

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens grøn bog "Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet — Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union"«

(97/C 56/08)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 8. januar 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens grøn bog »Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet — Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Michael Kubenz til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. september 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 339. plenarforsamling af 30. og 31. oktober 1996, mødet den 31. oktober 1996, med 68 stemmer for, 4 imod og 6 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

Grønbogen puster liv i den europaomspændende debat om problemerne på transportområdet, som i juni 1995 blev trukket i forgrunden på Det Europæiske Råds topmøde i Cannes, hvor der blev stillet krav om foranstaltninger, der kan sikre en mere fair konkurrence mellem de forskellige transportformer. Efter Kommissionens opfattelse kan de påtrængende problemer som trafikophobning, forsinkelser, færdselsuheld og miljøforurening ikke løses tilfredsstillende med den nuværende transportpolitik. Ved at internalisere de eksterne omkostninger skal man sikre mere retfærdige og effektive transportpriser — og en ændret investeringsadfærd samt et bedre »modalsplit«⁽¹⁾. Efter Kommissionens opfattelse er der ved mange rejser/transporter et grelt misforhold mellem de priser, den enkelte bruger betaler, og de forårsagede omkostninger. Nogle omkostninger, f.eks. i tilknytning til miljøforurening, færdselsuheld og trafikophobninger, inddrages kun delvist eller slet ikke, mens andre, f.eks. infrastrukturomkostninger, medregnes i vidt forskelligt omfang.

2. Resumé af grøn bogen

2.1. Grønbogen behandler prissætningen på transportområdet.

2.2. Kommissionen kortlægger tre hovedkategorier af eksterne omkostninger:

- trafikophobninger (køer) (ca. 2 % af EU's BNP);
- færdselsuheld (ca. 1,5 % af EU's BNP);
- luftforurening og støj (ca. 0,6 % af EU's BNP).

Dette svarer i alt til 4,1 % af EU's BNP eller ca. 250 mia. ecu om året.

⁽¹⁾ Transportens fordeling på de forskellige transportformer, f.eks. transport ad vej, ad bane og ad sejlbare vandveje.

2.3. Vejtrafikken alene tegner sig ifølge Kommissionen for 90 % af disse eksterne omkostninger. Grønbogen koncentrerer sig derfor om vejtransport⁽²⁾.

2.4. Kommissionen mener, at de eksterne fordele omgående udlignes i kraft af lavere transportomkostninger og dermed internaliseres direkte hos den enkelte bruger. Derfor analyseres de positive eksterne virkninger ikke i grøn bogen⁽³⁾.

2.5. Det er Kommissionens overbevisning, at en internalisering af de eksterne omkostninger vil få indflydelse på transportpriserne. Dette indebærer, at nogle priser kan stige, men også, at andre kan falde.

En udvikling hen imod en fair og effektiv prissætning vil støtte EU's politik for intermodal transport, der sigter mod at lade alle transportformer få fuld mulighed for at udvikle sig⁽⁴⁾. Det helt afgørende udsagn i grøn bogen er imidlertid, at »internaliseringsafgifterne« skal differentieres stærkere i overensstemmelse med omkostningsforskellene.

2.6. Ved hjælp af eksempler illustreres en række prissætningsværktøjer:

- tilpasning af EU's lovgivning om vejbenyttelsesafgifter med henblik på påligning af infrastrukturomkostningerne;
- en afgift for tunge erhvervskøretøjer, der står i forhold til den tilbagelagte afstand og beregnes elektronisk under inddragelse af de omkostninger, der er knyttet til brugen af infrastrukturene;
- bompunge for særligt miljøfølsomme regioner og tætbehandlede områder;

⁽²⁾ Grønbogen side ii, resuméet, punkt 6, andetsidste punktum. ØSU bemærker, at der er forskelle mellem de forskellige sproglige udgaver af grøn bogen.

⁽³⁾ Grønbogen side 7, punkt 2.5 »Hvilke af transportens eksterne virkninger er væsentligst?«, 4. afsnit, sidste punktum.

