TEKNOLOGI-RÅDET

Perspektiver ved indførelse af gratis offentlig transport

– vurderinger og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet

TEKNOLOGI-RÅDET

Perspektiver ved indførelse af gratis offentlig transport

Vurderinger og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet

Projektledelse i Teknologirådets sekretariat:
Anne Funch Rohmann

Cand. polit. Johan Nielsen har foretaget beregningerne for arbejdsgruppen i projektet

Projektsekretær:
Vivian Palm

Omslag:
Communikanten

Tryk:
Vester Kopi

ISBN: 87-91614-30-9
ISSN: 13959372

Rapporten kan bestilles hos:

Teknologirådet
Antonigade
1106 København K
Telefon: 33 32 05 03
Fax: 33 91 05 09
E-mail: tekno@tekno.dk

Denne hovedrapport kan ses og hentes fra
Teknologirådets hjemmeside
www.tekno.dk/offentligtransport

Datarapporten, dvs. data- og beregningsdel –
udgives alene i elektronisk version, kan ses og hentes på
www.tekno.dk.

Teknologirådets rapporter 2006/16

Perspektiver ved indførelse af gratis offentlig transport

– vurderinger og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet

Indhold

Forord **7**

Resumé **9**

Summary **15**

1. Indledning og metode **21**

2. Generel beskrivelse af mulige effekter af 0-takst **23**

2.1. Mobilitet og tilgængelighed **23**
2.2. Hvem overflyttes ved gratis eller billigere offentlig transport **24**
2.3. Formål - hvilket problem løser gratis offentlig transport **25**
Miljø og sundhed *26*
Ulykker *27*
Trængsel *27*
Social fordeling *27*
2.4. Andre effekter af gratis offentlig transport **28**
Bolig og erhvervslokalisering *28*
Overflytning fra biler medfører, at nye bilister fylder vejene *29*
2.5. Hvordan påvirkes den offentlige trafik af gratis offentlig transport **29**
Kapacitet i den offentlige trafik *29*
Påvirkning af den offentlige økonomi *29*
2.6. Finansiering af en gratis offentlig transport **30**

3. Betydning af pris, hyppighed og kvalitet, samt erfaringer med gratis offentlig transport **33**

3.1. Pris, hyppighed og kvalitets betydning i forhold til rejsetid og komfort **33**
3.2. Andre forhold end prisen, hyppighed og kvalitet **36**
Tilpasning til ændringer ved forskellige virkemidler *37*
3.3. Sammenfatning på 3.1 og 3.2 ..... **38**
3.4. Erfaringer fra forsøg med gratis offentlig transport **39**
3.5. Udvalgte analyser af lavere takster i Danmark **40**
3.6. Udvalgte udenlandske analyser **41**
3.7. Sammenfatning **43**

4. Scenarier for effekter af gratis offentlig transport **45**

4.1. Metode **45**
Udvalgte geografiske områder, by og land *46*
4.2. Beregningsforudsætninger for scenarierne **47**
Påvirkning af den kollektive og den private trafik *47*
Fald i billetindtægterne *48*
Besparelser på billetopkrævningen *48*
Udgifter til øget kapacitet *48*
Mistede afgifter på biler *49*
Miljø, sundhed og ulykker *49*
Sundhed *49*
Ulykker *49*
Trængsel *49*
4.3. Scenarie for hele landet **50**
Trafik *50*
Konsekvenser for de offentlige finanser *50*

Samlede konsekvenser for offentlige finanser *52*
Andre effekter for hele landet *52*
4.4. Scenarie for Hovedstadsområdet **53**
Trafik *53*
Konsekvenser for de offentlige finanser *53*
Samlede konsekvenser for den offentlige økonomi *54*
Andre effekter i Hovedstadsområdet *54*
4.5. Scenarie for København og Frederiksberg kommuner **54**
Trafik *55*
Konsekvenser for den offentlige økonomi *55*
Samlede konsekvenser for den offentlige økonomi *56*
Andre effekter i København og Frederiksberg kommuner *56*
4.6. Scenarie for Nordjyllands Amt **56**
Trafik *57*
Konsekvenser for de offentlige finanser *57*
Samlede konsekvenser for den offentlige økonomi *57*
Andre effekter i Nordjyllands Amt *58*
4.7. Scenarie for Aalborg kommune **58**
Rejser *58*
Konsekvenser for de offentlige finanser *59*
Andre effekter *60*
4.8. Scenarie for Vesthimmerland **60**
Trafik *60*
Konsekvenser for de offentlige finanser *61*
Andre effekter *62*
4.9. Bosætningsmønstre – regionale konsekvenser af gratis offentlig transport **63**
4.10. Bilanskaffelse og gratis offentlig transport **65**
4.11. Sociale fordelingsmæssige virkninger **67**
4.12. Opsamling og konklusioner **68**
Miljø og sundhed *68*
Ulykker *68*
Trængsel *68*
Bosætningsmønstre - regionale konsekvenser af gratis offentlig transport *69*
Sociale fordelingsmæssige virkninger *69*
Forudsætninger for beregningerne *69*
Scenariet for hele landet *70*
Regionalt niveau *70*
Scenarier for byer *71*
Scenarier for landdistrikter *72*

5. Arbejdsgruppens vurderinger og anbefalinger **73**

5.1. Arbejdsgruppens vurderinger **73**
5.2. Arbejdsgruppens anbefalinger **79**
5.3. Arbejdsgruppens anbefaling til en trafikpolitisk pakkeløsning **81**

6. Bilag **87**

6.1. Undersøgelse af borgeres holdning til gratis offentlig transport **87**
Uddrag af borgernes svar *88*
6.2. Workshop: Program og deltagerliste **91**
6.3. Øvrig litteratur **95**

7. Referencer **98**

Datarapporten: data- og beregningsdel:

1. Data-del
2. Vurdering af overflytning og beskrivelse af metode
3. Beregning hele landet
4. Beregning for Hovedstadsområdet
5. Beregning Nordjylland
6. Resultater fra spørgeundersøgelse af borgeres holdninger

Datarapporten, dvs. **data- og beregningsdelen,** udarbejdet af cand. polit. Johan Nielsen, udgives alene elektronisk og kan ses og hentes fra Teknologirådets hjemmeside www.tekno.dk/offentligtransport

Figur - og tabeloversigt:

Figur 1: Pendlingsoplande 1993 (i alt 38 oplande) 28
Figur 2: Pendlingsoplande 2003 (i alt 23 oplande)[5] 28
Figur 3: Prisen er kun en del af de samlede rejseomkostninger 34
Figur 4: Værdien af ændret rejsetid afhænger af, hvor i rejsen ændringen sker 35
Figur 5: Langsigtet effekt af øget frekvens i Oslo 36
Figur 6: Efterspørgslen på kollektiv transport på kort og langt sigt 37
Figur 7: Antal passagerer afhænger af takster og frekvens, og dermed af budgetramme 38
Figur 8: Kollektiv trafik-frafalderes valg af nyt transportmiddel, 2004 39
Figur 9: Årsager (1. prioritet) for skift til individuel transport, 2004 40

Tabel 1: Effekt af gratis offentlig trafik 26
Tabel 2: Andre faktorer der påvirker potentialet for kollektivtrafikken 37
Tabel 3: Ændring i antal rejsende og personkm for hele landet 50
Tabel 4: Kvalificeret skøn over de øgede udgifter for det offentlige ved 0-takst i hele landet 52
Tabel 5: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport i Hovedstadsområdet 53
Tabel 6: Skøn over de øgede udgifter for det offentlige ved 0-takst i Hovedstadsområdet 54
Tabel 7: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport i Kbh./Frederiksberg kommuner 55
Tabel 8: Øgede udgifter for det offentlige ved 0-takst i København og Frederiksberg kommuner 56
Tabel 9: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport i Nordjyllands Amt 57
Tabel 10: Skøn over de øgede udgifter for det offentlige i Nordjyllands Amt 58
Tabel 11: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport i Aalborg kommune 59
Tabel 12: Skøn over de øgede udgifter for det offentlige i Aalborg kommune 60
Tabel 13: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport Vest-himmerland 61
Tabel 14: Skøn over de øgede udgifter for det offentlige i Vest-himmerland 62
Tabel 15: Regionaløkonomiske effekter af gratis offentlig transport 63
Tabel 16: Effekt af lavere takst for offentlig trafik 68

Forord

Den danske bilpark er vokset med 300.000 biler de seneste ti år, alene i København er der kommet en tredjedel flere biler. Siden midt-firserne er trafikken på landsplan steget med 70 procent. De fleste vurderer at denne udvikling vil fortsætte og dermed vil også de afledte negative virkninger af den voksende trafik forstærkes.

Flere europæiske storbyer har taget konsekvensen af den voksende biltrafik og de deraf voksende problemer som trængsel, forurening og taget en række virkemidler i brug for at reducere biltrafikken.

Når trafikselskaber analyserer elasticitet i takstniveau og laver beregninger af henholdsvis fordele og ulemper ved at hæve/sænke billetpriser taler de typisk til fordel for at hæve priserne. Det hænger sammen med at det alene handler om en virksomhedsøkonomisk kalkule og med en kortsigtet horisont. Men hvordan ser det ud i en langsigtet samfundsmæssig sammenhæng?

Der er bred enighed blandt sagkyndige om, at der er en række samfundsøkonomiske fordele at hente ved at flytte en del af privatbilismen over i offentlig transport. Enkelte vurderer endda at samfundet som helhed vil tjene på at gøre den offentlige transport gratis udfra en antagelse om at dette væsentligt ville reducere bilismen. En gevinst ikke i form af et direkte konkret afkast, men udfra en helhedsorienteret og langsigtet samfundsøkonomisk vurdering, hvor de manglende billetindtægter opvejes af en reduktion af trafikafledte udgifter på andre områder.

Ved at reducere privatbilismen reduceres nemlig samtidig de negative afledte effekter og dermed også udgifterne til dem. Det er effekter som ulykker, luftforurening, CO_2-udslip/klimaeffekt, ressourceforbrug (olie), støj, trængsel, udbygning og vedligeholdelse af infrastruktur.

Teknologirådet har sammensat en tværfaglig arbejdsgruppe, der har fået til opgave

- at udarbejde en kortlægning af de mulige samfundsmæssige konsekvenser af indføre gratis offentlig transport i Danmark

- - og på baggrund heraf at give vurderinger og anbefalinger i forhold til potentialet i gratis offentlig transport som et muligt politisk instrument til at imødegå de voksende trafikproblemer, set udfra et langsigtet samfundsmæssigt perspektiv

Arbejdsgruppen har siden december 2005 holdt i alt ni møder samt en heldags workshop i april 2006 i Eigtveds Pakhus i København med deltagelse af ca. 25 udvalgte videnspersoner, der leverede værdifulde bidrag til udformning af arbejdsgruppens rapport (se program for workshoppen samt deltagerliste i bilagene bagerst i rapporten.

Arbejdsgruppens medlemmer er:

- **Anker Lohmann-Hansen,** lektor, Aalborg Universitet, Byplanlægning, Veje og Trafik, Trafikforskningsgruppen

- **Bengt Holmberg**, professor, Inst. för Teknik och Samhälle, Avdelningen för Trafikplanering,Lunds Tekniska Högskola, Lunds Universitet
- **Claus Jørgensen**, miljø-og trafikpolitisk medarbejder, Forbrugerrådet
- **Hans Ege,** trafikplanlægger, Trafikdivisionen, Hovedstadens Udviklingsråd (HUR)
- **Morten Marott Larsen**, forsker, ph.d., cand. polit., Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, AKF
- **Per Homann Jespersen**, lektor, Roskilde Universitetscenter, Center for Trafikforskning

Linda Christensen fra Danmarks Transportforskning har medvirket i gruppen ved projektets opstart og har undervejs bidraget med data til udredningsarbejdet.

Arbejdsgruppen har været assisteret i sin udredning af cand. polit. Johan Nielsen, der efter gruppens anvisninger har udarbejdet dokumentations- og datagrundlag for arbejdsgruppens udformning af dens vurderinger og anbefalinger.

Fra Teknologirådet har projektleder Anne Funch Rohmann og projektsekretær Vivian Palm deltaget i arbejdet.

Teknologirådet ønsker at takke alle de involverede i projektet, ikke mindst arbejdsgruppen, der har tacklet en stor opgave meget vidende og engageret. Det samme gælder deltagerne på vores workshop i april 2006.

Også tak til Nordjyllands Trafikselskab og Hovedstadens Udviklingsråd for levering af diverse data til brug for gruppens arbejde.

Arbejdsgruppens arbejde dokumenteres i to rapporter – en Hovedrapport samt en Datarapport, der rummer arbejdets data- og beregningsdel. Begge kan ses og hentes fra Teknologirådets hjemmeside www.tekno.dk/offentligtransport. Datarapporten udgives alene i en elektronisk version. Hovedrapporten kan i trykt udgave bestilles i Teknologirådet.

Som led i Teknologirådets projekt er gennemført en web-baseret undersøgelse af borgeres holdninger til offentlig transport. Undersøgelsen kan i uddrag ses bagerst i denne Hovedrapport. Hele undersøgelsen kan ses i Datarapporten.

Anne Funch Rohmann, projektleder

Teknologirådet, november 2006

Resumé

Overordnede betragtninger

Teknologirådet har sammensat en tværfaglig arbejdsgruppe, der har haft til opgave

- at udarbejde en kortlægning af de mulige samfundsmæssige konsekvenser af, at indføre gratis offentlig transport (0-takst) i Danmark
- og på baggrund heraf at give vurderinger og anbefalinger i forhold til potentialet i gratis offentlig transport som et muligt politisk instrument til at imødegå de voksende trafikproblemer, set udfra et langsigtet samfundsmæssigt perspektiv.

Arbejdsgruppen har valgt som udgangspunkt for løsning af opgaven, at gennemføre en konkret analyse af de indtægtstab og méromkostninger, der kan være for det offentlige (stat, amter og kommuner) ved at indføre gratis offentlig transport. Dette har ikke været belyst tidligere. Konsekvenserne af gratis offentlig transport belyses. Der ses på omkostningerne ved at billetindtægterne bortfalder, og udviklingen i passagertal og reduktionen i biltrafikken vurderes.

Arbejdsgruppen finder, at et af de vigtigste formål med en reduceret pris på offentlig transport er, at reducere trængsel og andre gener fra biltrafikken ved at lokke mange bilister over i busser og tog.

Bilismen indebærer en række fordele for samfundet og for den enkelte: Den giver mulighed for stor mobilitet og frihed ved valg af bolig og arbejdspladser. Men den stigende biltrafik medfører en række gener bl.a. i form af trængsel – især i byerne, sundhedsskadelig støj og luftforurening, ligesom der sker en væsentlig stigning i trafikkens energiforbrug og CO_2 udledning. Det er gener, der indebærer betydelige økonomiske omkostninger for samfundet.

Det er påkrævet, at politiske beslutningstagere på alle niveauer søger nye løsninger på de stadigt voksende trafikproblemer. Det går ikke længere bare at lade trafiksituationen udvikle sig.

Arbejdsgruppen lægger vægt på, at den offentlige transport er en forudsætning for en stor del af befolkningens mobilitet. Og transport indgår i stadig stigende grad som forudsætning for deltagelsen i fritidsaktiviteter og for løsning af dagligdags opgaver som børnepasning, indkøb og besøg.

Den offentlige transport har ikke kunnet fastholde sin andel af den samlede persontransport. Det skyldes blandt andet markante takststigninger, der gør at det er blevet relativt dyrere at køre med offentlig transport end at køre i bil.

Arbejdsgruppens udgangspunkt er, at den offentlige transport skal udgøre et reelt alternativ til biltransport i områder med et betydeligt antal rejsende, dvs. i større byer med mere end 100.000 indbyggere, og på strækninger med store rejsestrømme.

Gruppens vurdering af 0-takst som et muligt trafikpolitisk virkemiddel foretages i forhold til fem parametre:

- trængsel
- miljø
- sundhed
- ulykker
- adgang til mobilitet

Arbejdsgruppen har ved hjælp af beregninger undersøgt konsekvenserne af, at indføre gratis offentlig transport i forskellige typer af geografiske områder i Danmark (storby, provinsby, landdistrikt):

- i hele landet
- i Hovedstadsområdet (HUR-området)
- i København og Frederiksberg kommuner
- i Nordjyllands Amt
- i Aalborg kommune
- i Vesthimmerland

Arbejdsgruppens vurderinger og konklusioner

Konklusionen af arbejdsgruppens undersøgelser er, at der er positive effekter af gratis offentlig transport i forhold til såvel trængsel, miljø, sundhed, ulykker og adgang til mobilitet for alle. Fælles er også, at disse effekter opnås med en ganske betydelig ressourceindsats, som under de nuværende forhold i de fleste tilfælde ikke står mål med effekten. De ønskede effekter kan med andre ord nås betydeligt billigere ved brug af andre virkemidler.

Rapportens overordnede konklusioner er:

- at en generel gennemførelse af gratis offentlig transport på landsplan ikke er hensigtsmæssig. De økonomiske omkostninger vil være store og effekten lille for så vidt angår trængsel, trafikmiljø og uheld.

- at gratis offentlig transport vil have langt større effekt i storbyerne end på landet.

- at effekten på miljø og sundhed er begrænset. Støjbelastningen og luftforureningen vil generelt ikke ændre sig mærkbart, og den formodet bedre sundhedstilstand blandt de frafaldne bilister opvejes af den tilsvarende ringere hos de frafaldne cyklister og gående.

- at mobiliteten generelt vil blive øget – især for borgere som ikke har bilrådighed. Det vil også reducere bilejerskab (anskaffelse af bil nr. 2), idet mobiliteten kan opretholdes uden.

- at en kombination af takstnedsættelse og et bedre udbud af transportmuligheder (kvalitet og hyppighed) vil have en større effekt end indførelsen af en generel 0-takst alene.

Virkemidlet 0-takst som "gulerod" kræver kombination med "stok"
Arbejdsgruppen vurderer, at indførelse af gratis offentlig transport (0-takst) som en enkeltstående trafikpolitisk indsats generelt ikke er et anbefalelsesværdigt virkemiddel. Størst effekt for såvel den offentlige transport som for en ønsket reduktion af biltrafikken opnås ved en kombinationen af "gulerod"

og "stok", hvor "stokken" udgøres af f.eks. parkeringspolitiske tiltag, kørselsafgifter m.v. Herved kan der opnås betydelige forskydninger i befolkningens transportmiddelvalg.

Desuden vil en isoleret indførelse af takstreduktioner, som medfører store behov for kapacitetsudvidelser og/eller som medfører betydelige økonomiske tab, næppe være politisk gennemførlige.

Omkostninger ved 0-takst opvejes ikke af udbytte
Arbejdsgruppen vurderer, at en generel indførelse af gratis offentlig transport vil medføre offentlige udgifter til kapacitetsudbygninger, som ikke opvejes af de miljømæssige, fordelingspolitiske eller trafikale fordele, som opnås, og at tabet på 6 mia. kr. i manglende billetindtægter samt manglende statslige indtægter fra bilafgifter på mere end 1 mia. kr. kan anvendes mere effektivt i form af en samlet styrkelse af den offentlige transport – hvis en så offensiv satsning kan samle politisk opbakning i Folketing og byråd.

0-takst kan risikere at give bagslag
Arbejdsgruppen vurderer det som centralt, at indførelse af 0-takst i givet fald ikke må medføre, at den offentlige transport får begrænsninger i sin økonomi til at forbedre kvaliteten i det offentlige transporttilbud, eller at offentlig transport får politisk lavstatus. Arbejdsgruppen frygter, at 0-takst som enkeltstående virkemiddel vil betyde et reduceret økonomisk råderum for trafikselskaberne og dermed kvalitetsforringelser. Ligeledes frygter arbejdsgruppen, at transport, der ikke betales for, af brugerne vil kunne betragtes som "værdiløs", og at 0-takst dermed medvirker til at nedvurdere den offentlige transports omdømme.

Tidsforbrug mindst lige så vigtig som takst
Tidsforbrug især i forbindelse med venten, skift og forsinkelser betyder meget for brugerens oplevelse af den samlede 'omkostning' ved rejsen. Når der skal tiltrækkes flere rejsende til den kollektive trafik, er reduktion af rejsetid, ventetid og forsinkelser derfor mindst lige så vigtig som en fjernelse af billettaksten. Hvis indførelse af 0-takst medfører, at kvaliteten i rejsen mindskes, kan det føre til at antallet af rejsende falder.

Gratis offentlig transport medfører flere passagerer
Indførelsen af gratis offentlig transport skønnes at ville medføre en stigning i antallet af passagerer på indtil 75 % på langt sigt, dvs. på mere end 5 års sigt. Denne stigning skyldes flere forhold: Den gratis transport vil umiddelbart tiltrække flere rejsende, og mange vil skifte fra andre transportmidler, især gående og cyklende. 20 % af de nye passagerer forventes at være tidligere bilister. Blandt de nye rejsende vil man især finde personer med lav indkomst, som nu i højere grad har mulighed for at benytte det offentlige transportsystem.

Derudover vil en øget frekvens i den offentlige transport, på de steder hvor de flere passagerer kan begrunde dette, i sig selv medføre en yderligere tilgang af passagerer, passagergrupper for hvem rejsetid og afgangshyppighed er en væsentlig parameter som f.eks. pendlere.

Lokalisering vil ændre sig når det gælder boliger, arbejdspladser, indkøb og fritidsaktiviteter
På langt sigt (10 – 20 år) vil den gratis transport påvirke lokalisering af rejsemål: Boliger, arbejdspladser, indkøb og fritidsaktiviteter. Nogle vil med de lavere transportomkostninger flytte længere væk fra arbejdspladsen m.v. En anden og måske kraftigere tendens vil være, at borgere i højere grad vælger at lokalisere sig tættere på stationer og vigtige stoppesteder. Desuden vil nogle afskaffe eller undlade at anskaffe bil, eller undlade at anskaffe bil nummer 2.

0-takst giver mindre biltrafik
Transport med bil skønnes at ville falde med 3–4 %, nogenlunde samme størrelsesorden som den generelle biltrafikvækst over en to-års periode.

I København og Frederiksberg kommuner vil 0-takst medføre et generelt fald i trafikbelastningen på 10 procent. Det vil for alvor kunne mærkes på de mest belastede strækninger. På visse strækninger vil faldet været endnu større.

- og mindre trængsel
Det lille fald i biltrafikken vil generelt kun have begrænset betydning for trængslen i gaderne i storbyerne og på de store veje, men da selv en lille procentvis ændring kan have en effekt på trængslen, vil der lokalt kunne observeres mærkbare trængselsreduktioner. Effekten vil være størst i de største byer.

I Hovedstadsområdet vil biltrafikken generelt falde med 5 %. Det er især på indfaldsvejene og på de stærkt trafikerede lokale veje i myldretiden.

Trængselsreduktionen kan løbe op i store besparelser i sparet tid og kørselsudgifter for de tilbageblevne bilister og for busserne – de nuværende trængselsomkostninger i Københavnsområdet er opgjort til ca. 6 mia. kr. om året. Det samfundsmæssige tab som følge af trængsel kan uden indgreb meget sandsynligt flerdobles over de næste på 10-20 år.

Konsekvenser for miljø og sundhed og for ulykker
Indførelse af gratis offentlig transport på landsplan vil føre til lidt færre ulykker og ligeledes have en positiv effekt på miljøet og på sundheden. I alt skønnes overflytningen af trafikanter til den offentlige transport at ville resultere i 12 færre dødsfald i trafikken pr. år og knap 140 færre tilskadekomne svarende til en samfundsmæssig besparelse på ca. 300 mio. kr.

På det sundhedsmæssige område vil overførslen af trafikanter fra bil til den offentlige transport give en forbedret sundhedstilstand (gang/cykel til station eller stoppested), men noget af denne gevinst opvejes af, at der vil blive behov for flere busser og tog, som også har en negativ effekt på miljø og sundhed. Ligeledes vil de personer, der tidligere cyklede og gik, også blive påvirket negativt ud fra et sundhedsperspektiv, fordi de nu får mindre motion

Betydning for samfundsøkonomien
Faldet i billetindtægter for trafikselskaberne er opgjort til 7,3 mia. kr. årligt på landsplan. Herfra skal trækkes 1,4 mia. kroner, idet arbejdsgruppen antager at der spares 0,7 mia. kr. til billetopkrævning og 0,7 mia. kr. på rabatter og fri transport til bl.a. skolebørn og ældre, som det offentlige i forvejen betaler.

Faldet i biltrafikken indebærer et fald i betalingen af bilafgifter - og dermed fald i indtægter til staten - på 1,2 mia. kr.

Den krævede ekstra kapacitet skaffes for fjerntog og S-tog ved at koble ekstra vogne på eksisterende tog. For metroen forudsættes, at der er plads i de eksisterende tog. Fremskaffelse af den ekstra kapacitet i den offentlige transport vil skønsmæssigt i alt koste 3,6 mia. kr. årligt.

Den samlede omkostning for det offentlige ved gennemførelse af gratis offentlig transport på landsplan kan således opgøres til netto 10,7 mia. kr. De reducerede udgifter på trafikafledte udgiftsområder er

indregnet heri. Udgiften til udvidelsen af kapaciteten udgør således en væsentligt andel af de samlede omkostninger ved indførelse af gratis offentlig transport.

Arbejdsgruppens anbefalinger

Brug gratis offentlig transport som selektivt trafikpolitisk virkemiddel
Trafikselskaber og kommuner bør overveje, at indføre gratis eller markant billigere offentlig transport i udvalgte geografiske områder og for udvalgte befolkningsgrupper (fx unge og uddannelsessøgende).

Desuden kan 0-takst anvendes i midlertidige perioder ved opstart af nye ruter, relancering af offentlig transport eller i forbindelse med kampagner overfor bestemte befolkningsgrupper eller virksomheder. Det kan være en måde at give de pågældende befolkningsgrupper erfaring med brug af offentlig transport, hvilket kan fremme brugen af offentlig transport, også på længere sigt. Udgifterne vil være begrænsede og kan betragtes som markedsføring.

Reduktion af pris på pendlerkort
En måde til at lokke bilister over i busser og tog vil kunne være at reducere priserne på periode- og månedskort, som især bruges af pendlere mellem bolig-arbejde og af uddannelsessøgende. Gruppen anbefaler, at priserne for denne rejsetype reduceres mærkbart.

Brug Rejsekortet til at differentiere taksten
Det kommende elektroniske Rejsekort giver trafikselskaberne nye muligheder for at differentiere billetprisen bl.a. efter kundegruppe, rejsemønstre og -tidspunkter. Trafikselskaberne og kommunerne bør undersøge disse muligheder og vurdere denne type tiltag i sammenhæng med effekterne for biltrafikken, især for trængslen.

Styrkelse af den offentlige transports konkurrenceevne
En velfungerende offentlig transport med stor regularitet og hyppighed er en forudsætning for, at transporten opfattes som et reelt alternativ til bilen. Arbejdsgruppen anbefaler, at politiske beslutningstagere lægger vægt på at forbedre kvalitet, rettidighed og hyppighed af den offentlige transport. Forringelser kan forventes at medføre passagerflugt fra tog og bus over i bil.

Opfordring til øget byfortætning
For at sikre de bedste betingelser for den offentlige transport bør kommunerne i deres planlægning af byudviklingen lægge vægt på at etablere bystrukturer, som muliggør en effektiv offentlig transport. Det kan for eksempel ske ved mere lineære bydannelser, som Køge Bugt-fingeren eller ved opbygningen af nye byer (New Towns). Kommunerne bør undgå kraftig byspredning,

Se på mulighederne for at differentiere befordringsfradraget
I sammenhæng hermed anbefaler arbejdsgruppen, at Folketinget ser på mulighederne for at differentiere befordringsfradraget. Befordringsfradraget medvirker til øget mobilitet og et mere fleksibelt arbejdsmarked, men i Hovedstadsområdet medvirker det også til øget trængsel.

Brug af en samlet trafikpolitisk pakke-løsning er nødvendigt
Målet må være at den offentlige transport øger sin markedsandel over for biltrafikken, og det ser kun ud til at kunne nås i kombination med andre virkemidler og derved gennem brede handlingsplaner, hvori

der indgår forskellige udgaver af kørselsafgifter og en konsekvent parkeringspolitik. Udbygning af den offentlige transport skal kombineres med restriktioner for biltrafikken.

Kørselsafgifter er ikke til at komme udenom
Indførelse af kørselsafgifter i en eller anden form bør indgå som et centralt element i en trafikpolitisk "pakkeløsning". Bedre fremkommelighed, lettere adgang til parkering, bedre bymiljø, en bedre infrastruktur og en attraktiv offentlig transport vil være med til at gøre kørselsafgifter acceptable for bilisterne.

Indførelse af kørselsafgifter og parkeringsafgifter vil være en mulighed for at skaffe (delvis) finansiering af infrastrukturudbygning for såvel biltrafikken som for den offentlige transport samt til finansiering af en billiggørelse af brugen af den offentlige transport.

Københavnerpakken – et konkret bud på en pakkeløsning
En anbefalet konkret pakkeløsning for København og Frederiksberg kommuner indeholder bl.a. virkemidler som markant reduceret takst i København og Frederiksberg, et "Københavner-årskort" til f.eks. 1200 kr., udbygning af Metroen, bedre busser, letbaner, frekvens- og kapacitetsforbedring. Provenuet anvendes til infrastrukturforbedringer for offentlig transport og for biltrafik.

En opgave for Infrastrukturkommissionen
Den anbefalede pakkeløsning bør gennemregnes i sine trafikale og økonomiske konsekvenser. Den opgave opfordrer gruppen andre til at tage op – det kunne for eksempel være en opgave for den nye infrastrukturkommission eller for København og Frederiksberg kommuner.

Summary

General Reflections

The Danish Board of Technology has appointed an interdisciplinary working group commissioned to

- prepare a survey of the possible societal consequences of introducing free public transportation (0-fare) in Denmark
- and on the basis of this survey, to draft assessments and recommendations in relation to the potential of free public transportation as a possible political instrument to counter the growing traffic problems, in a long societal perspective.

As a point of departure for the completion of this task, the working group has chosen to analyze the loss of revenue and the additional costs that the public (state, counties and municipalities) may incur following the introduction of free public transportation. This point has not been elucidated before. The costs caused by the loss of fare revenues are examined, and the development in the number of passengers and the reduction of car traffic is assessed.

The working group finds that one of the most important purposes of a cut in the price of public transportation is to reduce traffic crush and other nuisances of car traffic by enticing a great number of motorists to use busses and trains instead.

Car transport involves a number of advantages to society and the individual: It affords great mobility and freedom in the choice of residence and place of work. But the increasing motor traffic entails a number of nuisances, e.g. traffic crush and – especially in cities – health hazardous noise and air pollution, just as it causes a significant increase in traffic-related energy consumption and carbon dioxide emission. These are nuisances that involve significant economic burdens for society.

It is imperative that political decision-makers at all levels seek new solutions to the ever-increasing traffic problems. Simply allowing the traffic situation to develop without intervention is no longer tenable.

The work group stresses that public transportation is a precondition for the mobility of a large part of the population. Furthermore, means of transportation increasingly constitute a prerequisite for participation in recreational activities and accomplishment of everyday tasks such childcare, shopping and visits.

Public transportation has not been able to maintain its share of the total passenger conveyance. This is partly due to the striking fares increases which have rendered it relatively more expensive to commute by public transportation than by car.

The premise of the work group is that public transportation must constitute a genuine alternative to car transport in areas with a sizeable number of passengers, i.e. in larger cities with more than 100,000 inhabitants and in road sections with large traffic volume.

0-fare as a possible instrument of traffic policy is assessed in relation to five parameters:

- traffic crush
- environment
- health
- accidents
- access to mobility

By way of calculations, the working group has examined the consequences of introducing free public transportation in geographically different areas in Denmark (metropolis, provincial town, rural district):

- in the country as a whole
- in the metropolitan area (the area of The Greater Copenhagen Authority, HUR)
- in the municipalities of Copenhagen and Frederiksberg
- in the County of North Jutland
- in the municipality of Aalborg
- in Western Himmerland
-

The Assessments and Conclusions of the Work Group

The work group concludes from its investigations that there are benefits to free public transportation as far as all five parameters are concerned: traffic crush, environment, health, accidents and access to mobility for everyone. Another conclusion that is common for all five parameters is that it will demand considerable resources to achieve these benefits and that these resources, under the present circumstances, will not be proportionate to the effect. In other words, the desired effects can be achieved considerably cheaper by using other instruments.

The general conclusions of the report are:

- that a general implementation of free public transportation on a national basis will be inexpedient. The economic costs will be high and the effect small as far as crush, traffic environment and accidents are concerned.

- that free public transportation will have a much larger impact in the big cities than in the countryside.

