

# Analyse | kraka

8. januar 2015

## Lavere satser på Storebæltsbroen giver god mening

*Af Jens Hauch*

**Aktuelt har Venstre foreslået, at der skal indføres en pendlerrabat på 40 pct. på Storebæltsbroen. Reaktionen fra regeringspartierne har været blandet. Umiddelbart kan det måske ligne et frisk indspark i optakten til valgkampen, men samfundsøkonomisk kan forslaget give rigtig god mening.**

### Hovedkonklusioner

- Afgifter på benyttelse af infrastruktur er uheldige, hvis de som ved Storebæltsbroen alene har til formål at skaffe offentlige indtægter. De bredt baserede skatter såsom indkomstskatten eller momsens er mindre forvridende og dermed bedre offentlige indtægtskilder.
- Det giver til gengæld god mening at beskatte benyttelsen af vejinfrastruktur, når formålet er at modvirke trafikens negative bivirkninger i form af fx trængsel og miljøpåvirkning.
- Den nuværende beskatning af passage af broen svarer med standardtaksten til en beskatning på 1.100 pct., hvilket kan sammenlignes med momssatsen på 25 pct. Der er således tale om en væsentlig overbeskatning.
- Venstres forslag vil for pendlere føre til en beskatning på 227 pct. Der er således tale om et skridt i rigtig retning, men stadig en meget høj beskatning.
- Med udgangspunkt i de officielle værdier for transportens negative bivirkninger (såkaldte eksterne omkostninger), kan det anslås, at en passage af broen bør koste 5 kr.

### Anbefaling

- En passage af broen bør koste 5 kr. for både pendlere og ikke pendlere. Derudover bør pendlere have et kilometerbaseret transportfradrag ved passage af broen, som svarer til transportfradraget i øvrigt. Denne omlægning vil isoleret set føre til et betydeligt provenutab, men omlægningen bør ses som et skridt i retning af en generel overgang til vejbenyttelsesafgifter. En sådan større omlægning kan gøres provenumæssigt neutral vha. passende reduktioner i registreringsafgiften.

### Kontakt

Vicedirektør  
Jens Hauch  
Tlf. 3140 7715  
E-mail [jeh@kraka.org](mailto:jeh@kraka.org)

I afsnit 1 ses på princippet i at anvende broafgiften til at finansiere investeringen i broen. I afsnit 2 vurderes Venstres forslag og i afsnit 3 vurderes, hvor høj broafgiften bør være, hvis der tages højde for trafikens eksterne omkostninger i form af fx miljøpåvirkning og trængsel. I afsnit 4 vurderes det hensigtsmæssige i at behandle pendlere anderledes end andre trafikanter og afsnit 5 diskuteres fordelingsaspektet.

### **1. Den nuværende afgift har finansieringsformål og skaber en betydelig forvridning**

Broafgiften er oprindeligt introduceret for at finansiere broen. Satsen er efterfølgende blevet sat ned, og i forbindelse med "En grøn transportpolitik" er det besluttet, at broafgiften skal finansiere bl.a. infrastrukturfonden med i alt 9 mia. kr. Dette vil forlænge tilbagebetalingstiden for broen med 5 år i forhold til oprindeligt planlagt.<sup>1</sup>

Afgiftsfinansiering af infrastrukturinvesteringer anvendes i et begrænset omfang i Danmark nemlig på Storebæltsbroen, Øresundsbroen og på den kommende Femernbæltforbindelse. På andre broer og på veje er passage imidlertid gratis. Det skaber forskelsbehandling og betydelige barrierer for vejtransporten tilfældigt udvalgte steder.

Ekskl. afgifter koster det i gennemsnit 1,2 kr. at køre en kilometer i personbil. Inklusiv afgifter koster det godt 2,5 kr., svarende til en gennemsnitlig afgiftssats på 115 pct.<sup>2</sup> For normale forbrugsgoder, der kun er pålagt moms, er satsen som bekendt 25 pct. Standardsatsen for at passere broen er på 235 kr. Det svarer til en afgift på godt 1.100 pct. af nettoprisen, når broens 18 km tilbagelægges. Dvs. en ekstremt høj afgift sammenlignet med forbrug, der kun er pålagt moms.<sup>3</sup>

Dette er uheldigt, da det betyder, at broen benyttes langt mindre end det samfundsøkonomisk optimale. Principielt bør infrastrukturinvesteringer finansieres via generelle skatter som fx indkomst- eller forbrugsskatter frem for via særskatter på transport, der fører til underudnyttelse af infrastrukturen.

Ud fra et rent finansieringsargument er det således næppe hensigtsmæssigt at opkræve en broafgift i det hele taget (ud over den eksisterende moms på bilkøb, benzin osv.), når der ses bort fra trafikens eksterne omkostninger. Der er derimod gode argumenter for at anvende vejbenyttelsesafgifter for at reducere eksterne effekter så som trængsel. Dette aspekt gennemgås nedenfor.

---

<sup>1</sup> Jf. Transportministeriet (2013), <http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/tru/spm/43/svar/1086140/1296640.pdf>.

