



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.07.1998
KOM(1998) 466 endelig udg.

**Fair betaling for brug af infrastruktur:
En model for trinvis indførelse af fælles
afgiftsbestemmelser for transportinfrastrukturen i EU**

Hvidbog

(forelagt af Kommissionen)

Resumé	3
1 Indledning	1
2 Transportproblemer forårsaget af de eksisterende afgiftssystemer.....	2
3 En EU-model til afgiftsberegning for transportinfrastruktur	6
4 En model for trinvis gennemførelse.....	14
4(a) Første fase: 1998-2000.....	14
4(b) Anden fase: 2001-2004	15
4(c) Tredje fase: efter 2004	16
5 Gennemførelse, prioriterede aktioner og følger for de enkelte transportformer. 16	
5(a) Udvikling af ensartede metoder til omkostningsberegning og bogføring	16
5(b) Vej.....	18
5(c) Jernbane.....	22
5(d) Indre vandveje	22
5(e) Luftfart.....	23
5(f) Søtransport.....	25
5(g) Transportrelateret afgiftspolitik.....	26
5(h) Effektiv tilvejebringelse af infrastruktur.....	27
6 Samfundsøkonomisk evaluering af strategien.....	32
6(a) Generelle økonomiske virkninger.....	32
6(b) Fordelingsmæssige virkninger	34
6(c) Samhørighed og randregioner	34
7 Konklusion	35
Referencer	36
Glossar.....	38
Bilag I: Forskellige afgiftsmodeller for infrastruktur	40
Bilag II: Eksisterende afgiftsmodeller for infrastruktur.....	42
Bilag III: Afgifter baseret på marginalomkostninger samt inddækning af kapitalomkostninger	49

RESUMÉ

1. De store forskelle i afgiftssystemerne for infrastruktur på tværs af transportformer og medlemsstater underminerer effektiviteten og bæredygtigheden i Europas transportsystem. Der findes i øjeblikket ni forskellige afgiftssystemer for jernbaneinfrastrukturen, hvor omkostningsinddækningen svinger fra 0% til 100%. Bilafgifter og vejafgiftssystemer er også grundlæggende forskellige; for eksempel svinger de årlige afgifter på lastbiler med op til 3.000 ecu, og kun fire medlemsstater opkræver motorvejsafgifter på betydelige dele af deres vejnet. På samme måde er der stor forskel med hensyn til påligning af moms og energibeskatning på tværs af transportformer og medlemsstater. Endvidere opkræves afgifterne sjældent på kørselstidspunktet, og de hænger som regel ikke sammen med miljømæssige eller andre "eksterne" omkostninger. Som følge heraf tilskyndes brugere på nuværende tidspunkt kun i begrænset omfang til at tilpasse deres transportmønstre og -teknologier og dermed nedbringe omkostningerne, og infrastrukturforvalterne får kun sjældent tilstrækkelige indtægter fra de direkte brugerafgifter til at finansiere investeringerne.

2. Inden for og indbyrdes mellem forskellige transportformer giver denne situation anledning til betydelige konkurrenceforvridninger, ofte på grundlag af transportudbyderens nationalitet. Den begrænser også incitamenterne til at nedbringe miljøomkostninger og virker hæmmende på en effektiv tilvejebringelse af infrastruktur.

3. De mange problemer, der opstår på grund af de forskellige metoder for beregning af afgifter på infrastruktur, kan ikke løses hensigtsmæssigt isoleret fra hinanden. Derfor er Kommissionen af den opfattelse, at der er behov for en gradvis og progressiv harmonisering af beregningsprincipperne bag alle større, kommercielle transportformer i hele Fællesskabet, hvis disse problemer skal løses. Det foreslås, at afgiftssystemet baseres på princippet om brugerbetaling, dvs. at alle brugere af transportinfrastruktur betaler for de omkostninger, herunder miljømæssige og andre eksterne påvirkninger, de forårsager på eller så tæt som muligt på kørselstidspunktet. Det er vigtigt at bemærke, at ændringer i afgifterne ikke automatisk afspejles i de endelige transportpriser, eftersom transportvirksomheder kan afpasse deres brug af infrastrukturen for at nedbringe deres omkostninger. Endvidere kan medlemsstaterne naturligvis fortsat støtte udbuddet af offentlige tjenester eller tjenester i almenvellets interesse gennem støtte til de transportvirksomheder, der bruger infrastrukturen, hvorved man opvejer indvirkningen på de priser, slutbrugeren betaler. De kan også direkte kompensere infrastrukturforvalterne for de afledte fordele (f.eks. bedre arealanvendelsespolitik), som infrastrukturen skaber for ikke-brugere. Endelig kræver disse principper ikke et centraliseret afgiftssystem på fællesskabsplan. De skaber snarere en ramme, inden for hvilken medlemsstaterne frit kan fastsætte deres afgiftsniveau. Et afgiftsprincip, der bygger på "marginale socialomkostninger", vil formentlig styrke både transportsystemets effektivitet og bæredygtighed. Når disse brede bestemmelser er på plads, bliver det muligt at løse specifikke problemer effektivt.

4. Disse bestemmelser skal indføres gradvist, hvis transportbrugere og udbydere skal få tid til at tilpasse sig. Kommissionen foreslår derfor, at gennemførelsen sker trinvis, og at der i den forbindelse nedsættes et rådgivende udvalg bestående af eksperter fra medlemsstaterne, hvor alle involverede parter inddrages fuldt ud. Udvalget kan eventuelt indlede sit arbejde på grundlag af de eksisterende oplysninger, således at de første skridt mod fuld indførelse af principperne kan tages i løbet af den første fase. I denne fase frem til år 2000 indføres der så

afgiftssystemer for jernbaner og lufthavne, som for tiden drøftes, afgiftssystemet for vejtransport suppleres, og der etableres en bredt kompatibel struktur for de vigtigste transportformer. Det tillades at beregne afgifter af eksterne omkostninger på grundlag af fælles EU-bestemmelser, men de gennemsnitlige infrastrukturomkostninger danner loft for det samlede afgiftsniveau (hvilket er den gældende regel). I løbet af den anden fase foretages i højere grad en harmonisering og tilpasning af afgiftssystemerne, især for lastbiler og jernbanetransport, hvor der indføres et kilometerbaseret afgiftssystem, differentieret i forhold til køretøj og geografiske forhold, samt i havnesektoren, hvor der indføres afgiftsbestemmelser. I denne periode må afgifterne ikke overstige de marginale socialomkostninger (inklusive eksterne omkostninger). Det er op til medlemsstaterne at beslutte, hvordan indtægterne bruges. Oplagte alternativer er at tildele midler til infrastrukturvirksomheder, til det almindelige budget - for eksempel for at omlægge eksisterende skatter - eller at øremærke visse indtægter til infrastrukturfonde, eventuelt multimodale på nationalt eller regionalt plan eller til de enkelte byer. Hvor der indføres nye transportafgiftssystemer, skal eksisterende transportafgifter endvidere ændres og/eller gradvist afvikles. I den tredje fase ajourføres Fællesskabets bestemmelser på grundlag af de indhøstede erfaringer fra de første to faser.

5. Dette afgiftsprincip medfører, at infrastrukturforvalteren får en langt højere omkostningsinddækning fra brugerne (skønt det ikke nødvendigvis betyder ekstraomkostninger for brugerne, eftersom der kan ske en modregning i form af en nedsættelse af de eksisterende transportafgifter), og det fremmer derfor udbud og finansiering af mere infrastruktur. Sammen med den støtte, medlemsstaterne betaler direkte til infrastrukturforvalterne for at kompensere for de videre samfundsmæssige fordele for ikke-transportbrugere, medfører det sandsynligvis en høj, muligvis fuldstændig, inddækning af infrastrukturens kapitalomkostninger ved transportsystemet som helhed. Såfremt der ikke opnås fuld omkostningsinddækning, og hvis medlemsstaterne ønsker at opnå en højere grad af omkostningsinddækning, mener Kommissionen, at det kan gøres med supplerende, ikke-diskriminerende, ikke-forvridende faste brugerafgifter. Endvidere vil der sandsynligvis, i det mindste på kort eller mellemlangt sigt, findes investeringsprojekter, hvor der kræves en højere omkostningsinddækning fra brugerne af disse projekter. I de tilfælde skal det være muligt at indføre højere afgifter i en hensigtsmæssig periode under iagttagelse af Fællesskabets regler om ligebehandling, og det sikres, at denne situation ikke fører til overskud som følge af monopol. Kort sagt vil de i hvidbogen foreslåede afgiftsprincipper, som er nødvendige for en effektiv udnyttelse af infrastrukturnettene, også skabe betingelser for at finansiere infrastrukturer over brugerbetaling, hvilket stemmer overens med forskellige finansieringsmodeller. Eftersom de finansieringssystemer for infrastruktur, der findes på tværs af EU, er særdeles forskellige, og da der skal tages hensyn til subsidiaritetsprincippet, indeholder denne hvidbog ingen principper for finansiering af infrastrukturer.

6. Afgiftssystemet styrker en effektiv udnyttelse af infrastrukturen og fremmer derfor også effektiv tilvejebringelse af ny infrastruktur, hvor det er nødvendigt. Det betyder imidlertid, at afgiftsbestemmelserne skal bakkes op af beslutninger om effektive infrastrukturinvesteringer baseret på omfattende samfundsmæssige cost-benefitanalyser (herunder også analyser af for eksempel bedre arealanvendelsepolitik og adgangsforhold). Der bør kun iværksættes projekter med samfundsmæssigt nettooverskud. På det indre marked vil nye infrastrukturprojekter sandsynligvis i stadig stigende omfang indvirke på tværs af staterne. Denne indvirkning skal der tages fuldt ud hensyn til i cost-benefitanalysen, og den skal afspejles i investerings- og finansieringsbeslutningerne. Når der skabes fordele på tværs af staterne, er en medfinansiering over EU's budget for transeuropæiske transportinfrastrukturer i høj grad berettiget. Imidlertid findes der i øjeblikket ikke tilstrækkelige mekanismer til at overvåge og sikre hensynet til

negative, grænseoverskridende virkninger af investeringer i infrastruktur. Det gælder især for havne, hvor der kan anlægges nye, offentligt finansierede infrastrukturer - hvilket til dels vil ske på bekostning af havne i andre medlemsstater, som ikke modtager tilsvarende støtte. Ud over at indføre gennemsigtighed i regnskaberne foreslås det derfor, at der udveksles oplysninger om omkostninger og fordele ved offentlige investeringer i denne sektor, så medlemsstaterne i fuldt omfang tager hensyn til virkningerne af deres investeringsbeslutninger for andre medlemsstater. Kommissionen vil tage et relevant initiativ i henhold til traktatens artikel 129 C, stk. 2.

7. Kommissionens forskellige undersøgelser viser, at den foreslåede brugerbetalingsmetode i betydelig grad styrker de enkelte transportformers tekniske effektivitet, og samtidig mindskes miljøomkostningerne kraftigt. Selv om visse brugerbetalte afgifter stiger, falder de samlede omkostninger ved transportsystemet betragteligt. En ekstrapolering på grundlag af tilgængelige undersøgelser viser, at et afgiftssystem med brugerbetaling kan føre til besparelser i størrelsesordenen mindst 30-80 mia. ecu om året. En første vurdering viser, at den foreslåede politik gavner både relativt udviklede og økonomisk mindre udviklede regioner i Fællesskabet. Imidlertid erkender Kommissionen, at der kan være behov for en mere gradvis indførelse af afgiftsprincipperne i regioner, som modtager støtte fra Samhørighedsfonden.

8. Af hensyn til transporteffektivitet og bæredygtighed er det bydende nødvendigt, at vi erstatter det eksisterende "kludetæppe" af afgiftsmekanismer på tværs af medlemsstater og transportformer med en harmoniseret model for transportafgifter i EU. Denne hvidbog indeholder en beskrivelse af, hvordan det kan gøres.

1 INDLEDNING

1. Den europæiske transportinfrastruktur er særdeles vigtig for økonomisk vækst, arbejdskraftens bevægelighed, forbrugerne og Det Europæiske Fællesskabs konkurrenceevne. Det er derfor af afgørende betydning, at infrastrukturen etableres og bruges så effektivt som muligt. Om dette mål kan nås, afhænger blandt andet af, hvordan brugerne afkræves betaling for infrastrukturen, og hvilke midler der er til rådighed til investeringer. Desuden bliver det mere og mere vanskeligt at nå dette mål.

2. For det første bliver det sværere alene at satse på offentlig finansiering af transportinfrastrukturen, eftersom medlemsstaterne står over for voksende finansielle byrder og derfor søger at inddrage den private sektor mere i finansieringen af infrastrukturprojekter. I andre tilfælde overvejer de, hvordan de kan inddække en del af omkostningerne ved nye offentlige infrastrukturer med brugerbetaling. For det andet undersøger man aktuelle tendenser i trafikmønstre og vækst i takt med, at den stærkt stigende trafikale overbelastning og forurening rejser tvivl om transportens bæredygtighed. Transportafgifter spiller helt klart en rolle for løsningen af disse problemer, eftersom ændringer i afgifter medfører ændringer i priser, hvilket igen kan ændre transportbrugen. For det tredje bliver transportbrugere og -udbydere stadigt mere opmærksomme på, at forskelle i afgifter på forskellige transportformer og i forskellige medlemsstater påvirker erhvervslivets omkostninger og konkurrenceevne og dermed hindrer det indre marked i at fungere effektivt.

3. Disse tre problemer kan alle opfattes som svagheder i Det Europæiske Fællesskabs transportmarked. Udbud af infrastruktur medfører fordele for privatpersoner og det offentlige, men infrastrukturforvalterne kan ikke altid få inddækket deres kapitalomkostninger fuldt ud, så de er tilbageholdende med at investere; markedet lader ikke eksterne omkostninger slå igennem i priserne, så visse transportformer bruges undertiden alt for meget; og skatte- og afgiftsforskelle forvrider markedets prissignaler og således erhvervslivets transportvalg. Disse tre problemer kan alle løses med økonomiske værktøjer; fælles EU-bestemmelser for infrastrukturafgifter kan således afhjælpe disse svagheder på markedet.