- that the effect on environment and health is limited. Generally, noise strain and air pollution will not change perceptibly, and the expected improvement in the health of the lapsed motorists will be counterbalanced by the equivalent decline in the health of lapsed cyclists and pedestrians.

- that mobility will be generally enhanced – especially for citizens without car access. Free public transportation will also reduce car ownership (acquiring a second car), in that it will be possible to maintain mobility without having more than one car.

- that a combination of fares reduction and an improved range of transportation services (quality and frequency) will have greater impact than the introduction of general 0-fare alone.

The device of 0-fare as a "carrot" must be combined with a "stick"
In the assessment of the work group, the introduction of free public transportation (0-fare) as an isolated initiative is not a recommendable instrument in traffic policy. The greatest effect – on public transportation as well as on the desired reduction in car traffic - is achieved by a combination of "the carrot" and "the stick" in which the "the stick" is constituted by initiatives in parking policy and roadpricing etc. This way, considerable shifts in the population's choice of transportation may be contrived.

Furthermore, an isolated introduction of fares reductions, entailing a huge demand for increased capacity and/or entailing considerable economic losses, will hardly be politically viable.

Costs of 0-fare is not counterbalanced by benefits
In the assessment of the work group, a general introduction of free public transportation will involve a public expenditure for increased capacity that is not counterbalanced by the achieved benefits in relation to environment, distribution policy or traffic. The loss of DKK 6 billions in missing fare revenues and the missing state income from motor taxes in excess of DKK 1 billion could be used more effectively in the form of an overall strengthening of public transportation – if a staking this offensive could find political support in Parliament and town councils.

0-fare may be counterproductive
The work group finds it to be of crucial importance that 0-fare, if implemented, does not entail that economic limitations are imposed on the ability of public transportation to enhance the quality of public transportation services or that public transportation is rendered politically low-status. The work group fears that 0-fare, as an isolated instrument, will come to mean a reduced economic scope for providers of public transportation and hence a deterioration of quality. Likewise, the work group fears that users may view transportation for which they do not have to pay as "valueless", and that 0-fare will thus contribute to a depreciation of public transportation.

Travelling time is at least as important as fare
Travelling time, especially in relation to waits, changes and delays, have a great deal of influence on how users experience the total 'cost' of the ride. Thus, when trying to attract more passengers to mass transit, reducing travelling time, waits and delays are at least as important as doing away with fare. If the introduction of 0-fare means a reduction in the quality of the ride, this may lead to a diminishing of the number of passengers.

Free public transportation will mean more passengers
The introduction of free public transportation is estimated to entail an increase of as much as 75 percent in the long term, i.e. more than five years ahead in time. This increase is due to several circumstances: Forthwith, free transportation will attract more travellers, and many will give up other means of transportation, especially pedestrians and cyclists. 20 percent of the new passengers are expected to be former motorists. New passengers will include especially people with low income who will now have greater opportunity to make avail of the public system of transportation.

In addition, an increased frequency in public transportation, in places where a greater number of passengers may justify it, will in itself entail a further influx of passengers – passenger groups such as commuters to whom travel duration and departure frequency are significant factors.

Localization of residences, places of work, shopping and leisure activities will change
In the long term (10 to 20 years into the future) free transportation will affect the localization of destinations: residences, places of work, shopping and leisure activities. Due to the lowering of travel costs, some will move further away from their places of work etc. Another and perhaps stronger tendency is that increasingly citizens will choose to reside closer to railway stations and important bus stops. Also, some may choose to sell their car or refrain from buying one or refrain from acquiring a second car.

0-fare means less car traffic
Transport by car is expected to drop by 3 – 4 percent, roughly the equivalent of the general increase in car traffic in a period of two years.

In the municipalities of Copenhagen and Frederiksberg 0-fare will entail a general reduction of traffic strain by 10 percent. This will really have an impact on the most strained road sections. In certain sections the reduction will be even greater.

- and less traffic crush
Generally, the small drop in car traffic will only have a limited impact on the crush in streets of the big cities and on the major roads, but since even a reduction by a few percent may be significant, perceptible reductions in traffic crush will be felt locally. The impact will be greatest in the largest cities.

In the metropolitan area of Copenhagen, car traffic in general will drop by 5 percent, mostly on the main approaches to the city and in the busy local streets in rush hours. In saved time and diminished cartage expenses the reduction of crush will amount to at least DKK 1 billion for the remaining motorists and the busses – the expenses due to traffic crush in the greater Copenhagen area is at present computed to be about DKK 6 billion annually. Without intervention the societal loss due to crush is likely to double several times over within the coming 10 to 20 years.

Consequences for the environment, health and accidents
On a national basis the introduction free public transportation will lead to fewer accidents, just as it will have a positive impact on the environment and health. In total, the transfer of private road-users to public transportation is estimated to result in 12 fewer road fatalities annually and almost 140 fewer casualties corresponding to a societal saving of about DKK 300 million.

As far as health is concerned, the transfer of road-users from car traffic to public transportation will result in an improved health standard (walking/cycling to railway station or bus stop), but this benefit is partly counterbalanced by an increased demand for busses and trains which will also have a negative impact on the environment and health. Likewise, the people, who used to ride a bicycle or walk, will also be affected negatively in a health perspective, because they will now get less exercise.

Significance to national economy
The total loss of fare revenues for providers of public transportation is assessed to amount to DKK 7.3 billion in the country as a whole. From this amount must be deducted DKK 1.4 billion in that the work group presumes that DKK 0.7 billion will be saved in collection of fares and another DKK 0.7 billion in discounts and free transportation for e.g. schoolchildren and the elderly, paid for by the public authorities as it is.

The drop in car traffic entails a reduction in the payment of motor taxes – and hence a reduction of state revenues – of DKK 1.2 billion.

The necessary extra capacity is provided, in the case of long-distance trains and S-trains by adding extra carriages to the existing trains. As far as the Metro trains are concerned, there is supposed to be ample capacity in the existing trains. The procurement of extra capacity in public transportation is estimated to cost DKK 3.6 billion annually.

The total public costs of introducing free public transportation on a national basis can thus be calculated to DKK 10.7 billion net. This includes the reduced expenses in traffic-related areas of expenditure. Thus, the cost of enhancing the capacity constitutes a significant share of the total costs of implementing free public transportation.

The Recommendations of the Work Group

Use free public transportation as a selective instrument of traffic policy
Providers of public transportation and municipalities should consider introducing free or significantly cheaper transportation in selected geographical areas and for selected sections of the population (e.g. young people and students).

Besides, 0-fare could be applied when launching new routes, re-launching public transportation as such or in connection to campaigns targeted on specific sections of the population or companies. 0-fare could be a way to allow the target groups in question to build experience with public transportation which may further the use of public transportation, in a long view as well. The costs would be limited and could be considered as expenses for marketing.

Price reduction on commuter passes
One way to entice motorists to use busses and trains instead could be to reduce the prices of periodic or monthly commuter passes which are used especially by passengers who commute between residence and place of work and students. The group recommends that the price of this kind of fare is significantly reduced.

Use the Travelcard to differentiate the fare
The coming electronic Travelcard offers providers of public transportation new possibilities to differentiate the price of the fare according to e.g. customer groups, travel patterns and travel times. The providers of public transportation and the municipalities should scrutinize these possibilities and consider this kind of initiative in the context of the effects of car traffic, especially as far as traffic crush is concerned.

Strengthening the competitive power of public transportation
An efficient system of public transportation characterized by high regularity and frequency is a precondition for viewing public transportation as a genuine alternative to the car. The work group recommends political decision-makers to endeavour to improve the quality, punctuality and frequency of public transportation. Service reductions can be expected to induce a massive drain of passengers from trains and busses to cars.

A call for increased urban densification
In order to ensure the best possible conditions for public transportation, municipal city planning should focus on the establishment of urban structures that allow for an efficient system of public transportation.

This could be done, for example, by way of linear conurbations such as the 'Køge Bay Finger' or by creating New Towns. Municipal authorities should seek to avoid strong urban dispersal.

Examine the possibilities for differentiating the mileage relief
In connection with the above the work group recommends Parliament to examine the possibilities for differentiating the mileage relief. The mileage relief contributes to an enhanced mobility and a more flexible labour market, but in the metropolitan area it also serves to further increase traffic crush.

It is necessary to implement a complete package-deal in traffic policy
The aim must be to increase the market share of public transportation vis-à-vis car traffic, and the only way to achieve this end appears to be a combination with other instruments, i.e. through comprehensive plans of action that include various versions of roadpricing and a consistent parking policy. The expansion of public transportation must be combined with restrictions for car traffic.

Roadpricing is an absolute necessity
The introduction of roadpricing in one form or another should be included as a crucial element in a 'package-deal' for traffic policy. Increased negotiability, easier access to parking, improved urban environment, a better infrastructure and attractive public transportation will help render roadpricing acceptable to motorists.

The introduction of roadpricing and parking charges constitutes an opportunity to procure (partial) financing for the development of infrastructure to the benefit of car traffic as well as public transportation and financing for a fares reduction in public transportation.

The Copenhagen Package – a tangible draft for a package-deal
A recommended tangible package-deal for the municipalities of Frederiksberg and Copenhagen includes instruments such as a significant fares reduction in Copenhagen and Frederiksberg, a "Copenhagen Travelcard" valid for one year" priced at for example DKK 1200, an expansion of the Metro train system, better busses, light rails and improvements of frequency and capacity.
The proceeds are to be used for improvements of infrastructure for public transportation as well as for car traffic.

A task for the Commission on Infrastructure
The recommended package-deal should be thoroughly analysed in its consequences for traffic and economy. The work group requests others to undertake this task – the new commission on infrastructure for example, or the municipalities of Copenhagen and Frederiksberg.

1. Indledning og metode

Indledning
I takt med at biltrafikken er steget markant og med udsigten til, at dette vil fortsætte de næste mange år, øges også enigheden om, at dette er en udvikling, der kræver trafikpolitiske initiativer i det mindste i de større bysamfund - måske endda mere utraditionelle initiativer.

Der har i en række sammenhænge været argumenteret for, at offentlig transport skal være gratis. I nogle lande er der borgergrupper, der har det som mærkesag. Argumenter er mindre forurening, færre ulykker, besparelser på vejudbygninger og forbedret betalingsbalance, da bilerne er udenlandsk produceret og importeret. Umiddelbart er indvendingerne imidlertid også store: Blandt andet at betydelige beløb fra billetindtægter vil mangle, og derved vil det kræve en finansiering andetsteds fra. Yderligere peges på, at den offentlige trafik er langsom, og at den derfor ikke vil være i stand til at levere tilstrækkelig effektiv transport til et moderne samfund. Brugerbetaling sikrer kvalitet og politisk bevågenhed, når den offentlige trafik ikke blot optræder på statens og kommunernes udgiftsbudgetter.

Der har i de senere år været en del debat om stigningen i taksterne i den offentlige trafik. Debatten er blevet forstærket af, at omkostningerne ved bilkørsel i en periode ikke er steget tilsvarende, hvilket betyder, at det er blevet relativt dyrere at køre med offentlig transport end at køre i bil.

På trods af, at trafikselskabernes omkostninger ved især buskørslen er faldet i løbet af de seneste 10 år i forbindelse med udlicitering af busdriften, har det ikke resulteret i lavere priser, men er i en vis grad brugt til at mindske de offentlige tilskud til bustrafikken, bl.a. i Hovedstadsområdet.

Der ydes allerede nu et betydeligt tilskud til den offentlige transport fra stat, amter og kommuner. Dels betaler det offentlige en stor del af investeringer og driftsudgifter i den offentlige transport, og dels får en række grupper i samfundet - bl.a. børn og unge, der bor langt fra skoler og uddannelsesinstitutioner, ældre og handicappede - tilskud til deres transport med baggrund i et samfundsmæssigt ønske om at sikre og evt. fremme disse gruppers mobilitet.

I denne rapport belyses konsekvenserne af gratis offentlig transport. Der ses på omkostningerne ved at billetindtægterne bortfalder, og udviklingen i passagertal og reduktionen i biltrafikken vurderes.

Trafikinvesteringer
Den danske stat bruger i gennemsnit 12 – 14 mia. kr. per år på trafikinvesteringer, heraf 4,5 – 5 mia. kr. i jernbanesektoren. Hertil kommer investeringer i størrelsesordenen 3 – 400 mio. kr. i bussektoren, der i det væsentlige er reinvesteringer af busmateriel.

Kilde: Dansk Kollektiv Trafik, Kollektiv trafik – fortid eller fremtid

Arbejdsgruppen vurderede indledningsvist i projektforløbet, at det kunne være en dyr løsning at taksten nedsættes til 0 kroner på landsplan. Derfor har gruppen valgt også at fokusere analysen på en række konkrete områder: I København og en stor provinsby (Aalborg Kommune), hvor en gratis offentlig trafik kan medvirke til at løse forurening og trængselsproblemer og et landdistrikt (Vesthimmerland), hvor det offentliges tilskud er stort, og en stor del af de rejsende i forvejen får deres rejse betalt, og hvor gratis offentlig trafik bl.a. derfor næppe vil være så omkostningsfuldt.

Arbejdsgruppens angrebsvinkel
En opgave som denne kan angribes på mange måder: Der kan vælges at se på eksempler med forsøg og permanente ordninger med gratis offentlig transport. Det er gjort i kapitel 3, afsnit 3.4. Da mange af disse forsøg er midlertidige eller dækker særlige områder eller specielle omstændigheder, er det dog vanskeligt at udlede noget konkret af disse eksempler med bredere udsagnsgrad. I Danmark er det især skoleruter med bus og en enkelt turistrute, hvor der mere permanent er gratis offentlig transport. Derudover har der været nogle kortvarige forsøg med gratis offentlig transport.

Der kunne også være fokuseret på, hvordan befolkningen ville reagere på, at skulle betale for den offentlig transport via skattebilletten og til gengæld ikke betale ved brug.

Endelig kunne der være fokuseret på konsekvenserne for gratis offentlig transport på konkrete ruter.

Arbejdsgruppen har i denne rapport valgt som udgangspunkt for analysen – udover en beskrivelse af erfaringer med gratis offentlig transport - at gennemføre en konkret analyse af de indtægtstab og méromkostninger, der kan være for det offentlige (stat, amter og kommuner) ved at indføre gratis offentlig transport, da dette ikke har været belyst før.

0-takst = ½ procent mere i skat, ok?
Cirka halvdelen af de borgere, der bruger bil til arbejde/uddannelse angiver i dette projekts spørgeundersøgelse, at de vil finde det helt acceptabelt eller nogenlunde acceptabelt, at betale ½ procent mere i skat øremærket til gratis offentlig transport til alle.

Holdningsundersøgelsen udført i forbindelse med dette projekt kan ses bagerst i denne Hovedrapport.

En grundig analyse heraf ville kræve en meget tæt dialog med trafikselskaber og myndigheder og analyser på enkeltruteniveau. Af ressourcemæssige grunde er analysen gennemført på et mere oversigtligt niveau. Dette er imidlertid behæftet med usikkerheder, især i forbindelse med vurderingen af behovet for kapacitetsudvidelser som følge af flere rejsende, men også for så vidt angår ændringer i rejsevaner ved indførelse af gratis offentlig transport – på kort sigt og på langt sigt.

Gruppens analyse viser, at gratis offentlig transport både på nationalt, på regionalt og også på lokalt niveau vil være meget omkostningstungt. Samtidig har flere involverede trafikeksperter rejst tvivl om, om det vil være teknisk og økonomisk muligt at levere et produkt med en tilstrækkelig kapacitet og kvalitet til at overflytte større mængder rejsende, der har alternativer.

Arbejdsgruppen har derfor valgt i anbefalingerne også at se på prisen på offentlig transport som et led i en bredere strategisk trafikplanlægning, og derudover – på baggrund af erfaringer fra andre byer især London og Stockholm – at lægge vægt på andre elementer, som vil mindske biltrafikken og dermed reducere de trafikale og miljømæssige gener fra transporten.

2. Generel beskrivelse af mulige effekter af 0-takst

I dette kapitel beskrives vigtige effekter af, at indføre gratis offentlig transport. Der vil være tale om store ændringer af den måde, transporten fungerer på og med betydelige samfundsmæssige konsekvenser, hvoraf ikke alle kan forudses.

2.1. Mobilitet og tilgængelighed

Der er almindelig enighed i det danske samfund om, at det hører til det offentliges opgaver at sikre mobilitet for de personer, der ikke har mulighed for eller lyst til at køre i bil. En stor del af de danske husstande har én bil. Da husstandene typisk består af to voksne vil den ene, måske typisk kvinden, ofte ikke kunne anvende bilen. En svensk undersøgelse[1] viser, at 30 procent af befolkningen over 10 år er afhængig af den offentlige transport. Lægger man hertil personer i husstande med én bil og med kørekort stiger andelen af personer, der er afhængige af offentlig transport, til 50 procent af befolkningen.

Samfundet har en forpligtigelse for en række persongruppers transport. Børn og unge med langt til skoler og uddannelsesinstitutioner tilbydes gratis offentlig transport, og handicappede tilbydes også særlige servicetilbud, som led i det offentliges forpligtigelse. Derudover medvirker den offentlige transport til at mindske omfanget af bilkørsel, især på steder, hvor der er basis for en hyppig transport af høj kvalitet, dels i og til de store byer og dels på tværs af landet. Den offentlige transport bidrager dermed til at mindske biltrafikken og dermed også til at mindske trængsel, uheld og forurening. Hvis denne del af den offentlige transport blev fravalgt af brugerne, ville behovet for udbygning af vejnettet stige betydeligt.

Det er imidlertid ikke defineret, hvilken kvalitet det offentlige skal tilbyde brugerne, f.eks. i form af afstand til kollektiv trafik eller hyppighed i forskellige områder. I Trafikredegørelsen 2004 fra Trafikministeriet er det således slået fast, at det ikke er et trafikpolitisk mål, at befolkningen skal have præcis de samme muligheder for mobilitet, uanset hvor i landet de bor.

Når det gælder den offentlig transports funktion har regeringen erklæret som et politisk mål "at der skal skabes reelle alternativer til bilen. Ny motorveje skal ikke bygges på bekostning af den kollektive trafik".[2]
Den offentlige transport er karakteriseret ved, at de ekstra omkostninger ved en ekstra passager er stort set 0 kr., så længe der er kapacitet i et eksisterende transportmiddel. Men skal der indsættes flere transportmidler, ekstra busser eller ekstra tog, er den marginale udgift for en ny passager høj. Er det nødvendigt at udvide sporkapaciteten eller kapaciteten på veje eller terminaler for at sikre plads til flere tog eller busser, vil investeringerne heri være overordentlig høje.

Flere biler på vejene
I Danmark var der primo 2005 registreret 1.916.000 personbiler, hvilket er 318.000 flere end i 1990. Det svarer til en gennemsnitlig årlig stigning på 1 pct.

Antallet af biler per indbygger er 0,38 inkl. varebiler og motorcykler. Erfaringer fra andre lande viser, at bilejerskabet tidligst når et mætningspunkt ved 0,6 biler per indbygger. Der er således fortsat plads til store stigninger i den danske bilpark.

I 1994 vejede 8% af bilerne mere end 1200g mod i dag 27%

Kilder: Danmarks Statistik, Transport 2005; Danmarks Statistik, Nøgletal for Transport 2005; Vismandsrapporten, juni 2006 – Trafik, trængsel og infrastruktur

Det betyder, at de ekstra omkostninger ved flere passagerer er lave, så længe der er plads i transportmidlerne, men høje hvis kapaciteten skal udvides. Det tilsvarende gør sig gældende for flytrafikken. Da denne opererer helt på markedsvilkår, er priserne i langt højere grad differentieret efter efterspørgslen med det resultat, at nogle billetter på nogle afgange sælges relativt billigt, mens andre billetter sælges meget dyrere. Tilsvarende differentieres togpriserne på nogle strækninger efter efterspørgslen på det pågældende tidspunkt.

2.2. Hvem overflyttes ved gratis eller billigere offentlig transport

Udover tvangskunderne, dvs. børn og unge og personer uden alternativer, er det især på strækninger, hvor den offentlige trafik har en høj kvalitet, herunder hyppig frekvens, at den kan tiltrække rejsende fra de øvrige transportmidler.

Det afgørende ved valg af transportmiddel - blandt de transportmidler den enkelte konkret har mulighed for at benytte på den pågældende rejse – er udover prisen, først og fremmest den tid, transporten tager fra dør til dør og kvaliteten af transporten. Det er mange tilfælde hurtigst at benytte et individuelt transportmiddel, bil eller cykel, da det bringer den rejsende fra dør til dør uden skift, og da der ikke er ventetid ved afgang eller ankomst.

Bilejerskab
39 % af de danske husstande hverken bruger eller ejer en bil.
49 % af husstandene har én bil.
12 % har to eller flere biler.

Kilde: Danmarks Statistik

Men bilen kan blive forsinket af trængsel, især i myldretiden i og ind til de større byer. Samtidig er det her, at den kollektive trafik har sin styrke på grund af de store rejsestrømme, men også bussen kan blive forsinket af bilernes trængsel.

Ved gratis eller billigere offentlig transport vil der komme flere rejsende med den offentlige trafik. Mange vil være nye rejsende, forstået som rejsende, som ellers ikke ville være rejst. En del vil være rejsende, som ville have foretaget turen, men valgt cykel eller gang. Det gælder især ved overflytning af kortere ture i byerne. Endelig vil en mindre del være rejsende, som alternativt ville have brugt bilen.

Da et øget antal rejsende medfører et større udbud af offentlig transport i form af højere frekvens, vil også denne afledte højere frekvens medføre stigning i antal rejsende. Denne stigning alene kan udfra et samfundsøkonomisk vurdering tale for at nedsætte taksterne, dog ikke helt til nul. Der vil således være tale om to stignings-effekter, dels som følge af 0-taksten og dels som følge af den højere frekvens. Betydningen af den afledte højere frekvens indgår i arbejdsgruppens beregninger.

Da tidsforbruget spiller en væsentlig rolle ved valg af transportmiddel, er hurtigere rejsetider en vigtig konkurrenceparameter for at tiltrække flere rejsende. De fleste trafikselskaber ønsker derfor hyppigere afgange og højere

37 km's daglig transport til hver dansker – med eller uden bil
I 2003 var det samlede persontransport-arbejde på 73 mia. personkilometer svarende til, at hver dansker – ung som gammel - tilbagelagde 13.500 kilometer om året eller 37 km om dagen. Persontransportarbejdet er steget med 18% siden 1990.

Målt i personkilometer stod biler i 2003 for 74 % af den samlede danske persontransport.

Bustransport udgjorde 12 % af persontransportarbejdet og togtransport 8 %. De resterende 6 % blev udgjort af cykler, knallerter, motorcykler, fly og færge.

Kilde: Danmarks Statistik, Nøgletal for Transport 2005

hastigheder. Som eksempel herpå kan nævnes metroen i København og højere frekvenser i busser og tog på hovedstrækninger. Den kollektive trafik kan også forbedres ved hurtigere transportmidler, f.eks. nye tog og ved højere hastigheder, f.eks. ved busbaner og ved enklere omstigning mellem bus og tog/metro.

Det fremgår også heraf, at den kollektive trafik især har sin styrke i de store byer på strækninger med mange passagerer og på regionale ruter, hvor det er muligt at sikre et stort kundeunderlag. I de tyndtbefolkede områder er det vanskeligt at skaffe kundeunderlag til en trafikbetjening af en sådan kvalitet, at den kan erstatte personbilen – selvom den var gratis.

Som alternativ eller i kombination med at gøre den kollektive transport billigere og bedre, er det muligt at ændre konkurrenceforholdene ved at gøre vilkårene for den individuelle trafik relativt ringere, fx ved at indføre parkeringsrestriktioner. Som eksempel kan også nævnes bompengeringen i London, hvor overskuddet bl.a. bliver brugt til at forbedre den kollektive trafik.

2.3. Formål - hvilket problem løser gratis offentlig transport

Der vil være en række effekter af øget brug af offentlig transport uanset om den sikres ved lavere takster, ved øget kvalitet og hyppighed af den offentlige transport eller ved begrænsninger i biltrafikken. I den nedenstående figur er de vigtigste effekter illustreret. Effekterne afhænger i nogen grad af hvilken type område, der er tale om.

Effekten af en gratis offentlig transport består bl.a. i, at der kommer en øget mobilitet, idet flere får råd til at rejse mere og længere. Det vil bl.a. have betydning for lokalisering af erhverv, service og boliger.

Der vil endvidere ske en overflytning af trafik fra andre transportformer til offentlig trafik. Erfaringen viser, at overflytningen især sker af personer, der i forvejen cykler og går, mens kun en mindre del af de nye passagerer overflyttes fra bil.

I takt med at biltrafikken mindskes, vil der ske et fald i biltrafikkens miljøbelastning. Effekten er naturligvis afhængig af, hvor meget biltrafikken falder på de enkelte lokaliteter. Miljøforbedringen omfatter såvel trængsel som ulykker, men også sundhed og miljøforhold generelt. Busser og tog har færre miljøgener og ulykker pr. passager, forudsat kapacitetsudnyttelsen ikke er for lav.

I forhold til de overflyttede cyklende og gående mindskes miljøbelastningen fra trafikken ikke, idet flere busser og tog vil øge forureningen i forhold til de forureningsfrie transportformer cykel og gang. Omvendt er den offentlige trafik i forhold til ulykker en betydeligt mere sikker transportform. Befolkningens sundhed kan desuden påvirkes negativt ved at fysisk udfoldelse reduceres når fx cyklister og gående skifter til bus og tog.

Tabel 1 viser, hvilke effekter (miljø og sundhed, trængsel, fordeling og ulykker), der påvirkes, hvis gratis offentlig transport indføres i hele landet – eller kun i en del af landet. Gratis offentlig transport har en betydning for den sociale fordeling og antallet af ulykker i næsten alle regionale scenarier, mens miljø, sundhed og trængselseffekterne mest vedrører centrum af København.

Miljø og sundhed

Luftforureningen fra trafikken - og derved menneskers sundhed - vil blive påvirket af gratis offentlig transport. Hvordan og i hvilket omfang vil afhænge af faldet i biltrafikken i forhold til stigning i vognkilometer, som busser og tog kører. Det er således ikke på forhånd sikkert, at gratis offentlig trafik medfører markant forbedrede miljø- og sundhedsforhold.

	Miljø og sundhed	**Trængsel**	**Social fordeling**	**Ulykker**
København				
HUR område	(√)	(√)	√	√
Centrum	√	√	√	√
Nordjylland				
Aalborg by	(√)	√	√	√
Mellemstor by	-	-	√	√
Vesthimmerland	-	-	(√)	-
Hele landet	(√)	(√)	√	√

√ = Synlig effekt, (√) = Sandsynlig effekt, – = Ingen effekt

Tabel 1: Effekt af gratis offentlig trafik

Sundheden i byerne bliver påvirket af ændringer i luftforureningen, ikke mindst af ændring i partikeludledninger. Da de fleste busser er udstyret med partikelfiltre, vil stigningen i partikler dog ikke være så stor, selvom antal kørte vognkilometer øges.

Sundheden bliver desuden påvirket af ændringen i befolkningens cykel og gang. En daglig motion på 1/2 time fremmer befolkningens sundhedstilstand. Hvis mange cyklister og gående falder under denne grænse på grund af øget brug af offentlige transport, kan det påvirke sundhedstilstanden negativt. Og omvendt er udviklingen positiv, i det omfang bilister skifter til offentlig transport. Undersøgelser viser, at vanebilister går 0,5 km dagligt, mens busrejsende går 2 km. dagligt – altså en ganske stor forskel.[1]

Ulykker

Antallet af ulykker påvirkes også af øget offentlig transport. Antallet af dræbte og tilskadekomne pr. kilometer er langt højere for biler, cyklende og gående end for tog og bus. Antallet af dræbte og tilskadekomne vil derfor falde ved gratis offentlig transport, også selvom antallet af kollektivt rejsende stiger. Faldet i trafikuheld vil ske i alle områder, både i byer og på landet.

Trængsel

Trængsel er en voksende gene i trafikken. Dagligt tabes tid i trafikken – især i myldretiden – i et omfang svarende til 5,7 mia. kr. årligt[3]. De 5,7 mia. kr. er opgjort for Hovedstadsområdet alene, mens trængslen i det øvrige land stadig forventes at være begrænset. Nyligt udviklede scenarier forudser, at trængslen i København i 2030 vil belaste samfundet med et direkte årligt tab på 11,5 – 15 mia. kr.[4]

Trængsel koster

Trængsel giver forsinkelser i trafikken i Hovedstadsområdet. Forsinkelserne svarer til 120.000 persontimer pr. dag eller 5,7 mia. kr. om året – udfra en konservativ vurdering. Trængslen vil fortsat stige som følge af stigningen i vejtrafikken, der vurderes at være 1,3-1,4% årligt frem til 2015.

Undersøgelser af trængslen viser, at selv mindre stigninger i biltrafikken vil øge trængslen kraftigt.

Kilde: COWI A/S (2004): Projekt Trængsel, resumérapport

Trængslen er stigende, og den forventes at brede sig til en række motorveje, fx i Trekantområdet samt andre større byer udenfor Hovedstadsområdet. Trængslen er især stor i myldretiderne om morgenen og om eftermiddagen. En række afgifter som fx roadpricing er indført med det sigte at reducere trængsel i myldretiden, fx i Singapore.

Social fordeling

Gratis offentlig transport vil påvirke den sociale fordeling af goder og af økonomi. Gratis offentlig transport vil påvirke den fysiske udvikling af samfundet, og styrke lokalisering langs de væsentlige transportkorridorer, idet det vil blive billigere at transportere sig. Først og fremmest vil gratis offentlig transport være til økonomisk fordel for de, der benytter de offentlige transportmidler. Det vil ligeledes gøre det muligt for lavindkomstgrupper at rejse mere, mens det vil være skatteyderne, der kommer til at betale for den gratis transport.

Den faldende biltrafik vil betyde, at bilister betaler færre afgifter (brændstofafgifter og evt. afgifter i forbindelse med at købe og eje en bil) til det offentlige, som må dække tabet ved andre indtægtskilder.

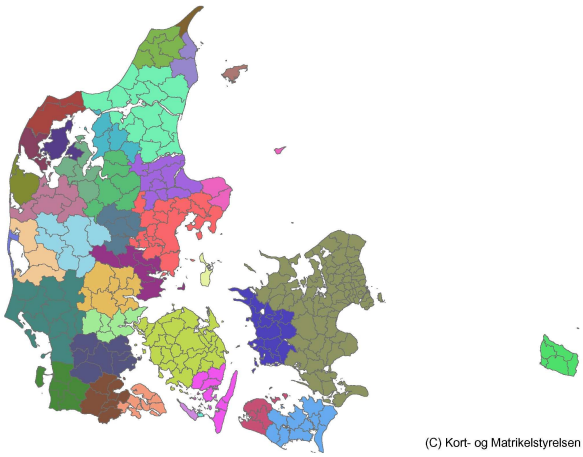
En gratis offentlig transport vil betyde indsættelse af yderligere kapacitet og flere afgange – især i myldretiden. Det giver flere rejsemuligheder for de, der bruger den offentlige transport. Der vil imidlertid være en tendens til, at det er på de tidspunkter og strækninger, hvor der i forvejen er mange rejsende, at der vil komme endnu flere rejsende. Det kan medføre overfyldte transportmidler og ringe rejsekvalitet.

2.4. Andre effekter af gratis offentlig transport

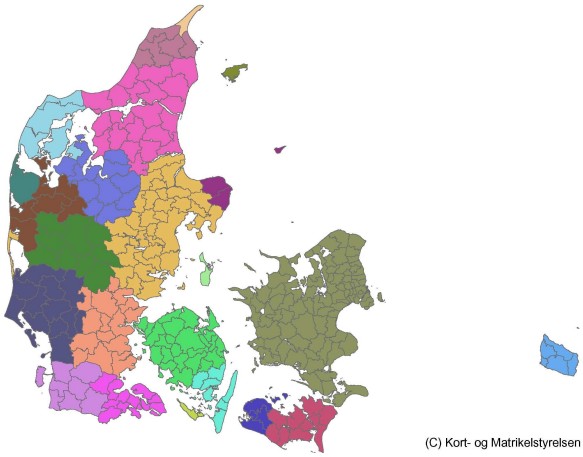
Bolig og erhvervslokalisering

På længere sigt vil gratis offentlig transport påvirke lokalisering af boliger, service/butikker og virksomheder. De vil placere sig anderledes for at drage nytte af det bedre offentlige transporttilbud. Det kan betyde en kraftigere byspredning, idet længere transportafstande med gratis transport vil spille en mindre rolle.

