

**Indenrigs- og Sundhedsministeriet**

Enhed: Kommunaløkonomi

Sagsbeh.: SUMMFF

Sags nr.: 1006135

Dok. Nr.: 511677

Dato: 29. april 2011

**Notat om hørings svar i forbindelse med forslag til lov om ned-sættelse af statstilskuddet til kommuner som følge af kommunale indtægter fra parkering**

**Indledning**

Lovforslaget blev sendt i høring hos KL, BDO Kommunernes Revision A/S og Foreningen af Statsautoriserede Revisorer den 6. april 2011 med frist den 13. april 2011.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har den 13. april 2011 modtaget hørings svar fra KL, Københavns Kommune (KK) og Vejdirektoratet (VD).

KL og KK beklager den meget korte høringsfrist og særligt i lyset af lovforslagets økonomiske betydning for en del kommuner. På grund af den korte høringsfrist har det ikke været muligt for KL at få sagen behandlet politisk, hvorfor der i hørings svaret er taget forbehold for den politiske behandling af sagen i KL's bestyrelse den 28. april 2011.

**Hørings svar og Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger**

Generelle bemærkninger

KL og KK nævner indledningsvist, at lovforslaget er unødvendigt. KL bemærker, at det i rapporten fra udvalget under Finansieringsudvalget om betalingsparkering blev fastslået, at der ikke var grundlag for at konkludere, at kommunerne i strid med lovgivningen inddrager fiskale hensyn i reguleringen af parkeringsforhold.

KK finder, at lovforslaget bevirker, at det ikke er muligt for KK at gennemføre besluttede tiltag for at forbedre parkeringsmuligheder, og at lovforslaget vil virke obstructivt for en hensigtsmæssig regulering og udvikling af parkeringsområdet i kommunerne.

*Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Det skal indledningsvist bemærkes, at lovforslaget ikke ændrer på kommuners mulighed for fortsat at opkræve betaling for parkering, og lovforslaget er ikke en hindring for at opføre og udvikle kommuners parkeringsmuligheder. Opførelsen af parkeringspladser og p-anlæg er en del af kommuners almindelige opgaveportefølje på lige fod med øvrige opgaver, som kommunerne sikres fuld finansiering til via skatter og bloktilskud.

Baggrunden for lovforslaget er at understøtte, at der ikke lægges fiskale hensyn til grund for kommunens anvendelse af betalingsparkering. I den sammenhæng bemærkes det, at kommunerne de senere år har haft en betydelig stigning i indtægter fra betalingsparkering.

Lovforslagets formål

Ifølge KK er det lovforslagets hensigt at give incitamenter for de kommuner, der i dag har nettomerindtægter på betalingsparkeringen, til enten at mindske indtæg-

terne fra området eller hæve anlægsudgifterne til parkeringsanlæg tilsvarende for at undgå en negativ regulering i bloktilskuddet.

*KK* mener, at lovforslaget mod den erklærede intention, ikke giver kommunen mulighed for at opretholde en hensigtsmæssig regulering af byens parkeringsforhold, og endvidere at det vil medføre væsentlige merudgifter for kommunen, såfremt dette ønskes på trods af de med lovforslaget givne incitament.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Det har aldrig været en forudsætning for kommuners adgang til at opkræve betaling for parkering, at kommunerne skulle realisere høje fortjenster herved og heller ikke, at der ikke kunne være nettoudgifter forbundet med parkeringsordninger.

Den kommunale parkeringsopgave skal ses på linje med øvrige kommunale opgaver, der beror på en politisk beslutning og prioritering i den enkelte kommune under hensyn til lokale forhold, kommunens samlede økonomi samt øvrige kommunale opgaver.

Forslaget ændrer ikke på kommuners mulighed for at opkræve en given betaling fra parkering i det omfang det måtte være nødvendigt i forhold til eksempelvis at opnå en trafikregulerende effekt. Kommunerne kan altså fortsat uden hindringer anvende betaling for parkering som led i trafikregulering og opnå eventuelle miljømæssige effekter.