⁽⁴⁾ Grønbogen side 52, punkt 9.2 »De næste skridt«, 1. afsnit, 1. punktum.

- tilpassede og differentierede mineralolieafgifter, som tager højde for de enkelte brændstoffers miljøegenskaber;
- køretøjsafgifter, som er tilpasset køretøjets støjemission og øvrige miljøegenskaber, om muligt kombineret med en elektronisk, afstandsbaseret beregning;
- differentierede landingsafgifter (lufttransport) og sporafgifter (jernbanetransport).

2.7. Kommissionen kræver flere oplysninger om de sikkerhedsmæssige fordele og risici, der er knyttet til de forskellige køretøjer og transportformer.

2.8. Kommissionen vil i de kommende år foreslå en række politiske foranstaltninger på EU-plan for at sikre større fremskridt med omkostningernes internalisering på transportområdet:

- iværksættelse af undersøgelser;
- meddelelse i tilknytning til det såkaldte auto/olieprogram og samtidige forslag om standarder for biler m.v.;
- udskifning og revision af det såkaldte Eurovignette-direktiv (93/89/EF), som EF-Domstolen har ophævet;
- miljøramme for transportområdet;
- lufthavnsafgifter;
- sporafgifter og finansiering af jernbaner;
- undersøgelser af udvalgte TEN-korridorer⁽¹⁾;
- første resultater i en strategisk miljø- og økonomivurdering af det transeuropæiske transportnetværk;
- revision af de gældende EU-forskrifter for prissætningen på transportområdet;
- revision af minimumspunktafgifterne på mineralisk olie;
- revision af statsstøttereglerne og skattebegunstigelse inden for indenrigstransport;
- meddelelse om støj;
- omfattende revision af beskatningen i forbindelse med køretøjer;
- revision af undtagelserne for flybrændstof;
- uddybning af beregningsrammerne for de eksterne omkostninger på transportområdet;
- standarder for prissætning på vejene og trafikstyringsystemer;
- hvidbog om videreudvikling hen imod en fair og effektiv prissætning på transportområdet;
- forslag om prissætning af vognmandskørsel.

(1) TEN: transeuropæiske transportnet.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Grønbogen opkaster en lang række spørgsmål og udvikler strategier; da grønbogen skal betragtes som et debatoplæg, anvises der ingen endegyldige løsninger.

3.2. Det Økonomiske og Sociale Udvalg har ved forskellige lejligheder opfordret Kommissionen til at beskæftige sig med spørgsmålet om eksterne omkostninger, f.eks. i udtalelsen »Evaluering af Kommissionens lovgivningsprogram på transportområdet/den fælles transportpolitik, handlingsprogram 1995-2000«⁽²⁾.

3.3. I initiativudtalelsen om »Infrastrukturomkostninger inden for vejgodstransport: grundlag for en sammenligning med andre transportformer«⁽³⁾ kræver ØSU, at samtlige infrastrukturomkostninger og eksterne omkostninger pålignes alle transportformer fuldt ud på en retfærdig og ensartet måde.

ØSU bifalder derfor, at Kommissionen har taget emnet op til behandling.

3.4. ØSU har gentagne gange udtalt, at der skal være så lidt transportstyring som muligt, f.eks. i udtalelsen om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet«⁽⁴⁾. Efter ØSU's opfattelse må transportsystemernes og transportinfrastrukturernes økonomiske bæreevne prioriteres højt.

3.5. Allerede i 1992 slog ØSU til lyd for, at der blev udarbejdet en strategi for anvendelse af økonomiske instrumenter, der sigter mod øget miljøbeskyttelse og en ikke-diskriminerende harmonisering af transportmarkederne, jf. udtalelsen om »Grøn bog om transportens indvirkning på miljøet — En fællesskabsstrategi for "bæredygtig mobilitet"«⁽⁵⁾. I punkt 5.3.5 i nævnte udtalelse hedder det:

»For at finde frem til en velunderbygget løsning bør Kommissionen på længere sigt gennemføre en grundig undersøgelse, der kan tjene som grundlag for en præcis beregning af transportens eksterne omkostninger, de enkelte transportformers andel heraf og deres andel pr. transporteret enhed. I en sådan undersøgelse bør alle miljøfaktorer tages med, f.eks. arealernes udnyttelsesgrad, støjgener, støjmission, rystelser, luftforurening osv. Bestemmes de eksterne omkostninger alene på grundlag af en enkelt faktor (f.eks. energiforbruget), bliver oplysningerne nødvendigvis utilstrækkelige eller endog forkerte, hvormed man risikerer at skabe konkurrenceforvridninger.«

(2) EFT nr. C 39 af 12. 2. 1996, s. 43.

(3) EFT nr. C 18 af 22. 1. 1996, s. 27.

(4) EFT nr. C 397 af 31. 12. 1994, s. 23.

(5) EFT nr. C 313 af 30. 11. 1992, s. 43.

3.6. ØSU er meget tilfreds med, at der i grønbogen er taget hensyn til en lang række bekymringer, det har givet udtryk for.

ØSU bekræfter, at det lægger stor vægt på vurderingen og inddragelsen af de eksterne omkostninger og infrastrukturomkostningerne.

ØSU understreger, at ethvert princip for internalisering af de eksterne omkostninger skal gælde for alle transportformer, hvis det skal være effektivt.

Ikke desto mindre er det nødvendigt at tage dette første skridt på den lange vej til internaliserede omkostninger, fordi vejtransporten tegner sig for de største problemer.

3.7. I sin udtalelse om »Udviklingen inden for short sea shipping i Europa: Perspektiver og udfordringer«⁽¹⁾ lagde ØSU stor vægt på, at »short sea shipping skal konkurrere på lige vilkår med andre transportformer. Dette kræver klare linjer vedrørende støtte og den fremtidige internalisering af eksterne omkostninger«. Det blev endvidere fremhævet, at Kommissionen vil komme til at spille en vigtig rolle ved konkretiseringen og gennemførelsen af denne idé.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Internalisering af eksterne omkostninger

4.1.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg beklager stærkt, at der på EU-plan hverken foreligger fuldstændige statistiske data om eller nøjagtige definitioner af de faktorer, der undersøges i grønbogen. Det letter ikke just debatten. Det synes derfor tvingende nødvendigt at forbedre databestanden, så man på grundlag af ensartede vurderings- og beregningsmetoder kan træffe afgørelser for alle transportformer overalt i EU.

4.1.2. Såvel afgrænsningen som beregningen af de eksterne omkostninger, der skal pålignes aktørerne på transportområdet, er for tiden et omstridt spørgsmål. Alene i Tyskland fremviser ni forskellige undersøgelser af vejtransportens eksterne omkostninger resultater, der varierer fra 29,7 mia. DEM til 123,7 mia. DEM om året.

4.1.2.1. Grønbogen peger på de såkaldte »trafikop-hobningsomkostninger« (tidsomkostninger og driftsomkostninger) som en tungtvejende omkostningsfaktor. Disse omkostninger rammer i vid udstrækning de transportbrugere, der selv frembringer dem, og er for så vidt allerede delvist internaliseret⁽²⁾. Det er derfor spørgsmålet, om en yderligere omkostningspåligning vil være forsvarlig over for brugerne.

4.1.2.2. De direkte ulykkesomkostninger er i nogle medlemsstater i vidt omfang allerede internaliseret via forsikringspræmierne; i nogle lande bæres ulykkesom-

kostningerne af det almene sociale sikringssystem. Det principielle spørgsmål om påligning af omkostningerne ved personskader⁽³⁾ løses ikke i grønbogen. ØSU anser det for påkrævet, at der forskes yderligere i dette område, således som det også kræves i grønbogens bilag 7.

4.1.2.3. Der anføres ingen konkrete skøn over omkostningerne ved trafikstøj (jf. punkt 7.3 i grønbogen). Bilag 2 indeholder blot betragtninger over de forskellige værdiansættelsesmetoder. Der bør derfor hurtigst muligt fastlægges en nøje metodik på dette specifikke område.