Der er i de senere år sket en kraftig udvidelse af pendlingsoplandene, jf. Figur 1 og Figur 2. Figurerne viser, at arbejdskraftoplande har udvidet sig kraftigt fra 1993 til 2003. Hvor der i 1993 var 38 oplande, var der i 2003 kun 23. Sjælland har f.eks. ændret sig til et stort arbejdskraftopland i 2003. Det skyldes bl.a. de bedre vilkår for den private trafik kombineret med den generelle udvikling på arbejdsmarkedet og de stigende boligpriser i centrene af de større byer.



Figur 1: Pendlingsoplande 1993 (i alt 38 oplande)[5]



Figur 2: Pendlingsoplande 2003 (i alt 23 oplande)[5]

Overflytning fra biler medfører, at nye bilister fylder vejene

Det er vanskeligt at motivere bilister til at skifte transportmiddel til offentlig transport – også selv om den er gratis. I det omfang det sker, vil færre biler på vejene betyde, at der bliver bedre plads, og at trængslen vil mindskes. Selv en mindre reduktion i biltrafikken kan have en effekt for fremkommeligheden.

Denne effekt har imidlertid visse begrænsninger. Ved fald i trængslen på det overordnede vejnet, vil trafik som har skiftet rute til mindre veje, søge tilbage til de større veje. Derudover stiger trafikken generelt med et par procent om året. Et fald i biltrafikken på f.eks. 6-10 procent vil derfor relativt hurtigt blive indhentet af ny trafik eller tilbageført trafik. Man kan derfor ikke forvente, at et gratis offentlig transport på længere sigt vil reducere behovet for udbygning af vejnettet. Effekten på de 6–10 procents fald i biltrafikken udgør dog mellem to tredjedele og halvdelen af den effekt som indførelse af en trængselsafgift ville medføre, så der er altså tale om en betydende effekt. I Stockholm-forsøget med trængselsafgifter er trafikken som følge heraf faldet med 20 – 25 procent.

2.5. Hvordan påvirkes den offentlige trafik af gratis offentlig transport

Ved gratis offentlig trafik stiger efterspørgslen efter den offentlige trafik, dels i de områder, hvor der indføres gratis offentlig trafik, men også i områderne rundt om, idet trafikken til og fra gratisområderne også må forudsættes at blive billigere.

Kapacitet i den offentlige trafik

Den offentlige trafik er imidlertid i en del områder allerede udnyttet stort set fuldt ud i myldretiderne. Det betyder, at flere passagerer stiller krav om flere offentlige transportmidler - flere busser og tog. I de allerfleste tilfælde vil der være plads til flere busser på vejnettet, de kan dog forsinke hinanden og også bilerne, hvis ikke antallet af biler falder tilsvarende. Især ved terminaler og stoppesteder kan der opstå kapacitetsproblemer. Metro, tog og S-tog er også fyldte på nogle afgange. Der kan i mange tilfælde sættes flere vogne på toget eller antallet af afgange kan eventuelt øges, men på nogle strækninger, bl.a. over Storebælt og i Københavnsområdet er sporkapaciteten nær ved at være opbrugt, så flere tog vil kræve større ændringer af sikringssystemer og sporkapacitet. Det vil blive dyrt.

Påvirkning af den offentlige økonomi

Den offentlige økonomi påvirkes på flere leder ved gratis offentlig trafik. Billetindtægterne falder i 0-takstområder, men stiger udenfor området. Desuden spares omkostningerne til billetsalg og billettering/kontrol. Da billetsalg i mange tilfælde er integreret med andre services, som kiosker, er besparelsen dog vanskelig at opgøre. Desuden vil økonomien påvirkes af udgifter til udbygning og drift af den kollektive trafik for at sikre plads til de nye passagerer.

Derudover vil et fald i biltrafikken medfører, at statens indtægter fra bilafgifter vil falde.

2.6. Finansiering af en gratis offentlig transport

Den offentlige transport giver underskud på de allerfleste strækninger og på de fleste tidspunkter. Ved bortfald af billetindtægterne og med stigende udgifter til udbygning af kapaciteten, må der nødvendigvis tages stilling til, hvem der skal betale de øgede udgifter. På nuværende tidspunkt betaler passagerne på landsplan gennemsnitligt omkring 52% af driftsudgifterne i den kollektive trafik. Derudover betaler stat, amter og kommuner for vej, jernbane og metroinfrastruktur. Den offentlige transport er således kraftigt subsidieret.

Udviklingen i den kollektive trafiksektor
I tiårsperioden 1992–2002 var den samlede stigning i den kollektive sektor ca. 10 % (målt i passagerkilometer) og den totale vækst i vejtrafikarbejdet (køretøjskilometer) ca. 26 %.

Trafikvæksten sker især i bilismen, mens den kollektive sektor taber markedsandele.

Kilde: Dansk Kollektiv Trafik, Kollektiv trafik – fortid eller fremtid

Som udgangspunkt kan ses på, hvem der har gavn af gratis offentlig transport. Det er primært de kollektivt rejsende, der har fordel af gratis offentlig trafik, men det er jo netop tanken, at de ikke skal betale. Derudover har samfundet generelt nytte heraf i det omfang, omkostningerne ved trafikulykker og forurening fra trafikken reduceres. Endelig har bilisterne glæde af den gratis offentlig transport i det omfang, trængslen på vejene mindskes.

Staten kan betale de øgede omkostninger. Staten betaler i forvejen underskuddet ved jernbanedriften og har delt omkostningerne ved metroen med de lokale myndigheder. Staten kan dække kommunernes øgede driftsunderskud i forbindelse med gratis offentlig transport og ved lokalbanerne, eller kan yde et generelt tilskud via den generelle udligningsordning til kommunerne. Samfundets fordele ved gratis offentlig trafik er imidlertid ikke umiddelbart så store, at det er oplagt at staten skal betale alle omkostninger herved

Kommunerne kan også selv betale underskuddet i busdriften og i lokalbanerne ved kommunal skatteudskrivning eller ved omprioritering fra skoler, ældreforsorg m.v. Det er næppe realistisk at omprioritere til fordel for gratis offentlig trafik, og øget skatteudskrivning er heller ikke mulig for tiden som følge af det såkaldte skattestop.

Endelig kan bilisterne dække omkostningerne ved øgede afgifter, f.eks. i form af kørselsafgifter. Argumentet med øget fremkommelighed er næppe realistisk, men der er tradition for, at bilisterne dækker omkostningerne ved biltrafikken herunder udbygnings-, miljø- og trængselsomkostninger.

Industrien: Velfungerende transport skal på den politiske dagsorden
Den kollektive trafik spiller for mange virksomheder og medarbejdere en væsentlig rolle i løsningen af det daglige transportbehov.

I dag pendler 1.220.000 personer hver dag frem og tilbage mellem bopælskommune og virksomhedens kommune. Det svare til ca. 45 procent af den samlede arbejdsstyrke.

10 % af industriens medarbejdere kører med offentlig transport (bus, tog, metro) til og fra arbejde. 59 % kører i egen bil.

Industrien anbefaler bl.a. at den kollektive trafik indrettes i samråd med arbejdspladserne.

Kilde: CO-Industri og Dansk Industri (2006), Trafikal mobilitet – Fremtidens udfordringer

Der er også mulighed for, at arbejdsgiverne/lønmodtagerne betaler en del af omkostningen ved den gratis offentlige transport, da en del af de øgede omkostninger skyldes behovet for at udbygge kapaciteten i

myldretiden som følge af medarbejderes pendling til og fra arbejdspladser. Den belgiske regering besluttede i 2003 som led i overenskomsten for offentligt ansatte at indføre gratis kollektiv togtrafik for at imødegå infrastruktur-kollaps som følge af den stigende trafik. Det ventedes at koste ca. 100 mio. kr. i 2004 og er udvidet til også at omfatte privatansatte i 2005. Virksomheder har hidtil ved lov været forpligtet til at betale 63 procent af de ansattes togbillet. Staten tilbyder de private arbejdsgivere at betale en rest på 20 procent, hvis virksomheden sætter sin andel op til 80 procent.

I Holland kan arbejdsgiverne f.eks. betale for pendlerkort til de ansatte, i Frankrig betaler arbejdsgiverne et tilskud til den offentlige trafik, og også i Danmark har arbejdsgiverne mulighed for fx at betale for transport til arbejdspladsen, det er dog skattepligtigt for den ansatte.

3. Betydning af pris, hyppighed og kvalitet, samt erfaringer med gratis offentlig transport

Prisen for at benytte offentlig transport, også kaldet taksten, er kun en af de faktorer, der har betydning for brug af den offentlige transport. Især hyppighed og kvalitet af den kollektive trafik vil også have betydning for, hvor mange rejsende der bruger den[6]. Men også de overordnede rammer for trafikken har betydning. Herved forstås bl.a. den generelle velstand, omkostninger ved andre transportformer og samfundets fysiske struktur.

Samfundets fysiske struktur har betydning ved at være afgørende for, om mange rejser i de samme korridorer, fx at mange skal fra omegnen og ind til bycentrene. Det gør det lettere at tilrettelægge et effektivt offentligt transportsystem. Eller mange rejsende skal på kryds og tværs i regionen. Det gør det vanskeligt at tilrettelægge et dækkende og hurtigt offentligt trafiksystem, der kan konkurrere med bilen.

Takstniveauet i den offentlige transport er således kun én af de faktorer, der bestemmer, hvor meget den offentlige transport bruges.

I første del af kapitlet (afsnit 3.1 – 3.3) diskuteres mere generelt de faktorer, der bestemmer brugen af offentlig transport. Afsnittet bygger på materiale fra Norge, da den norske forskning i trafikvaner og kollektive rejser er væsentligt mere omfattende end den danske og der ikke findes tilsvarende materiale fra Danmark. Det vurderes, at de grundlæggende mekanismer i Danmark og Norge er de samme, så selvom størrelsen af effekten af konkrete tiltag kan være anderledes i Danmark, vil mekanismerne og størrelsesordenen have samme karakter. Afsnittet bygger først og fremmest på materiale fra trafikøkonom Bård Norheim. Han arbejder nu i Civitas, Norge, men meget af materialet stammer fra hans forskningsarbejde på Transportøkonomisk Institut (TØI)[7].

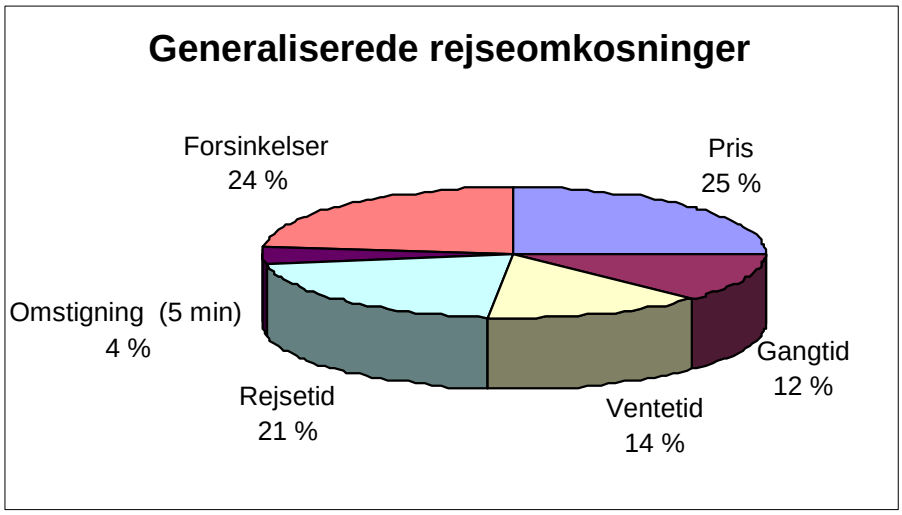
Der er allerede gennemført flere forsøg med gratis offentlig transport. Til sidst i kapitlet (3.4 – 3.7) ses nærmere på danske og udenlandske erfaringer der er gjort hidtil. De fleste forsøg har været begrænset til bestemte befolkningsgrupper eller til særlige ruter. Der har ikke været foretaget forsøg af en størrelsesorden, der svarer til hele Danmark. De udenlandske erfaringer er hentet fra bl.a. Belgien, USA og Sverige.

3.1. Pris, hyppighed og kvalitets betydning i forhold til rejsetid og komfort

Figur 3 viser de generaliserede rejseomkostninger i Oslo, dvs. alle elementer ved den samlede rejse er omsat til et krone-beløb. På den måde er det muligt at forholde betydningen af de enkelte delelementer i en rejse til hinanden. Som det ses af figuren, udgør billetprisen kun 25% af de samlede omkostninger, dvs. selvom der er gratis transport vil der stadig være en række elementer ved rejsen, som gør, at den ikke opfattes som 'gratis', f.eks. skal man alligevel bruge tid på rejsen, vente på transportmidlet osv. Eksempelvis betyder forsinkelser lige så meget som prisen på rejsen. Men det betyder også, at hvis man gør forsinkelser eller ventetid mindre eller rejsen hurtigere, vil den rejsende være villig til at betale en højere pris og alligevel rejse det samme som nu.

Hvis man ønsker at flere skal rejse med offentligt transport betyder disse andre faktorer en del og det vil derfor ikke være et fornuftigt udgangspunkt kun at fokusere på prisen.

Trafikselskaberne i Danmark lægger derfor i høj grad op til forbedringer i transporten frem for prisreduktioner for at tiltrække nye rejsende: færre forsinkelser, hurtigere rejsetid osv. F.eks. er et vigtigt element i DSB's plan "Gode tog til alle", forkortelser af rejsetiderne. Det skyldes også, at trafikselskaber opererer ud fra en given økonomi, som betyder, at over halvdelen af omkostningerne er betalt af det offentlige. De lægger derfor vægt på virkemidler, hvor udgifterne står i rimeligt forhold til merindtægterne. En undtagelse er større investeringer i trafikanlæg.



Figur 3: Prisen er kun en del af de samlede rejseomkostninger[8]

Der har i de senere år været en del debat om prisstigningerne i den offentlige trafik, bl.a. set i forhold til udviklingen i priserne på bilkørsel. Ovennævnte betragtninger understreger vigtigheden af balance mellem de forskellige komponenter af en kollektivrejse, hvis det ønskes, at der ikke skal ske store skred mellem anvendelsen af de forskellige transportmidler.

Disse nævnte sammenhænge er også baggrunden for, at arbejdsgruppen finder det vigtigt at kombinere ændringer af takster med andre tiltag f.eks. øget hyppighed, færre forsinkelser og kortere rejsetid for den offentlige transport.

Stigninger i billettakster

Taksten på bustransport er steget næsten 80% fra 1978-2004, mens taksten på togtransport er steget 10%.

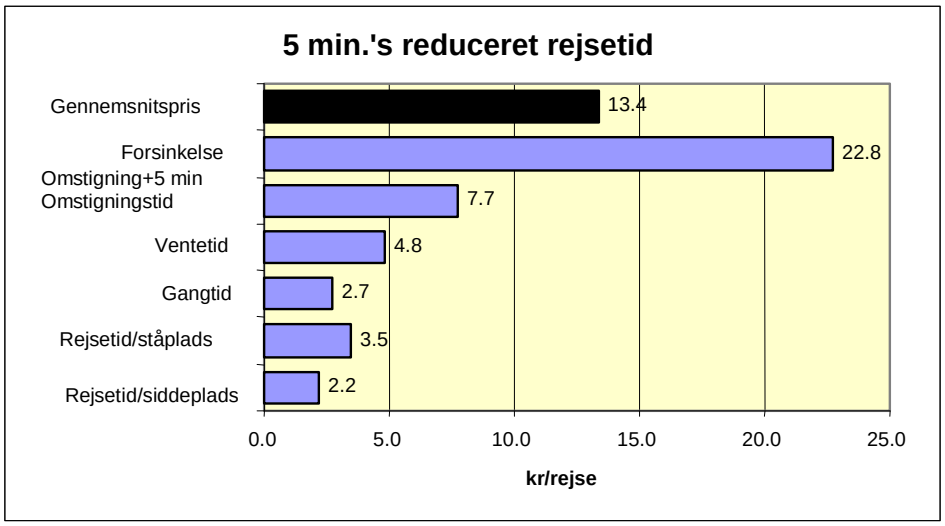
I Hovedstadsområdet steg taksterne med 12% i januar 2004, efter at staten fjernede tilskuddet til den kollektive trafik.

Ser man på de senere år er prisen på bus- og togtransport fra 2000-2004 steget med henholdsvis 17 og 7 %. For bustransport kan der dog være regionale forskelle i prisudviklingen. Taksterne er faldet kraftigst i Århus amt, mens den største stigning er sket i Hovedstadsområdet..

Kilde: Vismandsrapporten juni 2006 – Trafik, trængsel og infrastruktur

Den første søjle (den sorte) i Figur 4 viser den gennemsnitlige pris (takst) ved en kollektivrejse i Oslo-regionen. Det betyder, at trafikanterne sparer 13,40 kr., hvis billetten er gratis. De andre søjler viser, hvor meget trafikanterne sparer ved andre forbedringer i kollektivtilbudet, målt ved 5 minutters reduceret tid på forskellige dele af rejsen. I denne

analyse er der set på 5 minutter ekstra rejsetid i form af forsinkelser, omstigning, ventetid, gangtid og rejsetid med og uden siddeplads, idet den ekstra rejsetid er omsat til kroner.



Figur 4: Værdien af ændret rejsetid afhænger af, hvor i rejsen ændringen sker[9]

Hvis den kollektive transport er ekstra 5 minutter forsinket, vil prissætningen heraf være 22,80 kr., det vil sige at det vil medføre mere end en fordobling sammenlignet med den pris, trafikanterne betaler for rejsen (søjle 2). Det betyder konkret, at hvis det er muligt at reducere forsinkelserne i den offentlige transport med 5 minutter i gennemsnit, vil dette være langt vigtigere for trafikanterne end selv gratis offentlig transport.

Hvis trafikanterne slipper for omstigning vil tidsværdien ved rejsen falde med 7,70 kr., svarende til 56 procent af prisen på kollektivrejsen. Falder ventetiden med 5 minutter, falder tidsværdien med 4,80 kr., svarende til 36 procent af prisen på kollektivrejsen.

5 minutters reduktion af rejsetiden svarer til 3,50 kr., hvis man står op og 2,20 kr. hvis man sidder ned, svarende til henholdsvis 25 procent og 15 procent af prisen på kollektivrejsen.

Figuren illustrerer således tydeligt, at omstigninger og ventetider opleves som en stor ulempe af passagererne, mens en lille stigning i den ordinære køretid ikke spiller så stor en rolle, især ikke hvis der er siddepladser. Det svarer også til de danske erfaringer.

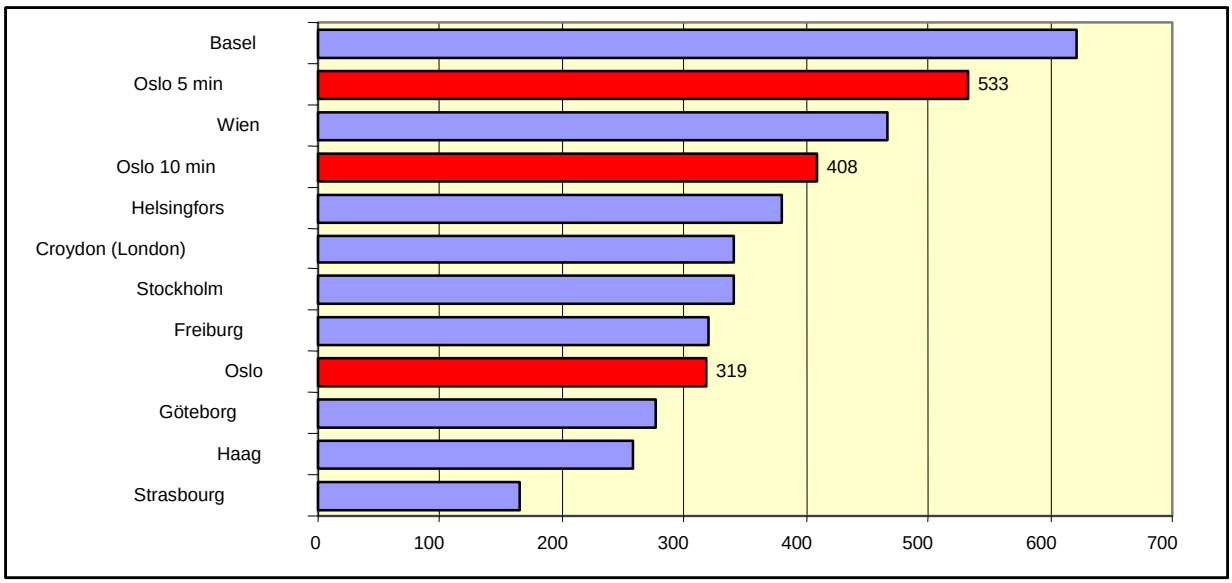
Figur 5 illustrerer effekten af øget frekvens i den offentlige trafik. Den viser dels, at antallet af kollektivrejser varierer meget i forskellige byer. Figuren viser også, at øges frekvensen i Oslo vil antallet af rejser med offentlig transport i Oslo stige kraftigt, og ved en frekvens på 5 minutter vil antallet af rejser pr. indbygger komme op på niveau med de byer, der har det højeste antal rejsende.

Udviklingen i bil- og benzinpriser

Fra 1978 til 2004 er den reale pris på biler faldet med ca. 20 %, selv om der har været stigninger de sidste par år. Fra 2001 til 2004 er den reale pris på biler således steget 5 %.

Prisen på benzin har varieret meget over tid og er afhængig af, hvilket udgangsår der sammenlignes med. Fra 1980 til 1995 faldt benzinprisen realt med ca. 30 %, men over de følgende 10 år er prisen realt steget med ca. 20 %.

Kilde: Vismandsrapporten, juni 2006 – Trafik, trængsel og infrastruktur.



Figur 5: Langsigtet effekt af øget frekvens i Oslo[10]

3.2. Andre forhold end prisen, hyppighed og kvalitet

Som nævnt vil en række andre forhold end prisen på rejser med offentlige transportmidler og deres kvalitet være afgørende for brugen af den. En type faktorer er de fysiske rammer i området og en anden type er vilkårene for de øvrige trafikformer.

I Tabel 2 ses sammenhængen mellem fortætning, dvs. boliger og erhverv placeret i eksisterende centre i stedet for at blive spredt rundt om centrene, flere p-pladser i centrum af byen, samt en højere benzinpris. Figuren viser bl.a., at det vil øge den offentlige transport med 6,8 procent og mindske biltrafikken og bilejerskab med 7,1 procent, hvis der sker en fortætning på 20 procent.

Forøgelse af antallet af parkeringspladser vil mindske den offentlige transport, da det gør det mere attraktivt at køre bil i bil til f.eks. arbejde eller på shoppingture.

Endelig vil en forøgelse af benzinafgifter med 20 procent (eller indførelse af kørselsafgifter på samme niveau) mindske bilkørslen med 3,8 procent og øge brugen af offentlig transport med 4,9 procent.

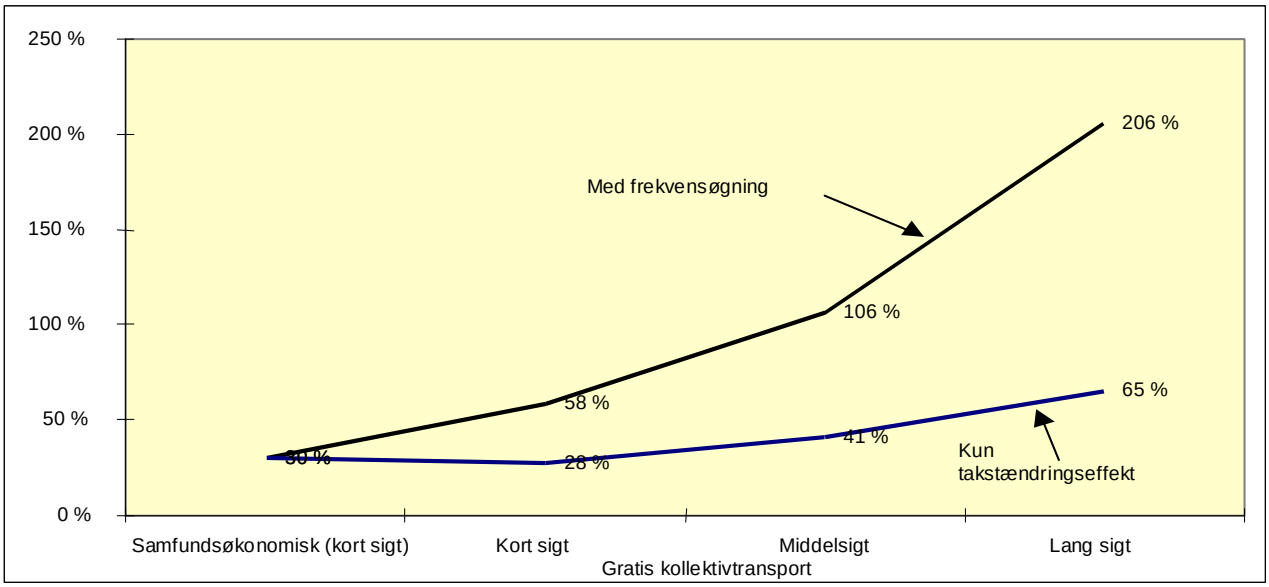
Dette viser således, at disse virkemidler, som direkte spiller ind i forholdet mellem offentlig og privat trafik, har stor betydning for fordelingen af trafikken på forskellige trafikformer.

	20% fortætning	20% flere p-pladser i centrum	20% øget benzinpris
Kollektivt	6.8 %	-2.8 %	4.9 %
Bilture	-6.2 %	3.4 %	-3.8 %
Bilhold	-7.1 %	4.4 %	
Motoriserede ture	-3.6 %	2.1 %	-2.0 %

Tabel 2: Andre faktorer der påvirker potentialet for kollektivtrafikken [11]

Tilpasning til ændringer ved forskellige virkemidler

Stigningen i den offentlige transport ved 0-takst eller ved andre virkemidler, som øger anvendelsen, vil ske forholdsvis langsomt. Der vil være en vis indsvingningsperiode. Først vil de, der har et umiddelbart behov eller fordel af, at skifte over, skifte. På længere sigt vil man tilpasse sig de nye muligheder: Man vil opfinde flere nye rejsemål, vil flytte, så de nye transportmuligheder passer. Det er for eksempel set med trafikken over de to broer – Storebæltsbroen og Øresundsbroen. I Figur 6 nedenfor er givet en illustration heraf.

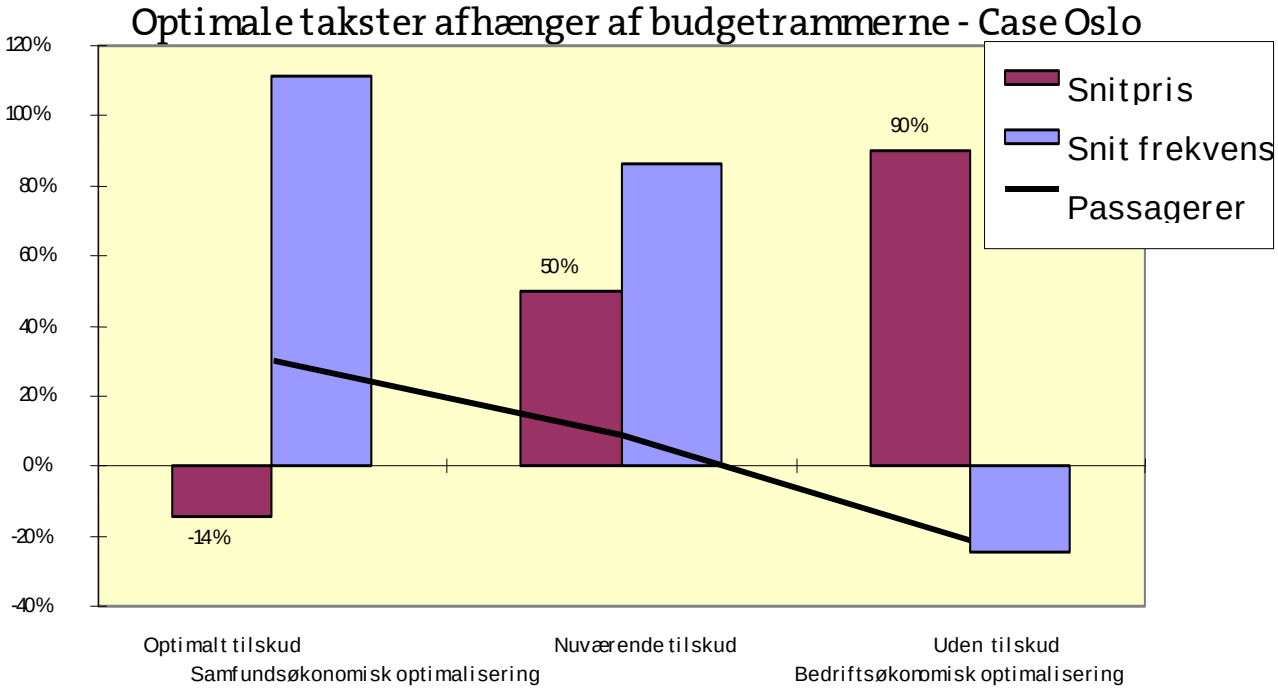


Figur 6: Efterspørgslen på kollektiv transport på kort og langt sigt[12]

Figuren illustrerer, at der på lang sigt vil ske en øget tilstrømning til den offentlige transport ved prisreduktion. Ca. 65 procent flere vil vælge denne transportform. Men kombineret med en øget hyppighed, så vil efterspørgslen på langt sigt være tre gange så høj, som ved takstændringen alene.

Trafikselskaberne søger at tilpasse sig den budgetramme de har. I Norge har man undersøgt sammenhængen mellem pris, frekvens og antal passagerer i den offentlige transport. Som vist i Figur 7 så

resulterer en høj frekvens kombineret med en lav pris i et højt antal passagerer. Omvendt så resulterer en høj pris kombineret med en lav frekvens i meget færre passagerer. Man kan således sige, at politikerne - ud fra det beløb der stilles til rådighed for den offentlige transport - i høj grad kan bestemme antallet af passagerer.



Figur 7: Antal passagerer afhænger af takster og frekvens, og dermed af budgetramme[13]

3.3. Sammenfatning på 3.1 og 3.2

Ovenstående eksempler viser, at det ikke alene er prisen, der betyder noget for brugerne af den kollektive trafik. Faktorer som hyppighed, kvalitet, forsinkelser og andet spiller en væsentlig rolle for om valget falder på den private bil eller på bussen eller toget.

Prisen udgør ifølge de norske undersøgelser faktisk kun omkring 25% af omkostningerne (se Figur 3), mens forsinkelser fylder næsten lige så meget. Undersøgelserne viser desuden, at ventetider og forsinkelser samt skift mellem transportmidler betyder meget for, hvordan den offentlige transport vurderes.

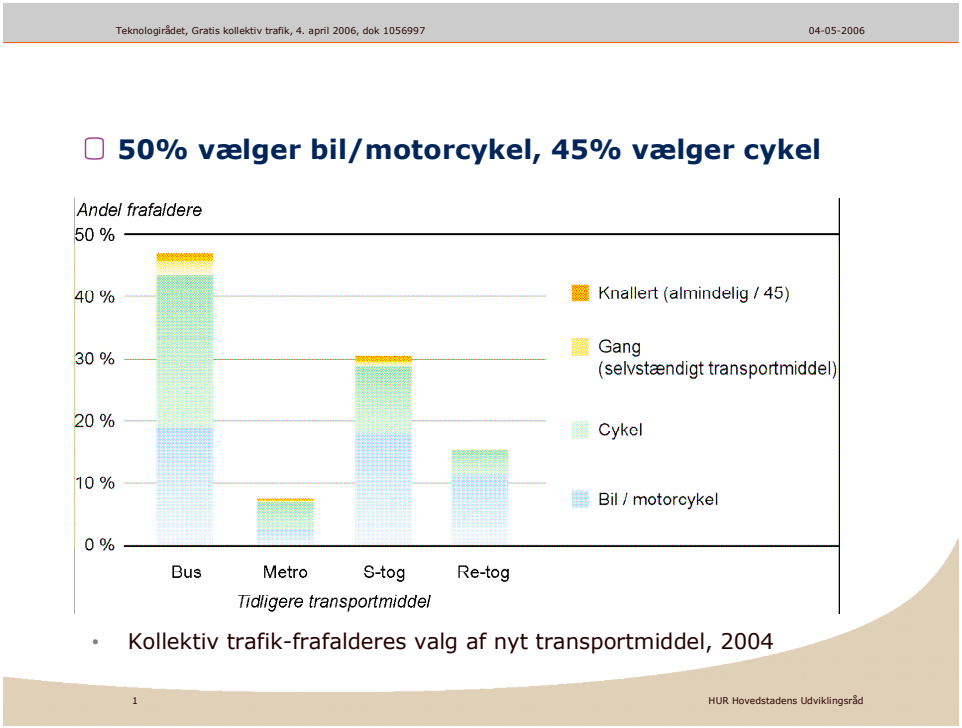
Når man skal vurdere om 0-takst, eller en markant prisreduktion, alene er det rigtige virkemiddel, så er der noget, der tyder på, at der på længere sigt vil være større fordele og flere passagerer at hente, ved også at se på de enkelte delelementer af den kollektive rejse. De norske erfaringer tyder på, at 0-takst ikke vil være den optimale løsning og at potentialet ved at kombinere en reduktion i prisen og samtidig øge frekvensen, hvis det er mulig, vil have en større effekt. Disse overvejelser vil blive inddraget i arbejdsgruppens anbefalinger til slut i denne rapport.