<sup>2</sup> Jf. de officielle beregningspriser, transportøkonomiske enhedspriser, <http://www.modelcenter.transport.dtu.dk/Publikationer/Transportoekonomiske-Enhedspriser>

<sup>3</sup> Principielt bør varebeskatningen differentieres efter hvor tæt et substitut varen er til fritid. I praksis kan dette være vanskeligt at beregne, hvorfor en ensartet moms som udgangspunkt bør betragtes som det mest hensigtsmæssige instrument.

Årligt passerer 10 mio. personbiler broen. Hvis afgiften for disse fjernes helt, vil det føre til et årligt umiddelbart provenutab på ca. 2,3 mia. kr. årligt.<sup>4</sup>

Den samlede provenueffekt vil dog reduceres dels som følge af tilbageløb af skatter og afgifter, dels som følge af adfærdsændringer. Med en lavere afgift må der dels forventes betydeligt flere passager, dels må der forventes et højere indkomstskatteprovenu pga. den forbedrede mobilitet på arbejdsmarkedet.

Det forekommer dog usandsynligt, at tilbageløb og adfærdseffekterne skulle gøre en så betydelig omlægning selvfinansierende, dvs. der må på bundlinjen forventes et betydeligt provenutab, der skal finansieres ad andre veje.

Hvis provenutabet finansieres ved en forøgelse af generelle afgifter, vil en fjernelse af afgiften (bortset fra afgifter målrettet transportens bivirkninger) alt i alt lede til en samfundsøkonomisk gevinst.

## 2. Venstres forslag

Et pendlerkort til Storebæltsbroen koster i dag 3.920 kr., og der gives et fradrag på 90 kr. pr tur. Venstre foreslår, at prisen på pendlerkortet reduceres til 3.000 kr., og at fradraget forøges til 110 kr. Med 18 månedlige returture vil det reducere den månedlige betaling dermed fra knap 2900 kr. til godt 1.700 kr. eller med ca. 40 pct. jf. tabel 1.

**Tabel 1: Månedlig udgift for pendlere ved forskellige afgiftsmodeller**

	I dag	Venstres forslag	Vejbenyttelsesafgifter
Pendlerkort, kr. pr. måned	3.920	3.000	
Fradrag, kr. pr. passage	90	110	
Værdi af særligt fradrag, kr. pr. måned	1.037	1.267	
Vejbenyttelsesafgift, kr. pr. passage			4,9
Samlet månedlig udgift	2.883	1.733	175
Pct. rabat		40	94

Anm.: Værdien fradraget er 32 pct. og der er regnet med 36 passager pr. måned.

Anm.: Der er anvendt transportøkonomiske enhedspriser for benzinbiler. Prisen for dieslbiler er ca. 10 pct. højere.

Kilde: Transportøkonomiske enhedspriser, Venstres forslag og egne beregninger.

Hvis afgiftsreduktionen kun omfatter det meget begrænsede antal pendlere, vil provenutabet dog være særdeles begrænset.

For pendlere er broafgiften opgjort pr. passage pga. transportfradraget og pendlerkortet noget lavere end for billister, der betaler standardsatsen. Således er den effektive afgiftssats (ved 36 månedlige passager) i dag 377 pct. af nettoprisen, mens den med Venstres forslag vil være 227 pct. Sammenlignet med momssatsen er der således også med Venstres forslag tale om en betydelig overbeskatning.

<sup>4</sup> Der er tale om en kraftigt forenklet beregning baseret på det aktuelle antal personbilspassager og standardafgiftssatsen på 235 kr. pr. passage.

Da Venstre blot foreslår en reduktion af afgiften, kan det ikke udelukkes at reduktionen kan være selvfinansierende. Ligeledes er det heller ikke oplagt, om Venstres forslag ligefrem kan lede til et forøget afgiftsprovener via et forøget trafikomfang.

Men da broafgiften som nævnt ligger meget langt over det samfundsøkonomisk optimale niveau, repræsenterer en afgiftsreduktion på 40 pct. for pendlere et skridt i hensigtsmæssig retning, uanset om den er fuldt finansieret eller ej.

### 3. Hvor høj skal prisen være med optimale vejbenyttelsesafgifter?

Afgiften på Storebælt kan opfattes som en meget selektiv form for vejbenyttelsesafgift. Et bedre alternativ er en generel roadpricing, hvor man skal betale en vejbenyttelsesafgift i det omfang, man påfører andre trafikanter gener eller skader miljøet.

Med et ideelt system for vejbenyttelsesafgifter betaler man mere, hvis man kører steder og på tidspunkter, hvor der er stor trængsel. Man betaler også mere, hvis ens kørsel medfører større miljøbelastning, mere støj eller større risiko for ulykker. Et sådant system dækker kørsel på alle veje og på alle tidspunkter, men en tur om natten på en øde landevej er meget billig, mens en tur i myldretid i en storby er væsentligt dyrere. Systemet skal sammentænkes med infrastrukturinvesteringer – både private og kollektive – så det samlede system bliver mest muligt effektivt.

