

forbindelse med hver nyoprettet arbejdsplads. ØSU har desværre søgt forgæves efter en evaluering af dette aspekt i beretningen. Forhåbentlig vil en kommende

udgave kaste mere lys herover. ØSU beklager, at kapitlet ikke indeholder en systematisk gennemgang af oplysninger og fakta.

Bruxelles, den 25. oktober 1995.

Carlos FERRER  
*Formand for*  
*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Udtalelse om »Infrastrukturomkostninger inden for vejgodstransport: grundlag for en sammenligning med andre transportformer«**

(96/C 18/08)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 30. marts 1995 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om »Infrastrukturomkostninger inden for vejgodstransport: grundlag for en sammenligning med andre transportformer«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Dethmer H. Kielman til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse enstemmigt den 29. september 1995.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 329. plenarforsamling af 25. og 26. oktober 1995, mødet den 25. oktober 1995, enstemmigt følgende udtalelse.

**1. Indledning**

1.1. Med vedtagelsen af Rådets direktiver 92/81/EØF og 92/82/EØF er der opnået en vis harmonisering af punktafgifterne på brændstof. Med Rådets direktiv 93/89/EØF af 25. oktober 1993 blev der indført minimumssatser for afgifter på tunge køretøjer, der anvendes til vejgodstransport. I sidstnævnte direktiv er det endvidere fastsat, at to eller flere medlemsstater kan samarbejde om at indføre en fælles afgiftsordning for benyttelse af (motor)vejene på deres samlede område. Beneluxlandene, Tyskland og Danmark har i år indført en sådan afgiftsordning, det såkaldte Eurovignet-system.

1.2. I denne initiativudtalelse ses der nærmere på infrastrukturomkostningerne, herunder særlig de tunge erhvervskøretøjers påligning af omkostningerne ved benyttelse af vejene. Endvidere skal opmærksomheden rettes mod de eksterne omkostninger og fordele ved de forskellige transportformer. Dette foregriber en grøn bog, som Kommissionen ventes at offentliggøre medio 1996 om dette emne. Med udtalelsen ønsker ØSU at yde et væsentligt bidrag til en fuldstændig, retfærdig og afbalanceret fordeling af infrastrukturomkostningerne (og de eksterne omkostninger) på de forskellige transportformer med henblik på at tilvejebringe lige konkurrencevilkår.

**1.3. Nyttens heraf kan illustreres med et par eksempler:**

- Det er Kommissionens endemål, at områdeprincippet skal anvendes. Det indebærer, at omkostningerne pålignes erhvervskøretøjerne i forhold til deres benyttelse af infrastrukturen.
- Konkurrenceforvridning inden for og mellem de enkelte transportformer skal fjernes. Infrastrukturomkostningerne skal fuldt ud dækkes af brugerne, medmindre infrastrukturterne også tjener andre formål end transport. Vejafgifter er i princippet et eksempel på anvendelse af områdeprincippet. Det må undgås, at der opstår dobbeltbeskatning ved, at de kombineres med køretøjsafgifter og punktafgifter. ØSU har allerede tidligere påpeget, at de nuværende vejafgifter bør afskaffes, når de eksisterende aftaler udløber.
- Fuld gennemførelse af områdeprincippet forudsætter kendskab såvel til de faste og de variable omkostninger som til de eksterne omkostninger og fordele, der er knyttet til (anvendelsen af) infrastrukturen. Det er vanskeligt at beregne infrastrukturomkostningerne, og det gælder i endnu højere grad de eksterne

omkostninger og fordele. Ved eksterne virkninger forstås den indvirkning, som andres aktiviteter (her: infrastrukturbrugernes) har på henholdsvis forbrugernes velfærdsniveau og producenterens produktionsmuligheder, uden at det slår igennem i prisberegningen. Eksterne omkostninger er de negative eksterne virkninger målt i penge; eksterne fordele er de positive eksterne virkninger målt i penge. Når det gælder de eksterne fordele, er det normalt ikke påkrævet, at myndighederne griber ind, fordi fordelene slår igennem i prisdannelsen på markedet. Derfor behandles de eksterne fordele ikke yderligere i udtalelsen.

- Eurovignet-systemet kan betragtes som en kompromisløsning. Ud over køretøjsafgifter og punktafgifter pålignes de tunge erhvervskøretøjer med dette km-afhængige system omkostningerne ved benyttelsen af infrastrukturen i de deltagende lande. Systemet går ud på, at erhvervskøretøjerne pålignes ensartede omkostninger, hvorefter de deltagende landes myndigheder foretager en indbyrdes clearing på grundlag af statistiske oplysninger om vejtransporten på deres respektive områder. Det er et eksempel på anvendelse af områdeprincippet, som bidrager til at afskaffe konkurrenceforvridning mellem transportvirksomheder fra forskellige lande.

1.4. I udtalelserne om infrastrukturomkostninger af henholdsvis 24. april 1991<sup>(1)</sup> og 25. november 1992<sup>(2)</sup> (ordfører: Robert Moreland) har ØSU tilsluttet sig Kommissionens målsætninger på følgende punkter:

- konkurrenceforvridning inden for og mellem forskellige transportformer skal fjernes;
- samtlige infrastrukturomkostninger skal pålignes brugerne;
- medlemsstaterne må sikres et tilstrækkeligt skatte- og afgiftsprovenu;
- der skal sikres fri bevægelighed for varer og personer inden for EU;
- der skal indgås rimelige transitaftaler med tredjelande.

1.5. I den forbindelse har ØSU understreget følgende:

- afgiftsopkrævning på grundlag af områdeprincippet må være en rimelig løsning på længere sigt; ØSU ser imidlertid en række praktiske problemer;
- de nuværende vejafgifter bør principielt afskaffes, når de eksisterende aftaler udløber; i de tilfælde, hvor der er tale om en særlig investeringsmetode til (af)betaling af infrastrukturprojekter (bropenge,

tunnelgebyrer og betaling for færgeoverfarter), kan der gøres en undtagelse;

- den valgte løsning må ikke føre til mere udviklede afgiftssystemer eller øget administrativt besvær.

1.6. I beretningen fra undersøgelsesudvalget om vejgodstransporten i det indre marked («Vejgodstransporten i det europæiske indre marked» - Rapport fra undersøgelsesudvalget, juli 1994) anføres følgende:

- infrastrukturomkostninger og eksterne omkostninger skal bæres af brugerne;
- de opkrævede beløb skal anvendes til dækning af de pågældende omkostninger;
- dette skal holdes adskilt fra afgifter, der udelukkende tjener et provenuformål;
- der skal tages udgangspunkt i områdeprincippet;
- omkostningspåligningen skal reguleres gennem EU-lovgivning;
- en vejafgift er den bedste afgiftsform i de tilfælde, hvor vejbenyttelsen kan måles;
- hvor dette (endnu) ikke er muligt, vil en kombination af køretøjsafgifter og punktafgifter på brændstof være at foretrække.

## 2. Baggrunden for initiativudtalelsen

2.1. De eksisterende foranstaltninger fører ikke til nogen optimal løsning. På grundlag af det foreliggende materiale skal der ses nærmere på emnerne infrastrukturomkostninger og de eksterne omkostninger (jf. definitionen i punkt 1.3). Ufuldstændig påligning af infrastrukturomkostningerne og de eksterne omkostninger, der varierer fra transportform til transportform, kan føre til illoyal konkurrence. Eksterne omkostninger omfatter f.eks. udstødning af forurenende stoffer, lugtgener, støjgener, færdselsulykker, trafikpropper, parkeringsproblemer (hindringer, nedsat udsyn), forringelse af landskabet osv. Nogle af disse eksterne omkostninger kan lettere måles end andre. Der kan generelt skelnes mellem en række forskellige metoder til beregning af de eksterne omkostninger, idet de kan beregnes:

- på grundlag af genoprettelsesomkostningerne; her konstateres det, hvor meget det vil koste at afhjælpe eller nedbringe de eksterne virkninger;
- på grundlag af præferencer; her ses der på, hvilken direkte indflydelse de eksterne følger har på priserne på det frie marked (f.eks. boligens værdiforringelse), eller der foretages en mere subjektiv vurdering via rundspørger (hvor meget vil man give for at få mindsket de eksterne følger?);

(1) EFT nr. C 159 af 17. 6. 1991, s. 18.

(2) EFT nr. C 19 af 25. 1. 1993, s. 71.

— på grundlag af omkostningerne ved at forebygge følgerne; her beregnes det, hvilke omkostninger det vil kræve at undgå, at der opstår eksterne følger.

Normalt er der for hver type eksterne omkostninger en metode, der egner sig bedre end de andre. Men visse eksterne omkostninger (f.eks. klimaforandringer) kan vanskeligt eller slet ikke beregnes, uanset hvilken metode der anvendes.

2.2. I udtalelsen tilstræbes det at gøre sammenhængen mellem de anvendte metoder inden for rammerne af områdeprincippet mere klar. Dette skyldes bl.a., at Kommissionen agter at offentliggøre en grønbog herom i 1996.

2.3. Infrastrukturomkostningerne skal pålignes alle transportformer på ensartet måde. Af hensyn til tariffastsættelsen bør infrastrukturomkostningerne kunne beregnes på forhånd.

### 3. Begrundelse

3.1. Hverken Kommissionen eller de nationale myndigheder har for indeværende fuldstændig indsigt i påligningsmetoderne og talmaterialet i forbindelse med infrastrukturomkostninger.

3.2. I infrastrukturomkostningsproblematikken indgår bl.a. følgende elementer:

- afgrænsning af begrebet infrastrukturomkostninger;
- beregning af infrastrukturomkostningerne pr. land (metode);
- indsamling af det nødvendige talmateriale;
- fordeling af infrastrukturomkostningerne efter transportvirksomhedens nationalitet;
- (vejinfrastruktur)omkostningernes fordeling på godstransportsektoren og de øvrige vejbrugere;
- vejinfrastrukturens funktion kan ikke betragtes løst fra de andre transportformers infrastrukturbenyttelse;
- påligning af infrastrukturomkostninger efter vejstrækningen og over tid.

3.3. Selv om der ikke her skal foretages en formel definition, er det vigtigt, at begrebet infrastrukturomkostninger afgrænses tilstrækkeligt nøje til, at man kan sammenligne de forskellige transportformers infrastrukturomkostninger.

Infrastrukturerne består af følgende elementer:

- civilingeniør anlæg (veje, jernbaner, vandveje) og de dertil hørende bygningsarbejder (viadukter, broer, sluser, akvadukter osv.);

— havneinfrastrukturer (på både vand- og landsiden) samt adgangsveje;

— anordninger til regulering, styring og sikring af trafikken (signaler, trafikstyringssystemer, auto-værn, informationstavler, færdselspoliti, havnepoliti, eltransformatorer og eloverførselsanlæg osv.).

Infrastrukturomkostningerne kan underopdeles i:

— investeringsomkostninger, dvs. omkostninger ved infrastrukturens anlæggelse, herunder afskrivninger, renteudgifter osv.;

— vedligeholdelses- og istandsættelsesomkostninger (driftsomkostninger);

— politirelaterede omkostninger, dvs. omkostninger i tilknytning til færdselspolitiet, havnepolitiet og banepolitiet;

— overheadomkostninger.

3.4. For hvert land skal investeringsomkostningerne, vedligeholdelsesomkostningerne, omkostningerne ved forskellige former for politivirksomhed og overheadomkostningerne fastslås (problem 1). Eftersom det er meget vanskeligt at definere overheadomkostningerne, og det stort set er umuligt at foretage en harmonisering mellem de forskellige lande, medtages denne post normalt ikke i beregningen af infrastrukturomkostningerne.

3.5. I forbindelse med de andre tre omkostningskategorier er det hensigtsmæssigt at foretage en sontring efter vejtype: motorveje, amtsveje, regionale/lokale veje, veje i bymæssige bebyggelser. Denne sontring er ganske vist ikke nødvendig af hensyn til selve beregningen, men man må gå ud fra, at det i praksis er betydeligt lettere at beregne omkostningerne ved motorveje og amtsveje end ved lokale veje og veje i bymæssige bebyggelser. En opdeling efter vejtype begrænser således det (utvivlsomt påkrævede) skøn over manglende data. Også andre aspekter må inddrages i overvejelserne, f.eks.:

— intensiteten varierer, ikke blot med vejtypen, men også med brugstidspunktet (spidsbelastnings- og lavbelastningsperioder);

— infrastrukturomkostningerne kan variere med gennemsnitshastigheden;

— forskelle i temperatur, klima, jordbund osv. spiller også ind;

— motorveje er i højere grad konstrueret til lastvognstrafik end lokale veje og amtsveje.

Transport af farligt gods er et yderligere problem. I visse tilfælde træffes der ekstra forholdsregler i forbindelse med infrastrukturen for at gøre transport af farligt gods mulig, lettere eller sikrere. Det er i teorien muligt, men

i praksis vanskeligt, at påligne de køre- og fartøjer, der udfører denne form for transport, disse omkostninger.

3.6. Med hensyn til beregningen af de faktiske infrastrukturomkostninger peges der nedenfor på en række vanskeligheder:

- Det er vanskeligt at beregne omkostningerne ved veje, der har eksisteret i mange år. I hvert fald skal der anvendes en kapitaliseringsmetode. Her vil diskussionsspørgsmålene være, hvilken afskrivningsperiode, rentefod osv. der skal anvendes. For at sikre sammenligneligheden er det nødvendigt at anvende ensartede afskrivningsperioder. Her er det stadig et problem, hvordan eksisterende veje skal vurderes.
- De faktorer, der tages udgangspunkt i, skal være ens for alle transportformer for at sikre optimal sammenlignelighed (hvilket er nødvendigt for at tilvejebringe lige konkurrencevilkår).
- Ikke alle lande har samme kvalitetsnormer for anlæg og vedligeholdelse af veje. Skal man bruge de nationale kvalitetsnormer, eller er det nødvendigt at anvende ensartede, ikke-diskriminerende vurderingsmetoder for at sikre optimal sammenligning?
- Der findes forskellige definitioner i de forskellige lande, hvortil kommer forskelle mellem de tilgængelige data (ikke for alle vejtyper, ikke for de seneste år osv.).
- Beregningen af omkostningerne i forbindelse med politiopgaver er et særligt problem. Her spiller mangelen på statistiske data også en rolle.
- Det varierer stærkt både fra land til land og inden for det enkelte lands grænser, hvilke tal der er til rådighed. Som eksempel kan nævnes Holland, hvor man har et godt billede af omkostningerne ved »Rijkswegen« (motorvejene), mens omkostningerne ved vejene i bymæssige bebyggelser enten slet ikke eller kun vanskeligt kan kvantificeres. Her må man benytte standardbeløb (f.eks. udgifter pr. km med den og den belægning).

3.7. For at vejinfrastrukturomkostningerne kan pålignes vejgodstransportsektoren, må der indføres en påligningsmetode, der bygger på områdeprincippet, så omkostningerne pålignes den enkelte bruger af infrastrukturen. Så længe det er (teknisk) umuligt at påligne den enkelte bruger omkostningerne direkte, skal der foretages en clearing landene imellem. For at kunne gennemføre clearing er det vigtigt at råde over statistiske data om transportvirksomhedens nationalitet. Omkostningspåligningen er forbundet med følgende problemer:

- infrastrukturomkostningernes påligning på forskellige køretøjskategorier, herunder vejgodstransportens påligning af en andel, og ensartet udmåling heraf (problem 2);

- fordelingen på indenlandske og udenlandske transportvirksomheder eller fordelingen af antallet af kørte kilometer i hvert land efter transportvirksomhedens nationalitet (problem 3).

3.8. Infrastrukturomkostningernes fordeling på forskellige køretøjskategorier bør ske på grundlag af forskellige variabler, f.eks.:

- køretøjskilometer;
- køretøjets samlede masse;
- antallet af aksler på køretøjet.

3.9. Ved omkostningsberegningen skal der tages højde for følgende:

- tunge (last)vogne bidrager mere end andre køretøjer til omkostningerne ved anlæg og vedligeholdelse af veje;
- der skal derfor indføres en afgift på grundlag af køretøjets samlede masse og antallet af aksler for at dække infrastrukturomkostningerne;
- det vil være bedst at opkræve denne afgift på grundlag af områdeprincippet og som variabel afgift pr. kilometer. En variabel afgift i form af punktafgifter på brændstof har den ulempe, at det til tider er muligt at unddrage sig den ved ikke at tanke i det pågældende land.

3.10. De tre nævnte problemer bør tages op på centralt hold for at fremtvinge en løsning.

- Det første problem er at finde en metode til beregning af investeringsomkostningerne, vedligeholdelsesomkostningerne, de politirelaterede omkostninger og — om muligt — overheadomkostningerne ved veje. Summen af disse delomkostninger udgør de samlede infrastrukturomkostninger.
- Det andet problem er at fordele infrastrukturomkostningerne på de forskellige køretøjskategorier og at beregne vejgodstransportens andel entydigt.
- Det tredje problem er at beregne antallet af kørte kilometer i hvert land efter transportvirksomhedens nationalitet.

#### 4. Vejtransport, transport ad indre vandveje og jernbanetransport

4.1. For at kunne fjerne konkurrenceforvridninger og sikre fuldstændig harmonisering af godstransportens påligning af infrastrukturomkostninger er det en forudsætning, at infrastrukturomkostningerne pålignes alle transportformer — veje, indre vandveje, jernbaner, søtransport og lufttransport — fuldt ud og på ensartet vis. I denne udtalelse er hovedvægten lagt på de tre indlandstransportformer, fordi de kan stå i direkte konkurrence med hinanden.

4.2. Ud over infrastrukturomkostningerne skal også de eksterne omkostninger ved alle transportformer pålignes.

4.3. De nævnte transportformer har hver især deres specifikke karaktertræk og er for så vidt unikke. De kan altså (i visse henseender eller under visse omstændigheder) kun vanskeligt eller slet ikke erstatte hinanden. Der opstår derfor et meget ufuldstændigt billede, hvis man uden videre sammenligner infrastrukturomkostningerne i forbindelse med transport ad henholdsvis landeveje, indre vandveje og jernbane.

## 5. Konklusion

Det er ønskeligt, at infrastrukturomkostningerne og de eksterne omkostninger fuldt ud pålignes de forskellige transportformer på en retfærdig og ensartet måde. En internalisering af disse omkostninger kan medvirke til

optimal udnyttelse af infrastrukturerne fra transportvirksomhedernes side. Hermed kan man samtidig opnå, at transporten fordeles optimalt på de forskellige transportformer. Ved udformningen bør det påses, at det administrative arbejde begrænses mest muligt.

Infrastrukturomkostningernes og de eksterne omkostningers beregning og påligning på de forskellige transportformer er forbundet med følgende problemer:

- beregningsmetoden;
- indsamlingen af de nødvendige data;
- der må opnås enighed om, hvilke elementer der indgår i infrastrukturomkostningerne og de eksterne omkostninger;
- så længe det er (teknisk) umuligt at påligne de enkelte brugere omkostningerne direkte, skal der foretages en clearing landene imellem.

Bruxelles, den 25. oktober 1995.

Carlos FERRER

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*