3.4. Erfaringer fra forsøg med gratis offentlig transport

Generelt er 0-takst i de fleste lande forbeholdt bestemte grupper: skoleelever, uddannelsessøgende, værnepligtige, handicappede, ældre. Sådan er det også i Danmark. Men der er også steder, hvor der er gennemført forsøg eller lavet mere permanente ordninger med 0-takst. I nogle lande, f.eks. Frankrig og Belgien, findes desuden borgergrupper, der har 0-takst som en vigtig mærkesag. Nogle af ordningerne med 0-takst beskrives i det følgende[14].

Inden der redegøres for de forskellige tiltag for at få flere passagerer over i den kollektive trafik, beskrives frafaldet hos de trafikanter der holder op med at bruge bus og tog. Frafaldet er vigtigt at holde for øje, da grundene til at folk fravælger den offentlige transport er vigtige at kende, før tiltagene for at få flere ind i toge og busser sættes i værk.

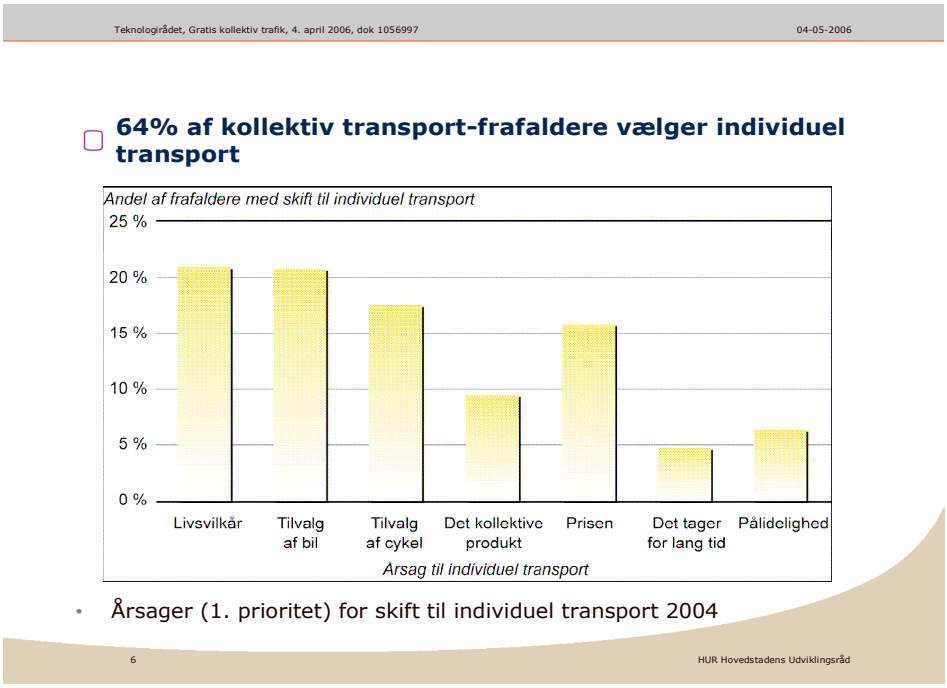
Trafikanter, som er holdt op med at bruge tog og bus, blev i 2004 interviewet om deres bevæggrunde for fravalget, og deres nye transportvaner mv.[15]. Af de frafaldne busbrugere skiftede 70 % transportmiddel og 30 % ophørte med at rejse, hvilket kan ses af Figur 9.



Figur 8: Kollektiv trafik-frafalderes valg af nyt transportmiddel, 2004[16]

Som det kan ses af Figur 8 så vælger ca. halvdelen af frafalderne bilen, når de dropper den kollektive transport. Den anden halvdel vælger cyklen.

Undersøgelsen klargjorde også, at 64% af kollektiv transport-frafaldere valgte den individuelle transport. 35% af frafalderne nævnte faktorer (selve produktet, prisen, tiden eller pålideligheden) der havde med den kollektive trafik at gøre, hvilket tydeligt fremgår af Figur 9.



Figur 9: Årsager (1. prioritet) for skift til individuel transport, 2004[17]

Frafald fra S-tog København. S-togene i København oplevede fra 1998 til 2002 et fald på 8 %. Fra 2001 til 2002 var faldet særligt stort, nemlig på 4 %. I en undersøgelse er årsagerne til passagerfrafaldet gransket nærmere. Det vurderes, at takststigninger skønsmæssigt medfører et frafald på 4,4-5,6 %[18].

I de følgende to afsnit beskrives forskellige tiltag i Danmark og i udlandet, hvor 0-takst eller lavere takster har været forsøgt for at få flere til at bruge den kollektive trafik.

3.5. Udvalgte analyser af lavere takster i Danmark

I *Hovedstadsområdet i Danmark* er der lavet undersøgelser af effekten af takstændringer[19]. HUR har hidtil regnet med en elasticitet på -0,30 for overflytning i hele HUR-området ved mindre takstændringer, bl.a. ved takstnedsættelse i 1997.

Men ved takstændring i 2004 var der en højere prisfølsomhed -0,40. Især i tætbyen brugte kunderne ikke bussen så meget til korte ture. Disse elasticiteter er kortsigtede, dvs. at de viser den overflytning, der sker det første år.

Pris-elasticitet
En elasticitet på -0,30 betyder, at falder taksten med fx 10 % vil antallet af passagerer stige med 3 %.

Svendborgbanen. Der blev indført gratistakst i januar måned 2004 efter, at passagerne havde oplevet mange gener under modernisering af banen i 2003. Gratismåneden kom umiddelbart efter, at driften var udvidet med omkring 30 % flere togkilometer i december 2003.

Der var 275.000 påstigere med Svendborgbanen i gratismåneden januar 2004. Det var mere end en fordobling af, hvad man kunne forvente under normale omstændigheder og svarede til omkring 120 % stigning. 150.000 påstigere (55 %) angav, at de ikke ville være rejst, hvis der ikke havde været gratis tog. Det skønnes, at de rejste fire ture i gennemsnit, dvs. det svarer til ca. 35.000 personer, eller 8 % af Fyns

befolkning. Af prøvebrugerne ville 33 % ikke være rejst, hvis toget ikke havde været gratis, 37 % ville have brugt bil og 33 % ville have brugt et andet transportmiddel (bus, som ikke var gratis eller cykel mv.).

125.000 påstigere ville være rejst med tog under alle omstændigheder. De skønnes i snit at have foretaget seks ture, og svarer således til 20.000 passagerer [20].

Ikast har ligesom 30-35 andre kommuner siden 1994 haft gratis busser i kommunen. De fleste afgange benyttes af skoleelever og andre, der har subsidieret kørsel i form af gratis eller billigere buskort. Det samlede udbud af kørsel er 13.000 køreplantimer, der fordeler sig på:

2 bybusser
6 skolebusser
3 busser der kører på skolefridage
3 busser der betjener ungdomsskolen og 2 weekendbusser

Der er ikke foretaget en vurdering af, hvor mange flere passagerer, der er kommet som følge af de lavere takster. Grunden til, at busserne er gratis er, at det vurderes, at det ville være dyrere at opkræve billetafgift end det beløb der ville komme ind, idet opkrævning vil tage tid og dermed kræve flere køreplantimer. Desuden er der ikke billetautomater i bussen. Opkrævning af takster ville give en indtægt på omkring 30-40.000 kr.[21]

Nordjylland. Der er etableret en forsøgsordning med gratis bus på Læsø med det formål at give infrastrukturen et løft og tiltrække flere turister til øen, ikke mindst éndagsturister. Forsøget startede i juni 2004 og i det første år kom der 54 % flere rejsende. Der har derfor været behov for nogen ekstrakørsel.

Der er også gratis trafik i *Nibe* kommune. Denne trafik er især indrettet til skoleelever. Antallet af rejsende er steget med omkring 45 % efter at det er blevet gratis, især med skoleelever, som ikke tidligere havde skolekort på grund af for kort afstand til skolen. Der har også her været behov for at indsætte ekstra busdrift[22].

Mindst halv pris på offentlig transport
En tredjedel af de borgere, der deltog i dette projekts spørgeundersøgelse og, som dagligt kører i bil til og fra arbejde/-uddannelse svarer, at den offentlige transport skal være mindst 50 % billigere, hvis de skal bruge den mere end de gør i dag.

Holdningsundersøgelsen udført i forbindelse med dette projekt kan ses bagerst i denne Hovedrapport.

Samlet set er der begrænsede erfaringer med gratis offentlig transport i Danmark, og de ordninger der eksisterer er ikke tilstrækkeligt evalueret.

3.6. Udvalgte udenlandske analyser

I *Åtvidaberg kommune* i Sverige er buslinier i bycentrum gratis fra 2002. De linjer, det berøres har 3-4 afgange hverdage og 2-3 afgange lørdage. Antallet af rejsende er steget fra ca. 14.000 til 30.000 i 2002 [23].

Emmaboda kommune i Sverige havde forsøg med 0-takst i en to måneders periode i 2001. Antal rejsende steg med omkring 15 %. For länet som helhed steg antallet af rejser med 1 % fra 2000 til 2001 [24].

I *Kristinehamn kommune* (26.000 indbyggere) i Sverige indførtes i 1970 0-takst. Det har betydet en fordobling af busrejser i Kristinehamn by og en forøgelse på 8 % i busrejser i den øvrige del af kommunen.

24 % af de nye busrejsende i byområdet benyttede bus i stedet for bil, 21 % ville have benyttet andet transportmiddel, 41 % ville have brugt bussen og 4 % ville ikke være rejst. Der er senere genindført betaling, dog med lavere takster end de oprindelige [25].

I *Tampare* i Finland blev i 1999 introduceret to gratis busruter til centrum, som supplement til eksisterende betalingslinier. Busserne kørte kun lørdag. Det blev aldrig en succes, bl.a. fordi gangafstanden var beskedne i det område busserne betjener og mange med abonnementskort fortsatte med at bruge betalingsruterne [26].

Hasselt i Belgien, en by med 70.000 indbyggere, indførtes i 1997 gratis buskørsel i centrum. Den gratis transport er kombineret med forbedret busservice og flytning af parkeringspladser til udkanten af byen tæt på busserne. Der er bygget mini-tunneler til fodgængere og cyklister, lyssignalerne er justeret efter busserne og den indre byer er blevet gjort fredeligere. I løbet af 4 år medførte det en forøgelse af passagertallet med faktor otte. Halvdelen af de nye busrejser er nyskabte og blandt de resterende var en fjerdedel passagerer, der tidligere ville have brugt bil. Som oplæg til ændringerne havde byrådet en dialog med aktørerne (erhvervsliv, passagerer, handlende mv.) i byen [27].

I *Bruxelles*[28], også i Belgien, blev der i 2003 indført "gratis offentlig transport" for den flamske del af de studerende under 25 år på universiteterne. Bruxelles var valgt fordi der er en flamsk-talende gruppe af studerende og en fransk-talende gruppe. På den måde kunne man måle ændringer i de studerendes vaner før og efter introduktionen af den gratis offentlige transport og sammenlignes med en gruppe, der ikke havde fået den gratis transport. Formålet med tilbudet var at tiltrække flere flamsk-talende til Bruxelles og øge byens image på de studerende og siden hen også andre flamsk-talende belgiere. Introduktionen af den gratis transport medførte en stigning i antallet af passagerer. De flamsk-talende studerende tog f.eks. i gennemsnit 72% flere ture med metroen end tidligere, da de skulle betale. En foreløbig evaluering af ordningen viser, at andre faktorer end pris gør sig gældende, når de unge skal tage med den offentlige transport. Kendskab til byen, frekvens og aften- og nat-afgange havde stor betydning for brugen af den gratis offentlige transport.

Evalueringen konkluderer, at fordelene ved ordningen overstiger udgifterne, ikke kun for de studerende, men for hele samfundet, i sær fordi flere efterlod deres bil og tog med den offentlige transport, hvilket har en stor inflydelse på ulykker, forurening, larm og trængselsomkostninger.

Treplin i Tyskland, en by med 14.000 indbyggere, indførte i 1997 gratis takst på de to hovedlinier, der betjener byen. Det betød en forøgelse af passagertallet med faktor 14 på to år. De nye passagerer er helt overvejende børn og unge.

I USA findes et program, der hedder *Unlimited Access*. Ordningen er en aftale mellem ca. 50 universiteter og de lokale transport-myndigheder og giver gratis transport til de studerende ved de pågældende universiteter. Typisk betaler universiteterne for de studerendes transport og udgifterne får de dækket via parkeringsindtægter fra universitetsområdet. Mere end 800.000 studerende deltager i ordningen. Der er rapporteret om stigninger i antallet af passagerer på mellem 71 % og 200% alene det første år ordningen var i kraft. Ordningen øger mobiliteten og mindsker antallet af ture i bil[29].

De udenlandske erfaringer med lavere takster er bedre beskrevet end de danske, men egentlige storskala-forsøg er endnu ikke gennemført og evalueret.

3.7. Sammenfatning

De danske og udenlandske erfaringer er begrænsede. De fleste eksempler er forsøg med bestemte ruter, eller rettet mod bestemte grupper af borgere. I alle tilfælde er antallet af passagerer steget, men det er ikke klart hvor meget det betyder for minimering af den individuelle biltrafik. I enkelte tilfælde er der påvist fald i antallet af kørte ture i bil, men der foreligger ikke nogen generel tendens.

Udover de nævnte få eksempler, så er der erfaringer fra andre steder, der viser, at hvis kollektivudbuddet i forvejen er godt, kan lavere takster i den kollektive trafik medføre, at biltrafikken falder med 5-15 %[30].

Men umiddelbart er der meget, der tyder på at prisen (0-takst) ikke er den eneste faktor, der betyder noget for folks valg af transportmiddel. Forskerne Bård Nordheim og Alberta Ruud[31] konkluderer på baggrund af svenske studier, at:

- rejsende i myldretiden er mindst prisfølsomme
- fritidsrejsende er mindre følsomme end pendlere
- børn og unge er mere prisfølsomme end voksne
- bilejerskab øger prisfølsomhed
- lavindkomstgrupper har få alternativer og er derfor mindre prisfølsomme
- et godt kollektivudbud øger konkurrencefladerne mod bilen og øger dermed prisfølsomheden
- prisfølsomheden er større på korte end på lange rejser.

Erfaringerne med 0-takst er få og spredt i mange lande, men de umiddelbare resultater er, at 0-takst virker ved bestemte grupper eller ved bestemte begrænsede ruter. Og som redegjort for i begyndelsen af dette kapitel, så spiller andre faktorer ind, f.eks. frekvens, kvalitet og tilgængelighed.

4. Scenarier for effekter af gratis offentlig transport

Arbejdsgruppen har i forbindelse med vurderingen af gratis offentlig transport valgt, at opstille nogle scenarier for effekterne af den gratis transport og omkostningerne ved at gennemføre den gratis transport i forskellige geografiske områder i Danmark.

I dette kapitel præsenteres resultaterne af scenarieberegningerne. Selve beregningerne for alle scenarierne er indeholdt i denne rapports data- og beregningsdel – "Data-rapporten" - og kan ses på www.tekno.dk/offentligtransport.

Kapitlet er således opbygget at afsnit 4.1 først omhandler, hvad den gratis offentlige transport påvirker, og dermed også indirekte, hvilke mål, der kunne begrunde gratis offentlig transport som middel. Afsnit 4.1 fortsætter med at definere et antal geografisk afgrænsede scenarier. Afsnit 4.2 redegør for de vigtigste beregningsmæssige forudsætninger, der er foretaget for at kunne vurdere de i alt seks scenarier. Afsnit 4.3-4.8 gennemgår de forskellige scenarier et ad gangen. Afsnit 4.9 gennemgår overordnet, hvilken regional betydning det vil få at indføre gratis offentlig transport, mens afsnit 4.10 ser nærmere på bilejerskab, for at kunne vurdere i hvor stor grad overflytning fra bil til offentlig transport er mulig. Afsnit 4.11 ser på gratis offentlig transport som styringsmiddel for social fordeling, mens afsnit 4.12 konkluderer på kapitlet.

4.1. Metode

Gratis offentlig transport er et styringsmiddel, der påvirker vores hverdag på flere områder. I vurderingen af gratis offentlig transport er der derfor i det følgende søgt at komme med et bud på, hvilke forskellige mål, der vil blive påvirket, og i hvor stor grad.

Gratis offentlig transport vil kunne bidrage til følgende mål:

- Forbedre miljø og sundhed
- Mindske trængsel
- Påvirke den økonomiske fordeling, socialt og regionalt
- Mindske antal ulykker

Som fællesnævner for ovenstående mål er det en afgørende forudsætning at bestemme i hvor høj grad det samlede transportomfang ændres. Gevinsten for den enkelte bruger af gratis offentlig transport er specifik for den enkelte rejse. For eksisterende rejser kan det opleves som en gevinst, at man modtager en allerede planlagt rejse gratis. Den eksisterende rejse kan også være næsten uden gevinst for den enkelte, hvis en planlagt hurtigere biltur ændres til en langsom, men billigere tur med offentlig transport.

For nye rejser er der en gevinst for den rejsende, men gevinsten vil højst være lig den tidligere pris på rejsen, da den rejsende ellers ville have valgt den offentlige transport, også før prisnedsættelsen. Det er i det følgende ikke forsøgt at beregne den samfundsmæssige værdi af de enkelte rejser, da formålet har været at illustrere de trafikmæssige konsekvenser af gratis offentlig transport, at der har ikke været ressourcer hertil i projektet samt at flere rejser næppe alene kan retfærdiggøre gratis offentlig transport.

Antallet af nye rejsende ved gratis offentlig transport er opgjort, og disse nye rejser repræsenterer en samfundsmæssig værdi, når fordele og ulemper gøres op.

Da et øget antal rejsende medfører et større udbud af offentlig transport i form af højere frekvens, vil også denne afledte højere frekvens medføre en stigning i antal rejsende. Denne stigning alene kan udfra et samfundsøkonomisk vurdering tale for at nedsætte taksterne, dog ikke helt til nul. Der vil således være tale om to stignings-effekter, dels som følge af 0-taksten og dels som følge af den højere frekvens. Betydningen af denne afledte højere frekvens har arbejdsgruppen taget højde for i beregningerne.

Der vil blive kigget nærmere på de førnævnte mål, som gratis offentlig transport kan være med til at opfylde. Fælles for bedre miljø og sundhed, og mindskelse af trængsel og ulykker er, at det ikke er noget langt de fleste rejsende tager med i deres rejsebeslutning, og derfor kan der være behov for offentlig styring.

I scenarieberegningerne er der lagt vægt på at kunne opstille et kvalificeret skøn over de anlægsudgifter, der er nødvendige for at kunne betjene flere brugere som følge af den gratis offentlige transport. Store anlægsudgifter kan gøre det dyrt at indføre gratis offentlig transport.

For at kunne bestemme ændringen i transportomfanget i den kollektive og private trafik er det en vigtig parameter at kunne bestemme bilejerskabet. Derfor omhandler afsnit 4.10 bilejerskab.

På længere sigt kan det forventes, at bosætningen af husholdninger og virksomheder ændres. Det kan allerede på kortere sigt få konsekvenser for priser på hus og jord. Gratis offentlig transport påvirker derfor den regionale fordeling i dette kongerige. Også den sociale fordeling ændres, hvis gratis offentlig transport indføres, og derfor inddrages det derfor også i følgende analyser.

Udvalgte geografiske områder, by og land

Som det fremgår af kapitel 3 er der gennemført en række ordninger og forsøg med gratis eller billig offentlig transport i en række fortrinsvis mindre byer eller mindre kommuner. Det skyldes blandet andet at det er billigere at gennemføre tiltagene i en mindre by end i en storby eller et helt land. Desuden skyldes det, at i nogle lokalområder, især på landet, får en stor del af passagererne i den offentlige transport i forvejen betalt deres udgifter til den offentlige transport. Det gælder især områder, hvor den offentlige transport især bruges af skoleelever, der har skolekort.

Arbejdsgruppen har valgt at se på nogle udvalgte områder, hvori der kunne gennemføres gratis offentlig transport.

Som indledning til analysen er der mere overordnet set på effekten af, at indføre gratis offentlig transport i hele Danmark. Herved belyses, hvad det vil koste at indføre gratis offentlig transport i hele landet og i alle typer offentlige transportmidler.

Rundt om jorden med HUR

I 2004 kørte 200 mio. mennesker med HURs 270 buslinjer. De 914 busser kørte i alt 95 mio. kilometer – i gennemsnit godt 100.000 kilometer hver – eller mere end to gange rundt om jorden. Den samlede kørte distance er længere end 123 gange til månen og tilbage igen. For at løse den opgave, måtte 4.579 dæk skiftes.

Hver eneste dag i 2003 steg 545.000 mennesker på en af HURs busser, og 99,65 af alle planlagte ture blev gennemført.

Bussernes samlede transport af mennesker svarer til. At samtlige 1,8 mio. indbyggere i HUR-området blev kørt til Vejle og tilbage igen.

Kilde: Hovedstadens Udviklingsråd, Årsberetning 2004

Desuden er set på effekten af gratis offentlig transport i Hovedstadsområdet. Her er set på effekten af gratis offentlig transport i hele HUR-området og i centralkommunerne - København og Frederiksberg kommuner. Hele HUR-området belyser konsekvenserne i et stort tætbefolket storbyområde, hvor der er store problemer med trængsel og fremkommelighed på det overordnede vejnet og i storbyen, men det omfatter også større og mindre byer og en række mindre tæt befolkede områder. Analysen af centralkommunerne belyser effekten i de mere centrale dele af storbyen, hvor der er store fremkommelighedsproblemer og hvor trængslen er tiltagende. Det kunne også være relevant at se på effekten i de helt centrale dele af København centrum, hvor det kunne være hensigtsmæssigt at mindske biltrafikken kraftigt. Det er ikke gjort, da der ikke er datagrundlag herfor.

Der er endvidere set på Nordjyllands amt, som er præget af en stor by og en række landdistriktområder. I Nordjylland er det valgt at se på gratis offentlig transport i tre områder: I hele amtet, i Aalborg kommune som en stor by og i Vesthimmerland, som er et udpræget landområde. Herved belyses effekterne af, at indføre 0-takst i en region og i en stor provinsby. Med Vesthimmerland belyses effekterne i et udpræget landområde. Det er for Vesthimmerland – som for de øvrige områder – valgt at se på konsekvenserne af 0-takst både i lokalområdet og på trafikruter ind og ud af området.

Med disse eksempler er det tanken at illustrere effekten i en række forskellige typer områder i Danmark.

4.2. Beregningsforudsætninger for scenarierne

De generelle forudsætninger for scenarieberegningerne er mere uddybende beskrevet i denne rapports Datarapport, der kan ses på www.tekno.dk/offentligtransport.

Påvirkning af den kollektive og den private trafik

Et første spørgsmål er, hvor meget trafikken med offentlig transport vil stige (målt i antal passagerer), hvis den bliver gratis. Erfaringer fra Danmark i forbindelse med de seneste takstændringer i den offentlige trafik tyder på, at elasticiteten, i alt fald ved mindre ændringer er –0,40 på kort sigt, dvs. trafikken på kort sigt vil stige med 40%, hvis prisen falder med 100%. Det svarer til udenlandske erfaringer [32].

Erfaringen ved tidligere prisstigninger viser, at befolkningen rejser mindre, mange cykler eller går på kortere ture og nogle, omkring 20 % af de tidligere rejsende med offentlig transport, skifter til bil.

Der er færre erfaringer med effekten på langt sigt, dvs. effekten for trafikken udover 5 - 6 års sigt. Effekten vil være større, da lokalisering af boliger og arbejdspladser ændres, og befolkningen vil tilpasse deres transportmål og deres transportmidler til den nye situation. Det forudsættes på baggrund af internationale erfaringer, at den offentlige transport vil stige med 75 %, hvis brugen af offentligt transport bliver gratis. Det forudsættes desuden, at 20 % af de nye passagerer alternativt ville have brugt bil.

Pris-elasticit sat til –0,75%

En elasticitet på -0,75 % betyder, at falder prisen med 100 % (=0 takst) vil antallet af passagerer stige med 75 %.

Eller falder prisen med 10 %, vil antallet af passagerer stige med 7,5 %.

Arbejdsgruppen har på baggrund af internationale erfaringer valgt en pris-elasticitet på -0,75.

Fald i billetindtægterne

Gratis offentlig transport for brugerne (finansieret af det offentlige, dvs. via skatteyderne) vil umiddelbart medføre bortfald af det offentliges billetindtægter i de berørte områder. Men da billetafgiften på rejser til og fra gratisområderne vil falde, vil trafikken til og fra områderne stige og medføre højere billetindtægter udenfor områderne. Det er antaget, at stigning i trafikken udenfor området ikke medfører øgede driftsomkostninger udenfor området. Antagelsen er rimelig så længe den nye trafik udenfor området kan dækkes af den eksisterende kollektive trafik. Omfanget af ture fra områder udenfor 0-takst zonen og ind i zonen er vurderet ud fra særkørsler af data fra Trafikvaneundersøgelsen (TU), foretaget af Linda Christensen, Dansk Transport Forskning om brug af offentlig transport mellem de to områder. Der er set bort fra stigningen i trafik, der begynder og slutter udenfor 0-takstområdet, men som kører gennem 0-takst zonen. Det er stort set kun af betydning for scenariet for København og Frederiksberg kommuner.

Besparelser på billetopkrævningen

Det offentlige sparer udgifter til opkrævning og kontrol af billetter samt anlæg og drift af billetteringssystemer. I områder, hvor trafikselskaberne ikke har foretaget en konkret vurdering af omkostningerne hertil, er udgifterne hertil sat til 10 % af billetindtægterne, i overensstemmelse med vurderingen af de marginale omkostninger i Nøgletalskataloget fra Transport- og Energiministeriet (2006).

Udgifter til øget kapacitet

En stigning i antallet af passagerer på 75 % vil medføre, at der i myldretiden ikke er kapacitet nok i mange af de offentlige transportmidler til de mange nye rejsende. Det er derfor skønsmæssigt vurderet, hvor meget ledig kapacitet, der er i myldretiden, hvilken udbygning, der er behov for, og hvad omkostningerne hertil skønsmæssigt vil være. Omkostningen til udbygning af kapaciteten er en meget væsentligt omkostning ved gratis transport. Det har været arbejdsgruppens ønske at give et så nuanceret billede af effekterne af gratis offentlig transport som muligt. Derfor er foretaget en vurdering af omkostningerne ved udbygning af kapaciteten, selvom skønnet er baseret på mange usikre faktorer. Det gælder bl.a. eksisterende overskydende kapacitet i myldretiden og hvor mange af de nye rejsende, der vil rejse i myldretiden.

For busdriften er omkostningen ved at udvide kapaciteten ret sikker, idet der er taget udgangspunkt i bustimeprisen i de nyeste licitationer. Da det vil være uforholdsvis dyrt kun at øge kapaciteten i myldretiden og dermed uhensigtsmæssigt i forhold til den serviceforbedring, der kan opnås, er det antaget, at de ekstra busser bruges tidsmæssigt fuldt ud, dvs. også udenfor myldretiden. Nogle busterminaler vil være for små til så mange nye busser. Det er der ikke taget hensyn til i beregningen.

For tog (S-tog, fjerntog og lokaltog) er det væsentligt vanskeligere at opgøre omkostningerne ved kapacitetsudvidelser. Det skyldes, at der kun i ringe grad er plads til flere tog uden store investeringer i bl.a. sikkerhedsudstyr og ekstra spor. Det er i beregningerne forudsat, at der kobles ekstra vogne på de eksisterende S-tog og fjerntog. Der er imidlertid en del af perronerne på de store stationer især i Københavnsområdet, der ikke er lange nok til, at alle vogne vil kunne holde ved perronen. Det kan derfor diskuteres, om det er en realistisk løsning. Den er til gengæld forholdsvis billig. Anskaffelsesprisen for nye tog er vurderet, og er omregnet til en årlig udgift ved en 30-årig driftsperiode og 5 % rente. Herudover er regnet med ekstra 20 %'s omkostninger til drift og vedligeholdelse (som nævnt kobles de nye tog til eksisterende, hvorfor der ikke er yderligere udgifter til togførere m.v.)

Hvis det besluttes at indføre gratis offentlig transport, vil det være muligt ved analyse af de enkelte strækninger at tilrettelægge kapacitetsudvidelsen mere rationelt, så det enten sker billigere end forudsat her eller der opnås større serviceforbedringer bl.a. ved at ændre køreplaner og ruter. Det har imidlertid ikke været arbejdsgruppens hensigt at belyse dette i dette overordnede studie.

Ved eventuelle overvejelser om tiltag, som øger brugen af offentlig transport kraftigt, vil det derfor være nødvendigt, at trafikselskaberne, ikke mindst DSB, går aktivt ind og deltager i vurderingen af muligheder og omkostninger ved kapacitetsudvidelser. De her foretagne beregninger kan opfattes som kvalificerede skøn som viser, at der er tale om en væsentlig udgift til udvidelse af kapaciteten, som skal medregnes i det samlede regnestykke.

Mistede afgifter på biler

Faldet i biltrafikken medfører, at det offentliges indtægter fra afgifter på biler og brændstof også falder. Det er i overensstemmelse med Nøgletalskataloget fra Transport- og Energiministeriet (2006) antaget, at afgifterne er 1,08 kr. pr. kilometer i 2004-priser.

Miljø, sundhed og ulykker

Effekterne for miljø, sundhed og ulykker vurderes overordnet ud fra stigning i antal kørte kilometer med de offentlige transportmidler og faldet i biltrafikken.

Sundhed

Der vil være en påvirkning af sundhed. Rask motion mindst en halv time hver dag forbedrer en persons sundhedstilstand og levetid ganske væsentligt ifølge Sundhedsstyrelsen[33].

Ændret transportvalg kan derfor påvirke sundhedstilstanden. Undersøgelser viser, at bilister i gennemsnit går 500 meter dagligt, mens brugere af kollektiv trafik går 2 kilometer, og cykelture er på flere kilometer i gennemsnit.

Det antages, at 20 % af de nye offentlige transportbrugere alternativt ville bruge bil. Disse brugere vil gå længere og altså øge deres motion ved brug af offentlig transport. Det kan løseligt antages, at maksimalt 10-20 % af de 20 pct. overflyttede fra bil vil øge deres sundhedstilstand ved at bruge offentlig transport. Desuden overflyttes en del cyklister og gående.

Samlet set vil måske 0 - 5% af de nye rejsende med offentlig transport øge deres sundhedstilstand. På landsplan kan maksimalt 25.000 personer således måske forbedre deres sundhedstilstand ved, at der indføres gratis offentlig transport.

Ulykker

Antallet af ulykker pr. personkilometer i biltrafikken er meget højere end antallet af personskader i den offentlige trafik.

Trængsel

Effekten på trængslen af mindsket biltrafik er ikke opgjort, da det vil kræve vurderinger af den tidsmæssige fordeling af trafikfaldet og beregninger på enkelte vejstrækninger. I de scenarier hvor effekten af trængsel er skønnet at have en vis betydning, er det nævnt. Med gratis offentlig transport på landsplan forventes biltrafikken at falde 4 %. Det svarer til 3-4 års forventet vækst i bilkørslen.

Det antages desuden, at udvidelsen af buskørslen ikke påvirker trængslen nævneværdigt.

4.3. Scenarie for hele landet

I dette afsnit beskrives konsekvenserne af gratis takster i den offentlige transport i hele landet.

Indtægterne fra den offentlige transport er i alt 7 mia. kr., heraf 2,7 mia. kr. fra busser og resten fra tog. Billetindtægterne udgør ca. 50 % af de samlede indtægter i den offentlige transport, resten finansieres via tilskud fra staten og kommuner.

Trafik

Der køres omkring 9 milliarder personkilometer i den offentlige transport i Danmark. Der køres samtidig omkring 34 milliarder personkilometer i bil, dvs. den offentlige transports andel af passagerkilometer er 25 % af biltrafikkens. Det skønnes, at en femtedel af stigningen på 75 % i den kollektive trafik består af rejsende, der alternativt ville have benyttet bil – hvilket svarer til, at 15 % af den forventede stigningen i den offentlige trafik. Da den offentliges transports andel af den samlede trafik kun er 25 %, vil 15 % stigning i den offentlige transport kun betyde i fald i den samlede biltrafik på cirka 4 %.