For en gennemsnitlig personbil bør vejbenyttelsesafgiften i gennemsnit udgøre 67 øre pr. kilometer, hvis man bruger de officielle beregningspriser.<sup>5</sup> Af disse udgør trængselsomkostninger 36 øre og de 4 øre støjomkostninger. Trængsel er et stort set ukendt fænomen på Storebæltbroen, ligesom støjgenerne må formodes at være særdeles begrænsede. Derfor bør den gennemsnitlige kilometerafgift således være ca. 27 øre. Med en samlet længde på 18 km bør en passage af broen altså koste knap 5 kr. – en del under de nuværende 235 kr. for en sædvanlig enkelttur! Den månedlige udgift for pendlere med 36 månedlige passager bliver 175 kr. eller 94 pct. lavere end i dag, jf. tabel 1.

Det kan dog ikke udelukkes, at en så betydelig reduktion af broafgiften vil medføre væsentlig mere trafik. Det er muligt, at trafikspringet bliver så stort, at der i perioder opstår trængsel på broen. I så fald bør afgiften forøges, så der også tages højde for trængselfekterne. I takt med, at trafikken på længere sigt stiger, vil sandsynligheden for trængsel på broen stige.

Med den nuværende struktur er der ekstremt høj afgift på enkelte broer, mens det er helt gratis at benytte det øvrige vejnet. En mere hensigtsmæssigt sammensat afgiftsstruktur er baseret på vejbenyttelsesafgifter, der har til formål at reducere omfanget af trængsel, ulykker og diverse miljøeffekter. Derimod bør finansieringen af infrastrukturinvesteringer ikke være et selvstændigt formål med vejbenyttelsesafgifter, jf. ovenfor. Analyser viser, at der kan være betydelige gevinster ved at omlægge til vejbenyttelsesafgifter, jf. Kraka

<sup>5</sup> Transportøkonomiske enhedspriser, <http://www.modelcenter.transport.dtu.dk/Publikationer/Transportoekonomiske-Enhedspriser>

(2012).<sup>6</sup> Hvis omlægningen kombineres med lavere registreringsafgifter, kan systemet sammensættes således, at det samlede afgiftstryk på bilister holdes uændret, dvs. omlægningen bliver provenuneutral.

En betragtelig reduktion af broafgiften kan således være et første skridt i retning af et mere hensigtsmæssigt samlet system. Hvis vejbenyttelsesafgifter ikke implementeres generelt, vil en sænkning af broafgiften stadig være hensigtsmæssigt, men i givet fald skal afgiftsreduktionen finansieres ad andre veje.

#### **4. Særstatus for pendlere**

Venstres forslag omfatter kun pendlere, mens den beregnede størrelse på vejbenyttelsesafgiften bør gælde for alle trafikanter.

Der er imidlertid gode grunde til at behandle pendlere mere lempeligt end andre trafikanter. Større tilskyndelse til pendling giver større mobilitet på arbejdsmarkedet. Det giver et bedre match på arbejdsmarkedet, hvilket fører til et højere gennemsnitligt produktivitetsniveau, der fører til højere indkomster og dermed højere skatteprovenu. Dette højere skatteprovenu kommer os alle til gode fx i form af lavere skatter på andre områder eller i form af forbedret offentlig service.

Den enkelte pendler tager imidlertid ikke højde for den del af gevinsten ved pendling, som ikke tilfalder vedkommende selv. Det er bl.a. af denne årsag, at vi i Danmark har et transportfradrag.

Transportfradraget opgøres typisk pr. kilometer, men på Storebæltsbroen er det i dag betydeligt højere, jf. ovenfor. Ved en overgang til vejbenyttelsesafgifter bør transportfradraget på broen opgøres pr. kilometer og have samme niveau som transportfradraget andre steder.

#### **5. Fordelingsaspektet**

En større omlægning til vejbenyttelsesafgifter, der gøres provenuneutral via tilpasninger i registreringsafgiften, vil omfordele mellem trafikanttyper. Afgiftsbetalingen for billister, der ofte kører på tidspunkter og steder med trængsel, kan stige. Omvendt kan afgiftsbetalingen for billister, der kører lidt og kun sjældent kører i myldretiden, falde. Men med en provenuneutral omlægning vil der ikke blive omfordelt mellem gruppen af billister og andre personer.

Hvis der alene er tale om en reduktion af afgiften på Storebæltsbroen, som finansieres via brede skattebaser som indkomst- eller forbrugsskatter, vil der ske en omfordeling fra gruppen af billister, der benytter broen lidt, til dem, der benytter broen meget.

Der kan eksistere en politisk opfattelse af, at der skal være en vis form for brugerbetaling på transportområdet. Den eksisterende beskatning i form af transportrelaterede afgifter,

---

<sup>6</sup> Kraka (2012): Pejlemærke for ny dansk trafikpolitik.

fx registreringsafgiften, kan opfattes som en slags brugerbetaling, der dog ikke er specielt målrettet, da den ikke afhænger af kørselsomfanget.

Den nuværende struktur for betaling for benyttelse af infrastruktur, hvor kun enkelte udvalgte broer er afgiftsbelagt, mens alt andet er gratis, er helt tilfældigt omfordelende, også hvis man tager udgangspunkt i et princip om brugerfinansiering af infrastruktur.