4.1.2.4. De eksterne omkostninger, der skal pålignes, varierer i størrelse over tid og rum. Hvis trafikbelastningen kan fordeles bedre over tid og rum, kan der opnås store besparelser. Infrastruktursystemet i storbyerne er f.eks. ikke lagt an efter spidsbelastningen i myldretiden. Denne myldretid afhænger af arbejdstidens påbegyndelse og afslutning, af butikernes lukketider osv. Talrige foranstaltninger kunne føre til ændringer, f.eks. en forbedring af den kollektive nærtransport [som påpeget i Kommissionens grønbog om »Borgernes transportnet — Fuld udnyttelse af potentialet i den offentlige personbefordring i Europa«⁽⁴⁾], fleksible arbejds- og produktions-tider, livsarbejdstidsmodeller, telearbejde, telekøb osv. Da der her er tale om lokale foranstaltninger, bør de naturligvis træffes på lokalt plan efter samråd med alle berørte parter.

4.1.3. Det er et centralt problem, at grønbogen kun behandler transportens eksterne omkostninger og ikke tager højde for de eksterne fordele. Undersøgelser viser, at transporttydelserne skaber samfundsøkonomiske fordele. Disse fordele opstår, fordi mulighederne for at overvinde rummet øges, arbejdsdelingen forbedres, der skabes produktivitetstigninger i samfundet som helhed, tekniske fremskridt fremskyndes, nationalproduktet og dermed også beskæftigelsen i samfundet vokser. Derfor bør de eksterne fordele debatteres meget mere indgående.

⁽¹⁾ EFT nr. C 97 af 1. 4. 1996, s. 15.

⁽²⁾ De gener, der påføres tredjepart, f.eks. i kraft af øget luftforurening og støj, tages der højde for i tilsvarende omkostningskategorier.

⁽³⁾ Enhver ved, at det er forbundet med en ulykkesrisiko at benytte et transportmiddel. Beslutter man sig alligevel for turen, vurderer man altså, at fordelene ved turen er større end risikoen. Den pågældendes risiko for selv at komme ud for et færdselsuheld må derfor betragtes som værende internaliseret. Derimod er følgende faktorer ikke internaliseret: den supplerende risiko, som andre trafikanter og passagerer udsættes for under turen, samfundsøkonomiske tab for det offentlige i form af tabt arbejdskraft fra uheldsofferet (med fradrag af besparelser som følge af ubenyttede ressourcer) samt eventuelle men for pårørende og venner, lidelsesaversion og vurderingen af livsglæde.

⁽⁴⁾ EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996, s. 77.

4.2. Bevarelse af fair konkurrence

4.2.1. De forskellige transportudbydere i EU-landene vil inden for en overskuelig fremtid kunne tilbyde deres tjenester i fri konkurrence overalt i EU. Den grundlæggende tanke i grønbogen går ud på at sikre en fair konkurrence gennem påligning af infrastrukturomkostningerne og de eksterne omkostninger.

4.2.1.1. Det er Kommissionens mål at nå frem til en afbalanceret, dvs. fair og effektiv prissætning, men det er klart, at dette kun er ét af elementerne i grundlaget for en fælles transportpolitik, som bygger på markedsøkonomiske principper. Det grundlæggende princip i enhver markedsøkonomi er, at knapheder og overkapacitet (i dette tilfælde i transportinfrastrukturen) søges elimineret ad to kanaler:

- en efterspørselsregulering via priserne;
- en udvidelse af udbudet.

4.2.1.2. Netop dette princip bør der lægges større vægt på i grønbogen, som helt klart fokuserer på efterspørselsreguleringen. Hvis man ser bort fra at udvide udbudet af transportinfrastrukturer som en delløsning, stilles der for store krav til efterspørgsels tilpasningsevne, og transportbrugernes tilpasningsomkostninger øges urimeligt meget. Gennem udvikling af et intermodalt infrastrukturnet, nye på- og aflæsningsfaciliteter, multimodale omladningsterminaler og foranstaltninger til fuldendelse af det indre marked på jernbanelområdet og de indre vandveje samt udvikling af den kollektive nærtransport åbnes der mulighed for at omlægge transporter fra landevejene til andre transportformer.