	Antal Rejsende mio.	Personkm. mio.	%-vis ændring af personkm
Offentlig transport	410	6.830	+ 75%
Personbil		-1.366	- 4%

Tabel 3: Ændring i antal rejsende og personkm for hele landet.
Tabellen opsummerer den forventede ændring i trafikken. På landsplan forventes der en betragtelig stigning i den offentlige trafik, mens faldet i trafikken med personbil er mindre.

Konsekvenser for de offentlige finanser

Bortfald af billetindtægter og udgifter til opkrævning af billetindtægter
Ved gennemførelse af gratis offentlig transport i hele landet vil det offentliges billetindtægter falde med brutto 7,3 mia. kr. årligt. Der skønnes, at 10 % af indtægterne fra billetindtægterne anvendes til at opkræve taksterne, svarende til 0,7 mia. kr.

Der er en række passagerer, der får deres omkostninger til offentlig transport helt eller delvist dækket af det offentlige. Her er regnet med 10 %, svarende til 0,7 mia. kr., som det offentlige i forvejen betaler. Tages hensyn hertil og til de sparede omkostninger ved ikke at skulle opkræve billetindtægter, falder det offentliges indtægter fra billetsalg med netto ca. 6 mia. kr. ved indførelse af gratis offentligt transport.

Fald i afgifter fra biltrafikken
De samlede bilafgifter er 1,08 kr. pr. bil-kilometer i 2004-priser[34]. Faldet i bilkørsel svarer derfor til et indtægtstab for staten på 1,2 mia. kr.

Skøn over udgifter til kapacitetsudvidelse
For busser vurderer HUR, at kapaciteten i myldretiden i dag er udnyttet fuldt ud. På landsplan antages kapacitetsudnyttelse af busserne i nogle tyndere befolkede områder, at være lidt lavere også i myldretiden. Det er kvalificeret skønnet, at busserne er udnyttet 80 % i myldretiden på landsplan, svarende til at der umiddelbart er plads til 20 % flere passagerer i busserne.

Det antages skønsmæssigt, at busdriften udvides med 55 % på landsplan. Det samlede antal bustimer i hele landet er omkring 9,3 mio. bustimer. Ved en bustimepris svarende til bustimeprisen i HUR ved det seneste udbud på ca. 450 kr. pr. vogntime, svarer det til en ekstra årlig omkostning på omkring 2,3 mia. kr.

For S-tog skønnes der at være plads til 25 % flere passagerer i de nuværende S-tog. En yderligere udvidelse af kapaciteten kan ske ved, at de eksisterende tog bliver udbygget med flere togsæt, så der kommer flere siddepladser. Det vil dog medføre, at en del tog vil blive for lange til nogle af stationerne og deres perronlængde. En yderligere udvidelse af kapaciteten med ekstra tog vil kræve at der kører flere tog i timen og det vil forudsætte en udbygning af nye sikringsanlæg, udvidelse af spor herunder udvidelse af kapaciteten gennem 'røret' i København, dvs. strækningen mellem Københavns Hovedbanegård og Østerport station samt indkøb af flere togsæt og driftsudgifter hertil. Omkostningerne hertil er ikke muligt at skønne over. Der er skønnet over omkostningen til, at de eksisterende S-tog i myldretiden udvides med et togsæt.

Det antages, at der er behov for 100 togsæt ekstra. Det er vanskeligt, at vurdere prisen heraf, men en pris på omkring 60 mio. kr. pr styk svarende til prisen pr. togsæt for de nye IC4-tog, er realistisk. Det svarer til investeringer på 6 mia. kr., svarende til en årlig udgift til renter og afdrag på ca 0,4 mia. kr. (ved 30 års løbetid og 5 % i rente). Hertil kommer udgifter til energi, rengøring og vedligeholdelse mv., skønsmæssigt sat til 20 % af de årlige udgifter til renter og afdrag på investeringen. Da de kobles på eksisterende S-tog, kommer der ikke yderligere udgifter til togfører. De samlede udgifter hertil vil skønsmæssigt anløbe 0,5 mia. kr. årligt.

Der vil desuden være behov for at udvide kapaciteten i regional- og fjerntog. I Hovedstadsregionen skønnes løseligt, at der skal købes omkring 50 togsæt til regional og fjerntrafikken, svarende til antallet af tog i myldretiden. Nogle af disse tog kan eventuelt være dobbeltdækkere. De nye IC4-tog koster som nævnt omkring 60 mio. kr. pr. togsæt, så 50 sæt svarer til en investering på 3 mia. kr. Desuden skønnes løseligt, at der skal bruges 20 % af den årlige udgift til forrentning og afdrag til drift, energi, rengøring og vedligeholdelse af togene. Antages det, at der skal købes dobbelt så mange ekstra togsæt til at dække trafikken på landsplan inkl. Øst–Vest-trafikken, skal der investeres 6,0 mia. kr. i togsæt. Det svarer til lidt mere end en fordobling af det antal IC4-tog, der allerede er bestilt. Der er desuden behov for at udvide skinnenettet på strækningen København – Ringsted. Den udvidelse med et 5. spor der diskuteres nu vil koste omkring 0,8 mia. kr. De samlede omkostninger til udvidelse af regional- og fjerntrafikken vil skønsmæssigt være 0,5 mia. kr. årligt.

Der er desuden mulighed for at udvide Nørreport Station i København med en ekstra perron til fjerntog. Det vil øge kapaciteten til tog kraftigt og vil skønsmæssigt koste omkring 2 mia. kr., svarende til en årlig udgift på omkring 160 mio. kr. i renter og afskrivning. Denne udvidelse er ikke medregnet i kapacitetsudgifterne.

For lokaltog skønnes i HUR-området at være plads til omkring 35 % flere passagerer i togene, svarende til den ekstra kapacitet, der er fremkommet ved indsættelse af nye tog på lokalbanerne. Hvis de eksisterende tog i myldretiden dubleres (dvs. der kører to tog i stedet for et), vil omkostningen ved udvidelse af lokaltogdriften i HUR-området vurderes til at være 50 mio. kr. til investeringer i udvidelse af stationer og årligt 40-50 mio. kr. til indkøb og drift af tog med plads til en 40 % udvidelse af driften. Denne vurdering baseres på oplysninger fra HUR. Da banerne er enkeltsporede vil det være vanskeligt at udvide driften yderligere uden at skulle anlægge nye spor. Den årlige udgift skønnes derfor til 50 mio. kr. i HUR.

Lokaltrafikken i København udgør passagermæssig ca. halvdelen af lokaltrafikken i hele landet. Antages beløbet på landsplan at være det dobbelte af beløbet i HUR, skønnes udgiften til kapacitetsudvidelsen til 100 mio. kr.

For Metroen i København antages det, at der er plads til væsentlig flere passagerer også i myldretiden under forudsætning af, at frekvensen øges med 20 % og de nye passagerer ikke har siddeplads, men skal stå op på de mest belastede strækninger. Der vil desuden være plads til væsentlig flere passagerer også i myldretiden under forudsætning af, at det er acceptabelt, at alle passagerer ikke kan komme med det først ankomne tog. Hvis der kræves højere komfort end ovennævnte skal sikringssystemerne ændres, eller der skal indkøbes flere tog og perronerne skal ændres.

Samlet kan de årlige udgifter til at øge kapaciteten i den offentlige transport, for at kunne imødegå en passagerstigning på 75 %, anslås til knap 3,5 mia. kr.

Samlede konsekvenser for offentlige finanser

Samlet vil det skønsmæssigt koste det offentlige godt 10 mia. kr. årligt at indføre gratis offentlig transport, som det ses i Tabel 4. Indtægtstabet fra de manglende billetindtægter vil udgøre cirka 2/3 heraf.

	mia. kr.
Fald i billetindtægter	-7,3
Besparelse på billetopkrævning	0,7
Besparelse på billetter, som det offentlige betaler	0,7
Mistede afgifter på biler	-1,2
Skøn over udgift til øget kapacitet	-3,4
I alt	-10,4

Tabel 4: Kvalificeret skøn over de øgede udgifter for det offentlige ved 0-takst i hele landet

Det vil koste 6 mia. kr. i mindskede billetindtægter (indregnet besparelse i billetopkrævning og på billetter, det offentlige i forvejen betaler). Dertil kommer 1,2 mia. kr. i mindskede indtægter fra bilafgifter og skønsmæssigt 3,5 mia. kr. til at udvide kapaciteten i den offentlige trafik, dvs. i alt øgede offentlige udgifter på skønsmæssigt 10,4 mia. kr. årligt.

Andre effekter for hele landet

Samlet vurderes det, at antallet af dødsfald i trafikken vil falde med 15 personer og antallet af alvorligt skadede vil falde med omkring 140 personer, hvis der indføres gratis offentlig transport i hele landet. Der sker på trods af, at den kollektive trafik målt i personkilometer stiger 4 gange mere end biltrafikken falder. Det skyldes de langt færre uheld forbundet med kollektiv trafik sammenlignet med biltrafikken.

På landsplan sker der kun mindre forskydninger i de samlede eksterne omkostninger. I de eksterne omkostninger er inkluderet miljø, støj, uheld, trængsel og infrastruktur-omkostning for vej og bane. Faldet i de eksterne omkostninger for bil er kun lidt større end stigningen i bussernes eksterne omkostninger, idet de eksterne omkostninger for bus er væsentligt højere pr. vognkilometer end for personbiler. Samlet vil de eksterne omkostninger afhænge af, hvor mange eksterne omkostninger, forlængelse af togene giver anledning til. De eksterne omkostninger vil falde med 0,1 mia. kr., hvis det

antages, at togene ikke forurener mere, fordi der kobles ekstra vogne på, mens de vil vokse med ca. 0,2 mia. kr., hvis det antages, at de ekstra vogne forurener lige så meget som selvstændige tog.

4.4. Scenarie for Hovedstadsområdet

I dette afsnit beskrives effekterne af, at den gratis offentlige transport indføres i hele Hovedstadsområdet.

Trafik

Der findes ingen officielle opgørelser af trafikarbejdet (personkilometer) eller billetindtægter med fjern- og regionaltog i Hovedstadsregionen. Det har derfor været nødvendigt at udarbejde et skøn. Den samlede offentlige persontransport i Hovedstadsområdet anslås til 3,5 mia. personkilometer om året. Cirka 33 % sker i S-tog, 33 % i regional- og fjerntog og 25 % med bus. Persontransportarbejdet i personbil i HUR er omkring 15,5 mia. personkilometer i 2003.

Som Tabel 5 viser, stiger den offentlige transport med 2,6 mia. personkilometer i Hovedstadsområder. Udenfor Hovedstadsområdet stiger den offentlige transport med 0,4 mia. personkilometer. Det samlede antal personkilometer i bil i HUR er 13,0 mia. og biltrafikken falder med 3-4 % af trafikken i Hovedstadsområdet på langt sigt.

	Antal rejsende mio.	Personkm mio.	Personkm % stigning ift 0-takst område
Offentlig transport			
I alt i 0-takst område	280	2.588	75%
I alt udenfor 0-takst område	9	359	
I alt i og udenfor 0-takst omr.	289	2.947	
Personbil			
I alt i 0-takst område		-518	-4%
I alt udenfor 0-takstområde		-72	
I alt i og udenfor 0-takst område		-589	

Tabel 5: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport i Hovedstadsområdet

Konsekvenser for de offentlige finanser

Bortfald af billetindtægter og udgifter til opkrævning af billetindtægt

Billetindtægterne i Hovedstadsområdet skønnes at falde med 3,4 mia. kr. Men der kommer ekstraindtægter på 0,4 mia. kr. ved rejser udenfor Hovedstadsregionen.

Der vil være en besparelse på udgifter til billetopkrævning. Den er her sat til 10 % af indtægterne, svarende til 302 mio. kr. Desuden er der en besparelse for det offentlige til billetter, det offentlige betaler i forvejen. Den har HUR vurderet til omkring 20 mio. kr.

Fald i afgiftsprovenu fra biltrafikken
Antal kørte kilometer falder med ca. 590 mio. km. Ved en afgift på 1,08 kr. pr. km, svarer det til et fald i afgiftsprovenuet fra biler på 0,5 mia. kr.

Kvalificeret skøn over udgifter til kapacitetsudvidelse
Ligesom på landsplan kræver en indførelse af 0-takst og den deraf øgede passagertilgang at kapaciteten i Hovedstaden i bus og bane også udvides. Det vurderes, at der i myldretiden ikke er ekstra plads i de eksisterende busser. Omkostningerne ved udvidelse af busdriften med 75 % beregnes til 1,3 mia. kr.

Forudsætningerne for udvidelse af kapaciteten med lokalbane, S-tog og regionaltog er beskrevet i afsnittet om scenarier for hele landet. For lokalbaner skønnes den årlige udgift derfor til 0,05 mia. kr. i HUR. For S-tog skønnes de årlige udgifter at anløbe 0,5 mia. kr. For fjern- og regionaltog vil de årlige udgifter skønsmæssigt være 0,3 mia. kr. Samlet er omkostningen til kapacitets-udvidelsen 2,1 mia. kr. årligt.

Samlede konsekvenser for den offentlige økonomi

Omkostningen for det offentlige ved at indføre gratis offentlig transport i Hovedstadsregionen bliver 5,3 mia. kr., hvoraf bortfald af billetter netto udgør halvdelen. Tabel 6 præsenterer en oversigt.

	mia. kr.
Fald i billetindtægter i 0- takstområde	-3,4
Stigning i billetindtægter udenfor 0-takst-område	0,4
Besparelse på billetopkrævning	0,3
Besparelse på billetter, som det offentlige betaler	0,02
Mistede afgifter på biler	-0,5
Udgift til øget kapacitet	-2,1
I alt	-5,3

Tabel 6: Skøn over de øgede udgifter for det offentlige ved 0-takst i Hovedstadsområdet

Andre effekter i Hovedstadsområdet

Det forventes at antallet af dødsfald falder med omkring 6 personer og antallet af alvorligt skadede falder med ca. 60 personer.

Samlet forventes de eksterne omkostninger at falde med cirka 0,1 mio. kr. i Hovedstadsområdet, men der er ikke taget hensyn til effekten af udvidelse af togdrift. Hvis togdriften udvides med selvstændige tog, vil de samlede eksterne omkostninger formentlig stige lidt.

4.5. Scenarie for København og Frederiksberg kommuner

I dette afsnit ses på effekterne af, at den gratis offentlige transport kun bliver indført i København og Frederiksberg kommuner.

Trafik

Den offentlige trafik stiger med 917 mio. personkilometer i 0-takstområdet og 375 mio. personkilometer udenfor, som tabel Tabel 7 viser. Ved indførelse af 0-takst i København og Frederiksberg kommuner vil den offentlige transport til og fra København stige ret kraftig, nemlig med knap 1/3 af trafikken i 0-takstområdet. Det afspejler, at trafikken mellem København og Frederiksberg kommuner og de omkringliggende områder i forvejen er meget stor.

	Antal rejsende Mio.	Personkm mio.	Personkm % stigning ift 0-takst område
Offentlig transport			
Stigning i 0- takst område	157	917	75%
Stigning udenfor 0-takst område	91	375	
I alt i og udenfor 0-takstområde	248	1.292	
Personbil			
- I 0-takst område		-183	-10%
- Udenfor 0-takstområde		-75	
I og udenfor 0-takstområde		-258	

Tabel 7: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport i Kbh./Frederiksberg kommuner

Biltrafikken falder med i alt 258 mio. personkilometer i og udenfor København og Frederiksberg. Biltrafikken i København og Frederiksberg kommuner vil falde med 10% ved indførelse af 0-takst. Det vil have en betydning for trængslen, især da undersøgelser af trængslen fra HUR viser, at selv mindre stigninger i biltrafikken vil øge forsinkelserne kraftigt[35].

Konsekvenser for den offentlige økonomi

Bortfald af billetindtægter og udgifter til opkrævning

Taksterne i København og Frederiksberg falder med 1,4 mia. kr., men da der kommer en stor stigning i den offentlig trafik til og fra området, er det samlede fald i taksterne på 1 mia. kr.

Der vil være en besparelse på udgifter til billetopkrævning, den er sat til 10% af indtægterne svarende til 100 mio. kr. Det er vurderet, at det offentlige i forvejen betaler billetter svarende til 6 mio. kr.

Fald i afgifter for biltrafikken

Antal kørte kilometer i bil i København og Frederiksberg falder med ca. 250 mio. km. Ved en afgift på 1,08 kr. pr. kilometer svarer det til et fald i afgiftsprovenuet fra biler på 0,2 mia. kr.

Skøn over udgifter til kapacitetsudvidelse

Det vurderes, at der ikke er ledig kapacitet i busserne i København og Frederiksberg i myldretiden. Omkostning ved udvidelse af busdriften skønnes til 0,5 mia. kr.

For S-tog er der skønsmæssigt regnet med halvdelen af de omkostninger, der er antaget for hele Hovedstadsregionen, da kapacitetsproblemerne især er i de centrale dele, svarende til skønsmæssigt 0,2 mia. kr. For regionaltog er der ikke regnet med udvidelse af kapaciteten, da kun en lille del af regionaltogene berører centralkommunerne. Dette er dog en mindre undervurdering, da antallet af rejsende fra området udenfor centralkommunerne er stigende.

De samlede omkostninger til udvidelse af kapaciteten i den offentlige trafik er hermed anslået til 0,7 mia. kr. Det ses, at udvidelse af busdriften udgør en stor del heraf. Måske vil det kunne betale sig at øge kapaciteten i S-tog og regionaltog i stedet for busdriften. Der er i disse vurderinger ikke taget hensyn til den nye Metro Cityring.

Samlede konsekvenser for den offentlige økonomi

	mia. kr.
Fald i billetindtægter i 0 takstområde	- 1,4
Stigning i billetindtægter udenfor 0 takstområde	0,4
Besparelse på billetopkrævning	0,1
Besparelse på billetter, som det offentlige betaler	0,0
Udgift til øget kapacitet	- 0,7
Mistede afgifter på biler	- 0,2
I alt	-1,8

Tabel 8: Øgede udgifter for det offentlige ved 0-takst i København og Frederiksberg kommuner

Det ses i Tabel 8, at ændringen af billetindtægterne vil svare til et indkomstbortfald på ca. 0,9 mio. kr for det offentlige, hertil kommer et tab på bilafgifter på 0,2 mia. kr. og som et løst skøn 0,7 mia. kr. årligt til udvidelse af kapaciteten i den offentlige trafik i København og Frederiksberg kommuner. Det betyder, at de samlede omkostninger vil være skønsmæssigt knap 2 mia. kr. årligt.

Andre effekter i København og Frederiksberg kommuner

Det forventes, at antallet af dødsfald falder med omkring 3 personer og antallet af alvorligt skadede falder med cirka 25 personer.

De eksterne omkostninger forventes falde at med 0,03 mia. kr., idet den falder med 0,08 for personbiler og stiger med 0,05 for busser. I dette skøn er der ikke taget særligt hensyn til, at effekten for trængsel kan være større for Københavns og Frederiksberg kommuner, da det er her, at der er i disse kommuner, hvor de største trængselsproblemer er.

4.6. Scenarie for Nordjyllands Amt

Beregningerne i forbindelse med scenarierne i Nordjylland er baseret på oplysninger fra Nordjyllands Trafikselskab.

I Nordjyllands Amt er der gratis transport på Læsø og i Nibe kommune: Der er etableret en forsøgsordning med gratis bus på Læsø med det formål at give infrastrukturen et løft og tiltrække flere turister til øen, ikke mindst éndagsturister. Forsøget startede i juni 2004 og i det første år kom der 54% flere rejsende. Der har derfor været behov for nogen ekstrakørsel. Der er gratis trafik i Nibe kommune. Denne trafik er især

indrettet til skoleelever. Antallet af rejsende er steget med omkring 45% efter at det er blevet gratis, især med skoleelever, som ikke tidligere havde skolekort på grund af for kort afstand til skolen. Der har også her været behov for at indsætte ekstra busdrift.

Trafik

Der ses kun på bustrafik i scenarier for Nordjyllands Amt, Aalborg kommune samt Vesthimmerland, da togtrafikken udgør en lille del af den samlede transport. Da trafikken til og fra amtet også bliver billigere, vil denne trafik også stige. Tabel 9 præsenterer ændringerne for Nordjyllands Amt ved at indføre gratis offentlig transport.

	Antal rejsende mio.	Personkm mio.	Personkm mio. %-stigning ift 0-takst område
Offentlig transport			
I alt i 0-takst område	22	173	75%
I alt udenfor 0-takst område	2	11	
I alt i og udenfor 0-takst omr.	24	184	
Personbil			
I alt i 0-takst område		-35	-
I alt udenfor 0-takstområde		-2	-
I alt i og udenfor 0-takst område		-37	-

Tabel 9: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport i Nordjyllands Amt

Konsekvenser for de offentlige finanser

Bortfald af billetindtægter og udgifter til opkrævning

Billetindtægterne i Nordjyllands amt vil falde med 250 mio. kr., hvis der indføres 0-takst i amtet, og indtægterne fra øget kørsel udenfor amtet vil stige med 12 mio. kr. Udgifterne til billetter, det offentlige i forvejen betaler, er af Nordjyllands Trafikselskab skønnet til 14% af billetindtægterne. Det offentlige sparer derfor 33 mio. kr. hermed.

Skøn over udgifter til kapacitetsudvidelse

Amtet har angivet den gennemsnitlige udvidelse af kapaciteten skal være 50%. Det vil derfor koster omkring 150 mio. kr. at udvide bustrafikken, så der vil være plads til de nye rejsende.

Samlede konsekvenser for den offentlige økonomi

Det fremgår af Tabel 10, at de samlede udgifter til at gennemføre gratis offentlig transport i Nordjyllands Amt vil være cirka 360 mio. kr. Udgifterne til at udvide busdriften er 1/3 af de samlede omkostninger.

Tabet af billetindtægter netto udgør godt halvdelen af de samlede omkostninger ved at indføre 0- takster i Nordjyllands Amt.

	mio. kr.
Ændring billetindtægter i 0 takst områder	-249
Ændring billetindtægter udenfor 0 takst områder	12
Sparede udgifter til billetopkrævning	24
Billetter betalt af det offentlige	33
Øget kapacitet bus	-147
Fald i bilafgifter	-33
I alt	-360

Tabel 10: Skøn over de øgede udgifter for det offentlige i Nordjyllands Amt

Andre effekter i Nordjyllands Amt

Der vil ske et ganske lille fald i antal ulykker. Der forventes et fald i dødsfald på knap 1 person, mens der forventes et fald på 3-4 alvorligt sårede. De eksterne omkostninger vil stige, da bustrafikken stiger ret meget, mens biltrafikken kun falder lidt. Faldet i de eksterne omkostninger for biltrafikken forventes at blive på 17 mio. kr., mens de eksterne omkostninger for den stigende bustrafik udgør 34 mio. kr. Dermed stiger de eksterne omkostninger med 17 mio. kr.

4.7. Scenarie for Aalborg kommune

Rejser

Udviklingen i antal rejsende og i persontrafikken i Aalborg kommune ved gennemførelse af 0-takst i dette område vil betyde at trafikarbejdet med bus vil stige knap 50 mio. personkilometer i Aalborg kommune og 15 mio. personkilometer udenfor, se Tabel 11.

	Antal rejsende mio.	Personkm mio.	Personkm mio. %-stigning ift 0-takst område
Offentlig transport			
I alt i 0-takst område	11	51	75%
I alt udenfor 0-takst område	2	15	
I alt i og udenfor 0-takst omr.	13	67	
Personbil			
I alt i 0-takst område		-10	
I alt udenfor 0-takstområde		-3	
I alt i og udenfor 0-takst område		-13	

Tabel 11: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport i Aalborg kommune

Ved indførelse af 0-takst i København vil den offentlige transport til og fra København stige ret kraftig, nemlig med knap 1/3 af trafikken i 0-takstområdet. Det afspejler naturligvis, at trafikken mellem København/Frederiksberg kommuner og de omkringliggende områder i forvejen er meget stor. Faldet i billetpriserne på ture til og fra 0-takstområdet vil derfor spille en stor rolle. Tilsvarende effekt gør sig gældende i Aalborg kommune, her vil trafikken til Aalborg stige med knap ¼ af trafikken i Aalborg.

Konsekvenser for de offentlige finanser

Faldet i billetindtægter i Aalborg kommune vil være ca. 90 mio. kr. og stigningen i billetbetaling udenfor kommunen vil være 20 mio. kr. Samtidig vil det offentlige spare 17 mio. kr. på ikke at skulle sælge billetter og på billetter, det offentlige i forvejen betaler. Det samlede fald i billetindtægter vil derfor være cirka 50 mio. kr. Nordjyllands trafikselskab har desuden anslået, at der skal ske en udvidelse af kapaciteten med omkring 50%, for at der er plads til de nye passagerer. Omkostningerne til at udvide busdriften vil være ca. 72 mio. kr. Det er lidt mindre end omkostningerne til at købe bustimer i Aalborg kommune i 2004.

Et skøn over de samlede omkostninger ved at gennemføre 0-takst i Aalborg kommune vil være 137 mio. kr., heraf mere end halvdelen af omkostningerne til at øge kapaciteten.

	mio. kr.
Ændring billetindtægter i 0 takst områder	-91
Ændring billetindtægter udenfor 0 takst områder	20
Sparede udgifter til billetopkrævning	7
Billetter betalt af det offentlige	10
Øget kapacitet bus	-72
Fald i bilafgifter	-11
I alt	-137

Tabel 12: Skøn over de øgede udgifter for det offentlige i Aalborg kommune

Andre effekter

Der vil kun ske et meget lille fald i antal ulykker, idet lidt over 1 person mindre vil komme alvorligt til skade. De eksterne omkostninger vil stige lidt. Det har ikke umiddelbart været muligt at finde statistik vedrørende trængslen i Aalborg by. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det ikke er på grund af trængslen i Aalborg by, at man skal indføre gratis offentlig transport nu. Dette kan om en årrække se anderledes ud, hvis stigningen i trafikken fortsætter i Aalborg.

4.8. Scenarie for Vesthimmerland

I det følgende beskrives scenariet for 0-takst i Vesthimmerland, det vil sige i et område, hvor udbredelsen af den kollektive trafik er meget sparsom og til en vis grad præges af betjening af skoleelever. Desuden er antallet af kollektive rejser ud af området højt. Der er kun buskørsel i området

Trafik

Ved indførelse af gratis offentlig transport i området vil trafikken udenfor Vesthimmerland stige ret kraftigt. Det betyder, at er det kun på lokalrejser, at der indføres gratis offentlig trafik, vil de offentlige omkostninger være mindre.

	Antal rejsende mio.	Personkm mio.	Personkm mio. %-stigning ift 0-takst område
Offentlig transport			
I alt i 0-takst område	0,31	3,79	75%
I alt udenfor 0-takst område	0,12	0,84	
I alt i og udenfor 0-takst omr.	0,43	4,63	
Personbil			
I alt i 0-takst område		-0,76	
I alt udenfor 0-takstområde		-0,17	
I alt i og udenfor 0-takst område		-0,93	

Tabel 13: Ændring i antal rejsende og personkm ved gratis transport Vesthimmerland

Persontransporten vil stige med 3,8 mio. personkilometer i Vesthimmerland, heraf knap 10% på de regionale ruter. Den vil desuden stige knap 1 mio. personkilometer udenfor Vesthimmerland.

Konsekvenser for de offentlige finanser

Billetindtægterne vil falde med 1,5 mio. kr. i Vesthimmerland, men billetindtægterne fra rejser mellem Vesthimmerland og området udenfor vil stige med 0,2 mio. kr., da en stor del af rejserne går ud og ind af området. Desuden spares 0,2 mio. kr. til billetter, det offentlige betaler i forvejen og 0,2 mio. kr. på ikke at skulle opkræve billetter.

Det skønnes, at kapaciteten i Vesthimmerland kun skal udvides med 30% for at få plads til de flere rejsende. Det skyldes, at en del af udvidelsen vil ske udenfor myldretiderne. Det vil koste cirka 2 mio. kr. at udvide kapaciteten med de nødvendige 30%. Når indtægtstabet fra billetter som følge af 0-takst ikke er større skyldes det, at billetindtægterne kun udgør omkring 20% af udgifterne til driften af lokaltrafikken i området.

Omkostningerne til at udvide kapaciteten i busdriften i Vesthimmerland er relativt store i forhold til indtægtstab som følge af 0-takst. Lidt over halvdelen af omkostningerne ved at udvide kapaciteten i Vesthimmerland skyldes billetindtægtstab og omkostninger til kapacitetsudvidelse i forbindelse med rejser, der er regionale, dvs. går ind i eller ud af området. Omkostningerne ved gratis transport i Vesthimmerland vil altså være forholdsvis små, hvis kapaciteten ikke skal udvides.

	mio. kr.
Ændring billetindtægter i 0 takst områder	-1,5
Ændring billetindtægter udenfor 0 takst områder	0,2
Sparede udgifter til billetopkrævning	0,2
Billetter betalt af det offentlige	0,2
Øget kapacitet bus	-2,1
Fald i bilafgifter	-0,8
I alt	-3,8

Tabel 14: Skøn over de øgede udgifter for det offentlige i Vesthimmerland

Omkostningerne ved at indføre 0-takst i Vesthimmerland vil være relativt store i forhold til antal passagerkilometer, da omkostningerne ved at udvide buskapaciteten er meget stor. Det skyldes, at i udgangspunktet er udgiften til buskørsel meget høj i området i forhold til billetindtægterne, dvs. hver passager betaler ret lidt. Det vil koste ca. 2 mia. kr. at udvide kapaciteten med de nødvendige 30%.

Det viser, at ønskes der indført gratis trafik i et lokalområde, er det vigtigt at analysere de nuværende brugere, og hvem og hvor mange, der kan forventes at komme ved gratis transport, da det vil variere set i forhold til de enkelte ruter. F.eks. kan det overvejes for ruter, som fortrinsvis anvendes af skoleelever og som kører i forbindelse med begyndelse og slutning af skoledagen, at afskaffe billettering. Det er allerede sket i en del kommuner.

Hvis der ønskes at indføre gratis offentligt transport i et landområde som Vesthimmerland, så skal det overvejes, om det alene skal gælde internt i landområdet eller om det også er på de regionale ruter i området. Lokaltrafikken i denne type områder vil typisk være stærkt præget af skoletrafik og andre uddannelsessøgende. Der er da også indført gratis offentlig transport i nogle enkelte lokale områder i Nordjyllands amt.

Andre effekter

Både antallet af ulykker og de eksterne omkostninger ændres meget lidt ved indførelse af 0-takst.

4.9. Bosætningsmønstre – regionale konsekvenser af gratis offentlig transport

Hvis man gør det gratis at benytte offentlig transport, vil det alt andet lige gøre det mere attraktivt at bo tættere på den offentlige transport. Som det også er diskuteret andre steder i denne rapport, er det ikke kun prisen, men også kvaliteten af den offentlige transport, der har betydning for befolkningens transportvalg. I dette afsnit er uændret kvalitet af den offentlige transport antaget. Det er også antaget, at gratis offentlig transport finansieres og bekostes af hele befolkningen således, at det er en fordel for dem, der benytter eller vil komme til at benytte gratis offentlig transport.

I Tabel 15 er der en oversigt over, hvilke regionaløkonomiske effekter der kan forventes på kort, mellemlangt og langt sigt af gratis offentlig transport.

Kort sigt:
Delvis kapitalisering af værdien af gratis offentlig transport i huspriserne, således af husejere nær offentlig transport oplever en umiddelbar stigning i huspriserne.
Mellemlangt sigt:
Mindre afledte effekter på arbejdsmarkedet samt indkøbsrejser og andre rejser.
Flere boliger bygges nær den offentlige transport
Langt sigt:
Virksomheder flytter tættere på områder med den gratis offentlige transport.

Tabel 15: Regionaløkonomiske effekter af gratis offentlig transport

På det korte sigt vil gratis offentlig transport få huspriserne til at stige for boliger, der ligger tæt på offentlig transport (effekt I , se Tabel 15). Det gælder stationsnære boliger og boliger i de centrale dele af de større byer, hvor det er nemt og billigt at betjene mange kunder billigere. Kapitaliseringen af gratis offentlig transport i disse boliger må forventes at ske hurtigt, da huspriserne på boligmarkedet dannes på baggrund af forventede omkostninger til fremtidige udgifter ved at bo i den pågældende bolig.

En transportudgift er også en boligspecifik udgift, da de fleste rejser tager udgangspunkt i boligen. Da boligkøbet består af mange forskellige parametre (m^2, grund, naboer, natur, nær infrastruktur etc.) vil gratis offentlig transport ikke medføre en fuld kapitalisering i boligpriserne, men gevinsten ved gratis offentlig transport vil deles af de nuværende boligejere, der har boliger nær offentlig transport, samt kommende købere, der nyder godt af den gratis offentlige transport.

Den gratis offentlige transport har også en positiv betydning for arbejdsmarkedet samt indkøbsrejserne og andre rejser i områder med offentlig transport (effekt II i Tabel 15). For arbejdsmarkedet betyder det, at arbejdsstyrken i disse områder kan nå flere potentielle arbejdspladser, og for virksomhederne betyder det, at de potentielt kan nå flere beskæftigede. Det har den konsekvens, at man kan opnå et bedre jobmatch på arbejdsmarkedet, således at de beskæftigede bliver ansat i stillinger, som de passer bedre til.

Det har betydning, når specialiseringsgraden på arbejdsmarkedet er stor. Det har også den betydning, at arbejdsløshedsperioder kan forkortes, da man har mulighed for at søge flere job i et større område. For indkøbsrejserne betyder det, at man kan nå flere indkøbscentre til en billigere pris, og dermed giver det et potentielt større udbud af varer. Ud over indkøbsrejser er der også effekter af muligheden for flere af andre typer rejser, som for eksempel fritidsrejser. Når det bliver gratis at rejse gratis med offentlig transport, vil det alt andet lige betyde en stigning i rejserne. Værdien af fordelene for arbejdsmarkedet samt indkøbsrejser og andre rejser vil også delvis kapitaliseres i højere huspriser.

Den større efterspørgsel af boliger nær offentlig transport må også på langt sigt gøre det mere attraktivt at bygge boliger i disse områder (effekt III i Tabel 15). Hermed vil der på det lange sigt ske en centralisering af befolkningen omkring den gratis offentlige transport. På langt sigt vil virksomhedernes lokalisering også centraliseres omkring den gratis offentlige transport (effekt IV i Tabel 15). Virksomhederne har både større gavn af at lokaliseres nærmere flere potentielle ansatte i områderne med gratis offentlig transport, men også – i nok mindre grad – kan virksomheden selv nyde godt af den gratis offentlige transport med for eksempel erhvervsrejser.

Dagens og fremtidens virksomheder har i stort omfang brug for arbejdskraften, og helst den arbejdskraft, der matcher virksomheden bedst. Den øgede specialisering gør, at virksomheden, som er lokaliseret nær et stort arbejdsmarked, har et langt større udbud af forskellige typer af arbejdskraft. Det er sværere for virksomheder – som er lokaliseret længere væk fra centrene – at tiltrække arbejdskraft, i det mindste uden at kompensere arbejdskraften for større transportafstande, hvilket alt andet lige gør arbejdskraften dyrere.

Der er en tendens til, at uligevægte på de lokale arbejdsmarkedet løses igennem justeringer, løses igennem job og ikke flytninger i den lokale befolkning. Det betyder, at hvis et lokalt område har stor arbejdsløshed, vil det på længere sigt betyde, at der kommer job til området, mens befolkningen er uændret. Disse resultater passer godt sammen med, at vi i Danmark kun i mindre grad flytter efter job, men derimod flytter på grund af kærlighed, ændrede boligønsker og uddannelse. Den generelle tendens til, at virksomheder og job følger befolkningen, skal naturligvis vurderes i henhold til den aktuelle flyttestrøm, der kunne forventes. I tilfældet med gratis offentlig transport flytter befolkningen til centre, og det er også områder, hvor der i forvejen forventes økonomisk vækst, og der er derfor ingen god grund til at tro, at det også vil trække yderligere virksomheder og job med sig.

Som en konklusion på de regionaløkonomiske effekter vil den gratis offentlige transport betyde, at det vil medføre en stigning af befolkningen i områder med gratis offentlig transport, og det vil medføre flere stationsnære boliger. Som en selvforstærkende effekt vil det også tiltrække virksomheder til disse områder. Gratis offentlig transport vil dermed komme til at virke som en centralisering omkring de store byer, hvor den offentlige transport har de bedste muligheder for at fungere.

4.10. Bilanskaffelse og gratis offentlig transport

Konklusion

Et argument for at indføre gratis offentlig transport er, at mindske trængslen, uheld og miljømæssige omkostninger ved biltrafik, og derfor ses der i dette afsnit nærmere på bilanskaffelsen. Bilejerskabet (antal biler pr 1000 indbyggere) vil øges jævnt fremover, men hastigheden hermed er i høj grad påvirkelig, hvorfor evt. gratis offentlig trafik kan få betydning; blandt andet kan det i høj grad tænkes at få betydning for om husstanden anskaffer bil nummer to og for hvornår det eventuelt sker.

Der er langt til en øvre grænse for bilejerskab, som i øvrigt næppe eksisterer. Det kan konkluderes, at en stigning i bilejerskab også i Hovedstaden må forventes at øge trafikken.

Bilister vil gerne bruge bus og tog, hvis det er gratis

Over halvdelen af de borgere, der deltog i projektets spørgeundersøgelse, og som dagligt kører i bil til arbejde/uddannelse, angiver at de er enige i eller delvist enige i, at de vil bruge offentlig transport noget mere, hvis den var gratis.

Over halvdelen af de der bruger bil til arbejde/uddannelse benytter stort set aldrig offentlig transport.

Holdningsundersøgelsen udført i forbindelse med dette projekt kan ses bagerst i denne Hovedrapport.

Indledning

Den langsigtede effekt af eventuel gratis transport hænger dels sammen med ændrede lokaliseringstendenser som følge af gratis offentlig transport, dels med ændret (reduceret) vækst i bilejerskabet, som vil komme dels som følge af den ændrede pris for at rejse, dels som følge af den bedre kvalitet i den offentlige transport, som de flere rejsende vil muliggøre.

Det har i Teknologirådets arbejdsgruppe om gratis offentlig transport været drøftet, i hvilket omfang det medfører mere biltrafik, at befolkningen anskaffer flere biler.

Tvivlen er formentlig opstået, fordi det i de senere år har vist sig, at københavnere nu også får flere biler, og at det ikke giver anledning til væsentligt mere biltrafik i København.

- TU-data (transportvaneundersøgelserne) viser, at bil nummer to i husstanden anvendes i noget mindre omfang end nummer ét, at nummer ét får et lidt reduceret anvendelsesomfang, og at den samlede bilkørsel i husstanden øges væsentligt med anskaffelse af bil nummer to.

- HUR's og DSB's frafaldsanalyser viser, at godt 50% af de der forlader den kollektive trafik i stedet kører bil.

- Bilanskaffelse i centralkommunerne (regionens centrum: Københavns og Frederiksberg kommuner) giver nok anledning til begrænset kørsel i myldretiden til mål i centralkommunerne selv, men bilerne anvendes i vidt omfang til kørsel ud af kommunerne og til kørsel uden for myldretiderne.

- Med den hastighed, som biltallet er vokset med i de sidste 8 år, vil det tage 80 år inden der er 600 privatbiler pr. 1000 indbyggere, hvilket er noget af det højeste bilejerskab, der kendes. Men i øvrigt er der ikke identificeret noget egentligt mætningspunkt for bilejerskab. Så bilantallet kan

vokse i mange år endnu i Danmark, og påvirkning af hastigheden på øgning af biltallet kan få væsentlig betydning for trafikomfanget i mange år.

- Bilejerskabet i centralkommunerne ligger på 180 privatbiler pr. 1000 indbyggere, hvor der er 320 biler pr. 1000 i den øvrige region, altså ca 80% flere. Der kommer nok flere biler i centralkommunerne, men absolut vokser bilejerskabet fortsat hurtigere i den øvrige region end i centralkommunerne.

- Hvis det danske afgiftsniveau kommer ned på niveau med de andre vestlige lande, må det nok antages, at bilejerskabet også vil nærme sig niveauet for bilejerskaber i disse lande, idet tyndt befolkede lande alt andet lige vil have et større behov for et højt biltal end tætbebyggede med god kollektiv trafik. Og bl.a. i centralkommunerne er det sandsynligt, at bilejerskabet fortsat vil ligge relativt lavt på linje med andre storbyområders tætbyer, idet

    - befolkningssammensætningen vil være anderledes i regionens tætbebyggede centrum
    - de alternative transportmuligheder (cykel og offentlig transport) er afgørende bedre i centralkommunerne
    - de pladsmæssige muligheder for at øge bilejerskabet drastisk i centralkommunerne er begrænsede
    - i tætbyområder som centralkommunerne er det op mod halvdelen af husstandene, der ikke råder over bil. Ganske vist skal hertil regnes rådighed over firmabiler, men til gengæld har mange mennesker i husstande med biler ikke rådighed over bilen i ret vidt omfang, idet den anvendes af andre i husstanden. Der er næppe flere firmabiler blandt indbyggere i centralkommunerne end i andre områder, områdets befolkningssammensætning og vanskelige parkeringsforhold taget i betragtning. Offentlig transport er dermed ikke en marginal, social service for nogle få, men en afgørende forudsætning for at storbyen kan fungere på det aktivitets- og miljøniveau, som kendes i dag.

Baggrund
Bilejerskabet og –antallet er steget jævnt i Danmark og Hovedstadsregionen igennem årtier. Generelt har flere biler betydet længere rejser og mere biltrafik. Den sparede tid, som bilen normalt indebærer, kan omsættes i større frihed (afstand) i valg af mål for aktiviteterne, hvad enten det drejer sig om arbejde, besøg, indkøb, kultur eller andet.

Helt generelt er det (af bl.a. Werner Brögg) vist, at en storbyregions indbyggere i store træk anvender den samme tid pr. døgn til transport, til det samme antal aktiviteter – men afhængig af den anvendte rejsehastighed med forskellige rejseafstande. Altså: den hurtigere bil giver mulighed for længere ture på den samme tid – og det udnyttes.

Imidlertid er der på visse områder konstateret modererende tendenser: den anskaffede bil nummer to i husstanden anvendes i mindre omfang end nummer ét, men biltransportarbejdet stiger immervæk i husstanden.

Indbyggerne i centralkommunerne har i de senere år fået flere biler pr. 1000 indbyggere, uden at det for de, der også har arbejde i centralkommunerne, har betydet væsentligt mere biltrafik. Bilen anvendes til aften- og weekendtrafik mv. I samme periode er der dog sket en kraftig stigning i pendlingen ud af

centralkommunerne. Denne trafik har i høj grad været med bil. Så også københavnerne producerer mere biltrafik pr. indbygger, når de får flere biler.

4.11. Sociale fordelingsmæssige virkninger

Gratis offentlig transport vil betyde en fordel for brugerne af den offentlige transport, når finansiering af den gratis offentlige transport dækkes af alle. Da flere fra lavindkomstgrupperne benytter den offentlige transport vil det betyde en omfordeling fra højindkomstgrupper til lavindkomstgrupper. En del af lavindkomstgrupperne – for eksempel studerende og pensionister – får allerede dækket en større del af rejseudgiften med offentlig transport, men der vil stadig værre en andel af lavindkomstgruppen, som vil få en betydelig besparelse.

Det kan indvendes at trafikpolitikken ikke er det mest oplagte redskab til at omfordele indkomsterne med. Traditionelle omfordelingsredskaber som en progressiv indkomstskat og overførelsesindkomsterne er dog også under pres, fordi det heller ikke er uproblematisk at benytte disse uden uhensigtsmæssige virkninger. Både en progressiv, høj indkomstskat og indkomstregulerede overførelsesindkomster, kan mindske viljen til at arbejde. Derfor kan gratis offentlige goder – som gratis offentlig transport – være et alternativ redskab til at omfordele indkomsterne med.

En mulighed kunne også være at give indkomstafhængige tilskud til at benytte den offentlige transport – hvilket ville kunne indføres, når og hvis det personlige elektroniske rejsekort indføres. Dette medfører dog igen problemet med, at modtageren af tilskuddet får mindre ud af at arbejde, da en indkomstfremgang vil betyde mindre tilskud til den offentlige transport.

Det indkomstafhængige tilskud findes for eksempel også til børnepasning og børnechecken kan også gøres indkomstafhængig. Det er ikke oplagt, hvor mange offentlige goder, der kan gøres indkomstafhængig, men det er sikkert, at jo flere indkomstafhængige tilskud der gives, des større effekt vil det have på viljen til at arbejde for modtagergruppen.

Gratis offentlig transport er naturligvis ikke gratis at indføre, og hvis den gratis offentlige transport skulle være skattefinansieret, ville det også betyde større skat på arbejde og dermed mindsket vilje til at arbejde. For at kunne bestemme den samlede effekt på viljen til at arbejde for forskellige indkomstgrupper, vil det kræve en mere tilbundsgående analyse af problemstillingen, hvilket ikke vil blive foretaget i denne rapport.

En anden ulempe ved det gratis offentlige gode er, at det er svært at bestemme hvor meget af det offentlige gode, der skal udbydes. Et er at indføre gratis offentlig transport, men hvor mange tog, busser og metrobaner, der skal bygges og vedligeholdes skal stadig fastsættes af politikerne. Selvom man efterfølgende kan aflæse, hvor mange der benytter den gratis offentlige transport, så fortæller mængden af brugerne ikke noget om, hvor glade befolkningen i virkeligheden er for at benytte den. Hvis man til gengæld havde en pris på det offentlige gode ville man kunne bestemme, hvor glade befolkningen var for det offentlige gode, og på den måde fastsætte den rigtige mængde af det offentlige gode.

Gratis transport tilhører den gruppe af offentlige goder, som har den egenskab, at den kan være med til at omfordele indkomsterne mellem fattig og rig. Gratis offentlig transport og skattefinansiering betyder en mindre vilje til at arbejde, men sammenlignet med andre omfordelingsredskaber mellem rig og fattig, er gratis offentlig transport en mulighed.

4.12. Opsamling og konklusioner

Ved vurdering af gratis offentligt transport er det vigtigt at gøre sig klart, hvad formålet med den gratis transport er, og overveje, om det eller de specifikke mål kunne opnås bedre med andre virkemidler. De afledte effekter som øget trafik og påvirkning af lokaliseringen skal desuden tages i betragtning.

De vigtigste påvirkninger i forbindelse med de enkelte scenarier fremgår af Tabel 16.

Problem	Miljø og sundhed	Trængsel	Fordeling	Ulykker
København				
HUR område	X	X	X	X
København/Frederiksberg kommuner	X	X	X	X
Nordjylland				
Aalborg by	X	X	X	X
Mellemstor by			X	X
Vesthimmerland			X	
Hele landet	(X)	(X)	X	X

Tabel 16: Effekt af lavere takst for offentlig trafik

I det følgende konkluderes der på relevante mål, som gratis offentlig transport påvirker.

Miljø og sundhed

Luftforureningen fra trafikken vil blive forbedret med gratis offentlig transport, men effekten vil være beskeden på grund af beskeden fald i antallet af biler. Sundhedstilstanden forbedres også for en mindre gruppe af trafikanter, da man cykler og går mere, når man benytter offentlig transport end når man kører bil.

Samlet vurderes påvirkningen på miljø og sundhed til at være positiv, men af mindre betydning. Det gælder især for små og mellemstore byer, hvor miljø- og sundhedseffekten vil være endnu mere beskeden.

Ulykker

Antallet af ulykker falder, hvis trafikanterne skifter fra bil til offentlig transport. Det skyldes at antallet af dræbte og tilskadekomne pr. kilometer er højere for biler, cyklende og gående end for tog og busser. Hvis gratis transport indføres på landsplan vil det betyde cirka 15 færre dræbte og knap 140 færre tilskadekomne. Sidstnævnte svarer til en samfundsmæssig besparelse på ca. 300 mio. kr. (2 mio kr pr. rapporteret personskade, 2003 priser)[36] .

Denne effekt er relativt set ikke stor og antallet af ulykker vil også kunne reduceres mere effektivt ved en mere direkte indsats, for eksempel en øget "sort plet indsats".

Trængsel

Trængsel er en af de store gener i trafikken. Trængslen sker dels i byområder og dels på indfaldsvejene til byerne. Trængslen er især stor i myldretiderne om morgenen og om eftermiddagen. Trængslen er således knyttet til de større byer.

Trængsel er ikke et problem i små og mellemstore byer og de vil derfor heller ikke opleve nogen effekt af gratis offentlig transport.

Effekten af trængsel vurderes ikke til at have betydning i de fleste scenarier, da faldet i biltrafikken er beskedent. Der kan dog forventes en vis effekt for scenarierne i Hovedstadsområdet og København og Frederiksberg kommuner, hvor påvirkningen af trængslen kan få en betydning.

Bosætningsmønstre - regionale konsekvenser af gratis offentlig transport

Gratis offentlig transport vil påvirke den fysiske udvikling af samfundet, idet det vil blive billigere at transportere sig, og dermed påvirke lokalisering af boliger og erhverv. Gratis offentlig transport i hele landet vil øge bosætningen af både husholdninger og virksomheder i stationsnære områder og i byområder, hvor den offentlige transport er et reelt alternativ for mange rejser. Landområder med svag betjening af offentlig transport vil opleve mindre befolkningstilbagegang og fald i huspriserne. Desuden er det forventeligt at en del af gevinsten kapitaliseres i nuværende huse og grunde i stationsnære områder og i byområder.

Arbejdsgruppen vil ikke konkludere på om dette er en mere ønskelig udvikling af det regionale Danmark eller om konsekvenserne af kapitaliseringen af effekten er god eller dårlig. Det er desuden værd at bemærke, at regionale effekter er meget følsomme overfor, hvilken finansieringsløsning, der vælges til at betale den gratis offentlige transport.

Sociale fordelingsmæssige virkninger

Gratis offentlig transport vil påvirke den sociale fordeling af goder og af økonomi. Gratis offentlig transport vil først og fremmest gøre det muligt for lavindkomstgrupper at rejse mere. En øget offentlig transport vil desuden betyde flere afgange for de, der bruger den offentlige transport.

Hvis den manglende billetindtægt dækkes af det offentlige vil det være borgere, der mere bredt som skatteydere kommer til at betale for den gratis transport. Påvirkningen af lokaliseringen i samfundet vil desuden påvirke transportafstande og priser, som også vil påvirke forskellige befolkningsgrupper forskelligt.

Der er dog ingen tvivl om, at det er lavindkomstgrupper, der benytter offentlig transport mest og som også vil få mest gavn af gratis offentlig transport. En del af disse grupper får allerede dækket en del af prisen på offentlig transport, men der er stadig en del lavindkomstgrupper i arbejdsstyrken, der vil få en fordel af gratis offentlig transport.

Gratis transport er et offentligt gode, som har den egenskab, at den kan være med til at omfordele indkomsterne mellem fattig og rig, og derfor kan gratis offentlig transport overvejes som led i en omfordelingspakke af værdierne i kongeriget.

Forudsætninger for beregningerne

På baggrund af internationale analyser er det i scenarierne forudsat, at den langsigtede offentlige transport stiger med 75% i forhold til udgangssituationen ved indførelse af gratis offentlig transport. En så stor stigning i antal rejsende er der ikke plads til i dagens offentlige transport. Det er derfor forudsat, at kapaciteten udvides, hvilket er en større udgift for alle scenarier.

Det er endvidere ud fra erfaringer fra takstnedsættelser i Danmark og internationale erfaringer antaget, at 20% af de overflyttede passagerer alternativt ville have kørt i personbil som fører eller passager.

Ovenstående forudsætninger er vigtige for de endelige vurderinger af offentlig transport, og selvom antagelserne er behæftet med en vis usikkerhed, så anses det for yderst sandsynlig, at der sker en stor stigning i antallet af rejsende, og dette kræver yderligere anlægsinvesteringer i den offentlige transport for at kunne betjene de flere rejsende.

Scenariet for hele landet

De skønnes at de samlede udgifter til gratis offentlig transport i hele landet udgør cirka 10,4 mia. kr.

De offentlige udgifter til offentlig transport udgør 10 mia. kr. i 2004. Der vil altså være tale om en fordobling af udgifterne, hvis der indføres gratis offentlig transport i hele landet. Udgiften til gratis offentlig transport svarer også til, at de samlede indkomstskatter til staten skal øges med cirka 15%, eller med cirka 1,5% af de samlede skatter og afgifter til det offentlige. En stigning i arbejdsmarkedsbidraget på cirka 1,5 procent point (fra de nuværende 8 til 9,5 %) vil kunne dække udgifterne ved gratis offentlig transport på landsplan.

Det offentliges udgift til befordringsfradraget er i alt på 10,3 mia. kr., og skatteværdien udgør 3,4 mia. kr.

Hvis befordringsfradraget afskaffes kan det finansiere cirka 1/3 af udgiften til gratis offentlig transport.

Der kan være et ønske om, at den offentlige transport bliver billigere, men ikke nødvendigvis gratis eller at den ikke stiger mere end stigningen i udgiften til bilkørsel. I så fald vil taksterne ikke skulle sættes til 0, men reduceres med måske 20-30% og tilskuddet til den offentlige transport skal derefter øges årlig for at begrænse prisstigningerne til niveauet for kørsel i personbil. Det vil være væsentligt billigere og koste måske 1,2- 2 mia. kr. det første år.

Finansiering = minus transportfradrag?

Godt en tredjedel af samlige borgere i projektets spørgeundersøgelse finder det helt eller delvist acceptabelt at afskaffe transportfradraget og i stedet benytte pengene til at finansiere gratis transport til alle. Knap en trediedel finder det helt uacceptabelt.

Andelen af de der finder det acceptabelt og som bruger bil til arbejde/uddannelse er den samme størrelse – godt en tredjedel. Men her finder 40,9 procent det helt uacceptabelt.

Holdningsundersøgelsen udført i forbindelse med dette projekt kan ses bagerst i denne Hovedrapport.

Biltrafikken mindskes kun 4% på landsplan, hvis gratis offentlig transport indføres i hele landet og dette svarer alene til 2 års bilvækst. En indsats vil kunne gøres mere hensigtsmæssigt specifikt dér, hvor problemerne er, hvis trængslen skal mindskes.

Den samlede konklusion er, at løsningen med gratis offentlig transport i hele landet er en relativ dyr løsning, og de positive effekter ville kunne opnås med andre styringsmidler, der er mere målrettede.

Regionalt niveau

Det er også belyst, hvad effekten af, at øge den offentlige transport er på regionalt niveau. Der er set på Hovedstadsregionen og på Nordjyllands amt. Igen vil formålet med at indføre gratis offentlig transport i disse områder være relativ usikkert, da det omfatter både bycentre, veje med trængsel i myldretiden mod de større byer og mere tyndtbefolkede områder.

Da Hovedstadsregionen er størst, vil stigningen i trafikken her naturligvis også være størst. Den stiger omkring 15 gange mere i Hovedstadsregionen end i Nordjyllands amt. Det kan sammenholdes med, at

befolkningen er tre gange større. Det skyldes naturligvis, at den offentlige transport er væsentlig større i et storbyområde som København end i en mindre region med en i forhold til Hovedstaden mindre by.

Desuden ses, at stigningen i trafikken til og fra regionerne vil være relativt lille i forhold til stigningen i regionen. Det skyldes, at trafikken er rettet mod borgernes brug af mål i regionen og i relation hertil mindre trafik over regionernes grænse.

Især ved indførelse af gratis offentlig transport i Hovedstadsregionen vil det offentliges udgifter vokse kraftigt, nemlig med skønsmæssigt 5,3 mia. kr., svarende til det halve af omkostningerne ved indførelse af gratis offentlig transport i hele landet. I Nordjyllands amt vil det koster det offentlige skønsmæssigt 0,5 mia. kr. at indføre gratis offentlig transport.

Omkostningerne ved at øge kapaciteten er relativt større i Nordjyllands amt. Det skyldes, at der i Nordjylland kun er set på udvidelse af busdriften, mens en stor del af omkostningerne i Hovedstadsregionen er omkostninger til investeringer i tog.

Omkostningerne ved indførelse af gratis offentlig transport i Hovedstadsregionen er således relativt meget store, vurderer arbejdsgruppen. Det skal sammenholdes med, at den offentlige transport udgør en relativt stor del af transporten i Hovedstadsregionen, dels på grund af trængselsproblemerne for biltrafikken i København og på vejene ind til København. Og dels fordi den offentlige transport egner sig bedst til tætbefolkede områder.

Omkostningerne ved indførelse af gratis offentlig transport i Nordjyllands amt er sammenlignet hermed relativt mindre, men problemerne med biltrafikken er også mindre i Nordjylland.

Scenarier for byer

Ses på byerne København/Frederiksberg og Aalborg vil det være områder, hvor trængslen er væsentligt mere koncentreret end i regionerne. Et formål med den gratis offentlige transport her kunne være at reducere trængslen og miljøgenerne fra biltrafikken. Den offentlige transport er naturligvis væsentlig større i Københavns og Frederiksberg kommuner end i Aalborg kommune. Trafikken stiger derfor mere (mængdemæssigt), og omkostningerne ved at indføre gratis offentlig transport er større.

Ved indførelse af 0-takst i København vil den offentlige transport til og fra København stige ret kraftig, nemlig med knap 1/3 af trafikken i 0-takstområdet. Det afspejler naturligvis, at trafikken mellem København/Frederiksberg kommuner og de omkringliggende områder i forvejen er meget stor. Faldet i billetpriserne på ture til og fra 0-takstområdet vil derfor spille en stor rolle. Tilsvarende effekt gør sig gældende i Aalborg kommune, her vil trafikken til Aalborg stige med knap en fjerdedel af trafikken i Aalborg.

Biltrafikken i København og Frederiksberg kommuner vil falde med 10% ved indførelse af 0-takst. Det vil have en vis betydning for trængslen, især da undersøgelser af trængslen fra HUR viser, at selv mindre stigninger i biltrafikken vil øge forsinkelserne kraftigt[37]

Omkostningerne ved indførelse af gratis offentlig transport i København og Frederiksberg kommuner vil være knap 2 mia. kr. årligt og 0,14 mia. kr. i Aalborg kommune.

Københavns Kommune har gennemført nogle vurderinger af nettoprovenuet ved indførelse af bompenge i København. To forskellige ringe er vurderet: en ydre ring og en indre ring. Det vurderes, at

den ydre ring vil give et nettoprovenu på omkring 15 mia. kr. over 10 år og den indre ring vil give et nettoprovenu på 8 mia. kr. Det er desuden vurderet at indførelse af kørselsafgifter vil give et nettoprovenu på 18 mia. kr. over 10 år[38]

Indførelse af kørselsafgifter og den store bompenge-ring vil således give et provenu som er stort set identisk med provenutabet ved indførelse af gratis offentlig transport i København og Frederiksberg kommuner. Der vil dog være en række effekter som er anderledes, hvis de to tiltag indføres samtidigt. Kørselsafgifter/bompenge vil i sig selv medføre flere rejsende med busser og tog og dermed stigende billetindtægter og behov for udvidelse af kapaciteten. Desuden kan det forventes, at hvis tiltagene indføres samtidig, hvilket der kan være en række gode grunde til, må effekten forventes at blive meget kraftigere. En lille bompengering vil kunne finansiere en del af udgifterne til gratis offentlig transport. En række internationale undersøgelser har vist, at borgerne er mere positive overfor kørselsafgifter/bompenge, hvis provenuet anvendes indenfor trafiksektoren, bl.a. til kapacitets- og serviceforbedringer.

Scenarier for landdistrikter

Vesthimmerland er et typisk landområde. Den kollektive trafik i Vesthimmerland er meget lille i forhold til de øvrige områder, der er set på i denne udredning. I lighed med i scenariet i København og Frederiksberg sker en større del af stigningen i rejser udenfor 0-takstområdet, sammenlignet med de andre scenarier. Persontransporten vil stige med 3,8 mio. personkilometer i Vesthimmerland, heraf knap 10% på de regionale ruter. Den vil desuden stige knap 1 mio. personkilometer udenfor Vesthimmerland.

Billetindtægterne vil falde med 1,5 mio. kr. i Vesthimmerland, men billetindtægterne fra rejser mellem Vesthimmerland og området udenfor vil stige med 0,2 mio. kr.

Omkostningerne ved at indføre 0-takst i Vesthimmerland vil være relativt store i forhold til antal passagerkilometer, da omkostningerne ved at udvide buskapaciteten er meget stor. Det skyldes, at i udgangspunktet er antal passagerer er meget højt i området i forhold til billetindtægterne, dvs. hver passager betaler ret lidt. Det vil koste ca. 2 mia. kr. at udvide kapaciteten med de nødvendige 30 %.

Det viser, at ønskes der indført gratis trafik i et lokalområde, er det vigtigt at analysere de nuværende brugere, og hvem og hvor mange, der kan forventes at komme ved gratis transport, da det vil variere set i forhold til de enkelte ruter. F.eks. kan det overvejes for ruter, som fortrinsvis anvendes af skoleelever og som kører i forbindelse med begyndelse og slutning af skoledagen, at afskaffe billettering. Det er allerede sket i en del kommuner.

Hvis der ønskes at indføre gratis offentligt transport i et landområde som Vesthimmerland, så skal det overvejes, om det alene skal gælde internt i landområdet eller om det også er på de regionale ruter i området. Lokaltrafikken i denne type områder vil typisk være stærkt præget af skoletrafik og andre uddannelsessøgende. Der er da også indført gratis offentlig transport i nogle enkelte lokale områder i Nordjyllands amt.

5. Arbejdsgruppens vurderinger og anbefalinger

I dette kapitel fremlægger arbejdsgruppen dens vurderinger og anbefalinger vedrørende problemstillingen om indførelse af gratis offentlig transport i Danmark ville kunne være et velegnet trafikpolitisk virkemiddel til at bidrage til at imødegå de voksende trafikproblemer.

Formålet for arbejdsgruppens arbejde
Teknologirådet har nedsat en arbejdsgruppe og givet den til opgave at:

- udarbejde en kortlægning af de mulige samfundsmæssige konsekvenser af, at indføre gratis offentlig transport i Danmark

- og på baggrund heraf at give vurderinger og anbefalinger i forhold til potentialet i gratis offentlig transport som et muligt politisk instrument til at imødegå de voksende trafikproblemer, set ud fra et langsigtet samfundsmæssigt perspektiv

5.1. Arbejdsgruppens vurderinger

Baggrund for arbejdsgruppens arbejde
Bilismen indebærer en række fordele for samfundet og for den enkelte: Den giver mulighed for stor mobilitet og frihed ved valg af bolig og arbejdspladser. Men biltrafikken, og ikke mindst den stigende biltrafik, medfører en række gener bl.a. i form af trængsel – især i byerne, sundhedsskadelig støj og luftforurening, ligesom der sker en væsentlig stigning i trafikkens energiforbrug og CO_2 udledning. Det er samtidig gener, der indebærer betydelige økonomiske omkostninger for samfundet.

En høj mobilitet og regularitet i transporten er en væsentlig konkurrenceparameter ved deltagelsen i den globale konkurrence. Det gælder såvel vareudveksling som transport af mennesker i arbejde og til og fra arbejde. Men transport indgår også i stadig stigende grad som forudsætning for deltagelsen i fritidsaktiviteter og for løsning af dagligdags opgaver som børnepasning, indkøb og besøg. Transporterhvervets samlede produktionsværdi var i 2004 på 228 mia. kr. regnet i årets priser. Forbrug i produktionen til køb af råvarer og tjenester til anvendelse i produktionen samt udgifter til reparation og vedligeholdelse af kapitalapparatet udgjorde i alt 150 mia. kr., således at erhvervets samlede bruttoværditilvækst blev på 78 mia. kr.[39].

Den offentlige transport (bus og tog) har ikke kunnet fastholde sin andel af det samlede transportomfang (persontransportarbejdet), idet andelen er faldet fra 22,1 procent i 2001 til 21,8 procent i 2003[40]. Det er der mange grunde til – en af disse har været markante takststigninger i den offentlige transport. Omkostningerne ved bilkørsel er ikke steget i samme grad som billetprisen i den offentlige transport, hvilket betyder, at det er blevet relativt dyrere at køre med offentlig transport end at køre i bil.

Arbejdsgruppens udgangspunkt er, at den offentlige transport skal udgøre et reelt alternativ til biltransport i områder med et betydeligt antal rejsende, dvs. at den skal udgøre et prismæssigt og

kvalitetsmæssigt alternativ til bilen i de større byer, det vil sige byer med mere end 100.000 indbyggere, og på strækninger med store rejsestrømme.

Bilrådigheden i husstande i Danmark varierer meget. Geografisk er bilrådigheden højest i omegnskommunerne til de større jysk-fynske byer og byerne på Sjælland vest for København (> 70 %). De højeste indkomster har høj bilrådighed (78 %), medens de laveste indkomster har lav bilrådighed (37 %). De beskæftigede har tilsvarende høj bilrådighed (67 – 75 %), medens den for de ikke-beskæftigede er på 33 %. Alle tal er fra 2004[41].

Arbejdsgruppen lægger vægt på, at den offentlige transport er en forudsætning for en stor del af befolkningens mobilitet. Der er store grupper af ældre, som ikke har kørekort eller ikke kan køre bil mere, der er børn og unge, der ikke må køre bil, og der er den store gruppe, der ikke har adgang til bil i det daglige. For disse grupper er en velfungerende offentlig transport en forudsætning for mobilitet [til og fra arbejde, uddannelsessteder, børnepasning, sygdomsbehandling, indkøb etc.] og dermed for en tilværelse på lige fod med andre samfundsborgere. Det er ikke mindst vigtigt for den del af befolkningen, der er bosat på landet eller i serviceløse småbyer og derfor ofte har langt til en række nødvendige servicetilbud.

Konsekvenser ved indførelse af gratis offentlig transport
I rapporten er konsekvenserne af en gennemførelse af gratis offentlig transport i forskellige scenarier blevet belyst. Det noteres her, at "gratis" betyder gratis for brugerne, medens andre betaler omkostningerne ved opretholdelsen af det offentlige transporttilbud.

I det følgende er samlet arbejdsgruppens hovedkonklusioner:

Gratis offentlig transport betyder flere passagerer
Indførelsen af gratis offentlig transport skønnes at ville medføre en stigning i antallet af passagerer på indtil 75 % på langt sigt, dvs. på mere end 5 års sigt. Denne stigning skyldes flere forhold: Den gratis transport vil umiddelbart tiltrække flere rejsende, og mange vil skifte fra andre transportmidler, især gående og cyklende. 20 % forventes at være tidligere bilister.

Arbejdsgruppen vurderer, at der med indførelsen af gratis offentlig transport – under forudsætning af at den offentlige transport opretholdes på et højt kvalitativt niveau - vil ske en øget mobilitet i samfundet. Især de nuværende brugere, de ældre, den del af befolkningen under 18 år og den del uden rådighed over bil, vil have stor gavn og øgede mobilitetsmuligheder ved gennemførelse af gratis offentlig transport.

Derudover vil en øget frekvens i den offentlige transport, på de steder hvor de flere passagerer kan begrunde dette, i sig selv medføre en yderligere tilgang af passagerer, passagergrupper for hvem rejsetid og afgangshyppighed er en væsentlig parameter som f.eks. pendlere.

Det understreges, at de generelle tendenser gælder som gennemsnit for landet som helhed med store forskelle mellem land og storby.

Overflytning fra andre transportformer og lokaliseringsmønstre
Det er en relativt mindre del af de nye rejsende, der alternativt ville have brugt bil. Arbejdsgruppen vurderer, at det på landsbasis drejer sig om 20 % af de nye rejsende. De fleste af de rejsende med offentlig transport vil være tidligere rejsende med offentlig transport. De nye fleste af de nye rejsende vil være grupper, som ikke tidligere har rejst så meget, og som på grund af, at det nu er gratis, udvider deres

rejseaktivitet, samt rejsende, som normalt ikke ville have taget toget eller bussen, men i stedet brugt cyklen eller er gået.

Blandt de nye rejsende vil man især finde personer med lav indkomst, som nu i højere grad har mulighed for at benytte det offentlige transportsystem.

På langt sigt (10 – 20 år) vil den gratis transport påvirke lokalisering af rejsemål: Boliger, arbejdspladser, indkøb og fritidsaktiviteter. Nogle vil med de lavere transportomkostninger flytte længere væk fra arbejdspladsen m.v. En anden og måske kraftigere tendens vil være, at borgere i højere grad vælger at lokalisere sig tættere på stationer og vigtige stoppesteder. Desuden vil nogle afskaffe eller undlade at anskaffe bil, eller undlade at anskaffe bil nummer 2.

Konsekvenser for trængsel generelt
Da det er begrænset, hvor mange bilister (20 % af de nye rejsende med offentlig transport), der vil søge over i den offentlige transport, vil den aflastende effekt på trængslen også være begrænset. Transport med bil skønnes at falde med ca. 4 % (personkm). Det svarer til et fald i biltrafikken på 3–4 %, nogenlunde samme størrelsesorden som den generelle biltrafikvækst i ca. 2 år[42].

Det meget lille fald i biltrafikken vil generelt kun have begrænset betydning for trængslen i gaderne i storbyerne og på de store veje, men da selv en lille procentvis ændring kan have en effekt på trængslen, vil der lokalt kunne observeres mærkbare trængselsreduktioner. Effekten vil være størst i de største byer. I landdistrikterne er der generelt ingen trængselsproblemer. Trængselsomkostningerne kan i spidsbelastningsperioder i byer for lastbiler sættes til 2,81 kr. pr. ktkm., for varebiler til 1,68 kr., for personbiler til 1,12 kr. og for busser til 2,25 kr. (2003 priser)[43]. På en bygade med 4.000 biler i spidstimen kan trængselsomkostningerne andrage ca. 5.000 kr. pr. km. vej. pr. dag.

Konsekvenser for miljø og sundhed samt ulykker
Indførelse af gratis offentlig transport på landsplan vil føre til lidt færre ulykker og ligeledes have en positiv effekt på miljøet og på sundheden. I alt skønnes overflytningen af trafikanter til den offentlige transport at ville resultere i 15 færre dødsfald i trafikken pr. år og knap 140 færre tilskadekomne, sidstnævnte svarer til en samfundsmæssig besparelse på ca. 300 mio. kr. (2 mio. kr. pr. rapporteret personskade, 2003 priser)[44].

På det sundhedsmæssige område vil overførslen af trafikanter fra bil til den offentlige transport give en forbedret sundhedstilstand (gang/cykel til station eller stoppested), men noget af denne gevinst opvejes af, at der vil blive behov for flere busser og tog, som også har en negativ effekt på miljø og sundhed. Ligeledes vil de personer, der tidligere cyklede og gik, også blive påvirket negativt ud fra et sundhedsperspektiv, fordi de nu får mindre motion.

Økonomiske forskelle og forskellig effekt af gratis offentlig transport
Arbejdsgruppens beregninger viser, at gratis offentlig transport vil have forskellige trafikale og økonomiske konsekvenser i forskellige geografiske områder.

Hele landet
Faldet i billetindtægter for trafikselskaberne er opgjort til 7,3 mia. kr. årligt på landsplan. Herfra skal trækkes 1,4 mia. kroner, idet arbejdsgruppen antager at der spares 0,7 mia. kr. til billetopkrævning og 0,7 mia. kr. på rabatter og fri transport til bl.a. skolebørn og ældre, som det offentlige i forvejen betaler.

På landsplan øges antallet af passagerer i den offentlige transport med 75 %. Biltransporten vil dog kun falde med 4 %. Faldet i biltrafikken indebærer et fald i betalingen af bilafgifter - og dermed et fald i indtægter til staten - på 1,2 mia. kr.

Da kapaciteten i den offentlige transport de fleste steder er højt udnyttet i myldretiden, vil det være nødvendigt at udbygge kapaciteten i den offentlige transport kraftigt. Arbejdsgruppen har foretaget et skøn over udgifterne hertil.

Da det vil være meget dyrt pr. driftstime kun at sætte busser ind 2-3 timer dagligt i myldretiden, forudsættes det, at de ekstra busser anvendes hele dagen. For fjerntog og S-tog antages, at den ekstra kapacitet skaffes ved at koble ekstra vogne på eksisterende tog, selvom det vil medføre at nogle vogne vil holde uden for perronerne på nogle stationer på grund af for korte perroner. Der er desuden forudsat en mindre udbygning af forbindelsen København - Ringsted.

For metroen forudsættes, at der er plads i de eksisterende tog, men det forudsætter, at brugerne accepterer, at man kan risikere at måtte vente et par tog i myldretiden, til der er plads. Fremskaffelse af den ekstra kapacitet i den offentlige transport vil skønsmæssigt i alt koste 3,4 mia. kr. årligt.

Det vil kræve en detaljeret vurdering af muligheder og omkostninger for de enkelte trafikselskaber og strækninger at vurdere, hvad omkostningerne til øget kapacitet reelt vil være. Det forudsætter en aktiv medvirken fra trafikselskaberne – en opgave ud over arbejdsgruppens ressourcer.

Den samlede omkostning for det offentlige ved gennemførelse af gratis offentlig transport på landsplan kan således opgøres til netto 10,7 mia. kr. De reducerede udgifter på trafikafledte udgiftsområder er indregnet heri. Udgiften til udvidelsen af kapaciteten udgør en væsentligt andel af de samlede omkostninger ved indførelse af gratis offentlig transport.

Konklusionen på dette scenarie er, at det er forholdsvist dyrt at gennemføre gratis offentlig transport i hele landet. Effekterne vil være meget uens fordelt. De positive effekter vil være størst i storbyerne – f.eks. i forhold til trængsel og miljøforhold.

De regionale konsekvenser er belyst i de efterfølgende regionale scenarier.

Hovedstadsområdet, samt København og Frederiksberg kommuner
Ved vurdering af effekterne i delområder skal der tages hensyn til, at trafikken ikke kun stiger i de områder, hvor der indføres gratis offentlig transport, men også på strækninger til og fra gratisområdet, da den samlede rejses billetpris forudsættes at falde.

Arbejdsgruppen vurderer, at indførelsen af gratis offentlig transport i Hovedstadsområdet vil medføre, at biltrafikken her generelt vil falde med 3 %. Biltrafikken vil især falde på indfaldsvejene og på de stærkt trafikerede lokale veje i myldretiden. Det vil lette trængslen, men kun i begrænset omfang. Samtidig vil billetindtægterne netto falde med 3 mia. kr. Bilafgifterne vil falde med 0,5 mia. kr., og udgifterne til øget kapacitet i den offentlige transport vil andrage 2,1 mia. kr. årligt. Samlet svarer det til en årlig udgift for det offentlige på i alt 5,3 mia. kr.

Analysen viser, at antallet af dræbte i trafikken vil falde med ca. 6 personer og antal alvorligt tilskadekomne med ca. 60 personer årligt.

I København og Frederiksberg kommuner vil gratis offentlig transport medføre et generelt fald i trafikbelastningen på 10 %. Det er så meget, at det for alvor vil kunne mærkes på de mest belastede strækninger, som for eksempel Åboulevarden, Gl. Kongevej og Vesterbrogade, i form af reduceret trængsel.

Trængselsreduktionen vil i sparet tid og kørselsudgifter for de tilbageblevne bilister og for busserne løbe op i betydelige besparelser – de nuværende trængselsomkostninger i Københavnsområdet er opgjort til ca. 6 mia. kr. om året[45].

Billetindtægterne for det offentlige vil netto falde med 0,9 mia. kr., indtægten fra bilafgifterne vil falde med 0,2 mia. kr., og udgifterne til øget kapacitet i den offentlige transport vil skønsmæssigt andrage 0,7 mia. kr. årligt. Det svarer samlet til en offentlig nettoudgift på i alt 1,8 mia. kr.

Antallet af dræbte i trafikken vil falde med ca. 3 personer og antal alvorligt tilskadekomne med knap 30 personer årligt.

Nordjylland
I Nordjylland er effekterne vurderet i Nordjyllands amt, i Aalborg kommune og i Vesthimmerland.

Analysen viser, at billetindtægterne for det offentlige i Nordjyllands Amt netto vil falde med 240 mio. kr., indtægten fra bilafgifterne vil falde med 33 mio. kr., og udgifterne til øget kapacitet i den offentlige transport vil andrage 147 mio. kr. årligt. Det svarer samlet til en offentlig nettoudgift på i alt 350 mio. kr.

Antal dræbte i trafikken forventes at falde med 0-1 person og antal alvorligt tilskadekomne med 3-4 personer om året. Da der kun er trafikale problemer i form af trængsel ganske få steder i Nordjyllands amt, vil faldet i biltrafikken kun have ringe betydning herfor.

I Aalborg kommune vil billetindtægterne netto falde med ca. 60 mio. kr., de betalte bilafgifter til staten vil falde med 11 mio. kr., og udgifterne til øget kapacitet i den offentlige transport vil andrage 72 mio. kr. årligt. Det svarer samlet til en offentlig nettoudgift på i alt 137 mio. kr.

Antal dræbte i trafikken vil stort set ikke falde og antal alvorligt tilskadekomne reduceres med 1-2 personer om året. Det afledte fald i biltrafikken vil være meget beskedent. Da der kun er trafikale problemer i form af trængsel få steder i Aalborg kommune, vil faldet i biltrafikken kun have ringe betydning for trængslen.

I Vesthimmerland vil billetindtægterne netto falde med 1 mio. kr., indtægten fra bilafgifterne vil falde med knap 1 mio. kr., mens udgifterne til øget kapacitet i den offentlige transport vil andrage 2 mio. kr. årligt. Det svarer til en samlet offentlig nettoudgift på i alt 4 mio. kr. Det bemærkes, at omkostningerne ved udbygning af kapaciteten i den offentlige transport i Vesthimmerland er relativt høj i forhold til de øvrige udgifter. Det skyldes, at der i forvejen køres mange bustimer primært baseret på at løse et transportbehov i et relativt kort tidsrum morgen og eftermiddag. Afhængig af den tidsmæssige fordeling af de nytilkomne passagerer kan den ekstra buskapacitet skabes billigere.

Antal dræbte og tilskadekomne i trafikken vil ikke påvirkes mærkbart. Da der ikke er trafikale problemer i form af trængsel i Vesthimmerland, vil et lille fald i biltrafikken ikke have nogen betydning.

Billetprisen er kun en del af udgiften ved kollektiv rejse
Ved vurdering af effekten af gratis offentlig transport skal der tages hensyn til, at billetprisen kun er en del af den samlede omkostning/ulempe, der opleves af brugeren ved transporten. Som vist i denne rapports kapitel 3, viser undersøgelser fra Norge, at tidsforbrug især i forbindelse med venten, skift og forsinkelser betyder meget for brugerens oplevelse af den samlede omkostning ved rejsen. Det betyder, at når der skal tiltrækkes flere rejsende til den kollektive trafik, er reduktion af rejsetid, ventetid og forsinkelser mindst lige så vigtig som en fjernelse billettaksten. Hvis indførelse af gratis offentlig transport medfører, at kvaliteten i rejsen mindskes, kan det føre til at antallet af rejsende falder.

Af andre forhold ved rejsen er hyppighed og kvalitet også parametre, som brugerne sætter stor pris på, når rejsen skal tilbagelægges med det offentlige transportsystem. De norske erfaringer viser, at det vil være hensigtsmæssigt at kombinere indførelsen af en markant takstreduktion med en øget frekvens og kvalitet i det offentlige transporttilbud.

De danske og udenlandske erfaringer med gratis offentlig transport viser, at gratis offentlig transport kan have en effekt på bestemte grupper og bestemte ruter. Der er endnu ikke gennemført storskala-forsøg, der kan sige noget præcist om effekten af gratis offentlig transport i Danmark - hverken på kort eller på længere sigt.

Det er dog almindelig dokumenteret, at størst effekt for såvel den offentlige transport som for en ønsket reduktion af biltrafikken opnås ved en kombinationen af "gulerod" og "pisk", forstået på den måde, at en forbedret offentlig transport sjældent i sig selv er tilstrækkelig til at reducere biltrafikken væsentligt, men i kombination med f.eks. parkeringspolitiske tiltag, kørselsafgifter mv. kan der opnås betydelige forskydninger i befolkningens transportmiddelvalg.

På baggrund af ovenstående vurderer arbejdsgruppen:

- at en generel gennemførelse af gratis offentlig transport på landsplan ikke er hensigtsmæssig. De økonomiske omkostninger vil være store og effekten lille for så vidt angår trængsel, trafikmiljø og uheld.

- at gratis offentlig transport vil have langt større effekt i storbyerne end på landet. I København og på Frederiksberg kan gratis offentligt transport føre til et fald i trafikbelastningen på 10 %, hvilket vil medføre en mærkbar reduktion i trængslen i de centrale dele af Hovedstadsområdet.

- at effekten på miljø og sundhed er begrænset. Støjbelastningen og luftforureningen vil generelt ikke ændre sig mærkbart, og den formodet bedre sundhedstilstand blandt de frafaldne bilister opvejes af den tilsvarende ringere hos de frafaldne cyklister og gående.

- at den trafiksikkerhedsmæssige effekt vil være positiv i form af færre dødsfald og alvorligt tilskadekomne.

- at mobiliteten generelt vil blive øget – især for borgere som ikke har bilrådighed. Det vil også reducere bilejerskab (anskaffelse af bil nr. 2), idet mobiliteten kan opretholdes uden.

- at erfaringerne fra Norge viser, at en kombination af takstnedsættelse og et bedre udbud af transportmuligheder (kvalitet og hyppighed) vil have en større effekt end indførelsen af en generel 0-takst alene.

at gratis offentlig transport på langt sigt vil medføre dels accept af større rejseafstande, dels lokalisering i områder med god offentlig transport f.eks. ved stationer og andre knudepunkter i den offentlige transport.

5.2. Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen har i sine anbefalinger valgt at se takstændringer i den offentlige transport som et led i en bredere strategisk satsning på at styrke den offentlige transports rolle i det samlede transporttilbud i Danmark.

0-takst alene er ikke noget universelt virkemiddel
Arbejdsgruppen vurderer, at indførelse af gratis offentlig transport (0-takst) som en enkeltstående trafikpolitisk indsats ikke er et anbefalelsesværdigt virkemiddel. Indførelsen af takstreduktioner, som medfører store behov for kapacitetsudvidelser i den offentlige transport, eller som medfører betydelige økonomiske tab for det offentlige, er næppe politisk gennemførlige.

Arbejdsgruppen vurderer, at gennemførelse af en generel gratis offentlig transport vil medføre offentlige udgifter, som ikke opvejes af de miljømæssige, fordelingspolitiske eller trafikale fordele, som opnås, og at tabet på 6 mia. kr. i manglende billetindtægter samt manglende statslige bilafgifter på mere end 1 mia. kr. kan anvendes mere effektivt i form af en samlet styrkelse af den offentlige transport – hvis en så offensiv satsning kan samle politisk opbakning i Folketing og byråd.

Arbejdsgruppen vurderer det som centralt, at indførelse af 0-takst i givet fald ikke må medføre, at den offentlige transport får begrænset økonomi til at forbedre kvaliteten i det offentlige transporttilbud, eller at offentlig transport får politisk lavstatus. Arbejdsgruppen frygter, at 0-takst som enkeltstående virkemiddel vil betyde et reduceret økonomisk råderum for trafikselskaberne og dermed kvalitetsforringelser. Ligeledes frygter arbejdsgruppen, at transport, der ikke betales for, af brugerne vil kunne betragtes som "værdiløs", og at 0-takst dermed medvirker til at nedvurdere den offentlige transports omdømme.

Gratis offentlig transport som selektivt trafikpolitisk virkemiddel
Arbejdsgruppen kan anbefale, at trafikselskaber og kommuner overvejer, at indføre gratis eller markant billigere offentlig transport i udvalgte geografiske områder og for udvalgte befolkningsgrupper. De få eksempler i Danmark på gratis offentlig transport omfatter primært uddannelsessøgendes transport. Arbejdsgruppen anbefaler, at der på ruter, hvor der er mange, der i forvejen får billetten betalt af det offentlige, indføres gratis offentlig transport, da det vil spare udgifter og tid til billettering. Alternativt kunne alle unge i en kommune tilbydes et ungdomsårsrejsekort til stærkt reduceret pris.

Der vil i nær fremtid kunne blive yderligere besparelser ved sådanne gratis bus-løsninger, idet der da ikke skal installeres udstyr til det kommende elektroniske rejsekort i bussen. Indførelse af rejsekortet vil kræve ret store investeringer som følge af behovet for nye tekniske installationer i busserne, en udgift på ca. 100.000 kr. pr. bus.

Beslutningsmæssigt er indførelsen af 0-takst en enkel sag, idet de enkelte kommuner har mulighed for at træffe beslutning om dette, og kommunerne vil i mange tilfælde ikke få væsentlige økonomiske tab ved en sådan ordning. Bekymringen kan være, at der i økonomisk trængte perioder træffes politisk beslutning om nedskæringer i trafikbetjeningens kvalitet, hvis ydelsen er gratis.

Arbejdsgruppens beregninger viser, at der i København og Frederiksberg kommuner kan være gode grunde til at reducere taksterne markant i den offentlige transport som led i en samlet trafikpolitisk strategi. Kun her vil der kunne opnås væsentlige reduktioner i trængslen på trafikvejnettet. Da det i betydeligt omfang vil være cyklende og gående, som vil skifte til bus og tog ved indførelse af gratis offentlig transport, vil det være hensigtsmæssigt at opretholde en vis betaling og i stedet kombinere billigere offentlig transport med andre tiltag til at begrænse biltrafikken.(herom senere).

Gratis transport som (re)lancering af offentlig transport
Erfaringen viser, at 0-takst i midlertidige perioder i forbindelse med opstart af nye ruter, relancering af offentlig transport eller i forbindelse med kampagner overfor bestemte befolkningsgrupper eller virksomheder kan være en måde at give de pågældende befolkningsgrupper erfaring med brug af offentlig transport, hvilket kan fremme brugen af offentlig transport, også på længere sigt. Der er dog forskellige erfaringer med de langvarige effekter af sådanne tiltag. Arbejdsgruppen anbefaler at, de enkelte trafikselskaber rundt omkring i landet, i samarbejde med kommuner og regioner, tager beslutning herom. Udgifterne vil være begrænsede og kan betragtes som markedsføring.

Reduktion af pris på pendlerkort
Arbejdsgruppen finder, at et af de vigtigste formål med en reduceret pris på offentlig transport er, at reducere trængsel og andre gener fra biltrafikken ved at lokke mange bilister over i busser og tog. Det vil kunne ske ved at reducere priserne på periode- og månedskort, som især bruges af pendlere mellem bolig-arbejde og af uddannelsessøgende. Gruppen anbefaler, at priserne for denne rejsetype reduceres mærkbart, dersom der er tilstrækkelig restkapacitet i den offentlige transport.

Arbejdsgruppen anbefaler at, trafikselskaberne og kommunerne arbejder med selektive løsninger og opgør de økonomiske konsekvenser af at reducere taksterne på de enkelte ruter i forhold til restkapaciteten (ændring af takstzoner m.v.)

På strækninger, hvor flere rejsende i myldretiden vil betyde massivt behov for udbygning af kapaciteten i den offentlige transport, er situationen en anden. Her må der skaffes yderligere finansiering fra andre kilder end de rejsende i den offentlige transport. Dette gælder i særlig grad, hvor en kapacitetsudvidelse kræver udbygning af jernbanelinier, metro og lignende.

I forbindelse med indførelse af det elektroniske rejsekort vil trafikselskaberne få nye muligheder for at differentiere billetprisen bl.a. efter kundegruppe, rejsemønstre og -tidspunkter. Arbejdsgruppen anbefaler, at trafikselskaberne og kommunerne undersøger disse muligheder og vurderer denne type tiltag i sammenhæng med effekterne for biltrafikken, især for trængslen.

Styrkelse af den offentlige transports konkurrenceevne
En velfungerende offentlig transport med stor regularitet og hyppighed er en forudsætning for, at transporten opfattes som et reelt alternativ til bilen. Det er i dag økonomisk kun muligt, at sikre en hyppig offentlig transport i de meget trafikerede områder, dvs. i og rundt om større byer og mellem de større byer.

Arbejdsgruppen anbefaler, at politiske beslutningstagere lægger vægt på at forbedre kvalitet, rettidighed og hyppighed af den offentlige transport. Det er afgørende, at trafikselskaber og kommuner ikke ledsager en billigere/gratis offentlig transport med driftsøkonomiske nedskæringer, som medfører, at kvaliteten og hyppigheden forringes. En markant forringelse af det offentlige transporttilbud kan forventes at medføre passagerflugt fra tog og bus over i bil med den konsekvens, at trængsel og miljø- og sundhedsproblemer forværres.

Reduktion af behovet for udbygning af vejnettets kapacitet
Beregningerne viser, at indførelsen af gratis offentlig transport i København og Frederiksberg kommuner vil medføre mærkbare reduktioner i biltrafikken. Generelt vil der ske en reduktion i trafikomfanget på ca. 10 %, og på visse strækninger endnu mere.

Når en del af biltrafikanterne skifter til offentlig transport, vil der blive plads og bedre fremkommelighed for de tilbageblevne. Overalt vil der ske væsentlige reduktioner i trængselsomfanget.
Imidlertid vil den bedre fremkommelighed tiltrække nye bilister, ligesom den almindelige vækst i trafikkens omfang vil bidrage til, at den nyskabte plads i gaderummet ret hurtigt udnyttes, indtil der har indstillet sig en ny balancesituation. Gratis offentlig transport fører således ikke til, at udbygningen af trafikvejnettet kan opgives, men højst til en udsættelse af den nødvendige udbygning af vejnettet.

Opfordring til øget byfortætning
For at sikre de bedste betingelser for den offentlige transport anbefaler arbejdsgruppen, at kommunerne i planlægning af byudviklingen lægger vægt på etablering af bystrukturer, som muliggør en effektiv offentlig transport. Det kan for eksempel ske ved mere lineære bydannelser, som Køge Bugt fingeren eller ved opbygningen af nye byer (New Towns) med fokus på offentlig transport.. Tilsvarende bør kommunerne undgå kraftig byspredning, det vil i denne sammenhæng sige udlæg af arealer til arbejdspladser og større boligområder langt fra offentlig transport, men i stedet søge at udnytte eksisterende udbygningsmuligheder i tilknytning til stationer og vigtige terminaler for offentlig transport. Det giver mulighed for, at sikre en effektiv offentlig transport og kortere transportveje.

Differentieret befordringsfradrag
I sammenhæng hermed anbefaler arbejdsgruppen, at regering og Folketing ser på mulighederne for at differentiere befordringsfradraget. Befordringsfradraget medvirker til øget mobilitet og et mere fleksibelt arbejdsmarked, men i Hovedstadsområdet medvirker det samtidig til øget trængsel. Et mere regionalt differentieret befordringsfradrag ville sikre visse egne, hvor udbudet af arbejdskraft er begrænset, og hvor den offentlige transport ikke er tilstrækkeligt udbygget, en øget mobilitet på arbejdsmarkedet. Arbejdsgruppen opfordrer desuden til en nærmere undersøgelse af, om satserne for befordringsfradraget er for store eller for små.

5.3. Arbejdsgruppens anbefaling til en trafikpolitisk pakkeløsning

Behov for en samlet trafikplanlægning
Det er vigtigt, at reduktioner i prisen på offentlig transport vurderes ud fra en samlet trafikpolitisk tilgang, som sigter mod at påvirke trafikkens omfang og karakter på netop de geografiske lokaliteter, hvor ændringer er ønskelige. Hvis problemet er trængslen på indfaldsvejene til de store byer, især København, og trafikmængderne på de centrale gader i de større byer, bør der vælges trafikpolitiske tiltag, som dæmper biltrafikken disse steder. Det vil naturligt omfatte såvel en kvalitets- og pristilpasning af den offentlige transport, som gør den mere tiltrækkende for bilisterne. Det kunne ske

blandt andet ved at indføre økonomiske incitamenter til at lade bilen stå, f.eks. i form af parkeringsrestriktioner eller kørselsafgifter – jf. "stok-og-gulerods-princippet".

Det vil i denne sammenhæng være uhensigtsmæssigt at flytte mange gående og cyklende over i den offentlige transport. Dels mindsker det befolkningens motion - og dermed sundhedstilstanden - og dels vil mange flere rejsende med offentlig transport kunne medføre behov for en kostbar kapacitetsudbygning.

Arbejdsgruppen anbefaler, at Transport- og Energiministeriet tager initiativ til at sikre, at de nye kommuner og regioner udarbejder *trafikplaner*, som på den ene side sikrer mobiliteten for alle befolkningsgrupper i samfundet, og som sikrer et reduceret energiforbrug og mindsket miljøbelastning fra transportsektoren, og på den anden side forebygger trængsel og ressourcespild.

Som en del af Transport- og Energiministeriets retningslinier for indholdet i sådanne kommende kommunale og regionale trafikplaner anbefaler arbejdsgruppen, at forholdene for områdets befolkningsgrupper uden kørekort eller daglig adgang til bil belyses særskilt.

Arbejdsgruppen har store forhåbninger til at den af regeringen netop nedsatte infrastrukturkommission vil vælge – og har mulighed for - at anlægge en sådan helhedsorienteret tilgang til afdækning af de trafikpolitiske udfordringer.

Værktøjskassen
I den trafikpolitiske værktøjskasse bør der findes flere rum med skarpslebne og velsmurte værktøjer:

Byplanlægning
- Byudvikling som kan betjenes effektivt med offentlig transport
- Byfortætning omkring stationer og vigtige terminaler for den offentlige trafik
- Samplacering af boliger, institutioner og arbejdspladser.

Trafikplanlægning
- Opbygning af et sammenhængende kapacitetsstærkt trafikvejnet
- Hastighedsdæmpede områder i byerne
- Høj fremkommelighed for den offentlige transport
- Sammenhængende stinet til cyklende
- Tilpasning af antal parkeringspladser i byerne og parkeringspladsernes benyttelse i forhold til trafikvejnettets kapacitet.

Offentlig transport
- Udbygning af offentlig transport med høj frekvens og kvalitet
- Reduceret takst på periodekort
- Gratis eller billig transport for udvalgte befolkningsgrupper.

Afgifter/tilskud
- Parkeringsafgifter til regulering af trafikkens omfang og karakter samt finansiering af trafikpolitiske tiltag
- Markant øgede parkeringsafgifter for beboere i boligområder med manglende parkerings- og trafikal kapacitet
- Trængselsafgifter i storbyer til finansiering af trafikpolitiske tiltag

- Kørselsafgifter eller roadpricing som del af en mere retfærdig differentieret afgiftsstruktur
- Befordringsfradraget omlægges således, at der lægges vægt på en mere geografisk differentiering,

Arbejdsgruppen har vurderet fordele og ulemper ved en indførelse af gratis offentlig transport og konkluderer, at mål om reduceret trængsel, bedre bymiljø og sociale omfordelinger[*)] ikke nås på en hensigtsmæssig måde gennem gratis offentlig transport generelt, men at målene i stedet kan nås billigere og bedre gennem inddragelse af et bredere "værktøjssortiment", med inspiration fra udenlandske erfaringer (Stockholm, London, Oslo, Wien, Tronhjem, Singapore m.fl.).

Målet må ifølge arbejdsgruppen være en radikal ændring, hvor den offentlige transport øger sin markedsandel over for biltrafikken, og det ser kun ud til at kunne nås i kombination med andre virkemidler og derved gennem brede handlingsplaner, hvori der indgår forskellige udgaver af kørselsafgifter og en konsekvent parkeringspolitik. I Wien har det således været muligt gennem en kraftig udbygning af den offentlige trafik, markant markedsføring og et attraktivt årskort til offentlig transport kombineret med trafikale restriktioner for biltrafikken og en vidtgående parkeringspolitik kombineret med en konsekvent byplanpolitik at "knække kurven". Busser og tog har i en årrække vundet markedsandele - endnu uden brug af egentlige kørselsafgifter.

Trængsels- og miljøproblemer er i særlig grad fremherskende i storbyområder, og her i ekstra omfang i myldretiderne. Derfor må de trafikpolitiske "pakkeløsninger" være nuancerede, så de har deres virkning specifikt rettet mod storbyer og myldretidstrafik.

Arbejdsgruppen har noteret sig internationale erfaringer om, at det ikke er muligt alene at "bygge sig ud af storbyernes voksende trafikale tæthedsproblemer". Væksten går for hurtigt, og ny infrastruktur fremmer yderligere trafikvækst. Undgå at udbygge trafikvejnettet kan man dog ikke, men udbygningen bør ses i en sammenhæng med dels de fysiske og økonomiske muligheder og dels indgå i en trafikpolitisk helhedsløsning for storbyen..

I det følgende har arbejdsgruppen beskrevet en trafikpolitisk pakkeløsning for hovedstaden, som kombinerer udbygning af den offentlige trafik og restriktioner for biltrafikken. Herved sikres en bedre balance end ved indførelse af gratis offentlig transport som isoleret virkemiddel.

Hovedstaden
I Danmark er der kun én storby, nemlig København/Frederiksberg. For hovedstaden (København/Frederiksberg) gælder, at væksten i trafikmængder og aktiviteter, samt niveauet af bymæssige miljøproblemer kun kan imødegås gennem en indsats, der regulerer såvel trafikefterspørgslen som trafiksystemets kapacitet. Samfundet spilder i dag ca. 6 mia. kr. pr. år på trængsel biltrafikken i hovedstaden. Det er et stort beløb, men hovedstaden trives alligevel nogenlunde bl.a. fordi byen i international sammenhæng er en åben by med "få" trængsels- og miljøproblemer - endnu. Det samfundsmæssige tab som følge af trængsel kan meget sandsynligt flerdobles over de næste på 10-20 år.

Hovedstaden har i tillæg et særligt problem på grund af byens form. København har hele sit opland mod vest, og trafikken er derfor koncentreret i nogle få korridorer – på vej og bane. Det betyder også, at afstandene mellem bycentrum og bosætningsområderne bliver store og trafikarbejdet tilsvarende. Da

[*)] Bl. a. med det formål at give tilgængelighed og mobilitet til alle, også mennesker som ikke har mulighed for at råde over bil.

store dele af hovedstadens byudvikling sker på havnearealerne øst for centrum, vil der skabes betydelige problemer, når disse områder inden længe skal trafikbetjenes.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at de økonomiske vismænd (Det Økonomiske Råd) har beregnet, at indførelse af bompenge er samfundsmæssigt rentable allerede i dag i Storkøbenhavn, og at roadpricing i et større område vil være det på lidt længere sigt. Arbejdsgruppen anbefaler som konsekvens heraf, at indførelse af kørselsafgifter i en eller anden form indgår som et centralt element i den trafikpolitiske "pakkeløsning".

Internationale erfaringer viser, at bilister er mest motiverede for at betale for kørsel i byerne, hvis de får noget gengæld. I arbejdsgruppens forslag til pakkeløsning får bilisterne først og fremmest bedre fremkommelighed, lettere adgang til parkering og bedre bymiljø at færdes i. Men også en bedre infrastruktur og en attraktiv offentlig transport vil være med til at gøre kørselsafgifter acceptable for bilisterne.

Københavnerpakken

Offentlig transport	1. Taksten i den offentlige transport i København/Frederiksberg reduceres markant. Der udbydes et "Københavnerårskort" til f.eks. 1200 kr. 2. For trafikanter til og fra omegnen tilbydes periodekort til reduceret takst. 3. Der etableres fremkommelighedsforbedrende tiltag i form af buskørebaner, signalprioritering mv. 4. Metro-udbygning, bedre busser, letbaner, frekvens- og kapacitetsforbedring
Afgifter	1. Trængselsafgift ved kommunegrænsen og i havnesnittet. 2. Befordringsfradraget differentieres regionalt i endnu højere grad end nu. 3. Provenuet kan for eksempel anvendes til a. Infrastrukturforbedringer for biltrafik b. Infrastrukturforbedringer for offentlig transport
Parkering	1. Parkeringsafgift for bosiddende/beboerparkering øges drastisk (Boendeparkering i Stockholm: 6.000 Skr. pr. år) 2. Parkeringsafgift i tætbyen øges med 50 % (Stockholm op til 60 Skr. Pr. time) 3. Parkeringsnormerne for bebyggelser i stationsnære områder begrænses 4. Udbygning af Parker og Rejs anlæg til bilister i omegnen
Biltrafik	1. Havnetunnel mellem Nordhavn og Refshaleøen og andre manglende forbindelser 2. Kapacitetsudvidelser uden for tætbyområdet 3. Etablering af lokalområder med fartdæmpning 4. Indførelse af trafikinformationssystemer, trængselskontrol, fartkontrol osv.
Cykeltrafik	1. Kapacitetsudbygning af cykelstier 2. Cykelparkering ved trafikknudepunkter
Byplanlægning	1. Boliger og arbejdspladser koncentreres stationsnært eller ved vigtige stoppesteder

Indførelse af gratis offentlig transport kan give en række utilsigtede effekter i form af passagerer, som kører med over meget korte strækninger, ophold for socialt belastede personer uden egentligt transportbehov osv. Det medfører faldende status for den offentlige transport og en svækket politisk opmærksomhed. Til gengæld forventes det, at billig offentlig transport vil lægge en dæmper på den

hastigt voksende biltrafik, da en del vil se det billige alternativ og det bedre offentlige tilbud som et attraktivt alternativ til brug af bilen.

Et mere hensigtsmæssigt tiltag kunne være trafikselskabets introduktion af et "Københavnerårskort", hvortil der kan knyttes en række tillægsydelser og fordele. Men der kan også indgå nedsatte takster, billige periodekort, billige årskort for unge måske helt op til 25 år, dvs. op tilden alder, hvor ulykkesfrekvensen for mandlige bilister begynder at blive mere på linie med resten af befolkningens.

Indførelse af kørselsafgifter og parkeringsafgifter vil være en mulighed for at skaffe (delvis) finansiering af infrastrukturudbygning for biltrafik og offentlig transport samt en billiggørelse af den offentlige transport.

På langt sigt vil såvel bosætning som virksomheders lokalisering af arbejdspladser blive påvirket af den mere konkurrencedygtige offentlige transport. Interessen for boliger og arbejdspladser nær god offentlig transport vil øges. Det er usikkert i hvor høj grad den nuværende byspredning vil bremses. Den har nøje sammenhæng med boligprisen i Hovedstadsområdet. En struktureret byudvikling i Roskilde-fingeren og tilsvarende mod Køge/Ringsted vil kunne ske med fokus på offentlig transport f.eks. ved udbygning af jernbanen til Roskilde med et ekstra spor og/eller en ny jernbane mod Ringsted.

Ligeledes kunne en forstærket fortætningsindsats med forøgelse af erhvervsetagemetrene omkring eksisterende stationer have en virkning. Området omkring Høje Tåstrup ville være et oplagt sted at øge antallet af etagemetre markant (La Defence i Paris kunne være et forbillede).

Afslutning

Afslutningsvis erkender arbejdsgruppen, at den anbefalede pakkeløsning ikke er gennemregnet i sine trafikale og økonomiske konsekvenser. Den opgave opfordrer arbejdsgruppen andre til at tage op – det kunne for eksempel være en opgave for den nye infrastrukturkommission eller København og Frederiksberg kommuner. Anvendelse af f.eks. trafikmodellen for Storkøbenhavn vil kunne give en række svar på bl.a. konsekvenserne for trængselssituationen på trafikvejnettet i Københavnsområdet, konsekvenserne for kapaciteten i den offentlige trafik osv.

Det er påkrævet, at politiske beslutningstagere på alle niveauer søger nye løsninger på de stadigt voksende trafikproblemer. Det går ikke længere bare at lade trafiksituationen udvikle sig. De forskellige parter: Stat og kommuner i Hovedstadsområdet må sammen finde de nye trafikpolitiske løsninger. Arbejdsgruppen har med denne rapport fremlagt et bidrag til den trafikpolitiske debat – primært for København, og håber hermed, at gruppens arbejde kan bidrage til at finde hensigtsmæssige løsninger for trafikbetjeningen af København.

6. Bilag

6.1. Undersøgelse af borgeres holdning til gratis offentlig transport

Et uddrag af resultaterne bringes her. Hele undersøgelsen kan ses i denne rapports data-del, Datarapporten, der alene udgives elektronisk og kan ses og hentes fra www.tekno.dk/offentligtransport.

Undersøgelsen består i et webbaseret spørgeskema udsendt i marts 2006 til et borgerpanel på ca. 1.300 borgere etableret af Forbrugerrådet til brug for 3-4 spørgeundersøgelser årligt. 743 deltog i besvarelsen. Borgerpanelet er repræsentativt sammensat af firmaet Market Minds.

Undersøgelsen indeholder en række baggrundsoplysninger om respondenterne, de almindelige demografiske, adgang til bil, brug af transportmiddel til arbejde/uddannelse. Der er foretaget krydsninger mellem svarene og baggrundsoplysninger.

Spørgsmålene i undersøgelsen er:

- Jeg ville i min daglige transport rejse oftere eller længere med offentlig transport (busser og tog), hvis det var gratis.

Svarmuligheder: Enig, delvist enig, delvist uenig, uenig, ved ikke.

- Hvor meget billigere end i dag skal priserne i den offentlige transport (busser og tog) være for at du vil bruge den mere end du gør i dag?

Svarmuligheder: 10 – 25 % billigere, mindst 25 % billigere, mindst 50 % billigere, gratis, jeg ville ikke bruge offentlig transport mere end jeg gør i dag

- Gratis offentlig transport for alle vil kunne finansieres ved at alle borgere betaler ½ procent mere i skat. I hvilken grad vil du acceptere at betale øremærket til dette formål?

Svarmuligheder: Helt acceptabelt, nogenlunde acceptabelt, hverken eller, hælder til at det er uacceptabelt, helt uacceptabelt, ved ikke, andet.

- Gratis offentlig transport for alle vil kunne finansieres hvis befordringsfradraget bortfalder (altså muligheden for at opnå skattefradrag, hvis man dagligt kører længere end sammenlagt 25 kilometer til og fra arbejde). I hvilken grad finder du det acceptabelt...

Svarmuligheder:
Svarmuligheder: Helt acceptabelt, nogenlunde acceptabelt, hverken eller, hælder til at det er uacceptabelt, helt uacceptabelt, ved ikke, andet.

Uddrag af borgernes svar

Først gives et kort sammendrag af svarene på diverse baggrundsspørgsmål og derefter trækkes nogle tendenser frem i forhold til fire stillede spørgsmål, og til sidst resumeres de samme spørgsmål, hvor der er foretaget krydsning, med hvilket transportmiddel, der anvendes til arbejde/uddannelse.

Som transportmiddel til arbejde og uddannelse bliver bilen generelt mest anvendt. Med en andel på 66 procent af de adspurgte sker den største anvendelse i Jylland, mens den i Hovedstaden ligger på 49,0 procent. Omvendt benyttes den offentlige transport mest i Hovedstaden, her ligger andelen af brugere på 28 procent, mens det på Øerne og i Jylland ligger på ca. det halve. Det vil sige, at den offentlige transport benyttes af ca. dobbelt så mange i Hovedstaden sammenlignet med resten af landet. Samtidig cykler flere i hovedstaden.

Borgere med den højeste indkomst lader til at anvende bilen mest. Af folk der tjener mellem 300.000 og 599.000 kr. bruger 61,8 procent bilen som transportmiddel til og fra arbejde og uddannelse, det samme gør sig gældende for 75 procent af dem der har en husstandsindkomst på 600.000 eller derover. Samtidig benytter personer med højst indkomst sig tilsvarende mindre af busser og tog.

Samlet set svarer lidt under halvdelen af de spurgte, at de stort set aldrig bruger den offentlige transport, og ca. 22 procent bruger den mindre end én gang om måneden. Landsdelsmæssigt udgør respondenterne fra Øerne og Jylland langt den største del, ca. 55 procent, af dem der stort set aldrig bruger offentlig transport, mens den tilsvarende procentdel for hovedstaden ligger på 24,7 procent.

Jeg ville i min daglige transport rejse oftere eller længere med offentlig transport (busser og tog), hvis det var gratis.

Svarmuligheder: Enig, delvist enig, delvist uenig, uenig, ved ikke.

På spørgsmålet om, hvorvidt man i sin daglige transport ville rejse oftere eller længere med offentlig transport, hvis det var gratis, svarer 38,5 procent af mændene og 34,3 procent af kvinderne overordnet set, at det ville de, det vil sige over en tredjedel af de adspurgte. Samtidig svarer 24,7 procent og 30,2 procent af henholdsvis mændene og kvinderne, at de ikke ville bruge den offentlige transport mere, selv om den var gratis. I alle aldersgrupper er der en stor interesse for at anvende gratis offentlig transport, dog især hos de 18-30 årige og personer over 65 år. Fordelt på landsdelene ser det ud til, at entusiasmen for anvendelse af gratis offentlig transport er størst i Hovedstaden med 40,6 procent i forhold til ca. 33 procent for Øerne og Jylland. Cirka halvdelen af alle uanset uddannelsesmæssig baggrund svarede, at de var enige eller delvis enige i, at de ville benytte offentlig transport mere, hvis den var gratis. Afhængig af husstandsindkomst var der en overvægt af personer der tjente under 300.000, som svarede at de var enige.

Hvor meget billigere end i dag skal priserne i den offentlige transport (busser og tog) være for at du vil bruge den mere end du gør i dag?

Svarmuligheder: 10 – 25 % billigere, mindst 25 % billigere, mindst 50 % billigere, gratis, jeg ville ikke bruge offentlig transport mere end jeg gør i dag

Cirka 26 procent af alle svarer på dette spørgsmål, at det skal være mindst 50 procent billigere, før de vil bruge den offentlige transport mere end de gør i dag, og omkring 36 procent svarer, at de ikke vil bruge den offentlige transport mere, end de gør i dag. Det samme billede gør sig stort set gældende både opdelt efter landsdel, alder, uddannelse, husstandsindkomst eller hvorvidt man har hjemmeboende børn under 18 år.

Gratis offentlig transport for alle vil kunne finansieres ved at alle borgere betaler ½ procent mere i skat. I hvilken grad vil du acceptere at betale øremærket til dette formål?

Svarmuligheder: Helt acceptabelt, nogenlunde acceptabelt, hverken eller, hælder til at det er uacceptabelt, helt uacceptabelt, ved ikke, andet.

Cirka 55 procent af alle svarer, at det vil være helt eller nogenlunde acceptabelt at betale ½ procent mere i skat, øremærket til gratis offentlig transport. Cirka 17 procent finder det helt uacceptabelt. Aldersmæssigt er det de 18-30 årige og personer over 65 år, der er mest villige til at betale ½ procent mere i skat. På landsplan finder respondenterne fra Hovedstaden og Øerne det mest acceptabelt, idet cirka 60 procent her er for, mens respondenterne fra Jylland tilslutter sig med 50 procent. I forhold til uddannelsesbaggrund lader det til, at folk med gymnasium og højere uddannelse bag sig er mere villige til at finansiere en gratis offentlig transport, idet disse grupper ligger på 60 procent, og folk med folkeskolen som baggrund ligger på 50 procent. Med hensyn til husstandsindkomst finder folk med en indkomst under 300.000 kr. det mest acceptabelt.

Gratis offentlig transport for alle vil kunne finansieres hvis befordringsfradraget bortfalder (altså muligheden for at opnå skattefradrag, hvis man dagligt kører længere end sammenlagt 25 kilometer til og fra arbejde). I hvilken grad finder du det acceptabelt?

Svarmuligheder: Helt acceptabelt, nogenlunde acceptabelt, hverken eller, hælder til at det er uacceptabelt, helt uacceptabelt, ved ikke, andet.

Ser man aldersmæssigt på dette spørgsmål, er det ligesom ved forrige spørgsmål de yngste og de ældste, der er mest villige til at "betale", denne gang ved at lade befordringsfradraget bortfalde til fordel for gratis offentlig transport. I aldersgruppen fra 31-65 år er der cirka en tredjedel, der finder det helt uacceptabelt. Fordelt på landsdelene er det også i lighed med forrige spørgsmål Hovedstaden, der er mest imødekommende i forhold til denne model for finansiering af gratis offentlig transport. Udannelsesmæssigt og indkomstmæssigt tegner der sig samme billede som for forrige spørgsmål.

Krydsningsspørgsmål

Over halvdelen af dem der dagligt kører i bil til arbejde/uddannelse benytter stort set aldrig offentlig transport. Samtidig svarer over halvdelen af dem, at de er enige i eller delvist enige i, at de vil bruge offentlig transport noget mere, hvis den var gratis. På spørgsmålet om hvor meget billigere den offentlige transport skal være før de vil bruge den mere end de gør i dag, svarer en tredjedel af samme gruppe, at den skal være mindst 50 procent billigere, mens kun 8,6 procent svarer, at den skal være gratis og 37,7 procent svarer, at de ikke ville bruge offentlig transport mere end de gør i dag.

Cirka halvdelen af de der bruger bil til arbejde/uddannelse angiver, at de vil finde det helt acceptabelt eller nogenlunde acceptabelt, at betale ½ procent mere i skat øremærket til gratis offentlig transport til alle. Godt en tredjedel af samme gruppe finder det også helt eller nogenlunde acceptabelt at afskaffe transportfradraget og i stedet benytte pengene til at finansiere gratis transport til alle, mens 40,9 procent af gruppen finder det helt uacceptabelt.

6.2. Workshop: Program og deltagerliste

Program

"Perspektiverne i gratis offentlig transport"

Tirsdag den 4. april 2006 kl. 9.30-16.00
i Eigtveds Pakhus, Asiatisk Plads 2 G, København K

Formål med workshoppen
Formålet med workshoppen og deltagernes bidrag er at drøfte og supplere det hidtidige arbejde i Teknologirådets arbejdsgruppe, afprøve dens antagelser, indhente ny viden og sikre, at de væsentligste problemstillinger, konsekvensvurderinger og handlemuligheder bliver inddraget i gruppens endelige rapport. Arbejdsgruppens medlemmer fungerer som ordstyrere og referenter på workshoppen.

Program

Plenum:

Ordstyrer: Per Homann Jespersen, medlem af arbejdsgruppen

9.30 – 10.00 Velkomst og introduktionsrunde

Om Teknologirådets projekt
v/ Anne Funch Rohmann, projektleder, Teknologirådet

Om arbejdsgruppens opgave, workshoppens formål, gruppens forventninger til dagen v/ Per Homann Jespersen

Præsentationsrunde - workshopdeltagerne fortæller kort om dem selv og giver stikord til hvad de synes er centralt at fremhæve i forhold til gratis offentlig transport som et trafikpolitisk virkemiddel (max 2 minutter).

10.00 – 11.00 Perspektiver ved gratis offentlig transport

10.00 – 10.30:
Arbejdsgruppens foreløbige arbejde - præsentation
v/ Hans Ege og resten af arbejdsgruppen

Med afsæt i det udsendte oplæg og det foreløbige udkast til rapport fremlægger arbejdsgruppen sit foreløbige arbejde: disposition, beregningsforudsætninger, valg af datagrundlag, skitse for de tre scenarier, tilløb til gruppens vurderinger og anbefalinger.

10.30 – 11.00:
Deltagerne kommenterer, dvs.:

– peger på de vigtigste ting, de synes gruppen kan arbejde videre med i det afsluttende arbejde med rapporten
- giver anvisninger på hvordan det kan ske

Kort strække-ben-pause

11.10 –11.50:
"Offentlig transport og virkemidler"
oplæg v. Bård Norheim, CIVITAS A/S, Norge
Spørgsmål og debat

11.50 – 12.00 Vigtige aspekter for det videre arbejde i arbejdsgruppen
- dagsorden for workshop-grupper:

Hver deltager skriver sine bud (ét eller flere) på en lap og hænger det op på en planche på væggen med hvad han vurderer er vigtigt at drøfte i en af eftermiddagens workshopgrupper, evt. formuleret som spørgsmål, udfordring, dilemma, modsætning. Ét bud på hver lap.

Deltagernes bud tematiseres i tre temaer, ét for hver af eftermiddagens grupper.

12.00 – 13.00 Frokost

Workshop-grupper:

13.00 – 14.30 Tre parallelle workshop-grupper

Kaffe/te, kage står uden for grupperum

Gruppe 1
Per Homann Jespersen — Referent: Claus Jørgensen

Gruppe 2
Hans Ege — Referent: Morten Marott Larsen

Gruppe 3
Anker Lohmann-Hansen — Referent: Jacob Skjødt Nielsen

Plenum:

14.45 – 15.30 De tre grupper fremlægger deres drøftelser og 'resultater' v. gruppeordstyrer og referent

Spørgsmål og debat.

15.30 – 16.00 Opsamling på dagen v. arbejdsgruppen
Hvad er 'konklusionerne' på dagen? Hvordan vil det kunne sætte sig spor i arbejdsgruppens afsluttende arbejde med rapporten?

Inklusiv afklarende spørgsmål til/uddybninger af deltagerne.

16.00 **Tak for i dag** v. Per Homann Jespersen og resten af arbejdsgruppen

Deltagerliste

Birger Møller Rex	Landsklubben for Bybusser og Rutebilchaufførerer
Bård Norheim	CIVITAS A/S, Norge
Hans Fink	Nordjyllands Trafikselskab
Henrik Severin Hansen	Amtsrådsforeningen
Jan Bigom	Arriva Skandinavien A/S
Jan Øhlenschlæger	Aalborg Kommune Kollektiv Trafik
Kjeld A. Larsen	Rådet for Bæredygtig Trafik
Kristoffer Kejser	DSB S-tog A/S
Lykke Magelund	TetraPlan A/S
Malene Freudendal-Pedersen	RUC
Niels Melchior Jensen	COWI A/S
Peder Jensen	Det Europæiske Miljøagentur
Per Henriksen	Brancheforeningen Dansk Kollektiv Trafik
Preben Vilhof	COWI A/S Kollektiv Trafik
Uffe Jacobsen	Transportøkonomisk Forening
Øystein Leonardsen	Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen

Arbejdsgruppen:

Anker Lohmann-Hansen	Aalborg Universitet
Claus Jørgensen	Forbrugerrådet
Hans Ege	Hovedstadens Udviklingsråd
Morten Marott Larsen	Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
Per Homann Jespersen	Roskilde Universitetscenter Institut for Miljø, Teknologi og Samfund

Teknologirådet:

Anne Funch Rohmann
Jacob Skjødt Nielsen
Johan Nielsen
Vivian Palm

6.3. Øvrig litteratur

Referencer til beregningsdelen kan ses i Datarapporten, www.tekno.dk/offentligtransport.

Akademiet for de tekniske videnskaber (2005): Teknologisk innovation i transportsektoren – en platform for nødvendige beslutninger.
http://www.atv.dk/c/C1-ATV-publikationer-omtaler-pdf-filer/C127-Transportrapporten.pdf

Belgian Science Policy (2006): Sustainable production and consumption patterns, Impact of "free" Public Transport on Travel Behaviour. CP/63 january 2006
http://www.belspo.be/belspo/home/publ/rappCPtra_en.stm

Birr-Pedersen, Katja (2002): Prissætning af transportens eksterne effekter – en gennemgang af metoderne til prissætning samt danske og internationale prissætningsstudier. Miljøstyrelsen, Danmark Miljøundersøgelser nr. 734 (2002).
http://mst.dk/default.asp?Sub=http://mst.dk/udgiv/publikationer/2002/87-7972-337-3/html/

Brancheforeningen Dansk Kollektiv Trafik (februar 2006): Kollektiv trafik i Danmark – fortid eller fremtid.
http://www.arrivasites.dk/arrivadk/images/stories/dokumenter/pdf/eksterne/dkt_2006.pdf

Center for Trafik og Transport (CTT) – Danmarks Tekniske Universitet (DTU); Otto Anker Nielsen, Alex landex og Jens Rørbech (2006): Fremtidsscenarier for transport i Danmark. http://www.letbaner.dk/docs/2006-09_Ing_Trafikrapport.pdf

Danmarks Miljøundersøgelser (2003): Modelanalyser af mobilitet og miljø, Slutrapport fra ALTRANS OG AMOR II. Miljøstyrelsen, Faglig rapport fra DMU nr. 447 (2003).
http://www2.dmu.dk/1_viden/2_Publikationer/3_fagrapporter/rapporter/FR447.pdf

Danmarks Statistik (2004): Nøgletal for transport 2004.
http://www.dst.dk/Statistik/ags/nft/nft2004.aspx

Det Økonomiske Råd (2006): Vismandsrapport, Dansk Økonomi forår 2006.
http://www.dors.dk/graphics/Synkron-Library/Publikationer/Rapporter/For%E5r_2006/Helerapporten.pdf

European Environment Agency (2004): Ten key transport and environment issues for policy-makers – TERM 2004: Indicators tracking transport and environment integration in the European Union.
http://reports.eea.europa.eu/TERM2004/en/TERM2004web.pdf

FOA – Fag og Arbejde (2005): Rapport om kollektiv bustrafik i HUR, Århus og Odense.
http://www.folketinget.dk/samling/20051/almdel/TRU/Bilag/75/217771.PDF

Franckx, Laurent: User economies of scale in public transport, Public Transport International 4/2006

Institut for miljøvurdering, Jeppe Husted Rich og Otto Anker Nielsen (maj 2006): Kørselsafgifter i København – de trafikale effekter.
http://imv2006.net.dynamicweb.dk/files/Filer/IMV/Publikationer/Rapporter/2006/krselsafgift1.pdf

Hovedstadens Udviklingsråd (2002): Bedre fremkommelighed for busserne betaler sig – eksempler og erfaringer.
http://trafikinfo.hur.dk/B8E8C282-39F4-4C61-80AF-9069B78E5F30

Hovedstadens Udviklingsråd (2004): Årets nøgletal i HUR.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2004): Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget: På vej mod en temastrategi for bymiljøet.
http://www.cogita.dk/pdf/temastrategi_eu.pdf

Lokal Agenda 21 (2005): Strategi for europæiske byer på vej. Nyhedsbrev nr. 45, (oktober 2005).
http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/C9C2FE1F-F9B1-4EE6-9CB5-C1300C30BA41/13326/LokalAgenda_45.pdf

Mandagmorgen (2006): Danskerne vil have grøn trafik. 37, 30. oktober (2006)

Mezghani, Mohamed (2006): Free services: an illusion and threat to public transport. Public Transport International, nr. 3 (2006)

Miljöavgiftskansliet, Stockholm Stad (juni 2006): Fakta och resultat från Stockholmsförsöget – Första versionen

Miljø- og Planlægningsudvalget (2005): Grundnotat til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg – Meddelelse fra Kommissionen KOM (2005) 718 endelig: Temastrategi for bymiljøet. MPU alm. del – bilag 254 (2005). http://www.folketinget.dk/samling/20051/kommissionsforslag/KOM(2005)0718/Bilag/1/247064.PDF

Nyhedsmagasinet Danske Kommuner (2006): Børn kan vælte busserne. nr. 32 (2006)

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber KOM (2005) 718 endelig SEC (2006) 16: Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – om en temastrategi for bymiljøet.
http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/AE806E3E-6BA2-4817-A55E-B4100A3BE293/16338/5298_06DAR%C3%A5detsfrTemastrategiforbymilj%C3%B8.pdf

Københavns Kommune (2005): Kørselsafgifter i København
http://www3.kk.dk/upload/politik%20og%20demokrati/rapporter_dokumentation/undersoegelser_by_trafik/kørselsafgifter%20i%20københavn.pdf

Lorentzen, Jens Groth, COWI; Madsen, Lone Keller, HUR (2005): Passagerudvikling og forklarende faktorer; Trafikdage på Aalborg Universitet 2005.
http://www.trg.dk/td/papers/papers05/Trafikdage-2005-479.pdf

Trafikministeriet (juni 2003): Manual for samfundsøkonomisk analyse – anvendt metode og praksis på transportområdet.
http://www.trm.dk/graphics/Synkron-Library/trafikministeriet/Publikationer/pdf/samfundsokonomisk_analyse.pdf

Trafikministeriet (2004): Trafikredegørelse 2004.
http://www.trm.dk/graphics/Synkron-Library/trafikministeriet/Publikationer/Rapporter/internet_trafikredegoerelse.pdf

Trafikministeriet (januar 2005): Anvendelse af samfundsøkonomiske analyser – Den samfundsøkonomiske analyse som værktøj i beslutningsprocesser.
http://www.trm.dk/graphics/Synkron-Library/trafikministeriet/Publikationer/anvendelse_af_samfundsoekonomiske_analyser.pdf

Transport- og Energiministeriet (oktober 2006): Strategi for transportforskning i Danmark.
http://www.folketinget.dk/samling/20061/almdel/UVT/Bilag/19/312546.PDF

TRIP, Center for Transport Research on environmental health and Policy (2003) Procurement and regulation of public transport.
http://www.akf.dk/trip/alle_projekter/26proj.pdf/

Witte, A. De; Macharis, C.; Lannoy, P.; Polain, C.; Steenberghen, T.; Van de Walle, S. (2005): The impact of "free" public transport: The case of Brussels, Abstract

Århus Sporveje: Årsberetning 2004.
http://www.sporveje.dk/pdf/beretn04.pdf

Web-steder:
http://www.leda.ils.nrw.de/database/measures/meas0270.htm
http://www.managenergy.net/products/R965.htm
http://www.smile-europe.org/locxpdb/front/show.php?lang=en&lxp_id=204
http://www.eltis.org/Vorlage.phtml?sprache=en
http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_en.htm

7. Referencer

[1] Kollektivtrafikkommittén, SOU 2003:67, Kollektivtrafik med människan i centrum
[2] Jyllands-Posten, 6. nov. 2005, Indblik s. 4
[3] Vismandsrapporten, juni 2006, Trafik, trængsel og infrastruktur. Og: COWI A/S, 2004, Projekt Trængsel, resumérapport
[4] Center for Trafik og Transport, DTU , 2006, Fremtidsscenarier for transport i Danmark, Otto Anker Nielsen, Jens Rørbech, Alex Landex
[5] Akf forlaget, 2006 , Pendlingsoplande i Østdanmark,
6 Fra mundtligt oplæg af Bård Nordheim ved arbejdsgruppens workshop den 4. april 2006i Eigtveds Pakhus, København, materialet stammer fra forskningsarbejde ved Transportøkonomisk Institut i Oslo, Norge, www.toi.no
[7] - do -
[8] - do -
[9] - do -
[10] - do -
[11] - do -
[12] - do -
[13] - do -
[14] Baseret på bl.a. Jan Albrecth og Lykke Magelund, 2004: 0-takst på Svendborgbanen. Papir til Trafikdage i Aalborg 2004 og Bo Östlund mfl.: Udvärdering av forsöket med nolltaxa i Kristinehamn, TFK Rapport 2003:14, samt "Impact of 'free' public transportation on travel behaviour: A case study", T. Steenberghen, C. Macharis og P. Lannoy. Scientific Support Plan for a Sustainable Development Policy (SPSD II)].
[15] Kilde: HUR
[16] Kilde: HUR
[17] Kilde: HUR
[18] Kristoffer Kejser og Lykke Magelund, 2004, Hvad påvirker passagertallet i S-tog. Papir til Trafikdage i Aalborg, 2004
[19] Personlig kontakt til Hans Ege, HUR
[20] Lykke Magelund, Trafikdage i Aalborg, 2004
[21] Personlig kommunikation Susanne Jensen, Ikast kommune.
[22] Personlig kontakt til Dorthe Bak, Nordjyllands Trafikselskab
[23] Bo Östlund mfl.: Udvärdering av forsöket med nolltaxa i Kristinehamn, TFK Rapport 2003:14
[24] - do -
[25] - do -
[26] - do -
[27] Furet, F: Tog og busser uden betaling, Global Økologi, April 2003, s 20-22
[28] T. Steenberghen, C. Macharis og P. Lannoy, Impact of "free" public transportation on travel behaviour: A case study, Scientific Support Plan for a Sustainable Development Policy (SPSD II) s. 89
[29] T. Steenberghen, C. Macharis og P. Lannoy, Impact of "free" public transportation on travel behaviour: A case study,. Scientific Support Plan for a Sustainable Development Policy (SPSD II) s. 9
[30] Transportøkonomisk Institut (TØI) 1995, Erfaringer fra London, Freiborg og Basel, i Stangeby og Nordheim, 1995 Fakta om kollektivtrafik. 307/1995
[31] TØI 2002, Markedsorientert kollektivtransport, nr. 603a

[32] The demand for public transport, a practical guide, TRL Report 593, England
[33] Sundhedsstyrelsen, Center for Forebyggelse: Fysisk aktivitet – håndbog om forebyggelse og behandling, 2003
[34] Transport- og Energiministeriets Nøgletalskatalog, 2006
[35] COWI A/S, 2004, Projekt Trængsel, resumérapport
[36] Transport- og Energiministeriets Nøgletalskatalog, rev. 2006
[37] COWI A/S, 2004: Projekt trængsel, resumérapport
[38] Københavns Kommune 2005, Kørselsafgifter i København.
[39] Danmarks Statistik, Transport 2005
[40] Statistikbanken
[41] Danmarks Statistik, Transport 2005
[42] Regnestykket ser således ud:

	Bil (%)	Bus/tog (%)
Fordeling af nuværende rejsende	78	22 pers.km
Nye rejsende med offentlig transport + 75 %		16,5 pers.km.
heraf bil		3,3 pers.km
svarer til reduktion	4,2	
Med 1,25 pers pr. bil svarer det til reduktion på	3,4 bil km	

[43] Transport- og Energiministeriets Nøgletalskatalog, rev. 2006
[44] Transport- og Energiministeriets Nøgletalskatalog, rev. 2006
[45] COWI A/S, 2004, Projekt Trængsel, resumérapport

Teknologirådet

Antonigade 4
1106 København K

Telefon 33 32 05 03
Telefax 33 91 05 09

tekno@tekno.dk
www.tekno.dk

Giro 8 51 07 68

Teknologirådet har til opgave at:

fremme
teknologidebatten

vurdere teknologiens
muligheder og konsekvenser

rådgive folketinget
og regeringen

ISBN: 87-91614-30-9
ISSN: 13959372