

**Rapport fra arbejdsgruppe om kommunale parkeringsindtægter
og modeller til regulering heraf**

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg

Kommunale parkeringsindtægter og modeller til regulering heraf

Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi for 2009, at ”regeringen har tilkendegivet, at den vil søge tilslutning i Folketinget til en ændring i lovgivningen, således at de stigninger i de kommunale parkeringsindtægter, der skyldes generelle takststigninger, udvidelse af eksisterende eller indførelse af nye parkeringszoner eller lignende, vil blive modregnet i den enkelte kommunes tilskud, og fremadrettet tilfalder staten. Udgangspunktet for ændringen vil som tidligere tilkendegivet være niveauet i 2007”.

På denne baggrund har regeringen anmodet Finansieringsudvalget om at se nærmere på kommunernes anvendelse af betalingsparkering og muligheden for at skabe mere lige vilkår for kommunerne.

På Finansieringsudvalgets møde d. 26. februar 2009 blev det besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe til at belyse kommunernes anvendelse af betalingsparkering, udviklingen heri, og mulige modeller for at skabe mere ens vilkår for kommunerne på området.

Arbejdsgruppen er sammensat af Indenrigs- og Socialministeriet (Fmd.), KL, Finansministeriet og Transportministeriet.

Arbejdsgruppen blev anmodet om bl.a. at belyse følgende forhold:

- udviklingen i kommunernes indtægter fra forskellige typer af betalingsparkering og –afgifter og kommunernes udgifter forbundet med dette samt baggrunden for denne udvikling
- brugen af betalingsparkering i lyset af trafikale hensyn
- parkeringsindtægter i en udligningssammenhæng, fx beliggenhedsfordele og –ulempen, ønsker om regulering af miljøbelastning, paralleller til andre udligningsordninger etc.
- teknisk afklaring af betalingsstrømme i forbindelse med betalingsparkering (fx finansiering af nye p-huse/kældre)
- parkeringsindtægter til eventuel udligning – hvad omfatter det (parkometre, p-afgifter, p-huse?)
- omkostninger i forbindelse med erhvervelse af indtægterne
- udligningsniveauets højde

I det følgende redegøres for arbejdsgruppens overvejelser, jf. følgende struktur:

1. Sammenfatning
2. Baggrund
3. Servicerammeproblematik
4. Gældende regler
5. Kommunernes anvendelse af gældende regler
 - a) Trafikale overvejelser
 - b) Miljømæssige overvejelser
 - c) Indtægter og udgifter
6. Modeller for regulering af kommunale parkeringsindtægter
7. Hvilke parkeringsindtægter indgår i modellerne

Sammenfatning

Arbejdsgruppen har udsendt et brev med spørgsmål til de 15 kommuner med de største indtægter fra parkering vedr. perioden 2004-2008. På baggrund af tilbagemeldinger fra disse kommuner, kan det konstateres, at indtægterne fra parkering (brutto og netto) er steget betydeligt både fra 2006 til 2007 og fra 2007 til 2008. For perioden før 2006 er der også tale om stigning, idet der dog må tages forbehold for denne pga. en afgørelse fra landsskatteretten om, at parkeringsbiller ikke er momspligtige. Tallene før og efter 2006 er således ikke direkte sammenlignelige. Opgørelserne af de historiske kommunale udgifter og indtægter fra betalingsparkering er generelt forbundet med betydelig usikkerhed.

Indtægterne fra parkering hidrører fra tre kilder, heraf størsteparten fra vejlovens § 107, stk. 2 (parkering på offentlig vej med parkeringsregulering som formål). Baggrunden for indtægtsstigningerne kan på baggrund af kommunernes oplysninger ikke entydigt henføres til takststigninger, udvidelse af parkeringszoner, indførelse af nye parkeringszoner, men også til en stigning i mængden af biltrafik og dermed i antallet af parkeringer.

De endelige kommunale regnskaber for 2008 viser, at 34 kommuner i 2008 havde indtægter fra parkering. Der ses dog at være afvigelser, flere af betydelig karakter, imellem regnskabstallene indberettet til Danmarks Statistik og de tal, som arbejdsgruppen har indhentet. Disse afvigelser synes skyldes forskelle i konteringspraksis og administrativ organisering af opgaver vedr. parkering. De fleste kommuner oplyser, at de indhentede tal er retvisende. Såfremt en regulering af de kommunale parkeringsindtægter kommer på tale, peger dette på et behov for, at der skabes større klarhed omkring konteringsforskellene.

Kommunerne har i besvarelsen af spørgeskemaet ikke angivet miljømæssige overvejelser som baggrund for anvendelsen af betalingsparkering, hvilket der heller ikke er lovhjælp til, men der nævnes muligheden for miljømæssige forbedringer som en afledt konsekvens. Der kan dog opstilles forskellige scenarier for effekten af betalingsparkering på bilisters handlemåde, som indebærer forskellige resultater for miljøet.

Flere kommuner planlægger i de kommende år betydelige investeringer i parkeringsanlæg. Disse anlæg planlægges hovedsageligt etableret efter vejlovens § 107, stk. 2., hvor der kan opkræves en parkeringsbillet, med trafikregulering for øje, der overstiger de faktiske omkostninger ved etablering og drift af p-anlægget.

Regeringen og KL indgår hvert år en aftale om rammerne for kommunernes økonomi, herunder en serviceramme og et investeringsniveau (med eller uden loft), som kommunerne sikres fuld finansiering til ved fastsættelsen af balancetilskuddet mv. Stigende parkeringsindtægter medfører alt andet lige et højere finansieringsniveau, end der er forudsat i økonomiaftalerne.

De kommunale parkeringsindtægter og udgifter indgår i opgørelsen af den kommunale serviceramme. Servicerammen opgøres netto - dvs., at kommunerne ved stigende indtægter (inden for servicerammen) kan afholde højere udgifter inden for den aftalte ramme. Udover finansiering giver øgede parkeringsindtægter således også den enkelte kommune mulighed for at afholde højere serviceudgifter uden, at kommunens nettoserviceudgifter stiger.

Det kan på baggrund af arbejdsgruppens undersøgelse ikke konkluderes, at kommunerne i forbindelse fastsættelsen af parkeringstaksterne og opkrævning

af parkeringsafgifter mv. har taget udgangspunkt i andre hensyn end hensynet til trafikreguleringen.

Der er opstillet to modeller for en regulering af de kommunale parkeringsindtægter. Den første model, som umiddelbart ligger i tråd med regeringens tilkendegivelser i økonomiaftalen for 2008, indebærer, at kommunernes indtægter over et nærmere fastsat niveau tilfalder staten. Hermed vil kommunerne ikke have et fiskalt incitament til i stigende grad at opkræve betalingsparkering.

Den anden model kunne være, at parkeringsindtægter indgår i en separat mellemkommunal udligningsordning. Der peges på fire forskellige varianter af en sådan udligningsmodel.

For hver model gælder det, at der skal tages stilling til, hvilken type af parkeringsindtægter der skal reguleres, hvordan stigninger skal afgrænses, hvorvidt der skal reguleres på baggrund af brutto- eller nettoindtægter, udgangspunktet for reguleringen (år) samt, hvorvidt og hvordan indtægter fra p-huse/kældre vil skulle indeholdes.

Samlet kan det altså konkluderes, at der ved en evt. regulering af kommunernes parkeringsindtægter vil skulle tages stilling til et antal afgrænsningsmæssige spørgsmål, og at der i den forbindelse må ske en afvejning af forskellige fordele og ulemper, da der ikke viser sig en enkelt klar løsning på flere af disse spørgsmål. Endelig med hensyn til datagrundlaget for en eventuel regulering må det bemærkes, at der på nuværende tidspunkt er en betydelig usikkerhed i regnskabsoplysningerne, som dog ved en indsats vurderes at kunne mindskes væsentligt.

Baggrund

D. 27. april 2007 sendte den daværende finansminister og den daværende indenrigs- og sundhedsminister et brev til KL, hvor det blev tilkendegivet, at regeringen så med stor bekymring på, at der syntes at være eksempler på, at der lå andre grunde end færdselsmæssige hensyn bag indførelsen af betalingsparkering. Ligeledes blev det foreslået, at embedsmænd fra regeringen og KL i fællesskab skulle belyse problemstillingen med henblik på i økonomiforhandlingerne i 2007 at sikre, at det er de oprindelige intentioner i lovgivningen, der forfølges. Det blev samtidig tilkendegivet, at det benchmark, som skulle ligge til grund for arbejdet, var kommunernes budgetterede indtægter fra parkeringsbilletter i 2007.

Endelig blev det tilkendegivet, at regeringen ville overveje situationen og det hensigtsmæssige i den nuværende ordning, hvis kommunernes indtægter fra parkeringsbilletter – som følge af højere takster, udvidelse af parkeringszoner mv. – fortsatte med at stige fremover.

