifter i kommunerne som følge af ønsker om øget fremkommelighed for busser, såkaldte BRT og +Way-projekter

- 1) For nyligt gennemførte projekter:
 - Nørre Campus-projektet mellem Nørreport og Hans Knudsens Plads kostede 130 mio. kr. Halvdelen var finansieret af Københavns Kommune, mens den anden halvdel var finansieret af staten via den daværende pulje til busfremkommelighed.
- 2) Mulige kommende projekter:
 - Der skelnes her mellem BRT og +Way-projekter. +Way er et BRT-inspireret buskoncept, der med enkle, effektive og relativt billige virkemidler styrker bussernes fremkommelighed. BRT er et mere omfattende koncept, hvor fremkommeligheden styrkes yderligere ved så vidt muligt at adskille busserne fra den øvrige trafik.
 - Der er BRT-projekter (højklassede busforbindelser, "Bus Rapid Transit") på tegnebrættet i Aalborg, Aarhus samt i Hvidovre og Brøndby Kommuner i hovedstadsområdet.
 - Der er +Way-projekter på tegnebrættet eller under realisering i Køge, Roskilde samt på buslinje 5C i København. Der undersøges også en +Way-variant af BRT-linjen i Hvidovre og Brøndby, ligesom der er overvejelser om en forlængelse af +Way-buslinje 5C til Ballerup.
 - Analyser i Movias "Forslag til Trafikplan 2016" viser, at potentialet for +Way i hovedstadsområdet især findes på de nuværende S-buslinjer i Ringbyen.
 - Infrastruktur i forbindelse med indførelse af elbusser.

Kilde: Oplysninger fra Movia.

4 Private virksomheders medfinansiering af busdrift

4.1 Den gældende finansieringsmodel i den kommunale sektor og privat finansiering

Udgangspunktet for finansiering af kommunal og regional virksomhed er følgende finansieringskilder:

- For kommunerne: opkrævede skatter, væsentligst personskatter og ejendomsskatter
- Statslig finansiering i form af bloktilskud
- Forskellige former for generel brugerbetaling og takster.

Der eksisterer dog også forskellige former for medfinansiering fra virksomheder, hvoraf nogle især er fremkommet i de senere år:

- Donationer fra fonde på sundhedsområdet (fx apparatur til kræftbehandling), undervisningsområdet (fx støtte til efteruddannelse af lærere), socialområdet (fx støtte til renovering af sociale institutioner og drift) og kulturområdet (sponsorbidrag til udstillinger o.l.).

Hertil kommer så i princippet:

- Direkte finansiering fra enkeltvirksomheder til bestemte aktiviteter udført med det offentliges mellemkomst.

Hvorvidt private virksomheder kan indgå sådanne aftaler med en kommune om løsning af en bestemt opgave, må bero på fortolkning af den lovgivning, der gælder inden for det pågældende område, herunder de ikke-lovbestemte kommunalfuldmagtsregler. Det samme gælder for regionerne, om end der her ikke som for kommunerne gælder en ikke-lovbestemt 'regionsfuldmagt'.

4.2 Privat finansiering af busdrift – busdrift bestilt af private

I forlængelse af ovenstående indledning må det ud fra fortolkning af henholdsvis trafikelskabsloven og kommunalfuldmagtsreglerne afgøres, hvorvidt en privat virksomhed – mod betaling – kan bestille bustrafik tilvejebragt via Movia. Baggrunden for en sådan case er søgt beskrevet i Boks 4.1, inspireret af oplysninger og materiale fra Movia.

Boks 4.1 Bustrafik bestilt af private – er der en case?

Der kan opstilles et eksempel på et trafikbehov, som hensigtsmæssigt kunne bestilles og medfinansieres direkte af en privat virksomhed. Situationen tænkes at være – set fra virksomheden:

- 1) En større virksomhed har et betydeligt antal ansatte/arbejdskraftbehov.
- 2) Virksomheden er lokaliseret i et område uden særlig tæt infrastruktur hvad angår kollektiv trafik.
- 3) Virksomheden ønsker at kunne tiltrække relevant arbejdskraft, hvor transportforholdene formodes at spille en rolle.

Set fra det offentlige/kommunen/Movia kunne følgende forhold indgå:

- 1) Området/kommunen vil gerne være medvirke til at skabe vækst, beskæftigelse og indkomst i området.
- 2) Ved en særskilt bustrafik til en virksomhed kunne det tænkes, at der også samtidig kunne løses nogle andre transportmæssige behov, fx kørsel af skolebørn, anden pendlingskørsel mv.

Hvis etableringen af en rute har så stor værdi for virksomheden, at den vil finansiere omkostningerne, samtidig med at det forbedrer trafikbetjeningen i området generelt, vil begge parter – kommunen og virksomheden – kunne vinde på arrangementet.

Det bør dog tages i betragtning, at finansieringsgraden via passagerindtægter fra allerede eksisterende pendlingsruter i Movias område er blevet vurderet som forholdsvis dårlig/beskednen. Der er med andre ord forholdsvis store omkostninger ved sådanne ruter (Movia, 2009).

Spørgsmålet er herefter, om Movia eller kommunen med finansiering fra en privat virksomhed vil kunne foranstalte en sådan buskørsel. Der kan overvejes to modeller: den private virksomheds bestilling direkte i Movia eller bestilling via en kommune.

4.2.1 Virksomheden bestiller busdrift i Movia

Her skal trafikselskabsloven fortolkes. Det fremgår her af lovens § 3, stk. 1, at *”Trafikselskabet finansieres gennem indtægter fra salg af kort og billetter mv. samt et tilskud fra de deltagende kommuner og regioner”*.

Da loven har karakter af en særlig lov, der netop fastlægger trafikselskabernes organisering, opgaver og finansiering, synes det allerede heraf klart, at Movia ikke selv vil kunne foranstalte busdriften via direkte betaling fra virksomheden.

4.2.2 Virksomheden bestiller busdrift via kommunen

En anden mulighed er, at virksomheden via kommunen (eventuelt flere kommuner) søger at få busdriften etableret, hvilket altså forudsætter, at virksomheden tilfører kommunen de nødvendige midler. Kommunen skal herefter aftale med Movia/trafikselskabet at tilvejebringe busdriften.

Hvorvidt arrangementet herefter kan lade sig gøre – idet det nyttemæssige grundlag forudsættes at være til stede, jf. case-beskrivelsen – vil kræve en nærmere juridisk vurdering, men synes bl.a. at bero på:¹⁰

- Kommunen skal kunne medvirke i opgaven i henhold til kommunalfuldmagten. Dette kræver en nærmere vurdering, men herfor taler, at kommunen allerede i udgangspunktet kan foranstalte offentlig servicetrafik (via Movia). Det forudsættes dog, at aktiviteten ikke antager karakter af støtte til enkeltvirksomheder/-personer, og at der ikke er tale om konkurrenceforvriddning i forhold til andre transportvirksomheder.
- Kommunen skal være indstillet på at sikre ruten økonomisk, dvs. dække risikoen for Movia, hvis der opstår underskud – uanset virksomhedens bidrag.
- Movia skal kunne påtage sig opgaven, hvilket forudsætter, at ruten er åben for alle, dvs. at der er tale om såkaldt "almindelig rutekørsel" (trafikselskabslovens § 5, stk. 1, nr. 1).
- Movia kan ikke medvirke, hvis der er tale om kommerciel virksomhed, dvs. der skal være tale om "offentlig servicetrafik" (trafikselskabslovens § 5, stk. 1, nr. 1)¹¹. Tilskuddet fra virksomheden til kommunen, som gives videre til trafikselskabet (jf. dog næste punkt om mulig tilbagebetaling), må altså ikke overstige nettoomkostningen ved ruten.

Endelig skal det bemærkes, at:

- Det skal afklares via Økonomi- og Indenrigsministeriet, om kommunen skal betale 17,5 % af tilskuddet tilbage til momsrefusionsordningen, jf. momsrefusionsbekendtgørelsen § 5, stk. 1, nr. 2.

Sidstnævnte regel skal sikre, at købsmomsudgifter afholdt ved køb af varer og tjenesteydelser og finansieret ved bidrag og tilskud til kommunen ikke omfattes af momsrefusion (jf. i øvrigt nærmere om denne ordning i kapitel 5). Dette administreres ved, at der tilbagebetales 17,5 % af bidraget til momsrefusionsordningen (staten).

Hvis der skal tilbagebetales 17,5 % af et tilskud til momsrefusionsordningen, vil dette selvsagt forringe økonomien i arrangementet væsentligt. En sådan tilbagebetaling vil dog netop i dette tilfælde virke noget skæv, eftersom der ikke er moms på persontransport.

4.3 Mulige justeringer eller andre tiltag

Hvis der ønskes et element af privat finansiering af en ny busrute, forstærket busdrift e.l., skal der iagttages en række forhold, jf. det foregående afsnit. Det kan i den forbindelse være komplicerende, at arrangementet skal foregå via kommunen. Hvis reglen om tilbagebetaling af 17,5 % af tilskuddet til momsrefusionsordningen fortolkes også at gælde i denne situation, vil det formentlig kunne virke prohibitivt i forhold til arrangementets gennemførelse. Dette kan foranledige overvejelser om at søge dispensation fra momsrefusionsordningen, hvilket lånebekendtgørelsen for kommuner åbner op for (§ 12).

Alternativt til et arrangement via kommunen kan der drøftes en model, hvor trafikselskaberne selv kan modtage bidraget fra virksomheden, hvorved den nævnte momsproblematik bortfalder. Det er oplyst (Movia 2009), at det tidligere HT/HUR selv kunne indgå aftaler med virksomheder om finansiering af enkelte ruter. HT/HUR havde en "egen økonomi" uden kommunernes medvirken, men en ændring af de nuværende trafikselskabers forhold i denne retning vil nødvendigvis kræve mere dybtgående overvejelser og en lovændring.

¹⁰ Inspireret af Movia (2009) samt yderligere oplysninger fra Movia.

¹¹ Jævnfør i øvrigt Karnov (2017).

5 Lånemuligheder og OPP-projekter i forbindelse med kollektiv trafik

5.1 Kommuners og regioners lånemuligheder generelt

5.1.1 Generelt om lånereglerne

Som angivet i foregående afsnit udgøres den gængse finansiering af kommunale og regionale udgifter af skatter, bloktilskud mv. Det gælder også inden for den kollektive trafik, hvad enten der er tale om løbende tilskud eller eventuelt egne anlægsprojekter.

Der er dog i henhold til lånebekendtgørelsen¹² mulighed for at optage lån i visse tilfælde. Groft taget kan der skelnes mellem:

- Lån efter dispensation fra én af de statsligt afsatte lånepuljer
- Såkaldt 'automatisk låneadgang' på visse områder.

Den erhvervede låneadgang ved dispensation og/eller automatisk låneadgang udgør kommunens låneramme.

De økonomiske dispositioner, der henregnes til låntagning i bekendtgørelsens forstand, er såvel:

- 1) Traditionel optagelse af lån til finansiering af anlægsudgifter
- 2) Aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, om benyttelse af ejendomme mv., hvis etablering kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave
- 3) Den del af aftaler, herunder leje- og leasingaftaler, som indgås af kommunale fællesskaber, interessentskaber o.l., om benyttelse af ejendomme, hvis etablering kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave.

5.1.2 Særligt om dispensationspuljerne

Gennem årene har staten på den ene side og KL på den anden årligt aftalt et antal såkaldte lånepuljer. En lånepulje er en ramme, hvorfra staten (Indenrigsministeriet) kan yde dispensation til at optage lån eller undgå deponering. Dispensationen vil normalt ikke blive ydet 100 %, men således at kommunen får en vis mulighed for lånoptagelse eller et reduceret krav om deponering.

Det er vigtigt at bemærke, at de afsatte lånepuljer normalt både vil kunne anvendes til dispensation til låntagning og til nedsættelse af deponeringskrav.¹³

De puljer, der er afsat i de seneste knap 10 år, fremgår af Tabel 5.1.

¹² Jævnfør lånebekendtgørelser for henholdsvis kommuner og regioner. Endvidere Social- og Indenrigsministeriet (2015).

¹³ Se fx Social- og Indenrigsministeriet (2016b) om pulje til effektivisering.

Tabel 5.1 Oversigt over aftalte kommunale lånepuljer til anlægsinvesteringer for perioden 2009-2017

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------------------|--------------|--------------|---------------------------|--------------|-------------------|-------------------|--------------|--------------|
| - Folkeskole | 500 | 800 | | | | | | | |
| - Kommunalreform | | | | | | | | | |
| - Kvalitetsfond (skole-, dag-institutions-, idræts- og ældreområdet) | 300 + 650 ¹⁾ | 800 | 800 | 600 + 1.725 ²⁾ | 750 | 650 | | | |
| - Borgernære områder mv. | | | | | | | 400 | 600 | |
| - Infrastruktur (veje) | | 500 | | | | | | | |
| - OPP | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 150 | 150 | | |
| - Effektiviseringsprojekter | | | | | | 200 | 200 | 200 | 650 |
| - Diverse øvrige | | | | | | 100 ³⁾ | 250 ³⁾ | | |
| Ordinær lånepulje | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| Likviditetslånepulje | | | | | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 |
| - Kvalitetsfond | | 2.000 | | | | | | | |
| - Øvrige områder (veje) | | 2.300 | | | | | | | |
| Sum | 1.750 | 6.700 | 1.100 | 2.625 | 1.550 | 1.800 | 1.700 | 1.500 | 1.350 |

Note: 1) Puljen blev ekstraordinært afsat i forbindelse med en indgået anlægsaftale i marts 2009.

2) Lånepuljen blev forhøjet med 1.725 mio. kr., idet kommuner blev meddelt fuld låneadgang.

3) Heraf blev 100 mio. kr. afsat til det pågældende og det følgende år. Puljerne omhandler erhvervelse af ejendom til vindmøller, investering i bredbånd og mobildækning, opbygning af højt specialiserede sociale tilbud samt afvikling af kommunale bygninger i yderområder.

Kilde: Årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL samt andet materiale.

5.1.3 Særligt om den automatiske låneadgang

Den automatiske låneadgang til *kommuner* omfatter groft taget to kategorier:¹⁴

- 1) Udgifter til investeringer på forsyningsområdet såsom affaldsforbrænding, varmforsyning, vand, spildevand mv.
- 2) Udgifter til investeringer på nogle udtagne prioriterede områder eller med et element af brugerbetaling såsom sanering og byfornyelse, energibesparende foranstaltninger, ældreboliger o.l., erhvervelse af flygtningeboliger, havne og færger.

For *regioner* er den automatiske låneadgang afgrænset til:

- 1) Regionale almene ældreboliger
- 2) Jernbaneinfrastruktur i privatbaner
- 3) Energibesparende foranstaltninger.

5.1.4 Særligt om låneregler og OPP

I de senere år er fordele og ulemper ved såkaldte OPP-arrangementer diskuteret intensivt.¹⁵ OPP-arrangementerne er alternativer til traditionelt, offentligt ejerskab af et anlæg. I OPP er det ikke den offentlige myndighed, som ejer anlægget, men den private virksomhed der planlægger, opfører og finansierer anlægget, som herefter lejes ud til den offentlige part. Det er også den private part, som efter anlægsfasen står for drift og vedligeholdelse. OPP er i visse tilfælde set som attraktivt i forhold til risikodeling, budgetoverholdelse samt i det hele taget en samtænkning af anlæggets indretning og dimensionering under hensyntagen til de efterfølgende års drifts- og

¹⁴ For en mere fuldstændig gennemgang kan henvises til Social- og Indenrigsministeriet (2013) kap. 3.

¹⁵ Se fx OPP-arbejdsgruppe (2015).

vedligeholdelsesomkostninger. I relation til trafikprojekter har bl.a. Parkér og rejs-anlæg været nævnt som en mulighed for OPP-finansiering.¹⁶

Det er vigtigt at bemærke, at såvel traditionelle lånedispositioner som leje- og leasingarrangementer henregnes til låntagningen. Dette sker ud fra et synspunkt om, at leje og leasing såvel som almindelig låntagning kan indebære en udskydelse af betalinger som – frem for at blive afholdt her-og-nu – fordeles over en årrække. Hvis leje og leasing altså ikke var omfattet af lånebegrensningerne, ville der kunne være en tilskyndelse til omgåelse.¹⁷

Dette betyder også, at OPP-projekter, hvor OPP-selskabet modtager en løbende betaling for at stille et aktiv til rådighed, henregnes til låntagningen med aktivets værdi. Da det ikke har været tanken med regelsættet at hæmme lejearrangementer frem for kommunalt ejerskab, er der etableret en mulighed for deponering, dvs. at kommunen – frem for at fremskaffe en egentlig dispensation fra lånereglerne, hvilket i mange tilfælde vil være vanskeligt – alternativt kan deponere pengene og herved demonstrere, at kommunen er i stand til at betale aktivet kontant. Med andre ord kan der udmærket gennemføres OPP-projekter, hvis 'blot' kommunen er villig til at deponere et beløb svarende til aktivets værdi.

Hvis motivet for at gennemføre OPP-projektet således er de mulige gevinster i relation til risikodeling, budgetoverholdelse etc., der kan være ved at overlade byg- og driftsherrerollen til en privat leverandør og alene som kommune stå som lejer af aktivet, kan deponeringsmuligheden anvendes.

Hvis motivet for at indgå en OPP-kontrakt derimod i virkeligheden er at kunne sprede betalingerne over en længere årrække, altså reelt et ønske om lån, neutraliseres denne gevinst i større eller mindre grad på grund af deponeringsreglerne.

Deponering indebærer, at kommunen skal binde et beløb svarende til aktivets værdi i et pengeinstitut e.l. og får midlerne frigivet med 1/25 over en 25-årig periode. Hvis kommunen i et senere år får ledig låneramme, kan den anvendes til at nedbringe deponeringen. Deponeringsreglerne blev lempet i 2014 efter anbefaling i en arbejdsgrupperapport.¹⁸

5.2 Låne- og deponeringsregler og investeringer i forbindelse med busdrift

Grundlæggende kan lånedispositioner alene være relevante til anlægsaktiver.

På udgiftsområdet for kollektiv trafik og særskilt busdrift vurderes det, at den største del af kapitalapparatet består af det rullende materiel – busserne. Ifølge Tabel 2.2 er der således godt 3.300 busser. Hvis værdien pr. bus løseligt sættes til 1 mio. kr., repræsenterer dette materiel således en værdi på 3-4 mia. kr.

Disse busser vil dog i langt de fleste tilfælde være busser ejet af private operatører, som naturligvis kan lånefinansiere busserne, hvis det ønskes. I tilfælde af kommunalt ejerskab vil der skulle sondres mellem den situation, hvor busserne betragtes som driftsudgifter, hvor der vil kunne leases uden konsekvens for lånerammerne, eller anlægsudgifter, hvor der vil skulle deponeres.

¹⁶ Det er dog en udfordring i den forbindelse, hvis den private virksomhed så også formodes at påtage sig risikoen for variationer i indtægterne fra parkering, jf. COWI (2015a), s. 42 og 117 med henvisning til hollandske erfaringer. Det nævnes, at der især vil være et potentiale for OPP hvis der kan være afledte kommercielle aktiviteter som fx en 7-eleven eller lignende aktiviteter.

¹⁷ Silic og Mau Pedersen (2002) s.100f.

¹⁸ Jævnfør Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013).

Denne sondring er ikke entydig, men i det kommunale budget- og regnskabssystem lægges der vægt på udgiftens størrelse og karakter, hvilken praksis kommunen tidligere har haft mv.¹⁹

Hvad angår andre typer af anlægsudgifter såsom udgifter til rutebilstationer, stoppesteder, BRT-anlæg, ladestandere etc. (jf. i øvrigt Boks 3.2), er der ikke umiddelbart låneadgang, idet disse udgifter ikke kan henføres til områderne med automatisk låneadgang. Der har heller ikke været lånepuljer afsat til disse formål, idet det dog ikke er udelukket at søge om lånedispensation inden for fx puljen vedrørende effektiviseringsprojekter, i det omfang disse projekter medfører effektiviseringsgevinster. For 2017 blev puljen bl.a. fordelt til vejbelysningsanlæg og cykelstier, som af karakter formentlig vil kunne komme tæt på infrastrukturen vedrørende busdrift.²⁰ Tilsvarende må det antages, at der har kunnet søges dispensation vedrørende bustrafikale formål inden for OPP-puljen og i alle årene inden for den såkaldte Ordinære lånepulje.

5.3 Mulige justeringer eller andre tiltag

Principielt er der mulighed for at lette låneadgangen til anlægsinvesteringer vedrørende busdrift på flere måder:

- Generelt lempe adgangen til at indgå OPP-arrangementer uden deponeringsforpligtelse
- Udvide listen over områder med automatisk låneadgang til investeringer i kollektiv trafik
- Oprette særskilte lånepuljer vedrørende sådanne anlæg
- Ansøge om konkrete dispensationsmuligheder i den givne situation.

I argumentationen for sådanne lånemuligheder vil flere forhold kunne anføres.

Særskilt vedrørende OPP-projekter

Omkring deponeringsfritagelse for OPP-projekter vil det kunne anføres, at der tidligere har været afsat lånepuljer til dette formål, øjensynligt for at fremme sådanne projekter. Det fremgår således af Tabel 5.1, at var afsat en dispensationspulje på 100-150 mio. kr. årligt i økonomiaftalerne fra 2009 til 2015. Puljen er dog nedlagt fra 2016. På det regionale område findes der fortsat en lånepulje til fremme af offentlig privat samarbejde på 400 mio. kr. Ifølge Social- og Indenrigsministeriet (2016c) forudsætter: "Dispensation fra puljen [...] privat finansiering og ejerskab i anlægs- og driftsfasen samt en længerevarende kontrakt vedrørende drift og vedligeholdelse med den private part".

Vedrørende mulighed for låneadgang og deponeringsfritagelse generelt

I forhold til spørgsmålet om en udvidet adgang til lån og/eller deponeringsfritagelse (fx vedrørende OPP) kan anføres flere forhold.

For det *første* kan anlægsinvesteringerne vedrørende busdrift have en karakter, som gør, at de minder om eller er meget sammenlignelige med infrastrukturprojekter vedrørende den øvrige del af den kollektive trafik, som faktisk har opnået automatisk låneadgang. Det gælder således oplagt den automatiske låneadgang til jernbaneinfrastruktur for privatbanerne på regionernes område, men også det forhold, at kommunale havne og færgedrift har automatisk låneadgang til materiel og haveanlæg, kan nævnes.

For det *andet* kan påpeges den betydelige låneadgang, som diskretionært med baggrund i særskilt lovgivning er givet til letbanerne og metroen. Låneadgangen har typisk har været på mellem 50 % og 100 % og med mulighed for længere løbetid på lånene end sædvanligt.

¹⁹ Jævnfør www.budregn.oim.dk.

²⁰ Social- og Indenrigsministeriet (2016d).

Endelig kan det for det *tredje* påpeges, at et stort anlægsprojekt på netop busområdet i form af rejsekortet opnåede dispensation fra lånereglerne på mellem 75 % og 100 %.²¹

I en vurdering af mulighederne vil formentlig også indgå forhold, der taler imod låntagning. Der kan således gælde et ønske om ikke at udvide listen over områder med automatisk låneadgang og herved reelt svække lånebegrænsningernes rækkevidde. Hertil kommer, at det præcist skal kunne afgrænses, hvad der hører til investeringer i den kollektive trafik, og hvad der fx mere må kategoriseres som del af den almindelige vej-infrastruktur.²²

²¹ Midttrafik (2011), s. 26-27.

²² Sådanne afgrænsningsproblematikker berøres også i forbindelse med overvejelser om en "betinget automatisk låneadgang" til rentable driftsinvesteringer i Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013).

6 Momsrefusion og udgifter til kollektiv trafik

6.1 Momsrefusion, egenproduktion og konkurrencemæssig ligestilling

6.1.1 Baggrund for momsrefusionsordningen

Helt tilbage fra midten af 1980'erne har der været fokus på, at moms kan medføre en skævhed i konkurrenceforholdene i den offentlige sektor mellem produktion 'in house' i den offentlige sektor og produktion 'ude i byen'. Det skyldes, at den offentlige sektor ved køb af varer og tjenesteydelser sædvanligvis vil skulle betale moms heraf, hvilket ikke er tilfældet, når der anvendes egne ressourcer/personale.

Oprindeligt blev konkurrenceneutraliteten forsøgt forbedret ved at pålægge visse offentlige ydelser en intern moms, fx kantinedrift, men senere blev der indført en momsudligningsordning, hvor de enkelte kommuner og amtskommuner fik refunderet deres betalte moms via Indenrigsministeriets beregning, der samtidig finansierede udlægget til refusion ved et kommunalt og amtskommunalt momstilsvær udmålt efter beskatningsgrundlaget. Da nogle kommuner modtog en større refusion, end de bidrog til, opstod diskussioner om rimeligheden af en sådan 'udligning', når formålet var et andet, nemlig konkurrenceneutralitet mellem internt og eksternt producerede varer. På anbefaling af Finansieringsudvalget (2004) blev ordningen fra 1. januar 2007 omlagt fra en udligningsordning til en refusionsordning, hvor der – frem for en intern udligningsordning mellem kommunerne og de daværende amter – blev tale om en refusionsordning, hvor staten ydede refusionen direkte. Bloktilskuddet blev dog reguleret nedad, så omlægningen var udgiftsmæssigt neutral.²³ Loven benævnes herefter *egenproduktionsloven* og indeholder også hjemmel til indføre refusionsordning vedrørende lønsumsafgift.

6.1.2 Momsrefusion, positivliste og undtagne områder

I implementeringen af egenproduktionsloven skulle der tages stilling til en række mere praktiske spørgsmål, hvor resultatet er fastsat i momsrefusionsbekendtgørelsen.²⁴ Heraf kan bl.a. fremhæves:

- a) De beløb, der refunderes fra refusionsordningen, omfatter de bogførte udgifter til moms og lønsumsafgift på bestemte artskonti i det kommunale budget- og regnskabssystem.
- b) Fælleskommunale virksomheder anmelder momsbetalinger via kommunen, dvs. ikke direkte til ministeriet.
- c) Udgifter til moms og lønsumsafgift, som betales indirekte af kommuner og regioner via betalings- og tilskudsordninger, afregnes efter den såkaldte positivliste.²⁵ På denne liste er for relevante konti ud fra en gennemsnitsbetragtning anført en procent, som momsudgifterne antages at udgøre af de udgifter, som kommunens eller regionens tilskud finansierer.

²³ Jævnfør Lov om konkurrencemæssig ligestilling mellem kommuners og regioners egenproduktion og køb af ydelser hos eksterne leverandører i relation til udgifter til merværdiafgift mv., (egenproduktionsloven).

²⁴ Momsrefusionsbekendtgørelsen for kommuner og regioner.

²⁵ Bilag 1 til momsrefusionsbekendtgørelsen.

6.2 Momsrefusion vedrørende kollektiv trafik og busdrift

6.2.1 Undtagelse af busdrift er undtaget fra momsrefusionsordningen

Som en særlig dansk undtagelse i forhold til EF's 6. momsdirektiv er persontransport ikke momsbelagt. Ifølge momslovens § 13, stk. 1, nr. 15, er personbefordring fritaget for moms med undtagelse af turistbuskørsel. Momsfritagelsen medfører til gengæld, at producenterne af personbefordring ikke kan fradrage indgående moms.

I den kommunale momsrefusionsordning har momsfritagelsen haft som konsekvens, at påløbne momsudgifter i produktionen af kollektiv transport ikke kan fradrages, dvs. først og fremmest busoperatørernes udgifter til moms ved indkøb af momsbelagte ydelser eller varer. I relation til punkt a) i forrige afsnit betyder det, at momsrefusionsbekendtgørelsen udtrykkeligt fastlægger, at momsudgifter er undtaget fra refusion, når udgifterne vedrører busdrift og kollektiv trafik.²⁶ Det kan eksempelvis være udgifter til reparation og vedligeholdelse af materiel, depotfunktioner, rengøring etc.

Dette tiltag er forudset i lovforslaget til egenproduktionsloven, hvoraf det i bemærkningerne til §§ 1 og 2 fremgår:²⁷

*For de områder, hvor private leverandører ikke kan momsregistreres i henhold til Skatteministeriets momslov, hvor private ikke har mulighed for momsfradrag, genskabes konkurrenceneutraliteten i momsudligningen på én af to måder. Enten ved at kommuner og regioner over den såkaldte positivliste får refunderet den moms, der betales indirekte gennem betalingen til ikke-momsregistrerede leverandører, **eller ved at undtage kommuners og regioners mulighed for refusion af momsudgifter** [forfatterens fremhævnin]. På den baggrund er en række områder i den nuværende momsudligningsordning undtaget muligheden for momsrefusion. Det drejer sig om bl.a. forsyningsvirksomheder, busdrift, færgedrift mv.*

Ræsonnementet bag momsrefusionsbekendtgørelsens undtagelse af busdrift fra momsrefusion kan have været, at hele busdriftsområdet varetages af trafikelskaberne, hvorfor der ikke har været noget hensyn til at sikre konkurrenceneutralitet i forhold til kommunal egenproduktion.

6.2.2 Momsrefusion for så vidt angår bus- og rutebilstationer

Fra regnskabsåret 2015 er der etableret en "undtagelse til undtagelsen" i den forstand, at visse af trafikelskabernes udgifter (alligevel) kan refunderes i momsrefusionsordningen. Det drejer om udgifter i tilknytning til bus- og rutebilstationer. Disse udgifter refunderes ikke via den såkaldte positivliste, jf. punkt c) i foregående afsnit, men opgøres eksakt af trafikelskaberne, som med ministeriets godkendelse kan anmelde refusionskravene gennem trafikelskabets ejerkommuner.²⁸ Det er altså fortsat alene kommunerne, der i sidste ende kan anmelde momsudgifter til momsrefusionsordningen, som allerede angivet i punkt b) i foregående afsnit.

Historien bag denne "undtagelse til undtagelsen" er skitseret i Boks 6.1.

²⁶ Jævnfør bekendtgørelsen § 1, stk. 4: "Opgørelsen omfatter ikke kommunernes momsudgifter på funktion 2.32.31 Busdrift (dog undtaget gruppering 002), (...), samt regionernes momsudgifter på funktion 3.10.01 tilskud til trafikelskaber ...". Undtagelsen er også beskrevet i Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014).

²⁷ Lovforslag nr. 192 2005 (egenproduktionsloven).

²⁸ Jævnfør momsrefusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 2 og stk. 5.

Boks 6.1 Baggrunden for indførelse af trafikskabers momsrefusion vedrørende bus- og rutebilstationer

Med baggrund i kommunalreformens arrangement med delingsaftaler om forskellige aktiver blev der til trafikskabet Sydbus overdraget lejeaftaler vedrørende to rutebilstationer i henholdsvis Haderslev og Sønderborg.

Efterfølgende opstod der uenighed om, hvorvidt Sydtrafik kunne belaste de to kommuners tilskud til Sydtrafik med lejeudgifterne i medfør af de to lejeaftaler.

Uenigheden førte til en retssag, som blev afgjort af Vestre Landsret (dom i Vestre Landsret af 29. marts 2012). Den fastlægger, at Sydtrafik faktisk kunne opkræve betalingerne hos de to kommuner. Landsretten tager ikke stilling til, om det faktisk var lovligt, at Sydtrafik overtog rutebilstationerne, men en udtalelse fra Transport- og Energiministeriet peger på, at de opgaver, som et trafikskab har hjemmel til at varetage, er udtømmende beskrevet i trafikskabslovens § 5, og at anlægsinvesteringer i tilknytning til den lokale offentlige servicetrafik skal betales af den kommune, hvor projektet skal gennemføres.

Alt i alt er det øjensynlig vurderet i Indenrigsministeriet, at der både kan forekomme udgifter tilknyttet bus- og rutebilstationer i de kommunale regnskaber og i trafikskabernes regnskaber. Da momsudgifterne i de kommunale regnskaber så at sige automatisk refunderes via momsrefusionsordningen, må dette også gælde, hvis udgifterne vedrørende bus- og rutebilstationer optræder i trafikskabernes regnskaber. I modsat fald vil der være et selvstændigt incitament til at flytte rundt på opgaverne.

Herefter blev momsrefusionsbekendtgørelsen ændret, så trafikskabernes udgifter vedrørende bus- og rutebilstationer kan anmeldes til momsrefusionsordningen – via kommunerne.

Det er vurderingen, at det er forholdsvis beskedne udgifter, som anmeldes til momsrefusionsordningen fra trafikskaberne. For Movias vedkommende, som dog ikke selv ejer rutebilstationer, drejer det sig efter det oplyste om en refusion på ca. 10 mio. kr. årligt.

6.2.3 Refusion af lønsumsafgift

Som tidligere nævnt har ministeriet i egenproduktionsloven hjemmel til at indføre en refusionsordning for lønsumsafgiften. Det fremgår da også af den gengivne positivliste i bekendtgørelsen, at der for en række momsandelsprocenter indeholdt en lønsumsandelprocent. Dette berører dog ikke trafikskaberne, uanset at disse faktisk betaler en lønsumsafgift.

6.3 Mulige justeringer eller andre tiltag

Gennemgangen i det foregående har afdækket, at momsrefusionsordningen, bortset fra mindre udgifter i tilknytning til bus- og rutebilstationer, ikke indeholder mulighed for refusion af indgående moms. Dette har den konsekvens, at de enkelte private busoperatører for en række ydelser, der kunne købes udefra, må afveje, om de hellere vil producere ydelserne internt og herved spare moms. Det kan fx dreje sig om vask, vedligeholdelse, rengøring etc.

Forholdet er allerede påpeget af De Økonomiske Råd (2014) s. 263:

Momsfritagelse [for buskørsel] medfører flere problemer. For eksempel kan der være afgrænsningsproblemer mellem momsfri rutekørsel med bus og anden momspligtig buskørsel, og mange transportvirksomheder har delvis fradragsret for den betalte moms, da de leverer både momsfri og momspligtige ydelser. Dette medfører, at de skal operere med flere fradragsprocenter. Derudover gør momsfritagelsen det mere attraktivt at producere varer og tjenesteydelser – eksempelvis reparationer, vedligeholdelse og depotfunktion – i egen virksomhed end at købe dem fra andre, specialiserede virksomheder. Dette begrænser effektiviteten og konkurrencen i sektoren.

Ud over de nævnte ydelser hos busoperatørerne er trafikskaberne også pålagt moms af ydelser, der kan indkøbes i forbindelse med fx billetkontrol, kundecentre, konsulentopgaver, administration mv.

For De Økonomiske Råd fører dette til en konklusion om, at "Der bør derfor ses på mulighederne for at gøre den kollektive trafik momspligtig og justere deres tilskud tilsvarende". En mindre vidtgående, men lige så effektiv mulighed er at medtage busområdet i momsrefusionsordningen. Dette kan gøres på to måder:

- (a) Enten ved at medtage udgifterne på momsrefusionsbekendtgørelsens positivliste, hvor der ydes kommuner og regioner momsrefusion som en vis, fast procentdel af det ydede kommunale og regionale tilskud til busdrift.
- (b) Eller ved at den faktiske momsudgift opgøres eksakt ved trafikskabets foranstaltning og herefter refunderes gennem trafikskabets ejerkommuner, dvs. i praksis en udvidelse af ordningen vedrørende udgifter tilknyttet bus- og rutebilstationer til at gælde hele udgiftsområdet.²⁹

I forbindelse med begge løsninger er det blevet overvejet, om ændringen kræver en lovændring eller kan indeholdes under den nuværende affattelse af egenproduktionsloven.

I løsning (b) skulle de private busoperatører således anmelde deres momsudgifter til trafikskabet, der efter kontrol og opgørelse af egne momsudgifter skulle videregive opgørelsen til den refusionsberettigede kommune. Kommunen skulle efter modtaget refusion sende pengene tilbage til trafikskabet og for den relevante dels vedkommende videre til busoperatørerne. Herved ville den konkurrenceneutralitet, som ikke er til stede i dag, blive sikret – med mulige effektiviseringsgevinster til følge.

Det bemærkes, at konkurrenceneutraliteten ikke sikres så effektivt ved løsning (a) som ved løsning (b), i og med at der i løsning (a) er tale om en gennemsnitsberegning.

Det kan desuden overvejes, om trafikskaberne og de private busselskaber også bør have refunderet den lønsumsafgift, de betaler, fordi de ikke er momspligtige. Lønsumsafgiften forøger således omkostningen for trafikskabet i forhold til egenproduktion i kommuner og regioner. Som tidligere nævnt er der hjemmel til at indføre en sådan lønsumsrefusionsordning i egenproduktionsloven.

Det kan overvejes, om der ved en udvidet momsrefusion til trafikskabernes busdrift vil kunne opstå konkurrencemæssig ulighed i forhold til turistbuskørsel, som skal betale moms af kørslen i dag (men dog også kan fratække indgående moms). Hertil må dog bemærkes, at trafikskabet alene kan køre ikke-kommerciel kørsel, jf. afsnit 4.2.2.³⁰

²⁹ En sådan ordning vil også svare til den ordning, der i dag gælder for de nye beredskaber, som er selvstændigt regnskabsførende.

³⁰ Jævnfør i øvrigt KARNOV (2017).

Der vil naturligvis være nogle administrative konsekvenser af en udvidelse af momsrefusionsordningen. Endelig vil det skulle vurderes, hvor store momsrefusionsbeløb (og eventuelt lønsumsrefusion) der kan blive tale om, idet refusionen – uden modgående reduktion af de kommunale og regionale tilskud til den kollektive trafik – vil indebære en reel udvidelse af udgiftsrammen og det mulige aktivitetsniveau i den kollektive trafik ud over det, som en effektiviseringsgevinst vil muliggøre.

Hvis det omvendt er De Økonomiske Råds tilkendegivelse om at pålægge momsrefusion på al persontransport, der følges, vil udgifterne i persontransporten øges og tilskuddene til den kollektive trafik øges tilsvarende med henblik på udgiftsmæssig neutralisering for busdriften.

Det bemærkes, at Movias forgænger i hovedstadsområdet vedrørende trafik, HUR (HUR Trafik), var inkluderet i den daværende momsudligningsordning på refusionssiden, idet busdrift som sådan dog også dengang var undtaget momsrefusion.³¹

Det bemærkes endelig, at spørgsmålet om de momsmæssige vilkår også blev rejst i hørings svar til den seneste større ændring i trafik selskabsloven af Nordjyllands Trafikselskab, Movia og Trafikselskaberne i Danmark. I høringsnotatet til lovforslagsbehandlingen (Transportministeriet, 2014) tilkendegav ministeriet følgende: "Transportministeriet undersøger i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet mulighederne for, hvorvidt det er hensigtsmæssigt og muligt at ændre momsvilkårene for trafik selskaberne".

³¹ Jævnfør momsudligningsbekendtgørelsen.

7 Parkeringsafgiftsprovenu og den kollektive trafik

7.1 Nedsættelse af statstilskuddet ved forhøjelse af parkeringsindtægter

Loven om nedsættelse af statstilskuddet (modregning) til kommuner ved forhøjelser af kommunale parkeringsindtægter skal understøtte, at kommunerne ikke opkræver betaling fra parkering af fiskale hensyn.³²

Loven blev gennemført med virkning fra regnskabsåret 2011 efter nogle års betydelige stigninger i parkeringsafgiftsprovenuene.³³

Indtægterne fra modregningen i statstilskuddet er opgjort således:

Tabel 7.1 Modregning i statstilskud vedrørende parkeringsafgifter, mio. kr.

| Kommune | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------|------|------|-------|------|-------|
| København | | | 67,1 | 66,8 | 80,6 |
| Frederiksberg | 0,4 | 2,8 | 5,8 | 7,0 | 13,0 |
| Lyngby-Taarbæk | | | 2,2 | 2,5 | |
| Hillerød | | 0 | 0,7 | 1,9 | 1,0 |
| Odense | | | 2,0 | | |
| Svendborg | 1,2 | | 5,1 | | |
| Kolding | | | 0 | 0,3 | 0,1 |
| Randers | | 0,4 | | | |
| Silkeborg | 2,4 | 4,9 | 6,1 | 5,9 | 5,8 |
| Aarhus | | | 9,0 | | |
| Frederikshavn | | | | 2,3 | 1,4 |
| Aalborg | | | 4,4 | 0,5 | 0,6 |
| Hele landet | 4,1 | 8,1 | 102,4 | 87,3 | 102,6 |

Note: Beløb til afregning ved midtvejsreguleringen 2016.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet (2016e) samt foregående års tilskudsudmeldinger.

Det er således forholdsvis få kommuner, som får nedsat statstilskuddet på grund af ordningen. Det er karakteristisk, at det er de to centralkommuner i hovedstadsområdet, København og Frederiksberg, som oplever den største nedsættelse af statstilskuddet og tilsvarende må have de største parkeringsindtægter.

Reduktionen af statstilskuddet er fastsat som kommunens indtægt fra betalingsparkering minus et fradrag, som udgør det største af følgende to beløb:

- 70 % af kommunens bruttodriftsindtægter fra betalingsparkering i regnskabsåret 2007, reguleret med den forventede pris- og lønudvikling fra 2007 til regnskabsåret, tillagt kommunens udgifter til afskrivning og forrentning vedrørende parkeringsanlæg opført efter 2007 og tillagt den reale forøgelse i kommunens huslejeudgifter til parkeringsanlæg i forhold til 2007.

³² Jævnfør lov om nedsættelse af statstilskuddet ved forhøjelse af kommunale parkeringsindtægter og tilhørende bekendtgørelse om kommunale parkeringsafgifter.

³³ Jævnfør Finansieringsudvalget (2010).

- Et bundfradrag på 15 kroner pr. indbygger (2011-niveau), reguleret til det aktuelle regnskabsår, tillagt kommunens udgifter til afskrivning og forrentning vedrørende parkeringsanlæg opført efter 2007 og tillagt den reale forøgelse i kommunens huslejudgifter til parkeringsanlæg i forhold til 2007.

Statstilskuddet nedsættes ikke, hvis kommunen vælger at drive betalingsparkering i en balanceordning, hvor de samlede bruttodriftsindtægter fra betalingsparkering ikke overstiger kommunens bruttoomkostninger til betalingsparkering i to på hinanden følgende år.

7.2 Parkeringsafgiftsprovenu og busdrift

Som indikeret i foregående afsnit er der en tæt sammenhæng mellem pendlingstrafik til bycentret og provenuet af parkeringsafgifter, hvor en del bilister øjensynlig er villige til at betale væsentlige beløb i parkeringsafgifter for at kunne 'komme af med bilen'. Det er en nærliggende tanke, at en del af disse ville benytte sig af den kollektive trafik, herunder busser/S-busser, såfremt tilgængeligheden var bedre end i dag.

Parkeringsfaciliteter – for biler såvel som cykler – rangerer endvidere højt på virksomhedernes ønskeliste og er således en væsentlig lokaliseringsfaktor som beskrevet i rapporten bag regeringens hovedstadsstrategi.³⁴ Her påpeges, at Parkér og rejs-anlæg kan være et element i en forbedring af tilgængeligheden til den kollektive trafik – tog såvel som busser. I betænkningen fra Trængselskommissionen (2013) betones disse muligheder også. I en større analyse af potentialer i Parkér og rejs-anlæg ved stationer foretaget af COWI i 2015a³⁵ anbefales det endvidere at afsøge mulighederne for at inddrage mulighederne for finansiering fra bl.a. destinationskommunen.

Konkret kunne en kommune som København eventuelt se et perspektiv i at indrette og finansiere park og rejs-anlæg i andre kommuner for at mindske presset på parkeringspladserne i centerkommunen og i det hele taget modvirke trængsel og miljøomkostninger ved stærk biltrafik i City.

7.3 Mulige justeringer eller andre tiltag

I relation til ordningen om nedsættelse af statstilskuddet ved øgede parkeringsindtægter er det udtrykkeligt fastslået, at en kommune kan undgå nedsættelse – eller i det mindste få reduceret nedsættelsen – af statstilskuddet afhængig af omkostningerne ved betalingsparkering, herunder forretning og afskrivning vedrørende parkeringsanlæg.

Dette harmonerer godt med ordningens formål, som er at imødegå fiskalt begrundede forhøjelser af parkeringsafgifterne, men ikke at modvirke afgifter, som tilsigter at opnå en hensigtsmæssig trafik- og parkeringsadfærd eller i øvrigt finansiere parkeringsanlæg, som allerede efter vejloven kan finansieres af parkeringsindtægter.

I bekendtgørelsen til loven er det detaljeret angivet, hvilke udgifter til parkeringsanlæg der fratrækkes i indtægtsopgørelsen. Bekendtgørelsen må her læses sådan, at det er (parkerings-)kommunens udgifter til parkeringsanlæg bogført i kommunens regnskaber, som kan fradrages i opgørelsen af nettoindtægter. Selvom det ikke direkte fremgår af loven, at udgifterne vedrørende parkeringsanlæg *ikke* kan være udgifter i en anden kommune (fratrasket parkeringsindtægterne

³⁴ Jævnfør behandlingen heraf i Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015). Desuden Regeringen (2015).

³⁵ Jævnfør COWI (2015a) s. 26.

herfra, hvis der opkræves sådanne³⁶), er bekendtgørelsen formuleret, så der forudsættes sammenfald mellem den kommune, hvori afgiften opkræves, og den kommune hvor udgiften beregnes.

I princippet kunne bekendtgørelsen dog ændres, så der blev muliggjort finansiering af parkeringsanlæg på tværs af kommunegrænser. Herved ville den miljømæssige gevinst for Københavns Kommune af et Parkér og rejs-anlæg i en anden kommune blive internaliseret og komme med i regnestykket om dispositionens rentabilitet. Det vil dog kræve nærmere juridiske vurderinger, om dette vil kunne holdes inden for en fortolkning af loven, som den foreligger i dag.

Selv om trafikale forhold ikke mindst i en metropol som hovedstadsområdet i sin karakter ofte vil være kommunegrænse-overskridende, må det i den forbindelse også tages i betragtning, at der ifølge kommunalfuldmagten gælder et såkaldt lokalitetsprincip, dvs. at de opgaver, som en kommune kan påtage sig, som udgangspunkt skal være geografisk afgrænset til den pågældende kommune.³⁷ Kommunalfuldmagten vil dog være underordnet lovgivning.

Hvis det under hensyntagen til denne problematik kan komme på tale at overveje en tilpasning af loven, vil det være nærliggende at vurdere, om vejlovens bestemmelser om betaling for parkering skal konsekvensjusteres.³⁸

³⁶ I COWI (2015b) s. 25 er det indikeret på basis af interview, at der næppe vil være stor betalingsvillighed for at parkere i et sådant anlæg.

³⁷ Jævnfør fx Mogensen og Silic (2004) s. 12.

³⁸ Jævnfør vejloven, § 90.

Litteratur

BEK nr. 1325 2005 (Bekendtgørelse om den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning). Social- og Indenrigsministeriet.

BEK nr. 1580 2013 (Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.). Social- og Indenrigsministeriet.

BEK nr. 1581 2013 (Bekendtgørelse om regionernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.). Social- og Indenrigsministeriet.

BEK nr. 1513 2016 (Bekendtgørelse om momsrefusionsordning for kommuner og regioner). Økonomi- og Indenrigsministeriet.

COWI (2015a): *Analyse af potentialer i Parkér og Rejs anlæg ved stationer. Rapport*. Kgs. Lyngby: COWI.

COWI (2015b): *Analyse af potentialer i Parkér og Rejs anlæg ved stationer. Sammenfatning*. Marts 2015. Kgs. Lyngby: COWI.

Danmarks Statistik (2016): *Den offentlige sektors finanser 2015*. Statistiske efterretninger, Offentlige finanser.

De Økonomiske Råd (2014): *Økonomi og Miljø 2014. Omkostninger ved VE-støtte, Ressourcestrategi, Invasive arter, Rekreative værdier, Kollektiv trafik*. De Økonomiske Råd. Formandskabet.

Finansministeriet (1998): *Kommunal budgetoversigt*, juni 1998.

Finansministeriet (2016): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi 2017*, juni 2016.

Finansieringsudvalget (2004): *Et nyt udligningssystem. Betænkning 1437*. Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.

Finansieringsudvalget (2010): *Rapport fra arbejdsgruppe om kommunale parkeringsindtægter og modeller til regulering heraf*. Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010): *De kommunale og regionale budgetter 2009*.

KARNOV (2017): *Trafikselskabsloven – med noter/kommentarer*. KARNOV Group.

LBK nr. 323 2015 (Bekendtgørelse af lov om trafikselskaber). Transport- og Bygningsministeriet.

LBK nr. 760 2016 (Bekendtgørelse af lov om merværdiafgift (momsloven)). Skatteministeriet.

LOV nr. 497 2006 (Lov om konkurrencemæssig ligestilling mellem kommuners og regioners egenproduktion og køb af ydelser hos eksterne leverandører i relation til udgifter til merværdiafgift m.v. samt om Momsfondet). Social- og Indenrigsministeriet.

LOV nr. 592 2011 (Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommuner ved forhøjelser af kommunale parkeringsindtægter). Social- og Indenrigsministeriet.

LOV nr. 1520 2014 (Lov om offentlige veje m.v.). Transport- og Bygningsministeriet.

Lovforslag/LF nr. 192 2005 (egenproduktionsloven) - Forslag til lov om konkurrencemæssig ligestilling mellem kommuners og regioners egenproduktion og køb af ydelser hos eksterne leverandører i relation til udgifter til merværdiafgift m.v. samt om momsfondet. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Lovforslag/LSF nr. 65 2013 (Forslag til Lov om letbane på Ring 3). Transportministeriet.

Lovforslag/LF nr. 53 2014 (Forslag til lov om Odense Letbane). Transportministeriet.

Mau Pedersen, Niels Jørgen (2016): *Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet*. Politik, årg. 19, nr. 2, 55-77.

Middtrafik (2011): *Bilag om åben temadrøftelse om rejsekortet, 28/10-2011*.

Movia (2009): *Notat om Shuttlebus*. Ikke-offentliggjort notat.

OPP-arbejdsgruppe (2015): *Økonomisk fordelagtighed ved offentlig-private partnerskaber*. Analyse udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Transportministeriet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet samt Erhvervs- og Vækstministeriet.

Regeringen (2015): *Hovedstaden – en metropol i vækst*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Mogensen, Inger og Dario Silic (2004): *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*. København: Nyt Juridisk Forlag.

Silic, Dario og Niels Jørgen Mau Pedersen (2002): *Kommunernes låntagning*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Social- og Indenrigsministeriet (2013): *Arbejdsgrupperapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler*. Maj 2013.

Social- og Indenrigsministeriet (2015): *Vejledning om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier*. Social- og Indenrigsministeriets vedledning nr. 11256 af 7/12-2015.

Social- og Indenrigsministeriet (2016a): *Eftersyn af kommunernes økonomi på flygtninge- og integrationsområdet*. Februar 2016.

Social- og Indenrigsministeriet (2016b): *Kommunernes budgetlægning for 2017*.

Social- og Indenrigsministeriet (2016c): *Regionernes budgetlægning for 2017*.

Social- og Indenrigsministeriet (2016d): *57 kommuner får adgang til lån til modernisering af bygninger og effektivisering af drift*. Pressemeddelelse.

Social- og Indenrigsministeriet (2016e): *Kommunal udligning og generelle tilskud 2017*. Juni 2016.

Thomsen, Hans B., Pernille Christensen og Lise Brandi-Hansen (2010): *Lov om kommunernes styrelse. Normalforretningsordenen*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Trafik- og Byggestyrelsen (2016): *Nøgletal for offentlig buskørsel, ekskl. handicapkørsel. Budget 2016*.

Transportministeriet (2014): *Høringsnotat vedrørende L 136 – Forslag til Lov om ændring af lov om trafiksselskaber.*

Trængselskommissionen (2013): *Fremkommelighed i hovedstaden – hovedrapport. Betænkning 1539.* September 2013.

Vestre Landsret (2012): *Kendelse afsat den 29. marts 2012 af Vestre Landsrets 6. afdeling.*

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): *Modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler,* maj 2013.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014): *Det kommunale budget- og regnskabssystem for kommuner. Konteringsregler. Kollektiv trafik, ikrafttrædelsesår: Regnskab 2015.*

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015): *Afrapportering om en hovedstadsstrategi.* Juni 2015.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00