Forslaget indebærer, at indtægter, der overstiger et givent fradrag, tilfalder staten via en modregning i bloktilskuddet. Fradraget er fastsat under hensyn til, at alle kommuner vil kunne beholde og anvende en del af indtægten til fx at finansiere løbende driftsudgifter ved betalingsparkering. Desuden indgår der et fradrag for udgifter til afskrivning og forrentning vedrørende parkeringsanlæg, som fratækkes indtægten førend en modregning. På den måde vil kommuner fortsat have incitament til at drive og opføre nye parkeringspladser.

#### Lovforslagets ikrafttrædelse

*KL* og *KK* finder det uheldigt, at det foreslås, at loven træder i kraft for regnskabsåret 2011. *KK* nævner, at lovforslaget har principiell virkning for et regnskabsår, hvor budgettet allerede er besluttet, hvilket betyder, at kommunen ikke har haft grundlag for at tage hensyn til konsekvenser i budgetlægningen. *KL* nævner ligeledes, at når loven fremsættes i april, er kommunerne så langt inde i regnskabsåret, at der ikke er mulighed for at tilpasse udgifter og indtægter for at undgå en nedsættelse af statstilskuddet.

*KL* og *KK* foreslår på den baggrund, at lovforslaget træder i kraft for regnskabsåret 2012, idet det vil give kommunerne mulighed for at tilpasse udgifter og indtægter i forbindelse med budgetvedtagelsen.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Det bemærkes, at regeringens intention om at regulere kommunale parkeringsindtægter ikke kan komme bag på hverken *KL* eller landets kommuner. Regeringen har ved flere lejligheder drøftet dette med *KL*, og det har fremgået af aftalerne om kommunernes økonomi.

Regeringen tilkendegav helt tilbage i juni 2008, at stigninger i de kommunale parkeringsindtægter vil blive modregnet i den enkelte kommunes bloktilskud. På den baggrund har kommunerne haft god tid til at tilpasse udgifter og indtægter til en sådan regulering.

#### Regulering af kommunale bruttodriftsindtægter fra betalingsparkering

*KL* bemærker, at lovforslaget primært omhandler kommunale merindtægter, og at lovforslaget overser, at der også er udgifter forbundet med udvidelser af parkeringsbilletordninger mv. Lovforslaget bevirker ifølge *KL*, at hvis en kommune etablerer en parkeringsbilletordning, vil de kommunale merindtægter bevirke en krone til krone nedsættelse af kommunens statstilskud, mens kommunen selv skal bære meromkostninger i forbindelse med etablering af ordningen.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

I forhold til *KL*'s forståelse af, at lovforslaget overser, at der også er udgifter forbundet med udvidelser af parkeringsordninger skal det bemærkes, at der med lovforslaget netop gives fradrag i modregningen med henvisning til udgifter forbundet med betalingsparkering.

Med forslaget gives der bl.a. et bundfradrag, der sikrer, at kommunen kan anvende hele eller dele af indtægten fra betalingsparkering til at finansiere løbende driftsudgifter ved betalingsparkering. Der gives derudover et fradrag for kommunens udgifter til afskrivning og forrentning vedrørende parkeringsanlæg, hvilket sikrer, at kommunen kan anvende indtægter fra betalingsparkering til at finansiere den årlige afskrivning og forrentning af investeringen.

Endelig vil der ikke ske en modregning i bloktilskuddet, såfremt kommunen vælger at drive betalingsparkering i en balanceordning, der ikke giver overskud.

#### Frdrag for 70 pct. af indtægtsniveauet i 2007

*KL* og *KK* peger på, at lovforslaget reducerer udgangspunktet for opgørelsen af merindtægter til kun at omfatte 70 pct. af kommunernes bruttodriftsindtægter i 2007 – set ift. at regeringen i aftalen om kommunernes økonomi for 2009 tilkendegav, at kommunernes skulle modregnes i forhold til 100 pct. af indtægter i 2007.