4.2.1.3. Grønbogen kommer ikke ind på de talrige muligheder for at forbedre landevejstrafikken gennem en mere effektiv transportinfrastruktur og transporttelematik, som der peges på i ØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om transporttelematik i Europa«⁽¹⁾. ØSU henstiller, at Kommissionen hurtigt tager dette spørgsmål op til behandling.

4.2.1.4. Konkrete undersøgelser har vist, at man opnår gode cost-benefit-resultater med lokale og regionale infrastrukturforbedringer, altså med målrettede foranstaltninger som:

- udbygning til sekssporede motorveje;
- ringveje;
- lukning af huller i transportnettet i tilknytning til de transeuropæiske net;
- fjernelse af flaskehalse.

(¹) EFT nr. C 18 af 22. 1. 1996, s. 32.

Hvis man forbedrede eller udbedrede infrastrukturen, ville de eksterne omkostninger falde. Dette potentiale, som kan nedbringe transportomkostningerne for alle, bør udnyttes.

4.2.1.5. I grønbogen undersøges det ikke tilstrækkeligt indgående, hvilke mellem- og langfristede konsekvenser det vil have for samfundsøkonomien, hvis man foretager en ændring af transportpriserne, som er differentieret efter transportform. Reaktionen i de virksomheder, der køber godstransportydelse, analyseres ikke tilstrækkeligt. Derfor kræver Kommissionen (jf. bilag 11), at der bl.a. igangsættes en undersøgelse af

»Internalisering af eksterne transportomkostninger: konsekvenser for industrien«.

4.2.1.6. Hvad angår undersøgelserne af prisernes indvirkning på valget af transportmiddel, har olieprischoke (oliekriserne i 70'erne og 80'erne) vist os, at efterspørgslen netop inden for privatbilisme var meget uelastisk i forhold til priserne på olieprodukter. Den stærke stigning i brændstofpriserne påvirkede altså kun i beskedent omfang forbruget. En elastisk efterspørgsel opstår først på langt sigt, når der findes brugbare substitutionsmuligheder. Det betyder, at en stærkere finansiel belastning af vejtransporten på kort sigt skal udlignes på andre forbrugsområder.

En fordyrelse af vejtransporten og den dermed forbundne beslaglæggelse af købekraft kan desuden føre til, at de nødvendige penge til køb af nye, miljøvenligere og sikrere køretøjer mangler, så vognparkens gennemsnitsalder stiger.

4.2.1.7. Det ville være nødvendigt at styrke villigheden til at anskaffe miljøvenligere køretøjer ved hjælp af økonomiske incitamenter, således som det overvejes i grønbogens punkt 6.5, iv). Internaliseringen af miljøomkostningerne kan føre til en differentiering af de afgifter og priser, transportbrugerne betaler, og dermed belønne en ansvarsfuld adfærd. Villighed til at ændre adfærd kan langt bedre tilvejebringes med belønninger (f.eks. skattelettelser, præmier eller differentierede registreringsafgifter) end med sanktioner (i form af højere vejbenyttelsesafgifter).

4.3. Behov for en integreret strategi

4.3.1. Hvis en pris- og afgiftsreform inden for transportsystemet overvejes, skal den gennemføres som led i en integreret strategi. En sådan samordnet strategi for alle transportformer skulle i teorien skabe det »rigtige« prisforhold mellem de forskellige transportformer, f.eks. vej- og banetransport, vejtransport og kollektiv nærtransport eller vejtransport og transport ad indre vandveje. Isolerede skridt, hvor en enkelt transportform gøres dyrere, kan føre til umotiverede forvridninger, ikke blot på transportområdet, men også i de tilknyttede industri- og erhvervssektorer.