Efterfølgende indgik det som et element i aftalen om kommunernes økonomi for 2008, at *"Der er enighed mellem KL og regeringen om at præcisere, at indførelse af parkeringszoner, udvidelse af eksisterende parkeringszoner, højere takster mv. alene kan ske af færdselsmæssige og ikke af fiskale hensyn."*

Det kommunale budget- og regnskabssystem er efterfølgende blevet opdateret med en autoriseret funktion og grupperinger, så det fra regnskab 2008 er muligt

at udskille indtægter og udgifter fra hhv. parkeringsbilletordninger og parkeringsafgifter.

I maj 2008 indhentede det tidligere Velfærdsministerium skønsmæssige oplysninger om kommunale indtægter i 2007 fra parkeringsbilletordninger og parkeringsafgifter fra samtlige kommuner. Indberetningen viste, at kommunerne havde bruttoindtægter på 711 mio. kr. og nettoindtægter på 479 mio. kr. Det skal dog understreges, at der er betydelig usikkerhed om disse tal.

Kommunale indtægter fra betalingsparkering og aftaler om kommunernes økonomi

De kommunale indtægter fra betalingsparkering indgår i den samlede kommunale økonomi, og dermed også i samspil med de årlige økonomiaftaler og den heri aftalte serviceramme. I forbindelse med økonomiaftalerne forudsættes dog ikke et eksplicit niveau for de kommunale indtægter og udgifter i forhold til betalingsparkering.

Øges de kommunale parkeringsindtægter, indebærer det alt andet lige, at kommunerne har et højere finansieringsniveau end det, der lægges til grund i økonomiaftalerne og ved fastsættelse af balancetilskuddet mv.

I de årlige økonomiaftaler indgår en aftalt serviceramme. Servicerammen opgøres netto - dvs., at kommunerne ved stigende indtægter (inden for servicerammen) kan afholde højere bruttoudgifter inden for den aftalte ramme.

Driftsindtægterne fra betalingsparkering (billetter og afgifter) er de seneste år steget kraftigt uden en tilsvarende stigning i driftsudgifterne til parkering. Dermed har kommunerne haft mulighed for at afholde højere serviceudgifter til andre formål inden for den aftalte serviceramme.

Kommunerne har samlet set et selvstændigt økonomisk incitament til at anvende betalingsparkering. Arbejdsgruppens undersøgelse giver dog ikke anledning til at konkludere, at der har ligget andre forhold til grund for kommunernes anvendelse af betalingsparkering end trafikale forhold, jf. nedenstående afsnit omkommunernes anvendelse af betalingsparkering.

Såfremt det ønskes, at kommunerne ikke længere skal kunne afholde øgede udgifter inden for den aftalte serviceramme ved stigende parkeringsindtægter, kan det overvejes, at servicerammen fremadrettet opgøres eksklusiv indtægter og udgifter fra betalingsparkering.

Enkelte kommuner har afholdt, eller planlægger at afholde, større anlægsudgifter på parkeringsområdet. Det kan dog bemærkes, at de kommunale anlægsinvesteringer også indgår i det aftalte investeringsniveau i de årlige økonomiaftaler.

Lovgrundlag for kommunale parkeringsindtægter

Parkeringsbilletter

I vejlovens § 107, stk. 1 gives kommunerne mulighed for at opkræve parkeringsbilletter i P-huse/kældre/pladser, dvs. særlige parkeringsanlæg, som kommunen ejer og har etableret for kommunale midler. For sådanne anlæg gælder, at kommunen alene kan opkræve en betaling, der dækker kommunens udgifter til anlæg, drift og evt. tilsyn med de parkerede biler.

Vejlovens § 107, stk. 2 regulerer de muligheder kommunerne har for at opkræve betaling for parkering med adfærdsregulering som formål. Der kan her være

tale om parkering f.eks. i vejsiden eller i særligt afmærkede parkeringsbåse, men også om P-huse/kældre/pladser. Sådanne parkeringspladser vedligeholdes af kommunen som led i den almindelige drift, og der er derfor ikke nogen direkte sammenhæng mellem den betaling, der kan opkræves for benyttelsen, og de udgifter som kommunen har til driften af den del af vejarealet, hvorpå der kan parkeres.

Baggrunden for hjemlen i vejlovens § 107, stk. 2 for vejbestyrelserne til at opkræve parkeringsbillet er et ønske om, at kunne begrænse og regulere parkeringen i de centrale byområder. Efter bestemmelsens ordlyd kan parkeringsbillet indføres, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere er ønskelig. Det fremgår tillige af forarbejderne, at parkeringsbilletten kun bør opkræves i tilfælde, hvor der af færdselsmæssige hensyn er særligt behov herfor. Der er ved bestemmelsen overladt vejbestyrelsen et betydeligt skøn med hensyn til, i hvilket omfang færdselsmæssige hensyn kan begrunde anvendelsen af parkeringsbilletter, herunder på hvilke gader og pladser adgangen til at parkere bør begrænses. Ordningen er i den henseende underlagt de almindelige forvaltningsretlige krav om saglighed i anvendte kriterier for opkrævningen.

Det bemærkes endvidere, at politiet skal inddrages og erklære sig enig i, at færdselsmæssige hensyn kan begrunde en parkeringsbillet.

For så vidt angår særligt indrettede offentlige parkeringspladser og -anlæg i henhold til § 107, stk. 1, bemærkes, at bestemmelsen ikke på samme måde som § 107, stk. 2 indeholder et retligt krav om, at parkeringsbilletten skal være begrundet i hensynet til at begrænse adgangen til parkering. Parkeringsbilletten skal endvidere ikke fastsættes i samråd med politiet.

Forskellen mellem en betalingsordning efter § 107, stk. 1 og § 107, stk. 2 går således ikke primært på typen af parkeringsplads, men på formålet med parkeringsbilletten, idet parkeringspladser ofte vil være indrettet og udformet på en sådan måde, at trafikanterne ikke umiddelbart vil kunne se, om der er tale om en § 107, stk. 1 parkeringsplads eller en § 107, stk. 2 parkeringsplads.

Parkeringsafgifter

Kommunerne kan med udgangspunkt i færdselslovens § 121 opkræve parkeringsafgifter ved ulovlig parkering, herunder parkering uden parkeringsbillet. Indtægterne fra parkeringsafgifter fordeles mellem staten og kommunerne på grundlag af aftale mellem Justitsministeriet og den enkelte kommune. Som udgangspunkt afregnes halvdelen af indtægterne til staten. København og Frederiksberg Kommuner har dog særftaler, som sikrer dem en højere andel.

For Københavns Kommune fremgår det, at med virkning fra 1. januar 1999 fordeles de af Københavns Kommune pålagte parkeringsafgifter mellem kommunen og staten således, at indbetalinger på op til 14,8 mio. kr. årligt tilfalder Københavns Kommune. Af årets indbetalinger udover 14,8 mio. kr. refunderes 50 % til staten. Basisbeløbet på 14,8 mio. kr. prisreguleres årligt med satsreguleringsprocenten.

For Frederiksberg Kommune fremgår det, at med virkning fra 1. januar 1999 fordeles de af Frederiksberg Kommune pålagte parkeringsafgifter mellem kommunen og staten således, at indbetalinger op til 4,3 mio. kr. årligt tilfalder Frederiksberg Kommune. Af årets indbetalinger udover 4,3 mio. kr. refunderes 50 % til staten. Basisbeløbet på 4,3 mio. kr. prisreguleres årligt med satsreguleringsprocenten.

Kommunernes anvendelse af gældende regler

Det tidligere Velfærdsministerium indhentede i foråret 2008 skønsmæssige oplysninger vedr. parkeringsindtægter og –udgifter for regnskabsåret 2007. Det fremgik af disse indberetninger, at der er store variationer i indtægterne fra betalingsparkering, og at indtægterne hovedsageligt falder i de befolkningsmæssigt store kommuner og centerkommuner. 63 kommuner havde slet ikke indtægter fra betalingsparkering.

Arbejdsgruppen har på den baggrund anmodet om uddybende oplysninger fra de 15 kommuner, som har de største indtægter fra betalingsparkering, med henblik på at afdække kommunernes anvendelse af de gældende regler, jf. brev af 17. april 2009 i bilag 1.

Trafikale hensyn

I svaret fra disse 15 kommuner angives det, at de har oplevet problemer med trængsel - typisk i bymidten - og deraf afledte effekter såsom støj, bilos, dårligere trafiksikkerhed og generelt dårligere bymiljø. Hos de mindre af disse kommuner tilskrives effekterne hovedsageligt kunder/besøgende til byens butikker/seværdigheder. Trængslen i de større byer såsom København, Århus og Aalborg beskrives i svarene at udover ovennævnte forhold kunne tilskrives et voksende bilejerskab hos kommunernes borgere samt en generel stigning i benyttelsen af personbil.

Af de adspurgte kommuner svarer de alle at have oplevet, at trængslen i de omfattede områder blev reduceret ved indførslen af parkeringsrestriktioner.

Parkeringsordninger skal tilgodese forskellige hensyn afhængigt af, hvilken kommune der er tale om. F.eks. beskrives hovedformålet ved parkeringsbetaling i Horsens at være at sikre, at de centrale P-pladser er forbeholdt korttidsparkering, således at byens kunder altid kan finde ledige pladser til gavn for erhvervslivet. Københavns Kommune har svaret, at det hovedsageligt drejer sig om at reducere den generelle og parkeringssøgende trafik.

Parkeringsstrategier synes således at være forskellige fra kommune til kommune og det samme gælder erfaringerne med brugen af parkeringsrestriktioner.

F.eks. har Frederiksberg Kommunes parkeringsrestriktioner til formål at beskytte beboerne mod uvedkommende parkering. Kommunen har ikke betalingsparkering, således som betalingsparkering normalt opfattes, med betaling på timebasis. Derimod har kommunen en P-zone, hvor parkering kan foretages gratis indtil 2 timer. Parkering udover dette kræver parkeringslicens. I september 2007 nedsatte kommunen den gratis parkering til 1 time, hvilket bevirkede et øget salg af 1-dagslicenser. Med genindførselen af 2-timers P-zonen i 2009 er der sket et betydeligt fald i salget af 1-dagslicenser.

De resterende kommuner har alle indført betalingsparkering i forskellige udformninger.

De kommuner, der har gennemført takststigninger, beskriver i svaret at have oplevet en reduktion i antallet af parkerede biler og i den tidsperiode, parkeringen strækker sig over. F.eks. gennemførte Silkeborg i 2006 takststigninger på de mest attraktive P-pladser med det formål at mindske efterspørgslen. Resultatet beskrives at være, at belægningsprocenterne faldt på alle pladser, hvor taksten blev sat op, dog på nær et enkelt sted. Tilsvarende beskrives belægnings-

procenterne at være steget de steder, hvor taksterne ikke steg bortset fra et enkelt sted. Horsens Kommune beskriver dog, at takststigninger kun har korttidseffekt på belægningsprocenterne i ca. $\frac{3}{4}$ år, hvorefter belægningen vender tilbage til hidtidigt niveau.

Hillerød Kommune oplyser, at betalingsvilligheden for en parkeringsplads afhænger af butikkernes vareudbud og generelt, hvor attraktiv pladsen er. Kommunen vurderer således, at det er vigtigt at justere taksterne på betalingsparkering efter variationer i byens udbud så den adfærdsregulerende effekt opnås. Endvidere påpeges det, at der skal tages højde for priserne på privatudbudte pladser, da der ellers kan ske en utilsigtet flytning af biler.

I Aalborg, København, Silkeborg, Kolding og Odense har kommunerne alle indført differentierede takster, med midtbyen placeret i den dyreste zone. Alle kommunerne oplever, at det har sikret et bedre flow i bymidten ved at reducere antallet af parkeringer og den gennemsnitlige parkeringstid pr. bil. Aalborg har dog oplevet en større betalingsvillighed for at parkere nær mål i den centrale bymidte, og oplever derfor at have haft en mindre effekt af de differentierede takster i dette område.

I København, Aalborg og Kolding har kommunerne udvidet parkeringszonerne indenfor de seneste år i kombination med differentierede takster. For København og Aalborgs vedkommende er det oplyst at være sket som led i en strategi om at reducere den øgede trafikmængde i byerne grundet et markant voksende bilejerskab og øget anvendelse af personbil. For Koldings vedkommende er det oplyst at være sket med henblik på en imødekommen af den stigende efterspørgsel og for at tage noget af presset på de mest attraktive pladser.

Københavns Kommune oplyser at have haft gode erfaringer med udvidelse af parkeringszoner som instrument til at begrænse trængslen. I 1992 blev der indført 4 betalingszoner i indre by med differentierede takster afstemt efter behovet for adfærdsregulering i områderne. Resultatet er oplyst at have været et fald på 25 pct. i antallet af parkerede biler i området og et fald på op mod 10 pct. i trafikken.

De seneste ændringer af betalingszoner og takster er sket i forbindelse med P-strategien fra 2005, som er fornyet i september 2009, og fortsat er under implementering. Københavns Kommune har oplyst, på daværende tidspunkt at have oplevet en markant stigning i trafikken, som følge af hovedsagligt øget pendlertrafik. Desuden at bilejerskabet i kommunen var steget med 40 pct. siden 1995. I 2005 blev det ifølge besvarelsen derfor besluttet med baggrund i diverse analyser af trafikmængder og beboerparkeringer at udvide betalingsordningen til at omfatte de indre Brokvarterer, samt fornyede småjusteringer af linjeføringer for de eksisterende enkelte zoner. Yderligere blev der indført natbetaling og udvidet aftenbetaling. Biltrafikken er oplyst derefter at være faldet med 6 pct. gennem søsnittet og især ved en reduktion i pendlertrafikken i bil.

København og Aalborg kommuner har begge oplyst at have problemer med høje belægningsgrader, med den dertilhørende søgetrafik især i myldretiden med tilhørende kødannelser af parkeringspladserne. Det har ifølge det oplyste været baggrunden for, at Københavns Kommune har investeret i underjordiske parkeringsanlæg. For Aalborg har kommunen oplyst, at den har lavet en ny parkeringsstrategi med den målsætning at samle langtidsparkeringen i større parkeringsanlæg i periferien af den centrale bymidte, mens korttidsparkering fortsat skal være muligt længere inde. Endvidere er det målsætningen at mini-

mere forbruget af areal til parkering, så der bliver frigjort plads til rekreative formål. Kommunen har oplyst, at det er planen, at stort set alle lokaliteter i området skal være højst 250 m fra et parkeringsanlæg. Det mener kommunen vil reducere den parkeringssøgende trafik og derved reducere de gener, der er forbundet hermed, såsom øget trængsel, støj og forurening.

Miljømæssige overvejelser

Kommunerne er blevet spurgt om, hvilke miljømæssige overvejelser i bred forstand og erfaringer kommunerne har gjort sig omkring brugen af betalingsparkering. Ingen af kommunerne har direkte angivet miljømæssige årsager som baggrund for indførelse af betalingsparkering, hvilket der heller ikke pt. er lov-hjemmel til. Ud fra visse af besvarelserne fremgår det, at udgangspunktet for etablering af betalingsparkering alene sker med det formål at regulere trafikken, og altså et trafikalt hensyn. Visse af kommunerne har dog i forlængelse heraf omtalt muligheden for miljømæssige forbedringer som en afledt konsekvens af en dæmpning af trafikken i forbindelse med betalingsparkering.

Der kan i forbindelse med belysning af betalingsparkering opstilles flere mulige teoretiske scenarier vedrørende bilisters handlemåder i forbindelse med betalingsparkering.

Scenarie 1: Flere benytter sig af offentlige transportmidler, cykler m.v., da det er hurtigere og nemmere end brug af egen bil.

Scenarie 2: Bilister kører mere rundt for at lede efter en parkeringsplads, hvor der ej er takster/så dyr takst. Dette kan medføre mere omvejstrafik i forsøget på at finde en parkeringsplads.

Scenarie 3: Bilister ved de kan få en plads, hvis de betaler, og vælger derfor det alternativ, da det fremstår som det nemmeste.

Alt efter hvilket scenarie som lægges til grund i den videre vurdering, kan det have forskellige miljømæssige konsekvenser, idet det kan have en effekt på både den offentlige trafik, men også på mulig omvejstrafik.

Indtægter og udgifter

Før 2008 har det ikke været muligt entydigt at opgøre kommunernes parkeringsindtægter i den kommunale kontoplan. Kommunerne blev i foråret 2008 anmodet om at indberette de skønsmæssige indtægter og udgifter i 2007 med udgangspunkt i den ændring, som i 2008 er gennemført i kontoplanen¹. Efterfølgende er der ultimo 2008 sket yderligere ændringer i kontoplanen på parkeringsområdet, således at det fremover er muligt at opgøre de kommunale parkeringsindtægter og -udgifter særskilt og fordelt hhv. vejlovens § 107, stk. 1 og stk. 2.

Driftsindtægter og -udgifter

Kommunerne er i foråret 2009 blevet anmodet om at indberette de faktiske indtægter og udgifter i perioden 2004-2008, jf. tabel 1, på baggrund af den seneste sondering i kontoplanen. Indtægterne varierer meget på tværs af kommunerne, jf. bilag 2-3.

¹ I de indhentede oplysninger sondres ikke mellem indtægter fra parkeringsbilletter efter vejlovens §107, stk. 1 og stk. 2.

Det bemærkes, at Landsskatteretten i maj 2006 afgjorde, at offentlig betalingsparkering er en momsfri ydelse, og at SKAT's opkrævning af moms fra denne ydelse derfor var ulovlig. Indtægterne i kommunerne i årene før 2006 er derfor opgjort efter momsafregning. I 2006 opleves således et spring i indtægterne, idet der ikke længere afregnes moms. Tallene vedr. indtægter før og efter 2006 er således ikke direkte sammenlignelige.

Tabel 1
Adspurgte kommunernes driftsindtægter og driftsudgifter fra parkering

Mio. kr. løbende priser	2004	2005	2006	2007	2008	2008 Danmarks Statistik's regnskabstal
Parkeringsindtægter i alt	423	424	590	699	755	587
Parkeringsudgifter i alt	233	235	259	259	253	201
Efter vejlovens § 107, stk. 1						
- Indtægter	6	6	7	9	9	
- Udgifter	3	2	3	4	4	
Efter vejlovens § 107, stk. 2						
- Indtægter	204	208	344	444	472	
- Udgifter	15	17	15	18	18	
Efter færdselslovens § 121 (p-afgifter)						
- Indtægter	210	206	236	242	269	
- Udgifter	30	32	42	41	35	

Anm: Indtægter og udgifter baserer sig på 14 ud af 15 adspurgte kommuners oplysninger. Århus Kommune har kun oplyst tal vedr. 2008, og er derfor for sammenlignelighedens skyld udeladt af tabellen, men fremgår af bilagsmaterialet.

Nogle kommuner har kun oplyst de samlede tal for parkeringsindtægter og parkeringsudgifter, hvorfor de udspecificerede tal ikke nødvendigvis summer til totalen.

Som det fremgår af tabel 1, har der været tale om meget betydelige stigninger i indtægterne de senere år, hvorimod udgifterne ligger nogenlunde stabilt. Dette gælder ikke mindst i Københavns Kommune, som størsteparten af stigningerne kan henføres til.

De endelige kommunale regnskaber for 2008, der er indberettet til Danmarks Statistik, viser, at 34 kommuner i 2008 havde indtægter fra parkering. De samlede driftsindtægter fra parkering udgjorde i alt 649,7 mio. kr., mens de samlede driftsudgifter udgjorde 222,4 mio. kr., jf. bilag 5.

For de 14 kommuner, hvis oplysninger fremgår af tabel, er regnskabstallene for parkeringsindtægter dog betydeligt lavere end de indtægter, som kommunerne har indberettet til arbejdsgruppen. Således er der betydelige afvigelser i flere af kommunernes indberetninger. Kommunerne er ved brev af 7. juli blevet bedt om at komme redegøre for disse afvigelser.

Flere kommuner oplyser, at tallene fra Danmarks Statistik ikke indeholder udgifter til drift og vedligeholdelse af parkeringspladser samt lønudgifter til administrativt personale, der arbejder med parkering. De fleste kommuner angiver således, at de tal, der er indberettet til arbejdsgruppen, er retvisende. De fleste uoverensstemmelser skyldes således forskelle i konteringspraksis og administrativ organisering af opgaver vedr. parkering i kommunerne.

Københavns Kommune har endvidere opregnet indtægter og udgifter til 2009-pl. Endvidere har kommunen oplyst, at der har været fejl i konteringspraksis i 2008, hvor indtægter og udgifter blevet bogført på forkerte konti.

Såfremt en regulering af de kommunale parkeringsindtægter kommer på tale, viser dette, at der vil være behov for at skabe større klarhed omkring konte-

ringsforskelle og konteringspraksis.

Stigningerne i de indberettede tal kan ikke entydigt henføres til taksstigninger, udvidelse af parkeringszoner og indførelse af nye zoner. Også en stigning i mængden af biltrafik og dermed antallet af parkeringer, jf. afsnittet om trafikale hensyn, kan ifølge kommunerne være en forklaring.

Det bemærkes, at Københavns Byret i en dom afsagt i 2004 i en sag mellem Københavns Kommune og Forenede Danske Motorejere, udtalte, at vejlovens § 107, stk. 2 overlader en vid skønsmargin med hensyn til, i hvilket omfang færdselsmæssige hensyn kan begrunde anvendelsen af parkeringsbilletter, herunder på, hvilke gader og pladser adgangen til at parkere bør begrænses.

København Byret udtalte i den konkrete sag vedrørende Københavns Kommunes parkeringsordning, at fastsættelsen af parkeringsbilletterne er overladt til vejbestyrelsens rimelige skøn, da det ikke er bestemt i vejlovens § 107, stk. 2 eller forarbejderne hertil, hvordan billetternes størrelse skal fastsættes eller med hvilket beløb. Retten udtalte i den forbindelse, at vejbestyrelsen kan opkræve billetter, som overstiger de udgifter, der er forbundet med ordningen, og det ikke findes uforeneligt med Grundlovens § 43, at det er overladt til vejbestyrelsen at fastsætte størrelsen af billetten. Retten fandt på denne baggrund, at Københavns Kommune var berettiget til, efter et skøn over vej- og trafikforholdene i kommunen, at fastsætte beløbet for dagbilletter til 50 kr. og skræbbilletter til op til 20 kr. pr. time. Det bemærkes, at disse priser ikke afspejler det nuværende niveau, som er højere.

Anlægsindtægter og -udgifter

Udgifterne til kommunalt anlæg af parkeringsfaciliteter afholdes samtidig med opførelsen, og der er således ikke tale om afskrivninger over en årrække.

I perioden 2004-2008 oplyser Frederiksberg Kommune (2004: 96 mio. kr.), Odense Kommune (2005: 32,4 mio. kr.), Vejle Kommune (2005: 40,5 mio. kr.) og Københavns Kommune (2007: 19,8 mio. kr., 2008: 330,8 mio. kr.) at have opført parkeringsanlæg.

Randers Kommune oplyser, at den i 2003 solgte sit eneste P-hus. Hillerød Kommune solgte i 2005 en grund med offentligt parkeringshus etableret efter vejlovens § 107, stk. 2 til et privat firma. Endvidere oplyser samme kommune, at 235 parkeringspladser i 2007 er overgået til at være privatejede parkeringspladser. Horsens Kommune oplyser at have solgt en kommunal ejendom, hvor der tidligere var betalingsparkering.

Betalingsstrømme vedr. P-anlæg

Jf. vejlovens § 107, stk. 1 kan en kommune til indretning og drift af P-huse/kældre/pladser opkræve parkeringsbilletter. Der kan dog alene opkræves betaling, der dækker kommunens udgifter til anlæg, drift og evt. tilsyn med de parkerede biler. En kommune må således ikke over en årrække opnå overskud på sådanne anlæg. Umiddelbart synes dette heller ikke at være tilfældet, idet der ses en betydelig finansiering hos kommunen selv til sådanne anlæg.

En problemstilling, som vil skulle vurderes nærmere såfremt der foretages en regulering af de kommunale parkeringsindtægter, er, at eksempelvis Københavns Kommune ikke har etableret P-anlæg efter vejlovens § 107, stk. 1, men alene efter 107, stk. 2. Dette skyldes fortolkningen af vejlovens § 107, stk. 1 og 107, stk. 2. Det betyder, at kommunen har hjemmel til opnå indtægter, der overstiger de faktiske udgifter.

Aktuelle kommunale overvejelser

Helsingør Kommune har i dag ikke betalingsparkering men alene indtægter fra parkeringsafgifter som følge af parkeringskontrol. Kommunen oplyser imidlertid, at den planlægger at indføre betalingsparkering, men at have sat den endelige beslutning om dette i bero til der foreligger en afklaring på udmøntningen af kommuneaftalen for 2009. Det bemærkes, at kommunen oplyser at påtænke selv at stå for etablering og finansiering af indførelsen af betaling for eksisterende P-pladser i terræn og i det nuværende P-hus (privat). Den kommunalt etablerede P-betalingsordning oplyses at blive udbudt til varetagelse af et privat firma, som – foruden fremtidig drift, vedligeholdelse, fornyelse mv. af ovennævnte eksisterende P-pladser – forpligtes til at opføre et nyt P-hus på et grundareal, som firmaet lejer af kommunen.

Frederiksberg Kommune har oplyst, at den har gjort sig overvejelser om, hvorledes bilisternes adfærd kan påvirkes, med henblik på at beboerne i kommunens østlige del via skærpede parkeringsrestriktioner kan få bedre muligheder for at parkere i nærheden af deres bolig. Disse overvejelser er imidlertid oplyst at være stillet i bero i lyset af regeringens tilkendegivelse i aftalen om kommunernes økonomi for 2009. Kommunen bemærker, at opsætning af betalingsautomater i den nuværende P-zone skønsmæssigt vil koste 30-35 mio. kr.

Århus Kommune oplyser, at den har aktuelle planer om at anlægge p-anlæg på havnen i Århus, og har kontaktet Finansministeriet herom for at få skabt klarhed om de fremtidige vilkår for kommunal betalingsparkering.

Københavns Kommune oplyser, at den planlægger nye P-anlæg, etableret efter vejlovens § 107, stk. 2, for samlet 163 mio. kr. i 2009 og 75,7 mio. kr. i 2010 for at imødegå et stigende behov for parkeringspladser.

Endelig oplyser Aalborg Kommune, at kommunen som led i en ganske omfattende parkeringsstrategi planlægger etablering af flere større P-anlæg i periferien af bymidten.

Private aktører

Det bemærkes endelig, at der er et betydeligt antal private aktører på parkeringsmarkedet. Således oplyser eksempelvis Hillerød Kommune, at den råder over 560 offentligt ejede betalingsparkeringspladser, mens der tilsvarende findes 1918 private betalingsparkeringspladser.

Modeller for regulering af kommunale parkeringsindtægter

Regeringen har i økonomaftalen for 2009 tilkendegivet, at den overvejer at regulere de kommunale parkeringsindtægter. Arbejdsgruppen har på den baggrund overvejet flere modeller for en sådan regulering.

Der knytter sig en række overvejelser i forhold til den konkrete indretning af hver af de modeller, som behandles nedenfor. Væsentlige fordele og ulemper ved modellerne er opsummeret i *bilag 6*.

Model 1 - Stigninger i indtægter tilfalder staten

Den første model, som umiddelbart ligger i tråd med regeringens tilkendegivelser i økonomaftalen, indebærer, at parkeringsindtægter udover et nærmere fastsat niveau tilfalder staten. Hermed vil kommunerne ikke kunne have et

fiskalt incitament til i stigende grad at opkræve betalingsparkering. Tilkendegivelsen i økonomaftalen angiver dog ikke, hvorvidt der er tale om en netto- eller bruttobetragning.

Kommunerne skal i denne model foretage indbetalingen til staten, når det revisionspåtegnede regnskab foreligger. Kommunerne vil som eksempel i efteråret 2010 skulle indbetale indtægter for 2009, der overstiger det fastsatte niveau.

Indbetalingen vil skulle konteres som en udgift i budgetter og regnskaber på en funktion inden for servicerammen, hvilket indebærer, at parkeringsindtægter ikke giver kommunerne mulighed for at øge bruttoudgifterne indenfor den aftalte nettoramme. Modellen vil medføre, at de kommuner der allerede har indført betalingsparkering vil have lov til at beholde et provenu, svarende til 2007-niveauet, mens kommuner, der endnu ikke har indført betalingsparkering vil skulle aflevere indtægterne til staten.

Model 2 - Udligningsordning

En anden model kunne være, at parkeringsindtægterne (enten netto eller brutto) indgår i en separat mellemkommunal udligningsordning. Der kan peges på tre varianter af en model for en udligningsordning:

- *Model 2a – Udligning af parkeringsindtægter over 2007-niveau*
I den første udlignes parkeringsindtægter udover niveauet i 2007. Udligningsbeløbene fordeles på tværs af kommunerne på baggrund af befolkningstallet.
- *Model 2b – Udligning af parkeringsindtægter over 2007-niveau pr. indbygger*
I den anden udlignes kommunale parkeringsindtægter over landsgennemsnittet pr. indbygger i 2007.
Alternativt kan der for kommuner, som allerede har indført betalingsparkering, udlignes indtægter over niveauet pr. indbygger i kommunen i 2007, såfremt dette ligger over landsgennemsnittet pr. indbygger, mens der udlignes indtægter over landsgennemsnittet pr. indbygger i 2007 i kommuner, som først efter 2007 indfører betalingsparkering.
- *Model 2c – Udligning af samtlige parkeringsindtægter over gennemsnittet pr. indbygger.*
I den tredje model udlignes samtlige kommunale parkeringsindtægter over det aktuelle landsgennemsnit pr. indbygger. Her løftes udgangspunktet for udligningen hvert år i takt med stigende kommunale parkeringsindtægter.

De tre varianter kan tilrettelægges med en hel eller delvis udligning af de respektive indtægter. Modellen vil på den baggrund i et vist omfang minde om udligningen af selskabsskatten.

Der vil ved model 2a og 2b være tale om udligningsbeløb af en relativt beskedent størrelse, som ikke umiddelbart retfærdiggør en særskilt udligningsordning. Modellerne vil dog fremadrettet indebære, at kommunerne ikke vil have et fiskalt incitament til at indføre/udvide omfanget af betalingsparkering. En højt fastsat udligningsprocent vil reducere kommunernes incitament til at opkræve betalingsparkering af fiskale årsager.

Model 2a's udgangspunkt i 2007 kan i et vist omfang betragtes som arbitrært og vil stille nogle kommuner bedre end andre. Kommuner, der allerede i 2007 havde indtægter fra parkering, kan således beholde disse indtægter, mens

kommuner, der først på et senere tidspunkt indfører/har indført betalingsparkering, får udlignet samtlige indtægter. Et udgangspunkt i 2007 svarer til regeringens tilkendegivelser i bl.a. økonomiaftalen for 2008 og 2009 samt tidligere fremsendte breve til kommunerne (KL).

I model 2b vil udgangspunktet i indtægterne pr. indbygger i mindre grad end 2a tilgodese de kommuner, som allerede har indført betalingsparkering, idet nogle af disse (med indtægter over gennemsnittet pr. indbygger) vil skulle aflevere dele af indtægterne til udligningsordningen. Kommuner, som har indført eller indfører betalingsparkering, hvor indtægterne ikke overstiger gennemsnittet pr. indbygger, vil kunne beholde disse.

I den alternative model 2b vil kommuner, som allerede har indført betalingsparkering kunne beholde indtægterne op til niveauet pr. indbygger i kommunen i 2007, mens kommuner, som ikke har indført betalingsparkering, vil kunne indføre betalingsparkering og beholde indtægterne op til landsgennemsnittet pr. indbygger i 2007.

I model 2b (fraset den alternative model) og 2c vil kommuner med høje parkeringsindtægter blive ramt relativt hårdere af udligningsordningen, og kommuner, som endnu ikke har indført betalingsparkering, vil stadig kunne have et fiskalt incitament hertil. De vil dog, afhængigt af udligningsniveauet i modellen og udgangspunktet for udligningen, i et vist omfang blive modregnet i deres udligningsbeløb.

Af byrdefordelingsmæssige hensyn kan der etableres en overgangsordning for de kommuner, der ved indførelsen af ordningen taber mest. Dette kunne f.eks. ske gennem en nedslagsordning, der udfases over fire år med 25 pct. årligt.

Modellerne kan fsva. indtægterne i 2010 enten udformes som en midtvejsregulering af bloktilskuddet (2011), eller alternativt kan indtægterne indgå i det følgende års tilskuds- og udligningsberegning (2012).

Indføres en af modellerne, skal kommunerne i forbindelse med budgetter og regnskaber kontere parkeringsindtægter (evt. over et fastsat niveau) som en udgift til udligningsordningen på en funktion inden for servicerammen, mens det modgående udligningsbeløb konteres under de finansielle konti som en indtægt. Hermed vil parkeringsindtægter ikke give kommunerne mulighed for at øge bruttoudgifterne indenfor den aftalte nettoramme.

I forhold til model 2c kan dette dog være et problem, idet kommunerne i forbindelse med regnskabsaflæggelsen ikke præcist kan kontere indbetalingen til udligningsordningen, idet denne (også) afhænger af de øvrige kommuners indtægter. Det kan alternativt overvejes at opføre aftaler om servicerammen eksklusiv indtægter og udgifter fra betalingsparkering

Hvilke parkeringsindtægter indgår i modellen

Det fremgår af aftaleteksten, at *"stigninger i de kommunale parkeringsindtægter, der skyldes generelle takststigninger, udvidelse af eksisterende eller indførelse af nye parkeringszoner eller lignende... fremadrettet tilfalder staten"*. Der skal i forlængelse heraf tages stilling til, hvilke indtægter der skal indgå i en konkret model.

Parkeringsbilletter og -afgifter?

Aftaleteksten sondrer ikke mellem stigninger i indtægter fra parkeringsbilletter eller -afgifter. Dermed kan der i modellen inddrages indtægter fra begge områder.

De nævnte eksempler på årsager til stigningerne i indtægterne i aftaleteksten relaterer sig primært til opkrævningen af parkeringsbillerter, hvilket taler for, at indtægter fra parkeringsafgifter kan holdes udenfor ordningen.

Hertil kommer, at kommunernes udøvelse af parkeringskontrol har til formål at sikre, at de gældende regler og love overholdes. Hvis stigninger i indtægterne fra parkeringsafgifter inkluderes, fjernes kommunernes incitament til, at sikre at parkeringsreglerne overholdes.

Der kan dog argumenteres for, at kommunernes indtægter fra parkeringsafgifter er utilsigtede indtægter, der hovedsageligt opstår som følge af visse kommuners beliggenhedsfordele. Såfremt parkeringsafgifterne udelades af en udligningsordning, vil der kunne opstå et incitament til at nedlægge parkeringspladser og samtidig øge parkeringskontrollen for derigennem at opnå flere indtægter fra p-afgifter. Risikoen herfor må dog vurderes at være beskednen.

Afgrænsning af stigninger i de kommunale parkeringsindtægter

Såfremt formuleringen om ”stigninger i de kommunale parkeringsindtægter” fastholdes, vil det være nødvendigt at tage udgangspunkt i de samlede stigninger i parkeringsindtægter uanset baggrunden herfor.

Der henvises i aftaleteksten til stigninger, ”*der skyldes generelle takststigninger, udvidelse af eksisterende eller indførelse af nye parkeringszoner eller lignende*”, men det vil i praksis ikke være muligt at skille indtægtsstigninger med baggrund heri fra indtægtsstigninger med baggrund i andre forhold som f.eks. øget trafik.

Såfremt der ønskes en regulering vurderes det derfor, at det vil være nødvendigt at tage udgangspunkt i de samlede stigninger i parkeringsindtægter uanset årsag, og dermed inkludere flere stigninger i indtægterne i forhold til, hvad der som udgangspunkt er tilkendegivet af regeringen i økonomiaftalen

Regulering med udgangspunkt i brutto- eller nettoindtægter

Stigningen i parkeringsindtægterne kan opgøres enten som brutto- eller netto-stigninger. Ved en bruttoopgørelse tages der udelukkende udgangspunkt i udviklingen i indtægterne, mens der ved en nettoopgørelse fratrækkes samtlige udgifter i forbindelse med parkeringsopgaven, herunder administration mv.

I aftaleteksten er det ikke nærmere defineret, hvilke indtægter der er tale om. Der er fordele og ulemper ved begge opgørelsesmetoder i forhold til udmøntningen af aftaleteksten.

En model med udgangspunkt i udviklingen i bruttoindtægterne fjerner effektivt kommunernes fiskale incitament til at udvide parkeringszoner mv. Samtidig vil en bruttotilgang sikre et vist incitament for kommunerne til fremadrettet at holde udgifterne nede og drive området effektivt.

En model med udgangspunkt i stigninger i bruttoindtægterne tager dog ikke højde for, at der ved indførelsen af betalingsparkering vil være betydelige anlægsinvesteringer samt afledte udgifter til fx parkometre, billetkontrol og administration. Indførelse af betalingsparkering kan derfor blive en reel nettoudgift for kommunen, hvis indtægterne tilfalder staten/udligningsordningen.

Dermed kan en bruttomodel begrænse kommunernes mulighed for at indføre betalingsparkering af trafikale hensyn. Det vil medføre, at de kommuner, som

tidligt har indført betalingsparkerings vil blive stillet bedre, end kommuner som først indfører det nu eller senere.

En nettomodel kan dog anføres at mindske kommunernes incitament til at drive området effektivt. Samtidig kan der være en risiko for, at kommunerne fører pengene tilbage til området i form af uhensigtsmæssige investeringer², eller at administrationsbidraget bliver urealistisk højt. Det kan i budget- og regnskabs-systemet evt. præciseres, at det udelukkende er udgifter i direkte relation til parkeringsopgaven, der kan konteres under de relevante funktioner.

Risikoen for tilbageførsel af midler til området vil afhænge af, hvilket udligningsniveau der lægges ind i en evt. udligningsordning. Ved et udligningsniveau på 50 pct. vil kommunerne stadig kunne have et incitament til at drive området effektivt.

Såfremt der vælges at regulere på baggrund af bruttoindtægterne, kan det overvejes at indføre et standardfradrag i kommuner, som indfører betalingsparkerings, således at dette ikke medfører nettoudgifter. Et standardfradrag kan f.eks. opgøres mekanisk på baggrund af indbyggertal eller på baggrund af en konkret ansøgning.

P-huse/kældre

Kommunale P-huse/kældre udgør en særlig udfordring i forhold til en regulering af stigninger i parkeringsindtægterne. Det skyldes at opførelsen af P-huse/kældre er forbundet med betydelige anlægsudgifter, og at flere kommuner har opført P-anlæg efter vejlovens § 107, stk. 2, jf. afsnittet om betalingsstrømme fra p-anlæg. En regulering af driftsindtægter fra parkering efter vejlovens § 107, stk. 2 bør således tage højde for både drifts- og anlægsudgifter

Efter vejlovens § 107, stk. 1, kan indtægterne maksimalt svare til udgifterne (anlæg, daglig drift og administration). Kommunernes indtægtsmuligheder fra P-huse opført efter vejlovens § 107, stk. 1. er således allerede med det nuværende regelsæt afgrænset.

Det skal derfor overvejes, hvorvidt og hvordan P-husene opført efter vejlovens § 107, stk. 2 skal indgå i en regulering. Spørgsmålet skal ses i sammenhæng med spørgsmålet om brutto- og nettoindtægter, jf. ovenstående.

Såfremt der vælges en model, hvor der tages udgangspunkt i stigningerne i nettoindtægterne, kan P-huse/-kældre holdes ude af modellen, for ikke at give kommunerne et incitament til at tilbageføre parkeringsindtægterne til projekter, som ellers ikke ville være realiseret.

Hvis der vælges en model med udgangspunkt i bruttoindtægterne, vil det medføre, at opførelsen af P-huse/-kældre vil skulle skattefinansieres, idet indtægterne tilfalder staten/udligningsordningen. Modellen vil dermed reelt virke begrænsende for kommunernes muligheder for udvidelse af kapacitet. Alternativt vil der være behov for at give kommunerne et fradrag i opførelsen af bruttoindtægterne.

Fastsættelsen af et sådant fradrag vurderes at være forbundet med betydelige vanskeligheder, fordi udgiften vil afhænge af det konkrete projekt. Hvis et evt. fradrag fastsættes på baggrund af ansøgning med udgangspunkt i de faktiske anlægsudgifter fjernes kommunens incitament til at bygge billigst muligt. Der

² Dette er særligt relevant hvis P-huse/-kældre inkluderes i modellen, idet der er betydelige anlægsinvesteringer forbundet med disse, jf. nedenfor.

kan derfor alternativt fastsættes et standardfradrag for anlægsudgifter. Fradraget kan opgøres som afskrivning og forrentning af et gennemsnitligt P-hus/-kælder. Fradragets størrelse korrigeres i forhold til antallet af parkeringspladser i de enkelte P-huse/kældre. Ved opgørelsen af forrentning og afskrivning anvendes markedsrenten og en lineær 15 årig afskrivningsperiode, jf. afsnit 8.2 i ”Budget- og regnskabssystem for kommuner”.

Såfremt parkeringsindtægter fra P-huse og P-kældre reguleres, kan der opstå risiko for at kommunerne får et incitament til at sælge til private for dermed at kapitalisere fremtidige indtægter, der ellers ville være blevet reguleret. Af kommunernes besvarelser fremgår, at der inden for de senere år er blevet frasolgt parkeringsanlæg.

Det er samlet set vurderingen, at det vil være forbundet med betydelig usikkerhed og administrativt besværligt at opgøre et standardfradrag i forbindelse med opførelsen af P-huse/-kældre, og at det er hensigtsmæssigt, i hvert fald for så vidt angår anlæg opført efter vejlovens § 107, stk. 1, at holde disse ude af en regulering. Størrelsen af indtægter herfra er dog også beskeden, jf. tabel 1.

Endelig skal der peges på risikoen for, såfremt der reguleres i indtægter efter vejlovens § 107, stk. 2 men ikke i indtægter efter § 107, stk. 1, at kommunerne får et incitament til at konvertere anlæg opført efter § 107 stk. 2 til anlæg opført efter § 107, stk. 1 for at omgå en regulering.

Udgangspunkt for reguleringen

Det fremgår af regeringens tilkendegivelse i kommuneaftalen, at ”*udgangspunktet for ændringen vil som tidligere tilkendegivet være niveauet i 2007*”. Teksten ligger i direkte forlængelse af tidligere tilkendegivelser fra FM/ISM, som i foråret 2007 og efter aftalen om kommunernes økonomi for 2008 skrev til KL, at regeringen vil ”*fremover følge udviklingen i kommunernes indtægter fra parkeringsbilletordninger i forhold til de budgettede indtægter i 2007*”.

Kommunerne blev i foråret anmodet om skønsmæssigt at indberette parkeringsindtægterne i 2007. En model kunne tage udgangspunkt i disse indberetninger, idet disse tal dog dels er skønsmæssige og dels ikke sonder mellem indtægter efter vejlovens § 107, stk. 1 og § 107, stk. 2. For at imødekomme kritik og usikkerhed om datagrundlaget kunne kommunerne gives mulighed for at korrigere indberetningerne dog med revisionspåtegning. Det vil i forvejen være nødvendigt at anmode kommunerne om at udskille deres indtægter fra P-huse, hvis de holdes ude af modellen.

Et udgangspunkt i 2007 vil – afhængigt af model – i et vist omfang tilgodese kommuner, som gennem flere år har anvendt parkeringsbetaling. Disse kommuner vil således have et stort ”bundfradrag”, mens kommuner, som først indfører parkeringsbetaling i 2008 eller 2009, vil kunne miste hele indtægten.

Der kan dog fremføres, at de kommuner som har indført betalingsparkering senere burde kende regeringens intentioner, jf. tilkendegivelserne.

Fra og med regnskab 2008 kan parkeringsindtægterne særskilt opgøres i den kommunale kontoplan. Udgangspunktet for en model kunne derfor i stedet være regnskaberne for 2008 eller 2009.

Øvrige problemstillinger

Der er enkelte eksempler på kommuner, som har solgt parkeringshuse mv. Randers Kommune oplyser, at den i 2003 solgte sit eneste P-hus. Hillerød Kommune solgte i 2005 en grund med offentligt parkeringshus etableret efter vejlovens § 107, stk. 2 til et privat firma. Endvidere oplyser samme kommune,

at 235 parkeringspladser i 2007 er overgået til at være privatejede parkeringspladser. Et egentligt salg af P-huse/-kældre vurderes mindre relevant med hensyn til opgørelsen af indtægterne, hvis P-huse holdes ude af modellen.

Bilag 1 Henvendelse til 15 kommuner med spørgsmål om erfaringer vedr. parkeringsindtægter



Departementet, Holmens Kanal 22, 1060 København K
Tlf. 3392 9300, Fax. 3393 2518, E-mail vfm@vfm.dk
J.nr. 2009-2173

Til udvalgte kommuner

17. april 2009

Spørgsmål om erfaringer vedr. kommunale parkeringsindtægter

Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi for 2009, at *"regeringen har tilkendegivet, at den vil søge tilslutning i Folketinget til en ændring i lovgivningen, således at de stigninger i de kommunale parkeringsindtægter, der skyldes generelle takststigninger, udvidelse af eksisterende eller indførelse af nye parkeringszoner eller lignende, vil blive modregnet i den enkelte kommunes tilskud, og fremadrettet tilfalder staten. Udgangspunktet for ændringen vil som tidligere tilkendegivet være niveauet i 2007"*.

Regeringen har efterfølgende anmodet Indenrigs- og Socialministeriets Finansieringsudvalg om at se nærmere på kommunernes anvendelse af betalingsparkering og muligheden for at skabe mere lige vilkår for kommunerne.

Finansieringsudvalget har på den baggrund nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Indenrigs- og Socialministeriet (fmd.), Finansministeriet, Transportministeriet og KL.

Arbejdsgruppen har drøftet relevante forhold vedr. kommunale parkeringsindtægter og ønsker at inddrage en række udvalgte kommuners erfaringer med parkeringsindtægter. Arbejdsgruppen har på den baggrund formuleret nogle spørgsmål.

Som baggrund for spørgsmålene kan følgende oplyses:

Lovgrundlag for kommunale parkeringsindtægter

De kommunale indtægter vedr. parkering stammer fra henholdsvis parkeringsbilletter og parkeringsafgifter. Parkeringsbilletter kan opkræves på baggrund af vejlovens §107, mens opkrævningen af parkeringsafgifter er hjemlet i færdselslovens §121.

Parkeringsbilletter

I vejlovens §107, stk. 1 gives kommunerne mulighed for at opkræve parkeringsbilletter i P-huse/kældre "til dækning af udgifterne ved indretningen og driften, herunder ved udøvelse af tilsyn med de parkerede motorkøretøjer". Det følger heraf, at kommunens indtægter fra P-huse/kældre maksimalt må svare til kommunens afledte udgifter i forbindelse hermed til fx daglig drift, administration og anlæg.

Vejlovens §107, stk. 2 giver kommunerne mulighed for at opkræve betaling for parkering på offentlig vej dvs. både parkering på egentlige parkeringspladser og parkering langs kantstenen. Parkeringsbilletterne må kun opkræves af trafikale hensyn, men der er ikke noget loft over størrelsen på betalingen.

Parkeringsafgifter

Kommunerne kan med udgangspunkt i færdselslovens § 121 opkræve parkeringsafgifter ved ulovlig parkering, herunder parkering uden parkeringsbillet. Indtægterne fra parkeringsafgifter fordeles mellem staten og kommunerne på grundlag af aftale mellem Justitsministeriet og den enkelte kommune. Som udgangspunkt afregnes halvdelen af indtægterne til staten. København og Frederiksberg Kommuner har dog særftaler, som sikrer dem en højere andel.

Spørgsmål som arbejdsgruppen ønsker besvaret.

1. Der anmodes om en redegørelse for udviklingen i kommunens indtægter fra forskellige typer af betalingsparkering og -afgifter (drift) og kommunens udgifter (drift) forbundet med dette samt baggrunden for denne udvikling. Redegørelsen bedes ledsaget af talmateriale for årene 2004-2008.

	2004	2005	2006	2007	2008
Parkeringsindtægter i alt					
Udgifter i alt					
<i>Efter vejlovens § 107, stk. 1 (P-anlæg)</i>					
- Indtægter					
- Udgifter					
<i>Efter vejlovens § 107, stk. 2 (offentlig vej)</i>					
- Indtægter					
- Udgifter					
<i>Efter færdselslovens § 121 (p-afgifter)</i>					
- Indtægter					
- Udgifter					

2. Der bedes redegjort for i hvilket omfang kommunen har etableret parkeringsanlæg efter vejlovens § 107, stk. 1, hvornår (hvilket år) disse anlæg er etableret samt udgifterne til etablering af disse anlæg.
3. Der bedes redegjort for hvorvidt og i hvilket omfang kommunen på noget tidspunkt har solgt parkeringsanlæg etableret efter vejlovens § 107, stk. 1, eller om kommunen har udliciteret hele eller dele af driften eller på anden vis udlejet et eller flere af disse anlæg.

4. Der bedes redegjort for baggrunden for udviklingen i kommunens forskellige parkeringsindtægter, herunder i hvilket omfang udviklingen skyldes generelle takststigninger, udvidelse af eksisterende eller indførelse af nye parkeringszoner eller lignende.
5. Der ønskes en kvalitativ redegørelse for kommunens brug af betalingsparkering i lyset af trafikale hensyn, herunder hvad kommunens erfaringer er med hensyn til eksempelvis takststigninger, udvidelse af eksisterende eller indførelse af nye parkeringszoner eller lignende. Redegørelsen ønskes så vidt muligt underbygget med eksempler.
6. Hvilke miljømæssige overvejelser (i bred forstand) og erfaringer har kommunen gjort sig omkring brugen af betalingsparkering.
7. Jf. vejlovens § 107, stk. 1. har kommunen mulighed for "*til dækning af udgifterne ved indretningen og driften, herunder ved udøvelse af tilsyn med de parkerede motorkøretøjer*" at oprette parkeringshuse- og kældre. Der anmodes om en beskrivelse af betalingsstrømmene i forhold til disse anlæg.
8. Det ønskes oplyst, hvem der kan kontaktes for evt. yderligere oplysninger.

Arbejdsgruppen skal anmode om, at kommunen besvarer spørgsmålene senest **torsdag d. 30. april 2009**.

Besvarelserne bedes sendt til Michael Medom Hansen, mme@vfm.dk, hvortil eventuelle spørgsmål ligeledes kan rettes.

Med venlig hilsen

Michael Medom Hansen
Fuldmægtig

Bilag 2 Kommuneopdelte driftsindtægter vedr. parkering 2004-2008

Mio. kr.	2004	2005	2006	2007	2008
København	310	306	423	515	582
Frederiksberg	21	22	28	29	33
Lyngby-Taarbæk	7	6	7	6	7
Helsingør	3	2	4	6	4
Hillerød	8	9	6	8	8
Odense	13	14	15	23	23
Svendborg	2	4	4	4	5
Horsens	4	4	11	6	7
Kolding	2	2	3	9	10
Vejle	5	5	9	9	11
Randers	7	9	12	11	11
Silkeborg	4	5	6	13	7
Århus	-	-	-	-	46
Frederikshavn	5	5	6	6	6
Aalborg	32	33	57	53	42
I alt	423	424	590	699	800

Anm.: Det bemærkes, at tal før og efter 2006 ikke er direkte sammenlignelige, idet Landsskatte- retten i 2006 afgjorde, at parkering ikke er momsbelagt.

Oplysningerne er indhentet fra 15 kommuner i foråret 2009, og dækker over indtægter fra både vejlovens § 107, stk. 1 og stk. 2 samt parkeringsafgifter.

Det bemærkes, at oplysninger fra Århus Kommune ikke indgår i perioden 2004-2007.

Bilag 3 Kommuneopdelte driftsudgifter vedr. parkering 2004-2008

Mio.kr.	2004	2005	2006	2007	2008
København	184	184	197	195	194
Frederiksberg	12	11	13	15	15
Lyngby-Taarbæk	3	3	2	2	2
Helsingør	2	3	3	3	3
Hillerød	3	3	4	3	3
Odense	4	3	3	3	3
Svendborg	1	1	1	2	2
Horsens	1	1	1	1	2
Kolding	2	2	2	5	6
Vejle	3	2	2	1	2
Randers	1	2	2	3	3
Silkeborg	1	1	1	1	1
Århus	-	-	-	-	19
Frederikshavn	2	2	2	2	3
Aalborg	14	17	25	21	14
I alt	233	235	259	259	272

Anm.: Oplysningerne er indhentet fra 15 kommuner i foråret 2009, og dækker over udgifter vedr. vejlovens § 107, stk. 1 og stk. 2 samt parkeringsafgifter.

Det bemærkes, at oplysninger fra Århus Kommune ikke indgår i perioden 2004-2007.

Bilag 4 Kommuneopdelte nettodriftsindtægter vedr. parkering 2004-2008

Mio. kr.	2004	2005	2006	2007	2008
København	125	122	225	321	387
Frederiksberg	9	11	15	15	18
Lyngby-Taarbæk	4	3	4	4	4
Helsingør	2	-1	1	2	1
Hillerød	4	6	2	5	5
Odense	10	11	12	19	20
Svendborg	1	3	3	2	4
Horsens	3	3	9	4	5
Kolding	0	0	1	5	4
Vejle	2	3	7	8	10
Randers	7	7	10	8	9
Silkeborg	3	4	5	12	6
Århus					27
Frederikshavn	3	3	4	4	3
Aalborg	17	16	33	32	28
I alt	190	189	332	440	528

Anm.: Det bemærkes, at tal før og efter 2006 ikke er direkte sammenlignelige, idet Landsskatte- retten i 2006 afgjorde, at parkering ikke er momsbelagt.

Oplysningerne er indhentet fra 15 kommuner i foråret 2009, og dækker over indtægter og udgif- ter vedr. vejlovens § 107, stk. 1 og stk. 2 samt parkeringsafgifter.

Det bemærkes, at oplysninger fra Århus Kommune ikke indgår i perioden 2004-2007.

Bilag 5 Kommuneopdelte indtægter og udgifter vedr. parkering regnskab 2008

Mio. kr.	Indtægter	Udgifter
København	418,0	150,6
Frederiksberg	32,7	10,2
Lyngby-Taarbæk	6,6	5,6
Tårnby	1,7	0,6
Helsingør	2,3	4,3
Hillerød	8,6	3,9
Frederikssund	0,1	0,1
Køge	1,3	0,0
Roskilde	1,6	0,0
Gribskov	0,3	0,2
Odsherred	0,1	0,2
Holbæk	1,0	0,9
Kalundborg	0,0	0,3
Næstved	3,1	2,1
Vordingborg	0,5	0,4
Bornholm	1,6	1,6
Faaborg-Midtfyn	0,0	0,0
Odense	23,3	1,9
Svendborg	3,7	0,8
Fredericia	1,7	1,9
Horsens	6,6	1,5
Kolding	9,5	2,9
Vejle	11,3	1,7
Syddjurs	0,2	0,0
Norddjurs	0,4	0,5
Randers	11,4	2,8
Silkeborg	6,8	1,1
Århus	45,7	10,3
Skive	1,0	1,0
Viborg	1,5	0,6
Frederikshavn	4,1	-0,2
Mariagerfjord	0,1	0,2
Aalborg	42,1	14,4
Hjørring	0,7	0,1
I alt	649,7	222,4

Anm.: Det bemærkes, at der er uoverensstemmelse mellem regnskabstallene og de oplysninger, der er indberettet til arbejdsgruppen fra de adspurgte kommuner. Disse afvigelser skyldes forskelle i konteringspraksis og administrativ organisering af parkeringsområdet i kommunerne.

Bilag 6 Fordele og ulemper ved modeller

Model 1	<i>Parkeringsindtægter udover niveauet i 2007 indbetales direkte til staten.</i> Stigninger i indtægterne udover 2007-niveauet vil fremadrettet tilfalde staten.	
	Fordele	Ulemper
	<ul style="list-style-type: none"> - Modellen ligger i tråd med regeringens tilkendegivelse i økonomiaftalen. - Modellen er enkel og fjerner et fiskalt incitament til at indføre/øge betalingsparkering. 	<ul style="list-style-type: none"> - Udgangspunktet i 2007 indebærer forskelsbehandling af kommunerne. Kommuner med betalingsparkering kan beholde op til 2007-indtægterne. Der modregnes fuldt ud i forhold til kommuner, som først indfører betalingsparkering efter 2007. - 2007-niveauet er usikkert opgjort.
Model 2a	<i>Parkeringsindtægter udover niveauet i 2007 bliver udlignet.</i> Stigninger i indtægterne udover 2007-niveauet vil fremadrettet tilgå udligningsordningen. Udligningsbeløbene fordeles på tværs af kommunerne på baggrund af befolkningstallet.	
	Fordele	Ulemper
	<ul style="list-style-type: none"> - Modellen ligger i tråd med regeringens tilkendegivelse i økonomiaftalen. - Modellen er forholdsvis enkel og fjerner et fiskalt incitament til at indføre/øge betalingsparkering (sættes udligningsniveauet under 100 pct. vil der dog være et vist fiskalt incitament til at indføre betalingsparkering) 	<ul style="list-style-type: none"> - Udgangspunktet i 2007 indebærer forskelsbehandling af kommunerne, jf. ovenfor. - 2007-niveauet er usikkert opgjort.
Model 2b	<i>Parkeringsindtægter over landsgennemsnittet pr. indbygger i 2007 bliver udlignet.</i> Niveauet for udligning vil blive trukket op af et meget højt niveau i bl.a. Københavns Kommune, men i modsat retning trækker rækken af kommuner, der i 2007 ikke har indført betalingsparkering.	
	Fordele	Ulemper
	<ul style="list-style-type: none"> - Modellen vil formentlig modtage kritik, men primært fra de (få) kommuner med parkeringsindtægter over landsgennemsnittet pr. indbygger i 2007 (og stigende indtægter). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fjerner formentlig ikke et fiskalt incitament til at indføre betalingsparkering. Udgangspunktet for udligningen vil formentlig blive fastsat, så en række kommuner vil kunne hæve og indføre betalingsparkering uden at få udlignet indtægterne. - Der er væsentlige byrdemæssige konsekvenser for kommuner med høje indtægter pr. indbygger (fx Københavns Kommune) da der udlignes på samtlige indtægter over landsgennemsnittet pr. indbygger i 2007.
Model 2b alt.	<i>Udligning af parkeringsindtægter over niveauet pr. indbygger i kommunen i 2007 (kommuner som i 2007 allerede har indført betalingsparkering), og ellers udligning af indtægter over landsgennemsnittet pr. indbygger i 2007 (kommuner, som indfører betalingsparkering efter 2007).</i> Bemærkninger som ovenfor – idet samtlige kommuner med en betalingsparkering i 2007 vil blive udlignet i forhold til deres egne indtægter pr indbygger i 2007. Dermed vil det kun være kommuner uden betalingsparkering i 2007, som vil blive målt i forhold til landsgennemsnittet.	
	Fordele	Ulemper
	<ul style="list-style-type: none"> - Tager i højere grad end model 2b afsæt i den enkelte kommunes indtægter fra betalingsparkering i 2007. - Reducerer de byrdemæssige konsekvenser i forhold til model 2b. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fjerner formentlig ikke fuldstændigt et fiskalt incitament til at indføre betalingsparkering for kommuner, som pr. 2007 ikke har indført betalingsparkering. Udgangspunktet for udligningen vil formentlig blive fastsat, så en række kommuner vil kunne indføre betalingsparkering uden at få udlignet indtægterne. - En relativt kompliceret model.
Model 2c	<i>Parkeringsindtægter over det aktuelle landsgennemsnit pr. indbygger bliver udlignet.</i> Udgangspunktet for udligningen vil blive løftet i takt med stigende kommunale parkeringsindtægter. Modellen inddrager dermed samtlige indtægter fra betalingsparkering, og ikke blot indtægterne over 2007-niveauet. Modellen kan ses parallel med andre udligningsordninger (fx vedr. selskabsskatten).	
	Fordele	Ulemper
	<ul style="list-style-type: none"> - Modellen er en mere klassisk udligningsmodel og minder om andre udligningsordninger fx vedrørende selskabsskatten. - Alle kommuner stilles lige i den forstand, at der ikke gives ”bundfradrag”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Der er væsentlige byrdemæssige konsekvenser for kommuner med høje indtægter pr. indbygger (fx Københavns Kommune), da der udlignes på samtlige indtægter over landsgennemsnittet pr. indbygger. - På baggrund af ovenstående vil det formentlig være nødvendigt med kun delvis udligning (fx 50 %) af indtægterne (og evt. en overgangsordning), hvilket betyder at der fortsat vil være et fiskalt incitament til at indføre betalingsparkering. - Der tages ikke udgangspunkt i indtægterne i 2007, som er tilkendegivet i aftaleteksten.