*KK* finder, at lovforslaget hermed øger de negative konsekvenser for *KK* til et niveau, der er flere gange det i økonomiaftalen og finanslovsaftalen forudsatte. Det har derfor ikke været muligt for *KK* at udvise rettidig omhu i forhold til de afledte konsekvenser.

*KK* finder videre, at når lovforslaget tager udgangspunkt i historiske indtægtsniveauer, sker der i uforudsigelig grad en regulering af kommunens økonomi på baggrund af tidligere års politiske beslutninger på området. Samt at dette er stærkt u hensigtsmæssigt for kommunens økonomiske styringsmuligheder.

*KL* nævner, at 2007 er et forældet udgangspunkt, og at provenuet fra parkeringsbilletter i kommunerne historisk er anvendt både på parkeringsområdet og øvrige kommunale serviceområder, hvilket betyder, at flere kommuner vil stå over for endnu større besparelser, end de allerede gør som følge af den stramme økonomiske politik.

I forlængelse heraf finder *KL*, at udgangspunktet for opgørelsen af merindtægter bør være regnskab 2010 eller budget 2011, såfremt ønsket om lovgivning fastholdes.

*Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Hensigten med at foreslå, at fradraget udgør 70 pct. af bruttodriftsindtægten i 2007, set i forhold til alternativt at lade det udgøre hele bruttodriftsindtægten i 2007, er i højere grad at ligestille kommunerne med høje indtægter i 2007 i forhold til øvrige kommuner med få eller ingen indtægter i 2007.

Det bemærkes, at der i lyset af regeringens tidligere tilkendegivelser foreslås en overgangsordning, der indebærer, at det først er for 2013 og frem, at der fratrækkes 70 pct. af indtægten i 2007. I 2011 fratrækkes 100 pct. af indtægten i 2007, og i 2012 fratrækkes 85 pct. af indtægten i 2007. Denne overgangsordning vil give *KK* og andre kommuner tid til at tilpasse sig et fradrag for 70 pct. af indtægten i 2007.

*KK*'s bemærkning om det uhensigtsmæssige ved at lovforslaget tager udgangspunkt i historiske indtægtsniveauer, giver anledning til at påpege, at *KK* på baggrund af kommunens historisk høje indtægtsniveau er sikret et højt årligt fradrag på 70 pct. af indtægten i 2007.

Mht. *KL*'s bemærkning om, at 2007 er et forældet udgangspunkt skal det nævnes, at regeringen tilbage i april 2007 tilkendegav over for *KL*, at 2007 vil udgøre et benchmark for en eventuel fremtidig regulering på området. Hensigten med denne tilkendegivelse var bl.a. at undgå en uhensigtsmæssig adfærd i kommunerne i den mellemliggende periode forud for en eventuel regulering.

At kommuner historisk har anvendt indtægter fra parkering til øvrige kommunale serviceområder er ikke et argument for, at der ikke skal ske en regulering af kommuners indtægter fra parkering. I øvrigt sikres det med lovforslaget, at kommuner med et historisk indtægtsniveau også fremadrettet kan fastholde størstedelen af dette indtægtsniveau. Endelig er det vigtigt endnu engang at understrege, at finansiering af kommunernes opgaver er tilsigtet sikret via primært skatter og bloktilskud, ikke via indtægter fra parkering.

Bundfradraget

*KL* nævner, at flere kommuner har påpeget, at det foreslåede bundfradrag er så lavt, at det afholder kommunerne for at indføre betalingsparkering, såfremt kommunen ikke har haft betalingsparkering indtil nu.

*Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Det bemærkes, at hensigten med bundfradraget er at sikre, at også kommuner med få eller ingen indtægter fra betalingsparkering i 2007 kan anvende hele eller dele af en eventuel indtægt fra betalingsparkering til at finansiere løbende driftsudgifter ved betalingsparkering. Det er ikke hensigten med fradraget, at det skal kunne dække samtlige omkostninger forbundet med betalingsparkering.

Det påtænkte fradrag på 15 kr. pr. indbygger er fastsat på baggrund af oplysninger om kommunale driftsudgifter ved parkering fra tidligere år. På det foreliggende grundlag er vurderingen, at det påtænkte fradrag på 15. kr. pr. indbygger er til-

strækkeligt til at finansiere driftsudgifter til parkering for flere kommuner, der siden 2007 har indført betalingsparkering.

Mht. KL's synspunkt om, at bundfradraget afholder kommuner for at indføre betalingsparkering, bør det nævnes, at den foreslåede balanceordning giver kommuner, der ønsker at indføre betalingsparkering mulighed for at anvende indtægter fra betalingsparkering til at finansiere de afledte udgifter med betalingsparkering. I en balanceordning foretages der, som tidligere beskrevet, ikke en modregning, såfremt kommunens betalingsparkering ikke giver overskud.

#### Fradrag for driftsudgifter

KK nævner, at lovforslaget ikke giver mulighed for at modregne udgifter til etablering og drift af zoner med betalingsparkering, og at KK ved fremtidige geografiske udvidelser af betalingszonen vil skulle afholde udgifter hertil, men betale staten de afledte indtægter.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Opførelse og udvidelse af betalingszoner mv. er som nævnt en del af kommunernes almindelige opgaveportefølje på lige fod med øvrige opgaver, som kommunerne sikres fuld finansiering til via skatter og bloktilskud.

Som tidligere påpeget, er KK begunstiget af, at kommunen, grundet det høje indtægtsniveau i 2007, er sikret et højt årligt fradrag. KK kan således fastholde betydelige indtægter fra betalingsparkering, der fx vil kunne finansiere fremtidige udvidelser af betalingszonen.

#### Fradrag for udgifter til forrentning, afskrivning og leje vedrørende parkeringsanlæg efter 2007

KK mener, at etablering af anlæg ikke med det foreliggende lovforslag kan finansieres af de merindtægter på området, der er baggrunden for lovforslaget, men vil først finansieres af reducerede nedsættelser af bloktilskuddet fra forrentning og afskrivninger på anlæggene, såfremt kommunen har merindtægter på området i en 15-årig periode.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Det skal understreges, at det nævnte fradrag ikke skal ses som en opfordring til at etablere parkeringsanlæg med henblik på at reducere modregningen i bloktilskuddet.

Det formodes, at etablering af p-anlæg sker ud fra et ønske om at etablere gode parkeringsmuligheder for kommunens borgere. Med fradraget har kommunen fortsat et incitament til at investere i p-anlæg, idet den årlige udgift til afskrivning og forrentning af investeringen fratrækkes førend en modregning.

#### Balanceordningen

KK mener, at en balanceordning bør etableres på baggrund af økonomien i den periode, der reguleres på baggrund af, således at der ses på de samlede økonomiske ændringer i parkeringsområdets drifts- og anlægsrammer siden 2007, herunder parkomater, p-vagter og administration af ordningerne mm.

*KK* nævner, at udgifter til p-vagter, drift af parkeringsanlæg og øvrige parkeringsrelaterede udgifter kan modregnes for de kommuner, der kan etablere en balance-model og ikke for de øvrige. Dermed gives de enkelte kommuner forskellige sanktioner afhængigt af deres udgangssituation i dag.

*KK* nævner videre, at lovforslaget vil sanktionere kommunerne forskelligt, afhængigt af, hvilke politiske beslutninger der historisk er truffet på området. *KK* vil i denne sammenhæng rammes uforholdsmæssigt hårdt.

*KK* foreslår, at der også gives mulighed for modregning af udgifter for drift og anlæg for kommuner der ikke har en balancemodel.

Ifølge *KL* vil balanceordningen ikke skabe et incitament til at etablere nye ordninger for de kommuner, hvor indtægterne i dag overstiger de omkostninger, der direkte kan henføres til ordningen.

*KL* og *KK* foreslår, at der etableres en udgiftsbaseret "hvile i sig selv ordning" for parkeringsområdet, tilsvarende miljøområdet, hvor alle nye udgifter og indtægter forbundet med betalingsparkering i perioden indregnes. Heri skulle indregnes kommunale drifts- og anlægsudgifter på området herunder p-anlæg, parkomater, p-vagter, henvisningsanlæg, beboerlicenser mv.

*KK* foreslår, at der reguleres på baggrund af et udgiftsbaseret regnskab for perioden efter 2007, for at sikre sammenhæng mellem udgifter og indtægter.

*KL* foreslår, at der skabes symmetri i balancemodellen, ved at muligheden for at overføre overskud og underskud går begge veje.

*KL* foreslår videre, at kommunerne skal have mulighed for at foretage en hensættelse af en del af indtægterne til fremtidige investeringer i parkeringsanlæg. Sådanne hensættelser vil skulle fradrages i opgørelsen af kommunens samlede indtægtsniveau.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Den foreslåede balanceordning giver mulighed for, at kommuner kan undgå en modregning, såfremt kommunens betalingsparkering ikke giver overskud.

Forventningen er, at balanceordningen vil være mest relevant for kommuner, der aktuelt har mindre overskud eller slet intet overskud ved betalingsparkering. Omvendt vil kommuner med et stort overskud i 2007, som fx *KK*, være tilgodeset via et højt fradrag som følge af kommunens høje indtægter i 2007. Derfor vurderes det hensigtsmæssigt, at balanceordningen er en fremadrettet ordning og ikke en ordning, der skal vedrøre perioden fra 2007 og frem.

Det vurderes ikke hensigtsmæssigt med en udgiftsbaseret tilgang, hvor én anlægsudgift i et enkelt år vil give anledning til et højt fradrag i det enkelte år. Et årligt fradrag for udgifter til forrentning og afskrivning af anlægsinvesteringen vil give anledning til fradrag over hele anlægsinvesteringens levetid. Det formodes i øvrigt, at kommuner ved fastsættelse af parkeringstakster tager hensyn til akkumulerede afskrivninger mv.

Det vurderes ej heller hensigtsmæssigt med en "hvile-i-sig-selv" ordning som på miljøområdet, hvor området skal hvile i sig selv over tid, og hvor der er adgang til at overføre såvel underskud som overskud fra det ene år til det andet.

Anvendelsen af betalingsparkering bør ikke give anledning til, at kommuner over tid opbygger store overskud og hensættelser. Derfor foreslås der en balanceordning, hvor kommunen kan overføre et overskud ved betalingsparkering fra år 1 til år 2 under forudsætning af, at kommunen som minimum har et tilsvarende underskud ved betalingsparkering i år 2.

Endelig kan der være behov for at bekræfte, at balanceordningen omfatter kommunens samlede bruttodriftsindtægter og kommunens samlede bruttoomkostninger ved betalingsparkering og udgangspunktet er således, at alle driftsindtægter og omkostninger ved betalingsparkering indgår i balanceordningen.

#### Definition og afgrænsning af indtægter og omkostninger

KL bemærkes, at den nærmere afgrænsning af indtægter og omkostninger har stor betydning for, om en kommune får nedsat statstilskuddet eller hvorvidt kommunen kan sige at være i balance. KL foreslår, at kommunernes omkostninger forstås bredt og helt konkret bemærker KL, at følgende omkostninger også inkluderes i definitionen af driftsudgifter: udgifter til parkomater, henvisningsanlæg, parkeringskilte, udstedelser af beboerlicenser og oprettelse af betalingszoner.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Det bemærkes, at afgrænsning af indtægter og omkostninger følger af definitionsbestemmelsen i lovforslaget § 2. I forlængelse heraf kan indenrigs- og sundhedsministeren fastsætte nærmere regler om opgørelse af indtægter og omkostninger, fx nærmere regler for afskrivning og forrentning af anlægskapital.

Det følger af lovforslaget, at omkostninger inkluderer driftsudgifter, der skal forestå som udgifter til den direkte drift af offentlige parkeringspladser og -anlæg, fx driftsudgifter til parkeringsautomater, administrative udgifter forbundet med parkeringsordningen mv. Det må således vurderes, at de af KL nævnte driftsudgifter er omfattet af lovforslaget definition af driftsudgifter.

#### Revision og fordelingsnøgle

KL og KK finder, at de foreslåede regler for revision af parkeringsøkonomien og indberetning af fordelingsnøgle vil medføre en ikke ubetydelig administrativ byrde for landets kommuner, og at kommunerne bør kompenseres for denne udgift.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

For kommunernes under ét vil udgifter forbundet med revision være af en ubetydelig størrelse. Ifølge kommunernes regnskabsoplysninger for 2009 er det 21 kommuner, der har indtægter fra betalingsparkering, og hvor en egentlig revision vil være relevant.

Til brug for den opgørelse af modregningen skal der indberettes og revideres regnskabsoplysninger om kommunens bruttodriftsindtægter og kommunens bruttoomkostninger, hvilket må siges at være et begrænset antal oplysninger.

For de kommuner, der har indtægter fra betalingsparkering i 2007 bemærkes det, at oplysninger herom blot skal indberettes én gang. Desuden formodes det, at de fleste kommuner har disse oplysninger præsent, idet en række kommuner tidligere har indberettet foreløbige oplysninger herom som led i Finansieringsudvalgets arbejde om betalingsparkering i 2009. Hvis kommunen ikke kan dokumentere oplysninger herom, vil beløbet blive fastsat til nul.

Hvis kommunen har afholdt og kan dokumentere oplysninger om udgifter til husleje, afskrivning og forrentning vedrørende parkeringsanlæg efter 2007 vil det være i kommunens egen interesse at indberette dette beløb, idet det vil reducere kommunens modregning. Hvis kommunen ikke kan dokumentere oplysninger herom, vil beløbet blive fastsat til nul.

Mht. fordelingsnøglen er der ikke krav om, at denne skal indberettes til ministeriet, men kommunen skal kunne dokumentere fordelingen som led i revisionen af kommunens oplysninger.

#### Byrdefordelingsmæssige konsekvenser

KK finder, at lovforslaget har væsentlig negative konsekvenser for kommunens økonomi, hvorfor den byrdemæssige fordeling mellem kommunerne bør indgå i grundlaget for den overordnede beregning af tilskud og udligning, der skal træde i kraft i 2013.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Ministeriet deler ikke KK's opfattelse af, at lovforslaget har væsentlige negative konsekvenser for KK i forhold til øvrige kommuner, idet KK som nævnt er tilgodeset relativt set via et højt fradrag som følge af kommunens høje indtægter i 2007. Herved kan KK fastholde betydelige indtægter fra betalingsparkering fremadrettet.

Det har aldrig været hensigten med kommuners adgang til at opkræve betaling for parkering, at kommuner skulle kunne realisere høje indtægter herved, og derfor vurderes der ikke at være belæg for at lade eventuelle økonomiske konsekvenser af lovforslaget indgå i grundlaget for beregning af tilskud og udligning.

#### Vejdirektoratets bemærkninger

VD nævner i høringsssvaret, at VD ikke er bekendt med sager, hvor en vejbestyrelse har begrundet en afgift eller forhøjelse af afgift alene med en henvisning til de kommunale budgetter.

VD nævner videre, at det er VD's opfattelse, at der er - og fremover vil være - et behov for at kunne regulere færdslen specielt i de bytætte områder ved hjælp af bl.a. parkeringsafgifter.

#### *Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger*

Det skal hertil bemærkes at forslaget sigter på at sikre, at der ikke fremadrettet er stigninger i de kommunale parkeringsindtægter, som kan tilskrives fiskale hensyn.

Ministeriet er enig med VD i, at der fremover vil være behov for at regulere færdslen ved hjælp af bl.a. betalingsparkering. Og med lovforslaget ændres der ikke på kommunernes mulighed for fortsat at opkræve betaling for parkering, herunder af trafikale hensyn.