4.3.2. Der skulle derfor tages højde for transportformernes forskellige grad af inddækning af infrastruktur- og eksterne omkostninger. I de fleste europæiske lande er de samlede indtægter fra køretøjsafgifter, mineralolieafgifter og bompunge to til tre gange højere end de samlede vejjudgifter (jf. tabel 5.1 i grønbogens bilag 5). I EU som helhed overstiger vejtransportbeskatningen infrastrukturudgifterne med ca. 65 mia. ecu.

4.3.3. Konkurrencen kræver derfor ubetinget, at omkostningspåligningen er fair og gennemsigtig set på tværs af transportformerne, så transportformerne får lige muligheder i konkurrencen. Uden en sådan harmonisering vil liberaliseringen og åbningen af transportmarkederne næppe lykkes. Man ville således i kraft af forskelligt administrerede priser for benyttelse af infrastrukturer indlede en ny regulering af transportmarkederne, som ville være i modstrid med EU's centrale målsætning (gennemførelsen af det indre marked). Derfor kan en prispolitik ikke drøftes ensidigt for en enkelt transportforms vedkommende.

Spørgsmålet om de eksterne fordele skal altså nødvendigvis inddrages i debatten om påligning af de eksterne omkostninger. Tager man også hensyn til de eksterne fordele, kan der ikke længere kun være tale om påligning af de eksterne omkostninger. Tværtimod skal man tilstræbe en transportfordeling, hvor differencen mellem fordele og omkostninger maksimeres. Der er behov for en objektiv afklaring af spørgsmålet om, i hvilket omfang de enkelte transportformer skaber eksterne økonomiske, sociale og samfundsmæssige fordele.

4.4. *Fordelingen på transportformerne og dens konsekvenser for den internationale varehandel*

4.4.1. En forhøjelse af skatter, afgifter og bompunge inden for vejtrafikken kan resultere i en omlægning til fordel for de andre transportformer og dermed i et bedre samspil mellem alle transportformer, for så vidt de

alternative transportformer er i stand til at dække det supplerende transportbehov på en effektiv måde.

Kan denne omfordeling på transportformerne ikke ske som følge af mangel på alternativer eller andre forhold, f.eks. transportafstanden⁽¹⁾, manglende integration af transportstrømmene i produktionsammenhænge osv., opstår der samfundsøkonomiske tab, uden at de eksterne omkostninger nedbringes.

4.4.2. Grønbogen skal også vurderes under hensyntagen til udviklingen af de økonomisk svagere, perifert beliggende lande, samhørigheden i Europa og integrationen af de central- og østeuropæiske lande. Som følge af produktivitetssulemper kan disse lande kun få del i de økonomiske fremskridt og væksten på det indre marked, hvis adgangen til deres territorium sikres, og deres afsætningsmuligheder ikke forringes som følge af afstanden til markedet. Netop det indre marked bringer — i henhold til Cecchini-rapporten — kraftige vækstimpulser (større marked, lavere produktionsomkostninger, arbejdsdelingens internationalisering) og medfører en vedvarende transporttilvækst. Denne supplerende transporttilvækst kan kun delvist klares af jernbanerne, f.eks. ved hjælp af direkte togforbindelser mellem industricentrene, og af flod-, kanal- og kystskibsfarten. Intensiveringen af samhandelen mellem de industrielle kernelande og randområderne øger også vejgodstransportens omfang.

4.4.3. Konsekvenserne af en ændret prissætning inden for transport skal undersøges meget nøje. Det gælder på den ene side for borgerne og for forholdet mellem privatbilisme og kollektiv nærtransport; på den anden side bør man kortlægge, hvilke konsekvenser internaliseringen af de eksterne omkostninger har for industri, handel og servicesektoren, både inden for EU og med hensyn til det internationale kapløb om virksomhedsætninger.

(1) Passagerer: 80 % af den samlede transport sker ad vej og 75 % over en afstand på mindre end 10 km. Godstransport: 70 % af den samlede transport sker ad vej og 66 % over en afstand på mindre end 50 km.

Bruxelles, den 31. oktober 1996.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg