

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon
Fax 7262 6790
info@tbst.dk
www.tbst.dk

Notat

Dato 3. maj 2018

Høringsnotat

Bekendtgørelse om deling af billetindtægter i hovedstadsområdet

1. Indledning

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har den 7. marts 2018 sendt udkast til bekendtgørelse om deling af billetindtægter i hovedstadsområdet i høring hos de i bilag 1 nævnte høringsparter. Udkastet til bekendtgørelsen har også været offentliggjort på Høringsportalen.

Høringsfristen udløb den 6. april 2018.

Følgende organisationer har meddelt, at de ikke har bemærkninger: DSB.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har herudover modtaget høringssvar fra Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER), Movia, Metro-selskabet, KL, Københavns Kommune og Danske Regioner.

I det følgende refereres og kommenteres hovedindholdet i de modtagne høringssvar opdelt efter relevante emner. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens kommentarer til de enkelte emner følger efter i kursiv.

2. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) har i deres høringssvar vurderet, "at lovforslaget ikke medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet og har dermed ikke yderligere kommentarer. "

Kommentar:

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen anledning til at ændre i bekendtgørelsesudkastet.

Dato 3. maj 2018

3. Tærskelværdi på 10 mio. kr. (2007-prisniveau)

Movia, KL og Danske Regioner finder, at tærskelværdi for korrektion af indtægtsdeling ikke er begrundet og opfordrer til, at den udgår.

KL har følgende kommentarer:

"Vedr. § 5, stk. 2:

I udkastet til bekendtgørelse lægges op til, at kun den del af effekten, som overstiger 10 mill. kr./år (2007-prisniveau) forudsættes kompenseret.

En sådan grænse ses ikke at være begrundet. KL kan ikke se, at der er belæg for en sådan grænse og skal derfor opfordre til, at den udgår, så kompensationen ydes, som det var hensigten med den oprindelige model og politiske aftale."

Movia har følgende kommentarer:

"Vedr. § 5, stk. 2

I udkastet til bekendtgørelse lægges op til, at den del af effekten for Movia af dobbeltfaktormodellen, som overstiger 10 mio. kr. (2007-prisniveau) overføres til Movia fra Metroselskabet.

For en ordens skyld vil Movia gerne gøre opmærksom på, at vi formoder, at begrundelsen for dette bundfradrag udledes af den politiske aftale om Citylinjen fra 2005, hvor dobbeltfaktormodellen og forudsætningen om indtægtsmæssig neutralitet for busdriften introduceres:

"Den ny indtægtsdeling indebærer endvidere, at bustrafikkens økonomi ikke berøres ved tidspunktet for indførelsen af modellen i 2007. Med den forventede trafikale udvikling med et stadigt mere integreret trafiksystem viser beregninger, at der vil være en lille reduktion af indtægterne i busdriften på ca. 10 mio. kr. årligt på sigt. Dette skal ses i forhold til en forventet årlig indtægt på ca. 1200 mio. kr."

Der er Movias forståelse, at den nævnte forventede reduktion af indtægterne i busdriften på 10 mio. kr. ikke knytter sig til indtægtsdelingen og dobbeltfaktormodellen, men er resultatet af den generelle trafikale udvikling i hovedstadsområdet.

Denne forståelse støttes umiddelbart af Transport- og Energiministeriets høringsnotat af 6. december 2006 i kommentaren til høringsbemærkning fra Københavns Kommune (side 2):

"Københavns kommune henviser til formuleringen i den politiske aftale om Cityringen af 2. februar 2006 om, at "der ville være en lille reduktion i indtægterne i busdriften på cirka 10 mio. kr. årligt på sigt. Kommunen opfatter bemærkningerne således, at den generelle udvikling i rejsemønstre kan betyde et indtægtstab over tid til busserne,

Dato 3. maj 2018

der ikke kan henføres til billetindtægtsdelingsmodellen og dermed alene er et resultat af ændrede rejsemønstre".

Ministeriets kommentar:

"Det er korrekt". "

Danske Regioner har følgende kommentarer:

"Danske Regioner står dog uforstående overfor, at bekendtgørelsen indregner en 10 mio. kr. grænse for, hvornår Movia skal kompenseres.

I forbindelse med bekendtgørelsens oprindelige implementering udarbejdede ministeriet et høringsnotat af 12. december 2006. I dette notat står følgende:

"Københavns Kommune henviser til formuleringen i den politiske aftale om Cityringen af 2. februar 2006 om, at "der vil være en lille reduktion i indtægterne i busdrift på ca. 10 mio. kr. årligt på sigt. Kommunen opfatter bemærkningerne således, at den generelle udvikling i rejsemønstre kan betyde et indtægtstab over tid til busserne, der ikke kan henføres til billetindtægtsdelings-modellen og dermed alene er et resultat af ændrede rejsemønstre.

Kommentar:

"Der er korrekt. "

På baggrund af ministeriets egen fortolkning, kan den politiske "Aftale om udvidelse af Metroen med en Cityring og ny organisering af Ørestadsselskabet I/S og Københavns Havn A/S", ikke anvendes som grundlag for at påføre Movia en mindre indtægt på 10 mio. kr. i forhold til indtægtsfordelingsmodellen.

Høringsnotatet var grundlaget for, at der ikke blev stillet krav om økonomisk kompensation i forbindelse med bekendtgørelsen. "

Kommentar:

Det fremgår af NIRAS' rapport "Indtægtsfordeling, fælles takstindtægter, hovedstadsområdet" af 21. april 2005 udarbejdet for Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, at HUR's indtægter i 2007 er ens ved anvendelse af både den daværende model og dobbeltfaktormodellen. Det fremgår endvidere, at der efterfølgende udvikler sig en forskel i HUR's indtægter ved anvendelse af dobbeltfaktormodellen i forhold til den daværende model. Dette skyldes fastfrysningen af faktorer til 2007-niveau, hvor de totale indtægter ses at være faldende pga. HUR's faldende soloandel. Konkret viser beregninger i rapporten, at HUR kan forvente et indtægtstab på ca. 10 mio. kr. om året i 2011 på baggrund af skiftet fra den daværende indtægtsdelingsmodel til dobbeltfaktormodellen. Dette stemmer overens med "Aftale om udvidelse

Dato 3. maj 2018

af Metroen med en Cityring og ny organisering af Ørestadsselskabet I/S og Københavns Havn A/S mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti af 2. februar 2006", hvor der står, at "med den forventede trafikale udvikling med et stadigt mere integreret trafiksystem viser beregninger, at der vil være en lille reduktion af indtægterne i busdriften på ca. 10 mio. kr. årligt på sigt. Dette skal ses i forhold til en forventet årlig indtægt på ca. 1200 mio. kr."

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen anledning til at ændre i bekendtgørelsesudkastet.

4. Tidsbegrænsning

Movia, Metroselskabet og Københavns Kommune finder, at den i bekendtgørelsen foreslåede håndtering af compensation til Movia er en midlertidig løsning frem til Metro Cityringens åbning, og at det bør tydeliggøres i bekendtgørelsen.

Movia har følgende kommentar:

"Movias bemærkninger skal ses i lyset af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets brev af 8. februar 2018 om ændring af bekendtgørelse om deling af billetindtægter i hovedstadsområdet, hvoraf det fremgår, at ministeriet vil håndtere uhensigtsmæssighederne knyttet til dobbeltfaktormodellen på både kort og langt sigt vha. dels en midlertidig og dels en endelig løsning. Det fremgår også, at ministeriet har igangsat et arbejde for at undersøge muligheden for en endelig løsning for ophævelse af dobbeltfaktormodellen senest fra åbning af Cityringen. Movia har således forstået, at ministeriet har til hensigt at sikre, at Movia fuldt ud kompenseres for det utilsigtede indtægststab fra dobbeltfaktormodellen fra det tidspunkt, hvor Cityringen åbner. Denne forståelse er bekræftet ved møde mellem transportministeren og Movias bestyrelsesformand den 19. februar 2018."

Metroselskabet har følgende kommentar:

"Indledningsvis skal det bemærkes, at Metroselskabet finder det positivt, såfremt der kan rettes op på utilsigtede effekter af den gældende dobbeltfaktormodel. Samtidig må Metroselskabet dog gøre opmærksom på, at høringsudkastet i den nuværende form kan betyde så markante konsekvenser for selskabets langtidsøkonomi, at det bør afklares, hvorvidt en almindelig høringsproces, jf. lovbemærkningerne til Lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingselskabet I/S, kan bruges til at gennemføre så betydelige ændringer i Metroselskabets evne til at servicere de gældsforpligtigelser, som selskabet har. Se uddybning herunder.

Dato 3. maj 2018

Metroselskabet forudsætter, at det fremsendte udkast til ændret bekendtgørelse skal forstås således, at den eksisterende indtægtsdelingsmodel grundlæggende forbliver uændret, herunder med samme grundlæggende mekanismer. Metroselskabet forudsætter endvidere at det fremsendte materiale skal forstås således, at den eneste forskel - før og efter bekendtgørelsens ikrafttræden - vil være, at den del af Movias afleverede indtægter, der overstiger de oprindeligt forudsatte 10 mio. kr., vil udløse en compensation til Movia. (Jf. at kompensationen for indtægtsmankoen, i forhold til en model uden dobbeltfaktorer, ud over en tærskelværdi på 10 mio. kr., er forudsat foretaget via en nulpunktsforskydning).

Udkastet til ændret bekendtgørelse er formuleret, så der er tale om en permanent tilpasning af den fremadrettede indtægtsdeling. Høringen vurderes på dette afgørende punkt at række ud over selve ændringen af bekendtgørelsen og have direkte effekt på Metroselskabets stiftelsesgrundlag.

Konkret indebærer dette, at Metroselskabet, som følge af en ændring af bekendtgørelsen, kan imødesee et tab i selskabets langtidsøkonomi i størrelsesordenen 2-3 mia. kr., måske mere. Tabet ift. dobbeltfaktorerne udgør således en værdi i samme skala som kvalitetstillægget, og betyder dermed at risikoen i selskabets langtidsøkonomi forøges betydeligt oven i den eksisterende risiko vedr. kvalitetstillægget. De nuværende dobbeltfaktorer indgår som en forudsætning i Metroselskabets langtidsbudget frem til 2065. Et tab i størrelsesordenen 2-3 mia. kr. vil indebære en forlængelse af selskabets tilbagebetalingstid langt udover den i lovbemærkningerne til Lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingselskabet I/S fastsatte grænse på 2 år.

Det betyder, at Metroselskabets bestyrelse, jf. lovbemærkningerne til Lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingselskabet I/S, derfor vil være forpligtet til at orientere selskabets ejere herom, så de kan forelægge et oplæg til håndtering heraf til godkendelse i hhv. Finansudvalget og de to kommuners kompetente politiske organer.

Det er derfor Metroselskabets anbefaling, at det, inden bekendtgørelsen træder i kraft, afklares, hvorvidt denne bekendtgørelse kan træde i kraft uden, at den forudsatte proces i Cityringslovgivningen og de fastsatte bestemmelser i ejeraftalerne er opfyldt. Dette også under henvisning til fremsendelsesbrev af 13. december 2006 til bekendtgørelsen fra Transport – og Energiministeren til Folketingets Trafikudvalg. Heraf fremgår, at "Bekendtgørelsen er andet led i udmøntningen af Principaftalen og forligsaftalen af 2. februar 2006, som er indgået mellem regeringen (Venstre og Det konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Dansk Folkeparti og efterfølgende tiltrådt af Socialistisk Folkeparti. Første led var lov om ændring af love om Ørestaden (opløsning af Østamagerbaneselskabet I/S),

Dato 3. maj 2018

som er vedtaget af Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti. Forslag til lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S samt forslag til lov om projektering, anlæg og drift af en Cityring udgør de to sidste led i udmøntningen af aftalerne. Bekendtgørelsen forelægges Trafikudvalget, jf. svar af 9. maj 2005 på L 83 (forslag til lov om trafikskaber) – spørgsmål 22." (Der henvises til Metroselskabets forståelse af høringsvaret, jf. afsnit 3).

Såfremt det i en endelig ændret bekendtgørelse tydeliggøres, at kompensationsordningen alene er af midlertidig karakter frem til Cityringens åbning, forventer Metroselskabet en negativ påvirkning af selskabets økonomi som følge heraf på samlet ca. 50-60 mio. kr. i årene 2018 og 2019."

Samt

"I forhold til den konkrete nulpunktsforskydningsmodel, der er beskrevet i udkastet til bekendtgørelse, bør der ifølge Metroselskabet tages højde for, at der i det forudgående analysearbejde til udarbejdelsen af den eksisterende indtægtsdelingsmodel (Niras (2005) for Trafikministeriet: Indtægtsfordeling, fælles takstindtægter hovedstadsområdet) blev forudsat en tilnærmelsesvis uændret indtægt som følge af dobbeltfaktormodellen for Movia i perioden frem mod åbning af Cityringen.

Det fremgår dog samtidig, at der på daværende tidspunkt blev forventet en større negativ påvirkning af Movia efter indførelse af Cityringen (et indtægtstab på ca. 6 pct.).

Såfremt den skitserede ændring af bekendtgørelsen måtte få virkning, også efter Cityringens åbning, vil det fra og med Cityringens åbning derfor ikke være korrekt at tage udgangspunkt i en tærskelværdi på 10 mio. kr. (2007-pl), eller maksimalt 1 pct. af Movias indtægter i hovedstadsområdet."

Københavns Kommune har følgende kommentar:

"Det fremgår af fremsendt materiale fra Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, at der skal håndteres et indtægtstab hos Trafikselskabet Movia som følge af dobbeltfaktormodellen ved hjælp af en kortsigtet midlertidig løsning. I forhold til en langsigtet endelig løsning overvejes en ophævelse af dobbeltfaktormodellen, inden Cityringen åbner.

Det fremsendte udkast til bekendtgørelse er dog formuleret som en permanent aftale, hvilket ikke vurderes hensigtsmæssigt, idet det er Københavns Kommunes vurdering, at der er behov for en samlet analyse af effekten af Cityringens åbning for trafikskabernes billetindtægter. "

Dato 3. maj 2018

Kommentar:

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen tager kommentarerne til efterretning.

På den baggrund ændres bekendtgørelsesudkastets § 5, stk. 2 til:

"I 2018 og 2019 vil Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen årligt kontrollere effekten af dobbeltfaktorerne, jf. § 4 og § 5, stk. 1, ved at sammenligne indtægtsdelingen med og uden dobbeltfaktorer. Såfremt den beregnede effekt overstiger 10 mio. kr. (2007 prisniveau), dog maksimalt op til 1 pct. af trafikselskabet på Sjællands billetindtægter i hovedstadsområdet, overføres det beløb, der overstiger 10 mio. kr. (2007 prisniveau) fra Metroselskabet I/S til trafikselskabet på Sjælland gennem en regulering af nulpunktsforskydningen i indtægtsdelingen. Kontrollen sker fra og med starten af regnskabsåret 2018."

5. Ophævelse af dobbeltfaktormodellen

Københavns Kommune påpeger, at en eventuel afskaffelse af dobbeltfaktormodellen, skal baseres på en model, der er økonomisk neutral for Metroselskabet og dets ejere.

Københavns Kommune har følgende kommentar:

"Københavns Kommune skal i forbindelse med en eventuel senere ophævelse af dobbeltfaktormodellen fremhæve, at denne var en vigtig del af indtægtsgrundlaget, da Metroselskabet blev etableret.

Der henvises til principaftalen af den 2. december 2005 samt forligsaftalen af den 2. februar 2006 indgået mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti samt tiltrådt af Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, hvor det fremgår, at Metroselskabet aflønnes som et selvstændigt trafikelskab, og at selskabet i takstsamarbejdet modtager en merindtægt svarende til 120-150 mio. kr. årligt. Bekendtgørelse om deling af billetindtægter i hovedstadsområdet, dvs. dobbeltfaktormodellen, er således, jf. disse aftaler, en forudsætning for Metroselskabets virke.

Den overordnede præmis for Københavns Kommune er derfor, at eventuel afskaffelse af dobbeltfaktormodellen skal baseres på en model, som er økonomisk neutral for Metroselskabet og selskabets ejere, jf. det politiske aftalegrundlag i forbindelse med Metroselskabets stiftelse og etablering. "

Kommentar:

Som det fremgår af brev sendt til Københavns Kommune 15. marts 2018 vil en ophævelse af dobbeltfaktormodellen ifølge Metroselskabet

Dato 3. maj 2018

have en væsentlig økonomisk betydning. Derfor vil ministeriet i samarbejde med Metroselskabet I/S, DSB og Movia analysere, hvordan dobbeltfaktormodellen kan ophæves uden utilsigtede konsekvenser for selskaberne.

Følgelig ønsker ministeriet med ekstern bistand at analysere Metroselskabets økonomi for at finde en løsning der kan sikre økonomien i Metroselskabet I/S og samtidig ophæve dobbeltfaktormodellen. Dette arbejde udføres som aftalt i et fællesskab mellem de tre ejere og selskabet. De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen anledning til at ændre i bekendtgørelsesudkastet.

6. Analyse af effekt af ændring i bekendtgørelsen

Metroselskabet mener, at der en række punkter bør analyseres inden bekendtgørelsen træder i kraft. Københavns Kommune forventer at blive inddraget i det videre analysearbejde.

Metroselskabet har følgende kommentar:

"Det fremgår af høringsbrevet, at ændringen har til formål at rette op på en utilsigtet skæv effekt for trafikselskabet på Sjælland (Movia). For at sikre, at der reelt sker en opretning af effekter, der var utilsigtede, samt sikre, at der ikke introduceres nye utilsigtede effekter, vurderer Metroselskabet, at en ændring bør analyseres nærmere, inden bekendtgørelsen træder i kraft.

Metroselskabet har ikke selv haft mulighed for inden for fristen at lave en nærmere analyse, og mener også, at det med fordel bør ske i fællesskab, og som minimum med involvering af styrelsens ekspertise inden for indtægtsdelingen, men selskabet har umiddelbart identificeret følgende punkter, der bør afklares:

- Betydningen af forskydninger i den relative passagervækst mellem de enkelte selskaber og dennes påvirkning af resultatet?
- Betydningen af ændringer i solo-/kombiandele for resultatet?
- Betydningen af ændringer i rejselængde for resultatet?
- Ændringer i incitamentsstruktur for de enkelte selskaber til eksempelvis sikring af tilbringertrafik?
- Selskabernes generelle indtægtsudvikling og udvikling i afregningskronen i hovedstadsområdet?
- Hvilken præcis fordeling mellem Metroselskabet og DSB af nul-punktsforskydningen til Movia, der vil være mest i overensstemmelse med de oprindelige forudsætninger, herunder hvorvidt DSB's økonomi er blevet påvirket relativt mere eller mindre i forhold til de oprindelige forudsætninger? (Det vil her være relevant at tage udgangspunkt i det

Dato 3. maj 2018

forudgående analysearbejde til udarbejdelsen af den eksisterende indtægtsdelingsmodel (Niras, 2005 for Trafikministeriet: 'Indtægtsfordeling, fælles takstindtægter hovedstadsområdet')

- Forventet selskabseffekt på langt sigt af ændringen?
- Betydningen af ændringen i forhold til udarbejdelsen af en ny indtægtsdelingsmodel for hele Sjælland?
- Effekt på selskabernes incitamenter til arbejde for en høj selvfinansieringsgrad?
- Effekt på selskabernes incitamenter til at fremme en prissætning over for kunderne, der fremmer vækst i den kollektive transport? "

Københavns Kommune har følgende kommentar:

" Københavns Kommune har noteret, at kommunen som medejer af Metroselskabet vil blive inddraget i det videre analysearbejde. "

Kommentar:

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bemærker, at der allerede er i gangsat arbejde med at afdække udvikling i gennemsnitlig indtægt pr. påstiger/rejse mm. regi af Model- og Regnskabsgruppen, som Movia, Metroselskabet, DSB og TBST deltager i.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen anledning til at ændre i bekendtgørelsesudkastet.

7. Bagudrettet tab

KL bemærker, "at bekendtgørelsen ikke forholder sig til, hvordan problemstillingen forbundet med det bagudrettede tab løses. KL skal derfor opfordre til, at ministeriet ligeledes tager initiativ til en løsning heraf."

Kommentar:

Indeværende ændring af bekendtgørelsen vedrører ikke det bagudrettede, hvorfor de nævnte bemærkninger herefter ikke giver Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen anledning til at ændre i bekendtgørelsesudkastet.

8. Øvrige ændringer

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har ikke foretaget ændringer i udkast til bekendtgørelse om deling af billetindtægter i hovedstadsområdet ud over ovennævnte ændringer.

Bilag 1

Høringsliste:

- DSB
- Movia
- Metroselskabet
- KL
- Danske Regioner
- Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) (letbyrder@erst.dk)

Herudover:

- Københavns Kommune