4. I hvidbogen gøres der rede for, hvordan en reform af infrastrukturafgifterne kan løse mange af transportsektorens problemer og medvirke til at udvikle europæiske transporttjenester. Hvidbogen er blevet til på grundlag af drøftelserne af Kommissionens hvidbog fra 1993: "Den fælles transportpolitik's fremtidige udvikling"¹, Kommissionens grønnebog fra 1995: "Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet"², en rapport fra 1996 fra den højtstående gruppe om offentlige/private partnerskaber³ og senest rapporten fra det højtstående udvalg om afgifter på infrastruktur, der blev nedsat i foråret 1998 med det formål at rådgive om udviklingen af et omfattende sæt afgiftsprincipper⁴. Endelig henstillede

¹ Europa-Kommissionen, KOM(92) 494 endelig udg.

² Europa-Kommissionen, KOM(95) 691. Kommissionen anbefalede i denne grønnebog en prisfastsættelse af marginalomkostninger samt en højere grad af omkostningsinddækning og -gennemsigtighed som vigtige principper for et effektivt transportsystem, og grønbogen gav anledning til en bred debat om prisfastsættelse på transportområdet.

³ Højtstående gruppe om offentlige/private partnerskaber, 1997. I sin rapport understregede gruppen behovet for en indtægtsstrøm fra brugerne for at fremme etablering af offentlige/private partnerskaber.

⁴ Højtstående udvalg vedrørende afgifter på transportinfrastrukturen, 1998.

transport- og miljøministrene på deres samling i Rådet i juni 1998 også til, at der indføres foranstaltninger til at sikre, at den eksisterende infrastruktur udnyttes bedst muligt, at der indføres mindre miljøbelastende transportformer samt anvendelse af økonomiske instrumenter til at nedbringe brændstofforbrug, emissioner og støj. Hvidbogen er opbygget som følger:

- (a) Resumé af problemerne med beregning af afgifter på infrastruktur og behovet for mere sammenfaldende afgiftsprincipper.
- (b) Fremlægning af afgiftsprincipper for hele Fællesskabet og gennemgang af deres indvirkninger på problemerne.
- (c) Skitsering af en plan for gennemførelsen af disse principper i alle transportformer.
- (d) Undersøgelse af indvirkningerne af det foreslåede afgiftssystem.

2 TRANSPORTPROBLEMER FORÅRSAGET AF DE EKSISTERENDE AFGIFTSSYSTEMER

1. For bedre at forstå systemerne til beregning af infrastrukturafgifter er det vigtigt at se på den underliggende omkostningsstruktur, der fremgår af nedenstående tabel. De to hovedkategorier er "faste omkostninger", der er uafhængige af trafikstrømmen, og "variable omkostninger", der faktisk *ændrer sig* i takt med trafikniveauet.

Omkostningselementer i forbindelse med udbud og brug af infrastruktur

Faste omkostninger		Variable omkostninger	
Interne omkostninger	Eksterne omkostninger/fordele	Interne omkostninger	Øvrige eksterne omkostninger
Kapitalomkostninger: • Tilbagebetaling af kapital • Betaling af renter • Forrentning af aktiver Faste løbende udgifter: • Vedligeholdelsesomkostninger (vejr- og tidsrelaterede) • Driftsomkostninger (belysning, trafikstyring, information) • Administration	Omkostninger: • Barriere-virkninger • Ødelæggelse af landskaber • Visuel forurening • Fordele: Bedre adgangsforhold • Netværksfordele • Øget produktivitet	Variable løbende udgifter: • Driftsomkostninger (trafikstyring, håndhævelse, støttetjenester) • Brugsrelaterede vedligeholdelsesomkostninger (nyt slidlag, udskiftning af skinner, reparationer)	Luft- og vandforurening: • Lokale forurenende stoffer (f.eks. partikler) • Regionale forurenende stoffer (f.eks. NO_x) • Globale forurenende stoffer (f.eks. CO₂) • Ulykker (delvis) • Støj og svingninger • Trafikal overbelastning (delvis)

Kilde: baseret på det højtstående udvalg om afgifter på transportinfrastruktur, juni 1998.

2. En effektiv⁵ og konkurrencedygtig transportsektor tager hensyn til disse forskellige omkostninger i beslutningen om at tilvejebringe og bruge infrastruktur. Hvis tilvejebringelsen af infrastruktur skal være effektiv, skal den baseres på en fuldstændig samfundsmæssig cost-benefitanalyse, der inddrager alle fordele og omkostninger for privatpersoner og det offentlige i bred forstand. Analysen skal også omfatte følger i andre medlemsstater. Hvis man går ud fra et givet tilvejebringelsesniveau for infrastruktur, fremmes effektiv transportbrug, når de variable omkostninger afspejles i de endelige priser, som transportvirksomheder og brugere skal betale. Når afgifterne fra infrastruktur imidlertid ophører med at være omkostningsrelaterede, er transportbrugen ikke længere effektiv, og den europæiske transportsektors konkurrenceevne formindskes. Når afgifterne er for lave, vil det sandsynligvis medføre voldsom efterspørgsel, hvilket igen fører til, at omkostningerne er højere end fortjenesten, og de enkelte virksomheder tilskyndes ikke så meget til at nedbringe de omkostninger, de påfører samfundet. Når afgifterne er for høje, vil nogle brugere, der kunne betale de omkostninger, de forårsager, afholde sig fra at benytte infrastrukturen og derved mindske samfundets fordele.

3. Medlemsstaterne har længe opkrævet afgifter på transportsektoren, selv om de ikke i særlig høj grad har stået i forhold til omkostningerne. De er blevet brugt som en del af en bredere skatte- og afgiftspolitik for at øge statens indtægter, men også for at ændre priser, så de afspejler erhvervsmæssige, samfundsmæssige og miljøpolitiske overvejelser. Ofte afspejler sådanne afgifter ikke omkostningerne, og de er forskellige afhængigt af transportform og medlemsstat. Det giver anledning til en række problemer:

- (a) konkurrenceforvridning mellem medlemsstater (f.eks. konkurrerende havne);
- (b) konkurrenceforvridning mellem transportformer og inden for transportformer (mest iøjnefaldende i forbindelse med vej- og jernbanefragt);
- (c) ingen overvejelse af transportens samfundsmæssige og miljømæssige aspekter (således at den relative, miljømæssige indvirkning af de forskellige måder, den samme rejse kan foretages på, ikke afspejles i priserne);
- (d) og vanskeligheder med at finansiere investeringer i infrastrukturer (hvor transportbrugere ofte betaler høje afgifter, der ikke har nogen forbindelse med finansieringen af nettet).

4. Disse forvridninger opfattes ofte som specifikke, af hinanden uafhængige problemer såsom modal ubalance (f.eks. overdreven brug af veje og utilstrækkelig udnyttelse af jernbaner og indre vandveje eller skibsfart over kortere afstande), trafikal overbelastning (enten i byområder eller i områder mellem byer) samt forurening. Følgende eksempler viser problemernes alvor og også, hvordan de faktisk er forbundet med hinanden.

5. Forskellige afgiftsstrukturer mellem medlemsstaterne giver nogle virksomheder fordele på bekostning af andre. Det illustreres klart af vejsektoren. Således opkræver kun én medlemsstat registreringsafgifter på lastbiler. Fem medlemsstater opkræver motorvejsafgifter, seks andre

⁵ I denne hvidbog anvendes udtrykket "effektiv" eller "effektivitet". Det dækker en situation, hvor de samlede omkostninger er minimeret i forhold til en given mængde fordele. Det betyder, at man har overvejet alle følger af transportbeslutninger (eksterne/interne, bruger/ikke-bruger), og at det ikke er muligt at forbedre hverken ressourcefordeling eller transportvalg.

bruger Eurovignette-ordningen for tunge erhvervskøretøjer, en anvender en anden form for brugerbetaling, og tre beregner slet ikke vejafgifter. Alle medlemsstater opkræver årlige bilafgifter, men de svinger med op til 3.000 ecu, og punktafgifter på dieselolie varierer med så meget som 330 ecu pr. 1000 liter. Resultatet af sådanne forskelle er, at vognmænd fra forskellige medlemsstater kan opleve højst forskellige omkostninger og unfair konkurrence. I stedet for at tilrettelægge vejtransporten ad de mest effektive veje og steder, kan vognmændene etablere deres virksomhed dér, hvor ejerafgifterne er lavest, tanke op, hvor brændstofafgifterne er lavest og - hvor de har et valg - vælge veje med de laveste afgifter. Vognmændenes valg forvrides, fordi der ikke findes et harmoniseret afgiftssystem, og effektiviteten på vejtransportområdet undermineres.

6. Den aktuelle afgiftspraksis kan også give visse infrastrukturforvaltere mulighed for at udnytte en monopollignende situation. Inden for luftfartssektoren kan strategisk placerede lufthavne udnytte deres nærmest monopollignende placering og afkræve luftfartsselskaberne priser, der ikke afspejler omkostningerne ved de ydede tjenester. Det kan føre til unødigt høje lufttransportomkostninger og påvirke Fællesskabets luftfartsselskabers konkurrenceposition på verdensmarkedet i negativ retning.

7. Desuden forvrides den modale balance, når forskellige transportformer pålægges afgifter i henhold til forskellige principper. For eksempel finder man følgende afgiftssystemer for jernbaneinfrastruktur på tværs af Fællesskabet: toledstariffer, flerledstariffer, afgifter baseret på marginale socialomkostninger, forhandling baseret på betalingsvillighed og ingen afgifter. Niveaue for omkostningsinddækning svinger fra nul i nogle medlemsstater til i princippet 100% i andre medlemsstater, og der er ingen ensartethed med hensyn til, hvilke tjenester der ydes for den opkrævede afgift, eller hvilke parametre der indgår i afgiftsberegningen. Komplekse, uigennemsigtige afgifter virker forstyrrende på markedet. Komplexiteten gør det vanskeligt for brugerne bare at forstå afgiftens struktur og niveau og kan hæmme konkurrencen. Den bremser udviklingen af internationale tjenester, især for godstrafik, der krydser flere jernbanenet. De forskellige afgifter hindrer også brugeren i at reagere på afgiftssignaler; mens ét sæt afgifter således kan fremme korte tog på mindre ruter om natten, kan et andet fremme til det modsatte. Da jernbanetransport ofte konkurrerer med vejtransport, indre vandveje og søtransport over korte afstande, øger de mere komplekse afgifter de administrative omkostninger, gør det langsommere at udarbejde tilbud og gør dermed jernbanetransport mindre konkurrencedygtig. Den anden indlysende grund til bekymring intermodalt set er, at jernbaner ikke fuldt ud drager fordel af deres relativt lave, eksterne omkostninger, eftersom dette forhold ikke afspejles af de relative infrastrukturafgifter, som brugerne betaler.

8. Et andet eksempel på intermodal konkurrenceforvridning som følge af forskellige afgiftssystemer er transport over Den Engelske Kanal. Her er der både for person- og godstrafik mulighed for at vælge vej-, jernbane- skibs- eller lufttransport. Den konkurrence, der blussede op efter åbningen af tunnelen under Kanalen, var helt klart stærkt påvirket af de afgiftssystemer, der gjaldt for de forskellige transportformer: havneafgifter, jernbane- og tunnelafgifter, gratis forbindelsesveje, lufthavnsafgifter, ja selv regler om salg af toldfri varer begrænsede på forskellig vis de måder, de forskellige transportformer kunne konkurrere på. Og i takt med at transportmarkedet liberaliseres, og infrastrukturen forbedres og integreres med de transeuropæiske transportnet, kommer der flere og flere eksempler på denne forstærkede konkurrence mellem alle transportformer, og der opstår et stigende behov for at mindske de negative følger af forskellige afgiftsstrukturer.

9. Yderligere et vigtigt eksempel på konkurrenceforvridning er virkningen af afgifter i de europæiske søhavne. De nugældende havneafgiftsaftaler er ganske forskellige, og statsstøtte

kan give nogle havne mulighed for at sænke priserne og tiltrække trafik fra andre havne. Der eksisterer klart konkurrence mellem havne, og denne påvirkes også af adgangen til havnen fra baglandet og havet, så afgiftsstrukturen for skibsfragt, vej- og jernbanefragt har tydelig indvirkning på havnesektoren. Omvendt kan en mere koncentreret brug af havne, der modtager omfattende økonomisk støtte, føre til en langt højere brug af vej- eller jernbaneinfrastruktur i visse områder samt til øget trafikalt overbelastning.

10. Kort sagt virker de nuværende, forskellige afgiftsprincipper konkurrenceforvridende, mens fælles afgiftsprincipper skaber lige vilkår og afhjælper intra- og intermodale ubalancer.

11. Desuden virker de nuværende afgiftssystemer kun sjældent fremmende for rene teknologier. Skibsfarten har for eksempel betydelige emissioner af svovldioxid og nitrogenoxid, og emissionerne kan nedbringes betydeligt, hvis man i højere grad bruger bunkerolie med lavt svovlindhold samt katalysatorer. Hvis princippet om, at forurenere betaler, imidlertid ikke anvendes, og der ikke lægges afgift på emissionerne, er der ingen incitamenter for afskibene til at træffe den slags foranstaltninger. Et afgiftssystem for emissioner tilskynder virksomhederne til at overveje at mindske miljøforureningen, eftersom en nedbringelse af emissionerne medfører lavere afgifter. Når afgifterne er højere end omkostningerne ved at nedsætte emissionerne, nedsætter afskibene emissionerne, og samfundsøkonomisk set bliver effektiviteten i sektoren bedre. Det samme gør sig gældende for andre transportformer

12. Endelig har transportsektoren problemer med finansiering af investeringer i ny infrastruktur. De voksende vanskeligheder med at opnå finansiell støtte fra den offentlige sektor til investeringer i transportinfrastruktur har skabt øget interesse for afgifter og for offentlige/private partnerskaber (PPP'er), alt sammen for at finansiere infrastrukturprojekter, navnlig på nationalt og EU-plan, f.eks. projekter, der hører ind under de transeuropæiske transportnet. Den højtstående gruppe om PPP-finansiering af TEN-transportprojekter har klart erkendt, at den private sektor kun vil deltage, såfremt der er et acceptabelt rentabilitets- og (u)sikkerhedsniveau samt en passende indtægtsstrøm. Men på nuværende tidspunkt dækkes mindre end 10% af omkostningerne ved vejinfrastruktur og under 30% af omkostningerne ved jernbaneinfrastruktur gennem direkte brugeravgifter, der tilfalder infrastrukturforvalterne. Direkte trafikavgifter kan derfor medvirke til at sikre en indtægtsstrøm til etablering af PPP'er, hvilket kan mindske behovet for offentlig støtte.

13. Nogle af disse problemer søges allerede løst i en del eksisterende fællesskabspolitikker og -regler. For eksempel har man vedtaget et direktiv, som i nogen grad sikrer harmonisering af skatter og afgifter på lastbiler i vejgodstransporten (for eksempel indføres der med direktiv 93/89/EØF en vis grad af harmonisering af skatter og afgifter på lastbiler til vejgodstransport), og en rådeordning (2978/94) om havneavgifter på olietankskibe med separate ballasttanke har et klart miljø- og sikkerhedsmæssigt sigte. Endvidere har Kommissionen aktivt ført retssager i tilfælde af afvigelser fra Fællesskabets afgiftsordninger og overvåger statsstøtten på transportområdet tæt. Imidlertid er der i de eksisterende bestemmelser ingen mulighed for at gøre noget ved forvridninger af følgende grunde: nogle transportavgifter er knyttet til transportmidlets indregistreringssted (f.eks. årlige bilavgifter), ingen harmonisering af bestemmelser, der tager hensyn til eksterne omkostninger på tværs af alle transportformer, og endelig det særdeles forskellige niveau for omkostningsinddækning for infrastruktur på tværs af transportformer. Både transportvirksomheder og adskillige fællesskabsinstitutioner har erkendt disse utilstrækkeligheder og har gentagne gange opfordret Kommissionen til at fremsætte forslag til løsning af disse problemer.

14. Endvidere vil disse problemer formentlig blive forværret i takt med transportmarkedernes gradvise liberalisering. Vej- og lufttransportmarkederne liberaliseres fuldt ud i 1998, der sker en fuldstændig åbning af markederne for sektorer som indre vandveje (i år 2000), og der arbejdes på yderligere at åbne jernbanemarkedet. Derfor er det afgørende nødvendigt snarest at få harmoniseret bestemmelserne for afgiftsberegning. Den manglende overensstemmelse mellem omkostningerne på kørselstidspunktet og de opkrævede afgifter, de forskellige afgiftssystemer på tværs af transportformer og medlemsstater, forvridende statsintervention og tilstedeværelsen af monopollignende afgiftsberegninger er alle faktorer, der sammenlagt gør det europæiske transportsystem langt mindre effektivt, end det behøver at være. Det medfører øgede transport- og miljøomkostninger i al almindelighed, hvilket reducerer mobilitet, økonomisk aktivitet og økonomisk vækst og er til skade for navnlig randområderne i EU. Mulighederne for forbedring og afgiftspolitikens grænseoverskridende dimension skaber et klart behov for en EU-model til afgiftsberegning for transportinfrastruktur.

3 EN EU-MODEL TIL AFGIFTSBEREGNING FOR TRANSPORTINFRASTRUKTUR

1. En EU-model til afgiftsberegning for transportinfrastruktur kan afhjælpe de væsentligste mangler ved de nuværende systemer, der analyseres i kapitel 2. Det grundlæggende formål med en fælles model for infrastrukturafgifter er derfor at forbedre den samlede effektivitet i etableringen og brugen af europæisk transportinfrastruktur, fremme fair konkurrence, sikre det indre marked og styrke transportsystemets bæredygtighed.

2. Samtidig tages der i udformningen af en fælles model for infrastrukturafgifter fuldt ud hensyn til subsidiaritetsprincippet. Det betyder nærmere bestemt, at man med et sådant system får nogle bestemmelser baseret på fælles principper for alle kommercielle transportformer. Inden for disse rammer kan medlemsstaterne så i vid udstrækning frit fastsætte deres eget afgiftsniveau. Modellen sikrer også gennemsigtige, ikke-diskriminerende ordninger for både private og offentlige virksomheder. De nye regler må dog ikke påvirke løbende koncessioner.

3. Den foreslåede afgiftsberegningsmetode for erhvervskøretøjer hviler på principper, der med fordel kan udvides til personbiler, så det overordnede afgiftssystem bliver mere effektivt. Af hensyn til subsidiaritetsprincippet er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at det er bedst at overlade denne beslutning til medlemsstaterne. Men da udformning og indførelse af det fælles afgiftssystem påvirker den kommercielle personbefordring, skal det naturligvis stemme overens med de beslutninger, der træffes om personbiler, så man undgår at underminere den offentlige transport og andre former for kommerciel personbefordring⁶.

4. Der er klart behov for sådanne bestemmelser for kommerciel transport på fællesskabsplan, fordi infrastrukturafgifter påvirker konkurrencebetingelserne på det indre marked. De kan have indflydelse på adgangen til markedet og endda betydelig indflydelse på udviklingen i international transport. For at nå de skitserede mål bør modellen baseres på følgende grundlæggende ideer:

(a) De samme grundprincipper gælder for alle kommercielle transportformer i samtlige medlemsstater i Den Europæiske Union, samtidig med at man anerkender, at de deraf

⁶ Det er endvidere værd at bemærke, at Kommissionen allerede har fremsat et forslag om forbedring af det indre marked; det omhandler de grænseoverskridende problemer med registrering og beskatning af personbiler, som opstår, når privatpersoner flytter fra én medlemsstat til en anden. Desuden har Kommissionen også til hensigt at udsende en meddelelse i 1999 om EU-bestemmelser for beskatning af biler.

følgende strukturer kan variere efter transportform, og at afgiftsniveauet kan variere efter sted og dermed afspejle forskellige behov og omstændigheder.

(b) Infrastrukturafgifter tilskynder til mere effektiv brug af transportinfrastruktur og skal derfor være baseret på princippet om "brugerbetaling". Det vil sige, at alle brugere af transportfaciliteter betaler for de omkostninger, de forårsager på eller så tæt som muligt på kørselstidspunktet.

(c) Afgifterne står i direkte forhold til de omkostninger, brugerne påfører infrastrukturen og andre, herunder miljømæssige og øvrige eksterne indvirkninger, som brugerne forårsager. Afgifterne må kun være forskellige, når der er reelle forskelle i omkostninger og servicekvalitet, og ikke diskriminere brugere på grund af nationalitet og bopæl/forretningssted.

(d) Afgifterne fremmer en effektiv tilvejebringelse af infrastruktur.

Den eneste metode, der fuldt ud opfylder disse kriterier, er afgiftsberegning på grundlag af de marginale socialomkostninger, det vil sige, at man beregner afgifter på de omkostninger (såvel interne som eksterne), brugerne forårsager på kørselstidspunktet (jvf. kasse).⁷ Det tilskynder brugerne til at tilpasse deres transportadfærd med henblik på at mindske de samlede sociale omkostninger samtidig med, at det bliver muligt at maksimere de private fordele og den økonomiske og sociale velfærd.

Sammen med den støtte medlemsstaterne, betaler direkte til infrastrukturforvalterne for at kompensere for de bredere samfundsmæssige fordele for ikke-transportbrugere, er det sandsynligt, at beregning af marginalomkostninger ved infrastruktur (inklusive omkostninger ved trafikale overbelastninger, men eksklusive øvrige "eksterne" omkostningselementer) fører til en høj, muligvis fuldstændig, inddækning af kapitalomkostningerne ved infrastruktur inden for transportsystemet som helhed. Såfremt man ikke opnår fuld inddækning, og hvis medlemsstaterne ønsker at opnå en højere grad af omkostningsinddækning, mener Kommissionen, at det kan gøres ved at indføre supplerende, ikke-diskriminerende og ikke-forvridende brugeravgifter.

Kort sagt vil de afgiftsprincipper, der foreslås i denne hvidbog, og som er nødvendige for en effektiv udnyttelse af infrastrukturnettene, også skabe mulighed for at finansiere infrastruktur med brugerbetaling, der passer til forskellige finansieringsmodeller. Eftersom finansieringssystemerne for infrastruktur på tværs af EU er særdeles forskellige, og da der tages hensyn til subsidiaritetsprincippet, indeholder denne hvidbog ingen principper for finansiering af infrastruktur.

En transportvirksomhed, der skal have dækket de reelle omkostninger, tilskyndes til at tilpasse transportvalg ved for eksempel:

- at bruge køretøjer, der forårsager færre vejskader, forurener mindre og er sikrere;
- at ændre ruter og logistik og gå over til dem, der forårsager færre vejskader og mindre trafikale overbelastninger, lavere ulykkesrisici og færre følger for miljøet;
- eller at gå over til en transportform med færre følgevirkninger.

⁷ Når udtrykket marginalomkostninger anvendes, dækker det marginalomkostninger for samfundet, herunder eksterne miljømæssige virkninger osv.

5. På samme måde fremmer afgiftssystemet også transportsikkerhed: transportbrugerne kan købe eller gå over til mere sikre transportmidler og bruge transportsystemerne mere sikkert, mens infrastrukturforvaltere tilskyndes til at forbedre sikkerhedsforholdene i deres net. Selv om det øger de direkte omkostninger, medfører det langt større fordele, fordi de ulykkesrelaterede omkostninger falder. Selv transportvirksomheder, der ikke tilpasser deres transportmønstre, får alligevel fordele af de andres ændringer i form af mindre trafikal overbelastning, faldende ulykkesrisici og så videre. Alt i alt får de fleste brugere fordel af afgifter, der bedre og mere afbalanceret afspejler de reelle omkostninger på kørselstidspunktet samtidig med, at visse eksisterende afgiftsordninger afskaffes, eller andre skatter eller afgifter sænkes.

6. Det er også vigtigt at understrege, at princippet om afgifter i forhold til marginale socialomkostninger stemmer overens med og understøtter andre politiske foranstaltninger. De marginale socialomkostninger ved transport nedbringes allerede gennem de eksisterende sikkerheds- og miljøforskrifter. Emissionsstandarder for køretøjer og fly reducerer de eksterne omkostninger, vægtrestriktioner for lastbiler og jernbanevogne mindsker omkostninger ved skader på infrastrukturen, og sikkerhedsstandarder mindsker omkostningerne ved ulykker for alle transportformer. Eftersom standarderne giver lavere omkostninger, bliver afgifterne lavere end ellers. Således modvirkes effektive standarder i en transportform generelt af lavere afgifter. Denne form for infrastrukturafgifter er også fuldt ud forenelig med tjenester af almen interesse og navnlig offentlige persontransporttjenester. Det er kun de offentlige transportvirksomheder, der påvirkes direkte af afgiftsprincipperne, ikke slutbrugerne, og regeringerne har fortsat mulighed for at yde økonomisk støtte til disse transporttjenester. Når der ikke findes systemer for direkte afgifter, betaler regeringerne løbende infrastrukturomkostningerne, men efter at man har indført nye afgifter, er der tilstrækkelige finansielle ressourcer til rådighed til at modregne alle indvirkninger på de offentlige transportvirksomheder. Hvor regeringen endelig finansierer infrastrukturinvesteringer af andre årsager end de rent transportmæssige (f.eks. for at hindre isolering af randområder), fører beregning af afgifter på grundlag af de marginale socialomkostninger sandsynligvis til et lavt afgiftsniveau, eftersom brugerne ikke betaler for kapitalomkostningerne ved disse investeringer (jvf. også afsnit 9).

7. På samme måde fremmer udviklingen af et fælles afgiftssystem på grundlag af de i denne hvidbog foreslåede principper også en sammenhængende arealanvendelsespolitik på forskellige politiske niveauer. Hvis transportsystemet gøres mere effektivt, styrkes transportforbindelser mellem forskellige steder, hvilket bidrager til, at man kan træffe rationelle beslutninger om arealanvendelse. Det fælles afgiftssystem for transportinfrastrukturen stemmer også overens med udviklingen af det europæiske perspektiv for fysisk udvikling (European Spatial Development Perspective (ESDP)), der sigter mod at nå målene for transport og samhørighed ved at afdække behov for bedre adgangsmuligheder og en mere bæredygtig udnyttelse af infrastruktur på EU-plan.

EN PRAKTISK DEFINITION PÅ MARGINALE SOCIALOMKOSTNINGER

Ved marginalomkostninger forstås de variable omkostninger, der opstår, når et ekstra køretøj eller en ekstra transportenhed bruger infrastrukturen. Strengt taget kan de variere hvert minut med forskellige transportbrugere på forskellige tidspunkter under forskellige vilkår og på forskellige steder. Endvidere ligger marginalomkostningerne ofte tæt på nul for den ekstra vogn på toget, bil på vejen eller skib på havet. En så snæver definition er helt klart ikke praktisk anvendelig, og som med alle andre afgiftssystemer i erhvervslivet er det nødvendigt at foretage tilnærmelser og beregne gennemsnit for at udvikle forståelige, praktiske beregningsstrukturer. Marginalomkostninger afspejler undertiden blot et gennemsnit af variable omkostninger. Hvis de skal være mere nyttige, skal de afspejle skader på infrastruktur, omkostninger ved trafikal overbelastning og forurening og vil således svinge i forhold til faktorer som vægt pr. enhed eller antal aksler, myldretid, færdsel i byerne og udstødning fra motorer.

Marginalomkostninger kan omfatte elementer som:

- **Driftsomkostninger:** energi, arbejdskraft, visse vedligeholdelsesomkostninger osv.
- **Omkostninger ved skader på infrastruktur:** vedligeholdelsesomkostninger, slid på infrastruktur, der afspejles ved renovering af vejbelægning, jernbaner og start- og landingsbaner.
- **Omkostninger på grund af trafikal overbelastning og knaphed:** Omkostningerne ved forsinkelser for andre brugere eller ikke-brugere som følge af trafikal overbelastning (på veje, køer til lufthavne eller jernbanestationer). Desuden kan en transportvirksomheds brug af infrastrukturen hindre en anden i at bruge den (f.eks. en lufthavns start- og landingsbane).
- **Miljøomkostninger:** luft-, vand- og støjforurening.
- **Ulykkesomkostninger:** Omkostninger ved materiel skade, svie og smerte og produktionstab.

8. Kommissionen foreslår, at der udarbejdes bestemmelser for denne type afgiftsberegning for alle transportformer på fællesskabsplan. Et sådant system skal naturligvis udvikles gradvist og progressivt og kan ikke omfatte alle omkostningselementer fra begyndelsen. Disse spørgsmål drøftes i kapitel 4.

9. Det kan også påvises, at afgifter på grundlag af marginale socialomkostninger er en vigtig forudsætning for effektive beslutninger om indførelse af infrastruktur. Kun når investeringsbeslutninger er baseret på effektiv (nuværende og fremtidig) infrastrukturbrug, vil disse beslutninger være fuldstændig effektive. Som det højtstående udvalg vedrørende afgifter på infrastruktur bekræftede, skal investeringsbeslutninger baseres på en fuldstændig, samfundsmæssig cost-benefitanalyse, der omfatter alle omkostninger og fordele for samfundet, for det offentlige såvel som private. Eftersom ikke-brugere af nettet får fordel af individuelle projekter - for eksempel mindre forurening som følge af at en vej med midteradskillelse erstattes af en motorvej eller for eksempel højere grundværdier i byer med forbindelse til en højhastighedsbane - kan et krav om, at alle omkostninger ved hvert enkelt investeringsprojekt dækkes af de direkte brugere, vise sig at være yderst ineffektivt. Hvis man havde fulgt den fremgangsmåde, ville der være blevet anlagt meget få højhastighedsbanelinjer i Europa. Såfremt man kræver fuldstændig omkostningsinddækning for det enkelte projekt,

fører det derfor ikke blot til særdeles ineffektiv transportbrug, det kan også medføre betydelige forvridninger i investeringsbeslutningerne.

BEREGNING AF AFGIFTER PÅ GRUNDLAG AF DE MARGINALE SOCIALOMKOSTNINGER OG INDDÆKNING AF KAPITALOMKOSTNINGER

Afgifter på grundlag af marginale socialomkostninger er ikke forbundet med kapitalomkostninger, eftersom sidstnævnte ikke varierer i takt med transportbrug. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt man med en metode til beregning af afgifter på grundlag af marginale socialomkostninger kan inddække infrastrukturomkostning forårsaget af brugerne.

Såfremt der ikke er fordele for ikke-brugere, kan det let påvises, at det afhænger af, hvor stor infrastrukturkapaciteten er, og hvad det koster at udvide den: med effektive investeringer baseret på en cost-benefitmetode vil beregning af afgifter, der kun dækker de marginale socialomkostninger (dvs. inklusive overbelastningsafgifter, men eksklusive øvrige eksterne omkostninger), fuldt ud dække infrastrukturomkostningerne, hvis der ikke er stordriftsfordele ved anlæg af infrastruktur (Newbery, 1988, Winston 1985 og bilag III). Imidlertid gælder der for visse investeringer i infrastruktur andre tekniske karakteristika. Undersøgelser baseret på segmenter af det europæiske transportnet tyder på, at sådanne afgifter på transportsystemet som helhed sikrer en høj grad af omkostningsinddækning. Resultatet fremkommer hovedsageligt, fordi effektive niveauer for tilvejebringelse af infrastruktur i reglen er præget af en vis knaphed, hvilket indebærer, at elementet med trafikal overbelastning i effektive afgifter opfattes positivt. For så vidt angår vejinfrastruktur, afhænger dette afgørende af, om man medregner personbiler.

Imidlertid er det ikke al tilvejebringelse af infrastruktur, der er effektiv. Og der findes fordele for ikke-brugere, som tyder på, at visse omkostninger ikke kan inddækkes fra brugerne. På den anden side omfatter de foreslåede bestemmelser for afgiftsberegning også eksterne omkostninger.

Eksisterende dokumentation (f.eks. Roy 1998, ECMT 1998) tyder på, at en konsekvent anvendelse af det princip om afgiftsberegning til dækning af de marginale socialomkostninger, der søges fremmet i denne hvidbog, under de nuværende omstændigheder fører til en betydeligt højere grad af omkostningsinddækning for infrastruktur fra brugere under alle landtransportformer i EU, end det i øjeblikket er tilfældet. Endvidere er det sandsynligt, at indtægter fra effektive afgifter på transportsystemet som helhed ligger tæt på det niveau, der kræves for at sikre fuld omkostningsinddækning af infrastruktur fra brugerne. Så selv om den foreslåede model ikke sikrer omkostningsinddækning for hvert enkelt infrastrukturprojekt, skaber det tilstrækkelige indtægter til at finansiere transportsystemets kapitalomkostninger til infrastrukturen og betale yderligere investeringer.

10. Når afgifter på transportinfrastrukturen beregnet på grundlag af de marginale socialomkostninger sandsynligvis indbringer tilstrækkelige indtægter til at betale de samlede infrastrukturomkostninger ved transportsystemet som helhed, er det naturligvis op til medlemsstaterne at beslutte, hvordan disse indtægter bruges. Oplagte alternativer er at tildele midler til infrastrukturvirksomheder, det almindelige budget - for eksempel for at omlægge eksisterende afgifter - eller at øremærke visse indtægter til infrastrukturfonde, eventuelt multimodale, på nationalt eller regionalt plan eller til de enkelte byer. Hvis der indføres nye transportafgiftssystemer, skal eksisterende transportafgifter desuden ændres eller gradvist afvikles.

11. Afgifterne opkræves af infrastrukturforvalterne, hvad enten disse er offentlige eller private. Det rejser spørgsmålet om allokering af disse indtægter til forskellige organer (f.eks. infrastrukturforvalter og staten) og om, hvad de bruges til. Naturligvis beholder infrastrukturforvalteren den del af afgifterne, som er forbundet med infrastrukturomkostningerne (der både dækker skader på infrastruktur og knaphed/trafikal

overbelastning⁸). Afgifter baseret på andre omkostningslementer tilfalder mere logisk staten. Det højtstående udvalg vedrørende afgifter på transportinfrastrukturen anbefalede, at indtægter baseret på eksterne omkostninger anvendes til at nedbringe den eksterne skade ved at reducere eller forebygge de eksterne virkninger, eller - hvor det ikke er muligt - at yde kompensation til dem, der rammes på en eller anden måde (samtidig med at reglerne om statsstøtte overholdes). Til trods for at en sådan allokering kan forekomme ønskelig, er Kommissionen af den opfattelse, at det - i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet - er bedst at overlade disse beslutninger til medlemsstaterne.

12. Selv om det anføres i analysen i kassen om afgiftsberegning på grundlag af marginale socialomkostninger og i bilag III, at beregning af afgifter på de marginale socialomkostninger fører til langt højere indtægter fra direkte brugerafgifter, end det i øjeblikket er tilfældet, varierer situationen sandsynligvis på tværs af forskellige (dele af) infrastrukturnet(-tene). Hvor marginalomkostningerne for infrastruktur ligger over gennemsnitsomkostningerne (for eksempel hvor kapitalomkostningerne udgør en lille del af de samlede omkostninger, og hvor man støder på kapacitetsbegrænsninger), fører beregning af afgifter af marginalomkostninger både til den mest effektive brug af infrastrukturen og til en overinddækning af omkostninger gennem infrastrukturens del af transportafgifterne baseret på de marginale socialomkostninger. Det vil give et signal om, at der er mangel på kapacitet, og skabe et overskud af midler til at klare problemet. Hvor marginalomkostningerne derimod er lavere end gennemsnitsomkostningerne, gælder det modsatte: indtægterne vil være utilstrækkelige til at dække omkostningerne. I tilfælde hvor disse infrastrukturer indgår i et net, der også delvist er præget af kapacitetsmangel, kan infrastrukturforvaltere sandsynligvis udligne underskud og overskud gennem deres net. Hvor dette ikke er muligt, og der er bredere fordele, er der et stærkt argument for statsstøtte, uanset om infrastrukturen er offentligt- eller privatejet. Det skal imidlertid understreges, at der på nuværende tidspunkt næppe er nogen infrastrukturprojekter i Unionen, der er helt privat finansierede uden statsstøtte. Den foreslåede metode mindsker derfor i høj grad afhængigheden af direkte statsstøtte til dækning af infrastrukturomkostninger.

13. Selv om der er betydelige fordele ved at udvikle systemer til afgiftsberegning på grundlag af marginalomkostninger for al transportinfrastruktur, inklusive alle transportformer, terminaler og relaterede informations- og kommunikationssystemer, er der i det mindste på kort til mellemlangt sigt tilfælde, hvor der burde være muligheder for en højere omkostningsinddækning fra brugere inden for det enkelte infrastrukturprojekt. Det kan være nødvendigt med en højere omkostningsinddækning for ønskelige investeringer, både offentlige, blandede og private, og bestemmelserne skal naturligvis omfatte disse projekter.

Nye projekter

14. Et centralt problem i europæisk transportpolitik er finansiering af tilvejebringelse af ny infrastruktur, og det kan blive nødvendigt at lade dette forhold påvirke afgiftsordningen for ny infrastruktur. Det er navnlig tilfældet for dyre anlæg som broer og tunneller. Det har traditionelt været mest almindeligt, at det offentlige sørgede for anlægsgælden af disse anlæg. I takt med at statsbudgetterne kommer under stigende udgiftspres, sker det imidlertid ikke længere automatisk, for hvis man udelukkende satser på offentlig finansiering, kan man

⁸ Høje afgifter baseret på trafikal overbelastning betyder naturligvis, at kapaciteten er knap, og at en udvidelse gennem investeringer er ønskværdig. Beslutning herom bør træffes på grundlag af en samfundsmæssig cost-benefitanalyse (jvf. afsnit 9).

begrænse niveauet for tilvejebringelse af infrastruktur unødigt og således øge den manglende effektivitet.

15. Af denne grund og for at drage fordel af effektivitet på andre områder i den private sektor bruger man i stigende grad offentlige/private partnerskaber til at tilvejebringe ny infrastruktur⁹. Imidlertid har private virksomheder behov for indtægter for at dække alle deres omkostninger, og afhængigt af hvor meget offentlig støtte der kan gives, kan det betyde, at afgifterne bliver højere end marginalomkostningerne, især ved starten af et projekt, hvor det udnyttes relativt lidt, og knaphedsrelaterede afgifter sandsynligvis er ubetydelige. Selv om det sikkert mindsker de samfundsøkonomiske fordele ved et projekt, at afgifterne ligger over marginalomkostningerne, kan det være nødvendigt, hvis offentlige finansbegrænsninger betyder, at alternativet er overhovedet ikke at gennemføre projektet.

16. Eftersom den differentiering, der er indbygget i afgiftsberegning på grundlag af marginalomkostninger, sandsynligvis fører til det mest effektive resultat, får disse ekstra afgifter så begrænset en indvirkning som muligt på transportbrugen, hvad enten man ser på det samlede transportomfang eller på inter- eller intramodal konkurrence. Derfor er afgifterne ideelt set faste, det vil sige, at de ikke varierer i takt med brugen af infrastruktur, men af praktiske årsager kan det muligvis være nødvendigt at lade dem variere efter forskellige køretøjstyper eller transportenheder. I praksis vil der være forskelle mellem, hvordan man hensigtsmæssigt udformer det enkelte projekt. For eksempel kan en vignette-ordning være en anvendelig løsning ved faste afgifter, hvor brugerne betaler en fast "adgangsafgift" for at bruge en bestemt infrastruktur i en bestemt tid (toledstariffer). Alternativt kan man anvende markedssegmentering med højere afgifter på markedssegmenter med lav prisfølsomhed (den såkaldte Ramsey-prissætning).

17. De ekstra afgifter bør afskaffes igen efter en årrække, der er tilstrækkelig lang til at sikre inddækning af investeringsomkostningerne og en passende kapitalforrentning.

18. Endvidere har medlemsstaterne behov for en mere fleksibel definition af "nye infrastrukturprojekter", der kan passe til lokale forhold. For eksempel vil det typisk være hensigtsmæssigt at definere en hel motorvejsforbindelse som et nyt projekt, når der anlægges et ekstra spor, og derefter afkræve samme afgift i alle spor. Man bør heller ikke udelukke muligheden for af afgiftshensyn at medtage nogle eksisterende tilslutningsforbindelser eller parallelle forbindelser som et led i et nyt projekt. Imidlertid er det klart uhensigtsmæssigt og ineffektivt at gøre projektdefinitionen for bred.

19. Ligeledes er et af usikkerhedsmomenterne for fremtidige PPP-investorer de fremtidige afgiftsordninger (for deres egen transportform, men også for potentielt konkurrerende transportformer), eftersom de afgør trafikstrømme, indtægter og dermed rentabilitet. Man kan derfor fjerne en af hindringerne for nye PPP'er ved at sørge for klare bestemmelser for afgiftsberegning.

Konkurrerende infrastruktur

20. Eksempler på infrastrukturprojekter eller -sektorer, der konkurrerer direkte på europæisk plan, er hovedsagelig terminaler og trafikknudepunkter såsom større havne, kombinerede transportterminaler og endog lufthavne inden for samme dækningsområde. Så længe medlemsstaterne helt frit kan træffe beslutning om infrastrukturinvesteringer uden at tage

⁹ Den højtstående gruppe om offentlige/private partnerskaber, 1997.

hensyn til, hvilke følger deres beslutninger får for andre medlemsstater, er det ikke givet, at det er nok at indføre en EU-model for afgiftsberegning på grundlag af marginalomkostninger, hvis man skal undgå betydelige forvridninger i tilvejebringelsen af infrastruktur. Det skyldes, at nogle medlemsstater, måske for at sikre påståede lokale fordele, investerer mere end ønskeligt er, når man ser på transportsystemet som helhed. Den type investeringer fører til konkurrerende og alt for store investeringer i tilstødende medlemsstater, som ønsker at bevare deres markedsandel. På fællesskabsplan er nettoresultatet for megen infrastruktur med deraf følgende spild af knappe ressourcer.

21. For større, konkurrerende terminalers vedkommende er der derfor også behov for at supplere princippet om afgiftsberegning på grundlag af marginalomkostninger for at give mulighed for en højere omkostningsinddækning, der afspejler investeringsniveauet. Med en sådan mulighed udelukker man imidlertid ikke risikoen for overkapacitet. Der er derfor brug for yderligere politiske instrumenter, og det drøftes i afsnit 5(h).

Konklusion

22. Det giver sandsynligvis betydelige nettofordele for hele samfundet, hvis man koordinerer transportafgifter og effektive afgiftsniveauer. Det øger direkte den teknologiske, operationelle og organisatoriske effektivitet og desuden skabe en mindre, ønskværdig ændring i den modale balance samt mindsker væksten i mobilitetsefterspørgslen.¹⁰ Undersøgelser fra Kommissionen tyder også på, at det på EU-plan medfører samlede velfærdsfordele i størrelsesordenen 30-80 mia. ecu om året (jvf. afsnit 6a), hvis der indføres en politik, hvor man beregner afgifter på grundlag af marginalomkostninger.

23. Med det her skitserede afgiftssystem kan man løse de fleste af de i kapitel 2 omtalte problemer. Det fremmer fair konkurrence inden for transportformerne, idet afgifterne udelukkende knyttes til de omkostninger, transportvirksomhederne forårsager, uafhængigt af deres nationalitet eller forretningssted. Når der på behørig vis opkræves afgifter på eksterne virkninger og andre omkostninger, bliver virksomheder, der investerer i renere eller mindre skadelige køretøjer eller skibe, belønnet med lavere afgifter. Disse investeringer kan så betale sig og skader ikke virksomhedernes konkurrenceevne. De foreslåede afgiftsprincipper skaber også en mere fair konkurrence inden for og på tværs af transportformer, og valg af transportform påvirkes derfor af fair konkurrence og ikke af forvridninger i afgiftssystemerne. Hvis det samme grundlæggende princip anvendes i alle medlemsstater, bliver resultatet konkurrencevilkår, der er rimelige og retfærdige over for virksomhederne, og man undgår, at transportvirksomheder flytter til medlemsstater med gunstige afgiftsregler. Når afgiftssystemerne harmoniseres og sikres en gennemsigtig gennemførelse, falder administrationsomkostningerne for transportvirksomhederne, og det bliver meget lettere at sammenligne omkostningerne ved de forskellige transportvalg. De nuværende ulemper ved de indviklede og uigennemskuelige jernbaneafgifter undgås.

24. Afgifter på marginalomkostninger skaber også betydelige indtægter. I mange tilfælde bliver man nødt til at foretage en udligning ved at sænke transportrelaterede afgifter. Samtidig fører det nye afgiftssystem til en mere effektiv udnyttelse af infrastrukturen og dermed i en vis grad en reduktion af behovet for nye investeringer.

¹⁰ ECMT, 1998.

25. For visse projekter giver en dispensation mulighed for at indføre afgifter, der ligger over marginalomkostningerne, hvis noget sådant er nødvendigt for at finansiere vigtige og samfundsøkonomisk nyttige infrastrukturprojekter.

26. Forbindelsen mellem afgifter og omkostninger kan forebygge, at visse terminaler udnytter lokale, monopollignende markedsforhold, mens der samtidig kan træffes foranstaltninger til at forebygge unfair konkurrence i tilvejebringelsen af infrastruktur, som kan skabe uøkonomisk overkapacitet. Kapitel 6 indeholder en mere detaljeret analyse af indvirkningerne af disse forslag.

4 EN MODEL FOR TRINVIS GENNEMFØRELSE

1. Den foreslåede afgiftsmodel skal indføres gradvist og progressivt. Det skyldes, at der skal tages hensyn til de enkelte transportformers forskellige udgangspunkt i forhold til den eksisterende transportlovgivning i Europa, de komplekse spørgsmål, der opstår i forbindelse med udviklingen af nye afgifter, og andre begrænsende faktorer såsom krav om forhøjede indtægter. Undertiden kan eksisterende afgifter give en rimelig inddækning af bestemte marginalomkostninger, og i så fald er der muligvis ikke behov for nogen umiddelbar ændring. For eksempel har det eksisterende direktiv om afgifter på lastbiler og det planlagte direktiv om lufthavnsafgifter allerede dannet grundlag for nye afgifter. For andre transportformer er der imidlertid ikke lagt en tilsvarende grund. Når man træffer beslutning om udformning af og dækning for de nye afgiftssystemer - både angående infrastrukturnet og kategorier af transportmidler - skal man endvidere i fuldt omfang tage hensyn til omkostningerne til drift og gennemførelse ("transaktionsomkostninger").

2. Kommissionen foreslår en model bestående af tre faser. I første fase fastlægges rammerne for afgiftsberegning. I anden fase begynder Kommissionen og medlemsstaterne at tilpasse afgiftsordningerne. I tredje fase fuldføres overgangen, og afgifter i forhold til marginalomkostninger bliver indført for alle transportformer. De centrale elementer i hver fase opsummeres nedenfor, og nærmere oplysninger om de prioriterede aktioner findes i kapitel 5.

4(a) Første fase: 1998-2000

3. I den første forberedende fase søger man at opnå enighed om metoder til at beregne marginalomkostninger og fremme ideen om at opkræve afgifter på kørselstidspunktet. I tråd med den nuværende lovgivning vil afgifter op til gennemsnitsomkostningerne i reglen blive accepteret.

4. For at bane vej for principper om afgiftsberegning ud fra marginalomkostninger er man for alle transportformer nødt til at udvikle fælles metoder til at anslå marginalomkostninger, herunder eksterne omkostninger. Kommissionen foreslår derfor, at der nedsættes et effektivt rådgivende udvalg bestående af regeringseksperter i infrastrukturafgifter. Kommissariatet for udvalgets arbejde bliver at udvikle metoder til at anslå marginalomkostninger for transport og rådgive Kommissionen om, hvordan man vejleder i alle EU's medlemsstater, at udvikle metoder til fremme af gennemsigtige regnskaber, at fremme udvikling af "transportregnskaber" på medlemsstatsplan og at rådgive Kommissionen om statistiske og forskningsmæssige behov og prioriteter. Udvalget får bistand fra uafhængige eksperter og andre, herunder transportvirksomheder, brugere, industri, forbrugere, transportarbejdere og øvrige involverede. Det er naturligvis Kommissionens ansvar at fremsætte de nødvendige lovforslag, men den vil under udarbejdelsen heraf tage hensyn til udvalgets arbejde.

5. Det er nødvendigt at få vedtaget 1998-forslaget om afgifter på jernbaneinfrastruktur så hurtigt som muligt, så der kan indføres EU-bestemmelser for de to største landtransportformer.¹¹ Kommissionens forslag til Rådets direktiv om lufthavnsafgifter bør gennemføres, og der bør også udformes bestemmelser for havneafgifter. Endelig vil der senere i 1998 blive udarbejdet et forslag til ændring af forordning 1107/70 om statsstøtte til landtransport, og Kommissionen overvejer, om der er behov for yderligere finpudsning af reglerne om statsstøtte og retningslinjerne for andre transportformer. Ud over omkostningsbaserede infrastrukturafgifter opfordrer Kommissionen til, at der udvikles afgifter baseret på eksterne omkostninger for alle transportformer, forudsat at det ikke fører til afgifter, der er højere end de gennemsnitlige infrastrukturuomkostninger. Rådet drøfter for tiden denne form for afgifter i forbindelse med behandlingen af ændringen af det eksisterende direktiv om afgifter på lastbiler, og der åbnes mulighed for sådanne afgifter i henhold til det nye forslag om afgifter på jernbaneinfrastruktur.

6. Kommissionen mener, at denne første fase skal løbe frem til udgangen af år 2000. Det vil give mulighed for at få indført bredt kompatible, grundlæggende afgiftssystemer for **veje, jernbaner, havne** og **lufthavne** samt de ovennævnte bestemmelser om statsstøtte, inden den anden fase begynder i 2001.

4(b) Anden fase: 2001-2004

7. Efter fastlæggelsen af bestemmelserne for beregning af afgifter og metoder bruges den anden fase til at tilpasse bestemte afgifter bedre, så de afspejler den nye metode, og afgiftssystemerne mellem de forskellige transportformer harmoniseres. Der er fremsat forslag om, at afgifterne i denne fase generelt fastsættes til de samlede sociale marginalomkostninger, hvilket vil sige marginalomkostningerne for infrastruktur samt de eksterne omkostninger. Eftersom afgiftsniveauerne for eksterne virkninger har en EU-dimension, bør de fastlægges på EU-plan, måske i begyndelsen med en fælles, lav takst. Indtægterne tilfalder naturligvis medlemsstaterne. Medlemsstaterne tilskyndes til at indføre andre afgifter på trafikal overbelastning og øvrige lokale, eksterne virkninger, baseret på en fælles metode udarbejdet af udvalget og vedtaget af Fællesskabet. Udvalget analyserer fortsat metoder til afgiftsberegning, og det begynder desuden at gennemgå afgiftsberegningsmetoder med betydelige, grænseoverskridende virkninger.

8. Afgifter, der afspejler, hvor meget infrastrukturen bruges, fører til en højere omkostningsinddækning direkte fra brugerne. Imidlertid står det medlemsstaterne frit for at opkræve ekstra afgifter for at nå op på en endnu højere omkostningsinddækning for nye infrastrukturprojekter. Disse supplerende afgifter bør ideelt set være faste afgifter (af abonnementstypen - toledstariffer). Indtægter fra afgifter, der opkræves for at dække eksterne omkostninger, kan også bruges til at finansiere yderligere investeringer. Afgiftsniveauerne inden for forskellige transportformer bør imidlertid under ingen omstændigheder overstige summen af gennemsnitlige infrastrukturuomkostninger og eksterne omkostninger.

9. Nye transportafgifter skal ikke blot være en del af omlægningen af den eksisterende skatte- og afgiftsstruktur i transportsektoren, men også være i overensstemmelse med den

¹¹ Vejtransport er allerede omfattet af direktiv 93/89/EØF.

generelle afgiftspolitik. En sådan fremgangsmåde gør det muligt at gennemføre yderligere - budgetneutrale - reformer, for så vidt angår økonomien som helhed¹².

4(c) Tredje fase: efter 2004

10. Mens man i de to første faser generelt indhøster erfaringer, harmoniseres afgiftsprincipperne yderligere i den tredje fase, både for så vidt angår marginalomkostningsgrundlaget og en konsekvent omkostningsvurdering. Niveauet for EU-afgifter på eksterne virkninger revideres også. Man kan endvidere overveje at kræve *obligatoriske* afgiftsstrukturer (men ikke -niveauer) for lokale, eksterne virkninger. En sådan fremgangsmåde letter presset på medlemsstaterne for at nedbringe lokale afgifter på grund af international konkurrence.

Oversigt over regler for afgiftsberegning			
	Første fase	Anden fase	Tredje fase
Maksimum	Varierer efter transportform, men generelt gennemsnitlige infrastruktur-omkostninger ⁴	Marginalomkostninger for infrastruktur plus lokale og EU-dækkende eksterne omkostninger ^{1,2,3}	Afgiftsberegning i forhold til marginalomkostninger ^{1,2,3}
Minimum	Varierer efter transportform mellem nul og de gennemsnitlige infrastruktur-omkostninger ⁴	Marginalomkostninger for infrastruktur plus EU-dækkende eksterne omkostninger ^{1,2,3}	
Eksterne omkostninger	Differentiering tilladt ¹		
¹ På grundlag af aftalte parametre/metoder. ² Ekstra afgifter til nye projekter tilladt, med et loft svarende til de gennemsnitlige infrastruktur-omkostninger og de eksterne omkostninger. ³ Afbalanceret ved reduktioner i de eksisterende skatter og afgifter. ⁴ Dette afspejler de eksisterende minimums- og maksimumsniveauer inden for forskellige transportformer.			

5 GENNEMFØRELSE, PRIORITEREDE AKTIONER OG FØLGER FOR DE ENKELTE TRANSPORTFORMER

1. I dette kapitel sættes der fokus på de prioriterede aktioner i løbet af de to første faser af gennemførelsesprocessen. De forskellige transportformer beskrives særskilt.

5(a) Udvikling af ensartede metoder til omkostningsberegning og bogføring

2. For at gennemføre de skitserede afgiftsprincipper skal en række spørgsmål vedrørende omkostningsberegning analyseres. Der er behov for praktiske omkostningsberegningsskemaer, og det vil være en stor fordel, hvis Kommissionen og medlemsstaterne koordinerer arbejdet. Udvalget af regeringsekspertter vedrørende afgifter på brugen af transportinfrastruktur ("udvalget") under forsæde af Kommissionen påbegynder så sit arbejde og bistår Kommissionen med beregningen af infrastrukturafgifter.

¹² Kommissionen har allerede stillet forslag om relevante bestemmelser vedrørende beskatning af energiprodukter, se KOM(97) 30 endelig udg. Dette spørgsmål drøftes nærmere i afsnit 5 (g).

3. Udvalgets kommissorium ajourføres løbende. Det gøres klart, at udvalget behandler alle transportformer, og det formulerer fem specifikke formål.

(1) Udvikling af EU-retningslinjer for metoder til beregning af marginalomkostninger for transport.

De nylige drøftelser i Rådet om den alpine dimension i Eurovignette-systemet har vist, at viften af metoder til at beregne og opkræve afgifter på omkostningerne ved vejinfrastruktur er uacceptabelt bred. Der findes en række mulige metoder til at beregne de forskellige marginalomkostninger ved transportinfrastruktur, og der er forsket meget på dette område. Udvalget behøver ikke nødvendigvis finde frem til én enkelt metode til at måle en bestemt omkostningskategori, men definerer, hvordan forskellige metoder til omkostningsberegning eller værdifastsættelse kan anvendes hensigtsmæssigt. Selv om det ideelle resultat er en intermodal tilgang til en metode, kan forskelle transportformerne imellem udmærket forklare visse variationer med rod i den specifikke transportform. Beregning af omkostninger for skader på infrastrukturen og omkostninger forbundet med trafikal overbelastning bør have første prioritet, men udvalget bør også overveje værdisætning af de miljømæssige følger og ulykkesrisici. Med hensyn til faste omkostninger er der også behov for en EU-dækkende metode til at beregne kapitalomkostninger, herunder afskrivningsmetoder.

(2) Udvikling af metoder til at fremme gennemsigtighed i regnskaberne og af transportregnskaber på medlemsstatsplan.

For at fremme gennemførelse og håndhævelse af afgiftsopkrævning og regler om statsstøtte, navnlig for terminaler, udarbejdes der metoder til gennemsigtig bogføring. På dette punkt er udvalgets opgave at afdække god praksis for omkostningsberegning. Den kommende oversigt over nuværende afgiftsprincipper for søhavne kan være et udgangspunkt for vurderingen.

Udvalget rådgiver også om metoder til at bestemme niveauet for omkostningsinddækning for den enkelte transportform og den enkelte transportsektor samt arbejder for, at der udarbejdes regnskaber for transportomkostninger og -indtægter i de enkelte medlemsstater. Udvalget rådgiver Kommissionen om en eventuel ændring af forordning 1108/70 om indførelse af et regnskabssystem for de udgifter, der er forbundet med infrastrukturen for alle transportformer.

(3) Gennemgang af metoder til beregning af afgifter

Når medlemsstaterne begynder at indføre afgifter på grundlag af de principper, der er gjort rede for i denne hvidbog, kommer udvalget til at spille en vigtig rolle i gennemgangen af afgiftsberegningsmetoder og rådgivningen af Kommissionen i spørgsmål i forbindelse med overholdelse af de afgiftsprincipper, der er beskrevet i hvidbogen. Udvalget vurderer, hvorvidt afgifter på marginalomkostninger er baseret på hensigtsmæssige omkostningsberegninger i forhold til nationale eller lokale forhold, hvorvidt en foreslået toledstarif (der opkræves for at opnå omkostningsinddækning) i rimelig grad er ikke-forvridende, og hvorvidt afgifterne er ikke-diskriminerende og tilstrækkeligt gennemsigtige.

(4) Rådgivning om statistiske og forskningsmæssige behov og prioriteter.

Der bør forskes yderligere i beregning af marginalomkostninger og udvikling af regnskaber for transportområdet. Udvalget sikrer derfor, at eksisterende, fællesskabsfinansieret forskning i beregning af transportafgifter udnyttes fuldt ud og skal rådgive i spørgsmål om fremtidig forskning under Det Europæiske Fællesskabs femte rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration. Man skal her navnlig være opmærksom på CAPRI-projektet, der

er en samordnet aktion om forskning i prissætning på transportområdet, inklusive vejledning i god afgiftspraksis. Endvidere bør forskningen være koncentreret om eksisterende huller i teorien og om en hensigtsmæssig ansvarsfordeling mellem forskellige regeringsniveauer (lokal, regional, medlemsstat og EU).

Beregning af marginalomkostninger og udvikling af regnskaber på transportområdet forudsætter bedre transportstatistikker. Indsatsen for at forbedre statistikkerne koordineres med Kommissionens igangværende arbejde med datakilder om omkostninger og øvrige økonomiske og samfundsmæssige data for transportsektoren. Sammen med Eurostat har Kommissionen allerede afdækket nogle områder, hvor det er nødvendigt at forbedre dataene, herunder investeringer i transportsektoren.

4. Udvalget af regeringsekspertter vedrørende afgifter på brugen af transportinfrastruktur bistås af et bredere forum bestående af uafhængige eksperter og repræsentanter fra relevante organisationer. På grundlag af anbefalinger fra udvalget og dette bredere forum udarbejder Kommissionen retningslinjer og lovforslag, hvor den finder det hensigtsmæssigt.

HANDLINGSPLAN:

- Effektiv udnyttelse af udvalget af regeringsekspertter vedrørende afgifter på brugen af transportinfrastruktur, der bistår Kommissionen med at udvikle metoder til at beregne marginalomkostningerne for transport. Fremme af udformning af regnskaber på transportområdet i de enkelte medlemsstater. Udvikling af regnskabsmetoder for at sikre omkostningsinddækning for terminaler. Rådgivning om statistiske og forskningsmæssige behov og prioriteter samt gennemgang af metoder til beregning af afgifter.
- Iværksættelse af forskning under det femte rammeprogram i beregning af marginalomkostninger, principper for måling og værdisætning i forbindelse med transportregnskaber og afgiftsberegningssystemer, så det bliver muligt at sikre fuld inddækning af infrastrukturomkostningerne.
- Udvikling af en omfattende model for fælles transportstatistikker. Overvejelse af en revision af forordning (EØF) nr. 1108/70 om et regnskabssystem for de udgifter, der er forbundet med infrastruktur for *alle* transportformer.

5(b) Vej

5. Det vigtigste langsigtede mål er en effektiv udnyttelse af det europæiske vejnet, fremme af bæredygtig vejtransport og tilskyndelse til hensigtsmæssige investeringer i det transeuropæiske net. Derfor har Kommissionen til hensigt at udarbejde et omfattende vejafgiftssystem for lastbiler og erhvervsmæssig personbefordring, som er kompatibelt med vejprissætningssystemer i byerne.

6. I første fase gennemgår udvalget omkostningsmetoder, så der findes et fælles grundlag for afgiftsfastsættelse baseret på infrastruktur- og overbelastningsomkostninger, blandt andet ved at udarbejde fælles regnskabs- og omkostningsmetoder. Disse foranstaltninger suppleres med standarder for teknologier til, hvordan man opkræver afgifter. Medlemsstaterne tilskyndes herefter til at harmonisere eller indføre interoperable systemer til vejprissætning for lastbiler,

enten med eksisterende afgifts- eller Eurovignette-systemer eller - hvilket er at foretrække - med mere omkostningsrelaterede, elektronisk bestemte kilometerafgifter. Kommissionen forventer, at mange medlemsstater betragter dette som et attraktivt alternativ til systemer, der ikke omfatter brugsrelaterede afgifter eller kun tidsbaserede brugerafgifter. Det fører også til en langt højere grad af afstandsrelateret afgiftsberegning i hele Fællesskabet. Kommissionen påtænker også at udarbejde et forslag til miljømæssig klassificering af lastbiler for at fremme brug af afgifter, der bedre afspejler de forskellige omkostninger ved de miljømæssige følger af brug af køretøjer. Endelig opfordres medlemsstaterne til at udvikle prissætningssystemer for veje/gader i byerne for at gøre noget ved de eksterne omkostninger, herunder overbelastningsomkostninger, forbundet med transport i byerne. Det er ikke rimeligt, at disse systemer udvikles på fællesskabsplan, selv om Kommissionen fortsat vil finansiere forsknings- og demonstrationsprojekter om vejprissætning i byerne. Enhver fællesskabslovgivning, der kan udgøre en hindring for gennemførelsen, bør revideres, så sådanne hindringer fjernes.

7. I anden fase udvides afstandsrelaterede afgifter til at omfatte eksterne omkostninger ud over infrastrukturomkostningerne. Disse afgifter gælder også for nye vejkoncessioner, således at det bliver muligt at beregne afgifter, der sikrer inddækning af omkostningerne i forbindelse med nye projekter. Der gøres også en indsats for yderligere at fremme gennemførelse af vejprissætningssystemer i byerne, da disse systemer skal kunne bruges sammen med afgifter på lastbiler.

8. I tredje fase gøres det fælles system obligatorisk. Således erstatter harmoniserede, marginalomkostningsbaserede afgifter på lastbiler og kommerciel personbefordring de eksisterende afgiftssystemer, der er baseret på mange forskellige instrumenter, herunder motorvejsafgifter og brugerafgifter.

Elektronisk opkrævning af afgifter¹³

9. Det er nu teknologisk og økonomisk muligt at gennemføre elektronisk opkrævning af vejafgifter, der med rimelig nøjagtighed afspejler marginalomkostningerne ved brug af vejen. De vigtigste teknologier er mikrobølgeteknologi, hvor en computer i køretøjet kommunikerer med udstyr langs vejen, positionsbestemmelse via satellit og navigationssystemer samt GSM, hvor computeren i køretøjet kommunikerer med en satellit, og mobil telefoni bruges ved opkrævning af betaling. En række mikrobølgebaserede systemer er blevet indført på bestemte veje, og skønt der er vedtaget foreløbige CEN-standarder, er der behov for en yderligere indsats for at fastlægge europæiske standarder for disse teknologier. Sammenlignet med mikrobølgebaserede teknologier har GPS og GNSS den fordel, at de ikke kræver udstyr langs vejen, og i det lange løb kan de være billigere. Man anvender rent faktisk allerede teknologi til opkrævning af stærkt differentierede afgifter til andre formål såsom styring af bilparken, og denne teknologi vil snart blive indført i nye køretøjer, når den elektroniske takograf (til overvågning af køre- og hviletid) bliver obligatorisk i henhold til EU-lovgivning.

10. Afgiftssystemet for lastbiler har en særlig prioritet for Europa-Kommissionen, eftersom sektoren er udpræget international, og denne trafik er meget vigtig for det indre marked. Et EU-system til opkrævning af afgifter på lastbiler er et vigtigt skridt i retning af at gennemføre afgiftsprincipperne. Systemet skal være kompatibelt med de systemer til vejprissætning i

¹³ Disse spørgsmål vil blive uddybet i en meddelelse fra Kommissionen om interoperabel, elektronisk opkrævning af afgifter i Europa.

byerne, som forskellige byer og regioner er ved at udvikle. Den naturlige efterfølger for det nuværende Eurovignette-system er faktisk på vej, nemlig et elektronisk system til opkrævning af afgifter på lastbiler. For at fremme dette skal den relevante fællesskabslovgivning rumme mulighed for elektronisk standardopkrævning af afgifter. Det vil imidlertid kræve yderligere analyse af tekniske aspekter, harmonisering og administrative spørgsmål.

Øvrige foranstaltninger

11. I mellemtiden vil Kommissionen opfordre medlemsstaterne til at udvikle og gennemføre harmoniserede, elektroniske systemer til afgiftsopkrævning. Vejen frem præsenteres i en meddelelse om interoperabel, elektronisk opkrævning af afgifter i Europa. På grundlag af denne meddelelse tages disse systemers teknologiske og administrative interoperabilitet op til overvejelse, så det bliver muligt at sikre uindskrænket mobilitet på tværs af Fællesskabet. Med dette som udgangspunkt vil Kommissionen også fremsætte et forslag om konvergens i den elektroniske opkrævning af afgifter.

Mulig kilometerafgift på tunge godskøretøjer

Lastbiler medfører en række omkostninger, som de i øjeblikket ofte ikke betaler direkte for. Det drejer sig om skader på veje, støj og luftforurening, og for dem alle gælder, at omfanget varierer med køretøjets størrelse, vægt, motor og type. Ved at pålægge en afgift på grundlag af disse omkostninger på kørselstidspunktet og i forhold til køretøjstype giver man derfor vognmændene et klart signal, og omkostningerne bliver betalt. Da vejtransport for det andet er et internationalt erhverv, er det vigtigt at opkræve afgiften for køretøjet på kørselstidspunktet, så territorialitetsprincippet overholdes.

Medlemsstaterne har en række tekniske muligheder, både elektroniske og ikke-elektroniske, når det drejer sig om at opkræve afgifter på brug af vej. Der vil inden for de næste to år blive stillet krav om **digitale, elektroniske takografer**, som måler antal kørte kilometer i nye køretøjer, og der er udviklet **globale positioneringssystemer** (for eksempel GPS) i køretøjer, som elektronisk kan måle og registrere afstand, tid, sted, køretøjskategori og vejtype. Disse systemer bruges allerede til at styre vognparken.

Omkostningerne ved de mere avancerede computere i køretøjer ligger løseligt på 500 ecu pr. køretøj, og erfaringer fra Sverige tyder på, at administrationsomkostningerne ved et lignende system er ret lave og ligger på omkring 2,6% af indtægterne. **Afgiftsniveauet** pr. kilometer kan indledningsvis baseres på marginalomkostningerne ved infrastruktur pr. km og marginalomkostningerne ved trafikale overbelastninger mellem byer. En undersøgelse, der for nylig blev udført for Kommissionen, indeholder et løseligt overslag over omkostningerne ved lastbiler for alle veje i forskellige medlemsstater. De anslåede marginalomkostninger for infrastruktur ligger på fra 0,02 ecu pr. km i Spanien til 0,08 ecu i Tyskland, og overbelastningsomkostningerne ligger på fra 0,02 ecu til 0,3 ecu, afhængigt naturligvis af den trafikale overbelastning, og forskellene skyldes i det store og hele forskellige tidsværdier. Afgifterne skal helt klart være forskellige for forskellige køretøjskategorier, vejtyper og medlemsstater for at afspejle forskellene i omkostninger. Det vil imidlertid fjerne forvriddningerne på det nuværende, europæiske vejtransportmarked, hvis man opkrævede afgifter på et ensartet grundlag.

For køretøjer, der ikke har ovennævnte udstyr og kun foretager lejlighedsvis rejser, er det muligt at lave et system med en tidsbaseret eller rutespecifik (**papir-**)tilladelse. En sådan tilladelse kan eventuelt købes i forvejen og indeholde information om sted, køretøjstype og -kategori samt den tilladte afstand eller rejserute. Systemet skal imidlertid kun kunne anvendes for et begrænset antal køretøjer, hovedsageligt fra lande, der endnu ikke anvender et elektronisk system.

Man har også undersøgt **virkningerne af kilometerafgifter**. En sådan afgift medfører en mere effektiv kapacitetsudnyttelse for lastbiler og en positiv nettovirkning på statsbudgettet, så indtægterne kan bruges til at nedsætte andre, mindre effektive skatter eller afgifter.

12. Europa-Kommissionen spiller også en rolle i finansieringen af forsknings-, udviklings- og demonstrationsprojekter om vejprissætning. Samfundsspørgsmål, f.eks. "brugeraccept", bør gives en høj prioritet, og der vil blive afsat ressourcer til dette formål under det femte forskningsrammeprogram.

13. Kommissionen støtter fortsat udveksling af god praksis i forbindelse med opkrævning af vejafgifter på tværs af Fællesskabet og også demonstrationsprojekter om opkrævning af vejafgifter i byer. Med henblik på at lette gennemførelsen af disse systemer planlægger Kommissionen et samarbejde med tværnationale grupper af myndigheder fra byer og regioner, der seriøst overvejer at indføre vejprissætning. Den varetager koordineringen af et sådant samarbejde, så disse grupper får fuldt udbytte af Kommissionens forskning og tekniske arbejde på området, herunder de til dato indhøstede erfaringer.

14. Et vigtigt skridt mod udvikling af afgiftssystemer er at skabe harmoniserede metoder til at bestemme vejinfrastrukturomkostninger. Som allerede nævnt er det et område, hvor Kommissionen føler, at man med tidlige, fælles drøftelser kan nå frem til fælles metoder, der muligvis kan anvendes over hele EU.

15. Endnu et initiativ, som Kommissionen støtter, er analyse af, hvordan omkostninger ved færdselsulykker indgår i afgiftsberegningen for transportbrug. Omkostningerne ved trafikulykker er et kompliceret område, både teoretisk, empirisk og etisk. I en vis udstrækning dækkes omkostningerne direkte af den enkelte eller gennem forsikringssystemet. Visse omkostninger er imidlertid stadig "eksterne" og bliver ikke dækket af transportbrugerne. Hvis priserne i højere grad afspejler ulykkesomkostningerne, tilskyndes infrastrukturforvaltere og transportbrugere til at forbedre sikkerheden og dermed nedbringe ulykkesomkostningerne. Kommissionen foreslår, at der gøres en yderligere indsats for at undersøge mulighederne for bedre at internalisere ulykkesomkostninger og -risici gennem forsikringsordninger samt behovet for regeringsindgreb på dette område. Kommissionen foreslår, at der nedsættes en ekspertgruppe med repræsentanter fra forsikringsbranchen, den akademiske verden og forbrugergrupper, som skal overveje dette spørgsmål og rådgive om god praksis med hensyn til motorkøretøjsansvarsforsikring.

16. Forordning 1107/70 om statsstøtte revideres i overensstemmelse med de i denne hvidbog skitserede afgiftsprincipper. De nye regler om statsstøtte bidrager til fair konkurrence.

HANDLINGSPLAN:

- Meddelelse om interoperable, elektroniske systemer til afgiftsopkrævning i Europa.
- Forslag om konvergens og standarder inden for elektronisk afgiftsopkrævning.
- Videreudvikling af et forslag til afgifter på lastbiler og kommerciel personbefordring.
- Nedsættelse af grupper af myndigheder fra byer og regioner, der seriøst overvejer at iværksætte vejprissætning.
- Nedsættelse af en rådgivende gruppe, der kortlægger god praksis for motorkøretøjsansvarsforsikringsordninger og internalisering af risici for færdselsulykker.
- Revision af forordning 1107/70 om statsstøtte til jernbaner, landeveje og sejlbare vandveje.

5(c) Jernbane

17. De største problemer for jernbanesektoren er behovet for effektiv udnyttelse af jernbaneinfrastrukturen, frygten for intermodal konkurrenceforvridning især fra vejtransport og behovet for at finansiere nye investeringer. Hvis man opkræver afgifter på brug af jernbaneinfrastruktur ud fra marginalomkostningerne, sender man et klart prissignal til jernbaneselskaberne om de faktiske omkostninger ved hver rejse. Fremtidige afgiftssystemer skal være baseret på marginalomkostninger, og såfremt det er nødvendigt at udvide afgifterne for en ny infrastruktur, skal det ske på en sådan måde, at de forvrænger disse prissignaler mindst muligt.

18. For at sikre, at de to vigtigste landtransportformer står på lige fod, fremsætter Kommissionen et forslag til direktiv om afgifter på jernbaneinfrastruktur, hvor afgifterne er baseret på marginalomkostningerne ved infrastrukturen. Det vedtages i første fase. I henhold til forslaget tillades afgifter baseret på omkostningsinddækning i tilfælde, hvor infrastrukturen ellers ikke kan drives rentabelt. Disse afgifter indføres på en ikke-konkurrenceforvridende måde, for eksempel ved at der opnås en højere omkostningsinddækning fra mindre prisfølsomme personbefordringstjenester. Det tillades også at differentiere afgifter, så der kan tages hensyn til eksterne omkostninger, eftersom disse er lavere for jernbanetransport end for visse andre transportformer.

19. En mere effektiv løsning kræver, at der opkræves afgifter på de eksterne marginalomkostninger. Som en del af anden fase og udformningen af afgifter på eksterne virkninger undersøger Kommissionen derfor muligheden af at indføre støjrelaterede miljøafgifter på jernbaner parallelt med afgifter på andre transportformers eksterne omkostninger.

20. Efterspørgslen efter bestemte ruter, linjer, sektioner og stationer varierer alt efter tidspunktet på dagen, arten af trafik og mulighederne for alternative ruter. Jernbaneselskaber betaler derfor i princippet forskellige beløb for forskellige ruter og tidspunkter for at afspejle kapacitetsknaphed og sikre en mere effektiv tildeling. Kommissionens forslag omfatter afgifter af denne art.

21. I tredje fase vil overvejes det, hvordan tildelingen af jernbaneinfrastruktur kan ske mere effektivt. Der er imidlertid behov for mere forskning i dette spørgsmål, og derfor finansierer EU et projekt derom under Det Europæiske Fællesskabs fjerde rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration.

HANDLINGSPLAN:

- Forslag til Rådets direktiv om afgifter på jernbaneinfrastruktur og tildeling af kapacitet.
- Revision af forordning 1107/70 om statsstøtte til transport ad jernbaner, landeveje og indre vandveje.

5(d) Indre vandveje

22. Kommissionen støtter udvikling af mere gennemsigtige og ensartede afgiftsprincipper inden for alle transportformer. Også for indre vandveje omfatter målene udvikling af fælles

standarder for afgiftsberegning og fælles metoder til regnskaber og omkostningsberegning for at bestemme infrastrukturomkostningerne. Marginalomkostningerne ved skibsfart på floder og kanaler er meget lave, og transport er kun en af de mange måder, man bruger de indre vandveje, idet andre brugsformål i vid udstrækning vedrører vandforvaltning og -forsyning, og det bør afspejles i enhver beregning af afgifter på indre vandveje. Endvidere er både de finansielle og miljømæssige omkostninger ved transport ad indre vandveje blandt de laveste af alle transportformer.

23. I betragtning af at omkostningsniveauet er lavt, og at der ikke er dokumentation for, at de gældende afgiftspolitikker skaber nogen konkurrenceforvridning af betydning, er Kommissionen af den opfattelse, at udvalget bør overveje en reform af afgifterne for besejling af floder og kanaler og fremsætte forslag herom i den tredje fase.

HANDLINGSPLAN:

- Revision af forordning 1107/70 om statsstøtte.

5(e) **Luftfart**

Lufttrafiktjenester (ATS)

24. De nugældende afgifter på lufttrafik omfatter hovedsageligt såkaldte en route-afgifter, der opkræves i forhold til flyets vægt og flyveafstanden; når der opkræves afgifter på terminalområdekontrol, er afstandsfaktoren ikke medregnet. De bruges til at inddække de samlede og ikke blot variable omkostninger og tager ikke i fuldt omfang hensyn til miljø- og overbelastningsomkostninger. Principperne for ATS-afgifter fastlægges af internationale organisationer som ICAO og Eurocontrol. Inden for rammerne af sidstnævnte har 27 europæiske stater (herunder samtlige EU-medlemsstater undtagen Finland) indgået en multilateral aftale om en fælles politik for beregning af afgifter samt omkostningsgrundlaget for og opkrævningen af disse afgifter. Eurocontrol opkræver således indtægterne ved at bruge en såkaldt "enhedssats", der beregnes ved at dividere de samlede ATS-omkostninger med trafikmængden.

25. I betragtning af at de nuværende afgifter er præget af en relativt høj grad af harmonisering og differentiering, og eftersom de gældende afgiftsmekanismer afspejler de faktiske infrastrukturomkostninger og delvist omkostningerne ved trafikal overbelastning, er der ikke behov for umiddelbar aktion fra Kommissionens side på dette område. For at udvikle mere effektive afgifter baseret på principperne om, at brugeren og forurenere betaler, udvides afgiftsstrukturen, så de også afspejler:

- motor/brændstoftype (for at afspejle emissioner og støjomkostninger, der varierer med motorstørrelsen) og
- rejsetid (da myldretiderne øger sektorens driftsomkostninger).

26. Hvis afgifterne afspejler disse omkostninger, så luftbrugsbrugere betaler for de tjenester, de bruger, og de omkostninger, de forårsager og ikke mere end det, så kan disse brugere reagere ved at ændre ruter, tidspunkter, fly, brændstof, motorer og så videre.

27. Udvalget opfordres til at overveje muligheden af i højere grad at omkostningsrelatere afgifterne, så de navnlig afspejler emissionsomkostningerne ved lufttransport. Når afgifterne afspejler infrastrukturomkostninger, eksterne omkostninger og overbelastningsomkostninger,

opnår lufttrafiktjenester formentlig fuld omkostningsinddækning, hvilket yderligere fremmer den igangværende privatisering.

28. Kommissionens aktuelle holdning til beskatning af flybrændstof er, at en sådan beskatning kan indføres, når de retlige, internationale forhold giver Fællesskabet mulighed for at opkræve en sådan afgift fra alle transportselskaber, også fra tredjelande. Denne politik blev vedtaget efter en gennemgang af og efterfølgende rapport om den eksisterende, obligatoriske fritagelse. Med henblik på at skaffe flere oplysninger om virkningerne af denne politik og som svar på en forespørgsel fra Rådet har Kommissionen iværksat en omfattende undersøgelse af virkningerne af en sådan beskatning. Resultaterne foreligger i efteråret 1998. Denne undersøgelse vil blive brugt som grundlag for videre drøftelser i Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet i forbindelse med Kommissionens forslag til beskatning af energiprodukter.

HANDLINGSPLAN:

- Meddelelse om lufttransport og miljø.
- Opfølgning på undersøgelsen af beskatning af flybrændstof.
- Analyse af mulighederne for at knytte ATC-afgifter til forureningsniveau frem for at udvikle en særlig ordning.
- Grønbog om finansiering af infrastruktur til lufttrafikstyring.

Lufthavne

29. For at forbedre udnyttelsen af lufthavne og mindske muligheden for at opkræve for høje afgifter foreslår Kommissionen i sit forslag til Rådets direktiv om lufthavnsafgifter, at man anvender princippet om omkostningsrelaterede afgifter. Det betyder, at lufthavnsafgifterne baseres på prisen for de faciliteter, lufthavnen stiller til rådighed, og de tjenester, den yder, idet der gives mulighed for rimelig kapitalforrentning, passende afskrivning af aktiver og effektiv kapacitetsstyring. Udkastet til direktiv indeholder også et forslag om at udvikle gennemsigtige lufthavnsregnskaber ved at indføre obligatoriske høringsprocedurer. Såfremt forslaget vedtages, giver det endvidere mulighed for afgifter på trafikal overbelastning (myldretid/ikke myldretid), mulighed for at differentiere lufthavnsafgifter i forhold til miljø (f.eks. støj), og endelig indeholder det bestemmelser om overvågning af lufthavnseffektivitet.

30. Det forudsætter, at man overvejer at forbedre tildelingen af ankomst- og afgangstidspunkter (slots). Kommissionen agter derfor at revidere den gældende forordning om tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter. På længere sigt er en yderligere justering i forhold til de i denne hvidbog fastlagte, generelle afgiftsprincipper ønskelig.

HANDLINGSPLAN:

- Vedtagelse af Rådets direktiv om lufthavnsafgifter.
- Meddelelse om lufttransport og miljø.
- Meddelelse om lufttransportmarkedet.
- Meddelelse om lufthavnskapacitet og lufthavnsomkostningernes udvikling i EU (herunder politiske muligheder for at afhjælpe trafikale overbelastninger).

5(f) Søtransport*Skibsfart*

31. Skibsfart har relativt lave infrastrukturomkostninger og eksterne omkostninger, skønt der sker betydelige udledninger af svovldioxid og nitrogenoxider, hvilket giver anledning til bekymring. I første fase bør man derfor under forberedelserne overveje emissioner fra skibsfarten i forbindelse med de igangværende, internationale drøftelser om dette spørgsmål. Som det er nu, giver fællesskabslovgivningen obligatorisk afgiftsfritagelse for brændstof, der bruges i skibe. I anden fase overvejer man at indføre minimumsstandards for brændstofkvalitet, og Kommissionen overvejer mulighederne for at opkræve miljøafgifter på brændstof i forhold til emissioner. Alternativt kan man indføre sejløbsafgifter, der kan differentieres på samme grundlag. Men også her skal alle disse ændringer være i overensstemmelse med internationale aftaler på området. Drøftelserne om at tilpasse standarder og afgifter skal derfor også ske i internationale fora såsom MARPOL.

Havne og skibsfartsinfrastruktur

32. Som det er anført i Kommissionens grønbog om havne og skibsfartsinfrastruktur, sigter Fællesskabets havnepolitik mod at skabe rimelige konkurrencevilkår på tværs af havne i EU samtidig med, at udnyttelsen af havnesektoren som helhed bliver så effektiv som muligt. Fælles bestemmelser for havneafgifter kan være et vigtigt bidrag til at opfylde dette mål. På linje med de generelle principper i denne hvidbog mener Kommissionen derfor, at havnebrugere skal dække de omkostninger, de forårsager. Imidlertid erkender Kommissionen, at afgifter baseret på marginalomkostninger ikke altid er tilstrækkelige til fuldt ud at inddække infrastrukturomkostninger fra brugerne. Højere afgifter tillades derfor, forudsat at de er ikke-forvridende. Fælles bestemmelser på dette område forudsætter derfor omkostningsrelaterede afgifter, der mindst svarer til marginalomkostningerne.

33. Debatten om grønbogen har vist bred enighed om, at der er behov for større gennemsigtighed i havnefinansieringen. Derfor er der som det første skridt brug for en oversigt over, hvordan Fællesskabets største havne er finansieret, så man kan se, hvordan offentlige og private finansieringskilder er brugt. Kommissionen tager de nødvendige skridt for at få udfærdiget en sådan oversigt, der også indeholder eventuelle nødvendige ændringer i krav til bogføring og rapportering. Der er også vist betydelig interesse for yderligere afklaring af, i hvilken grad traktatens regler om statsstøtte påvirker investeringsbeslutninger i havnesektoren. Denne mulighed følges parallelt med, at oversigten udarbejdes. Begge dele

behandles i nær kontakt med organisationer, der er repræsentative for havnesektoren, idet dette tætte samarbejde kan bidrage afgørende til den hurtigst mulige gennemførelse.

34. Af årsager, der forklares nærmere nedenfor, er regler om statsstøtte ikke hele løsningen på sektorens problemer, eftersom de i kraft af deres natur kun gælder betalinger, som begunstiger bestemte virksomheder, og ikke tilvejebringelsen af offentlig infrastruktur, som alle har lige adgang til. Derfor er det også nødvendigt at fortsætte arbejdet med en ramme for havneafgifter som en del af den overordnede model for koordinering af investeringer i infrastruktur (se afsnit 5(h)). Tilvejebringelse af skibsfartsinfrastruktur uden for havnen behandles også i den forbindelse.

HANDLINGSPLAN:

- Oversigt over havnefinansiering og opstilling af gennemsigtige regnskabsmetoder.
- Evaluering af behovet for yderligere afklaring af retningslinjerne for statsstøtte i havnesektoren.
- Udvikling af ramme for havneafgifter.

5(g) Transportrelateret afgiftspolitik

35. Indførelsen af bestemmelser for infrastrukturafgifter skal naturligvis stemme overens med de eksisterende EU-bestemmelser for moms og punktafgifter på brændstof.

36. Moms er underlagt bestemmelserne i det sjette direktiv om omsætningsafgifter (77/388/EØF), der gælder i hele EU. Momsen er udformet som en generel forbrugsafgift med det formål at øge indtægterne, og den er derfor ikke et hensigtsmæssigt eller specielt effektivt instrument, hvis man forfølger ikke-afgiftsmæssige mål såsom miljøbeskyttelse eller transportpolitik. Imidlertid er der betydelige forskelle i den måde, forskellige medlemsstater beskatter personbefordring på, og der er også betydelige forskelle i den måde, de beskatter de forskellige transportformer. I nogle tilfælde skaber forskellige momsregler forvriddninger mellem konkurrerende transportformer.

37. Kommissionen har erkendt dette problem og derfor iværksat en undersøgelse af momssystemet og dets virkninger på konkurrencen inden for personbefordring. Senere i år udsender Kommissionen et formelt høringsoplæg med forslag til ændringer. Disse forslag sikrer, at transportvirksomheder med hjemsted i EU ikke stilles dårligere end virksomheder med hjemsted uden for EU og så vidt muligt også, at forskellige transportformer ikke stilles dårligere end de konkurrerende former. Forslag til ændringer som følge af høringsproceduren forberedes og overvejes i lyset af udviklingen af det fremtidige fælles momssystem. Endvidere er momsens ikke en hindring for offentlige transporttjenester. Dette forhold skal naturligvis fuldt ud respekteres, når der udarbejdes og gradvist indføres EU-regler og -retningslinjer for beskatning af transport, og når den foreslåede transportafgiftsmodel indføres, således at der skabes et helt igennem afbalanceret prissætningsystem for alle transportformer.

38. Den eksisterende fællesskabslovgivning fastlægger minimumstakster for punktafgifter på motorbrændstoffer. Medlemsstaterne kan frit fastsætte takster over disse minimumssatser, og

de fleste gør det. Den 12. marts 1997 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om omstrukturering af EU-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter (KOM (97)30). Formålet med det nye forslag er i store træk at udvide det eksisterende EU-system til at omfatte andre konkurrerende brændstoffer end mineralsk olie. I det nye forslag ajourføres Fællesskabets minimumsniveau for beskatning af blandt andet motorbrændstoffer (der blev vedtaget i 1992 og derfor i mange tilfælde ligger betydeligt under de takster, medlemsstaterne anvender). De foreslåede stigninger i minimumstaksterne fordeles over en periode på fire år. Det foreslås, at minimumsniveauet for afgifter på blyfri benzin i første fase sættes op med 45%. Der foreslås en tilsvarende stigning på 27% for diesel. I dag anvender de fleste medlemsstater afgifter, der ligger langt over EU's minimumstakster. Derfor vil forslagets virkning på de fleste nationale afgiftsbeløb være begrænset. De nye bestemmelser giver medlemsstaterne større frihed til at differentiere punktafgifter over minimumstaksterne. De giver også under særlige betingelser medlemsstater, der indfører nye, direkte instrumenter til vejprissætning, mulighed for at sænke deres beskatningsniveau for motorbrændstoffer, selv om det fører til et beskatningsniveau, der er lavere end det, der er indeholdt i det nye direktiv. Såfremt dette forslag fra Kommissionen vedtages, vil det forbedre situationen, for så vidt angår forskelle i afgifter på dieselolie.

39. Kommissionen har gennemført en større undersøgelse af den aktuelle beskatning af køretøjer i Den Europæiske Union og har med udgangspunkt i resultaterne fra denne undersøgelse til hensigt at behandle problemet i løbet af 1999.

5(h) Effektiv tilvejebringelse af infrastruktur

40. For at sikre effektive infrastrukturinvesteringer kræves der i beslutningsfasen meget nøjagtige cost-benefitanalyser, som tager hensyn til alle omkostninger, herunder også kapitalomkostninger. Der opkræves derefter afgifter på nyanlagt infrastruktur i overensstemmelse med princippet om beregning af afgifter i forhold til marginalomkostningerne, medmindre der er brug for højere afgifter for at få inddækket kapitalomkostningerne ved anlæg af infrastrukturen. Denne bestemmelse giver formentlig mulighed for den højere grad af privat finansiering af infrastruktur eller endog offentlig finansiering, der er nødvendig for at få et afkast.

41. En ukoordineret vurdering af potentielle investeringer kan føre til store forvriddninger. Hvis man for eksempel ikke medtager visse fordele for borgere uden for EU, kan det føre til en undervurdering af de samlede fordele ved levedygtige projekter og til, at der sker en underforsyning af de transeuropæiske nets (TEN) transportinfrastruktur. Det er et af argumenterne for TEN's budgetpost og for indgreb på EU-plan. Omvendt opstår der sandsynligvis en overforsyning af infrastruktur, hvis medlemsstaterne ikke inkluderer omkostningerne ved nye infrastrukturprojekter for andre medlemsstater. Disse omkostninger kan være en følge af, at man går fra eksisterende faciliteter over til det nye projekt, hvilket især vil ske, hvis priserne for det nye anlæg er lave. Det gælder navnlig for internationalt konkurrerende transportterminaler, især havne og kombinerede transportterminaler.

42. Statsstøttere regler finder anvendelse på investeringer i infrastruktur, og dermed fjernes forvriddninger, hvor offentlig finansiering favoriserer visse virksomheder eller fremstilling af visse varer. For eksempel gælder reglerne om statsstøtte¹⁴, hvor offentlig finansiering bruges til at skaffe infrastruktur til en bestemt transportvirksomhed og således give den pågældende

¹⁴ Retningslinjer for statsstøtte til luftfart, EFT C 350, 10.12.94, s. 5, afsnit 12 (2)

en urimelig fordel i forhold til konkurrenterne. På samme måde har man i de seneste år i stigende grad inddraget privat kapital og/eller styring i infrastrukturprojekter. I disse tilfælde har holdningen været den, at det er en potentiell fordel for den involverede virksomhed, hvis den godtgørelse, staten yder, er større end nødvendigt for at nå det ønskede mål. Med et åbent udbud kan man sikre, at godtgørelsen ikke er større end nødvendigt¹⁵. Så længe der ikke finder et sådant udbud sted, må man sikre sig ved, at Kommissionen foretager en særligt omhyggelig gennemgang af de finansielle aftaler.

43. Når transportinfrastruktur på den anden side direkte finansieres og styres af offentlige myndigheder og er åben for alle faktiske og potentielle brugere på lige fod og i overensstemmelse med gældende fællesskabslovgivning, må ingen enkelt virksomhed eller produktion begunstiges i forhold til andre på en måde, der forvrider konkurrencevilkårene og påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne i henhold til artikel 92, stk. 1 EF. Af den grund har man traditionelt opfattet investeringer i transportinfrastruktur som en generel foranstaltning i den økonomiske politik, der normalt ikke er omfattet af statsstøttere reglerne.

44. Reglerne om statsstøtte spiller imidlertid en stadig stigende rolle i takt med, at medlemsstaterne i højere grad vender sig mod private virksomheder for at få udviklet og styret transportinfrastrukturen. Det er derfor nødvendigt med en bred definition i tilfælde, hvor offentlig finansiering af infrastruktur begunstiger bestemte virksomheder på en måde, der forvrider konkurrencevilkårene og påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne. Kommissionen har til hensigt at afklare og ajourføre sin holdning til statsstøtte til infrastruktur for landtransport ved at revidere forordning 1107/70 og dermed gennemføre traktatens artikel 77. Den vil også vurdere, hvorvidt der er behov for yderligere afklaring af retningslinjerne for statsstøtte, især i forbindelse med havne og andre terminaler. Men der er brug for andre midler til at sikre, at offentlige investeringer - især store - ikke fører til ineffektiv overkapacitet og unfair konkurrence med andre. Kommissionen mener, at et initiativ til frivillig investeringssamordning på EU-plan, eventuelt baseret på artikel 129 C, stk. 2¹⁶, i første omgang kan bidrage væsentligt til at få opfyldt det mål. Hvorvidt der er behov for flere foranstaltninger af bindende karakter i forbindelse med investeringssamordning, vil blive vurderet i lyset af resultaterne heraf.

45. Initiativet til frivillig investeringssamordning skal bygges op omkring to elementer: dels en vis konvergens i, hvordan cost-benefitanalysen for samfundet udarbejdes, således at samordningen bygger på et pålideligt grundlag, dels procedurer for samordningen. Eftersom det stort set er samme type cost-benefitanalyse, der bruges til dette formål som til at identificere de transeuropæiske fordele ved TEN-projekterne, skal arbejdet med metoder ske i sammenhæng med forberedelserne til den kommende undersøgelse af transportretningslinjerne for TEN, hvor spørgsmålet om transeuropæiske fordele behandles.

¹⁵ Jvf. KOM(97) 453 endelig udg., afsnit 2.2

¹⁶ Medlemsstaterne samordner indbyrdes og i kontakt med Kommissionen den nationale politik, som kan få væsentlig indflydelse på gennemførelsen af målene i artikel 129 B. Kommissionen tager i snævert samarbejde med medlemsstaterne ethvert hensigtsmæssigt initiativ for at fremme denne samordning.

HANDLINGSPLAN:

- Initiativ om frivillig investeringssamordning (artikel 129 C, stk. 2.)
- Vurdering af behovet for at afklare retningslinjerne for statsstøtte, navnlig vedrørende havne og andre terminaler.
- Revision af forordning 1107/70 om statsstøtte til transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje.

Resumé: EU-regler (og -aktioner •) om infrastrukturafgifter i transportsektoren

	Første (nuværende) fase (1998-2000): definition og fastlæggelse af en detaljeret afgiftsmodel.	Anden fase (2001-2004): konsolidering af et ensartet grundlag for beregning af afgifter på veje, jernbaner, lufthavne og havne.	Tredje fase: afslutning af overgangen. Alle transportformer underkastes samme afgiftsprincipper.
Ekspertudvalget	Sikre effektiv udnyttelse af udvalget af regeringseksperter vedrørende afgifter på brugen af transportinfrastrukturen, der bistår Kommissionen med at udvikle metoder til beregning af marginalomkostninger ved transport, fremme udvikling af transportregnskaber på medlemsstatsplan, udvikle bogføringsmetoder til at sikre omkostningsinddækning for terminaler, rådgivning om behov for statistikker og forskning samt prioriteter.	Som for første fase plus gennemgang af metoder til afgiftsberegning.	Drift
Veje	Fremme af vejprissætning. Specifikt tillades afgiftsdifferentiering for kommerciel transport (f.eks. køretøjstype og dermed forbundne marginalomkostninger), men begrænset til gennemsnitlige infrastrukturuomkostninger. Meddelelse om interoperable, elektroniske systemer for opkrævning af afgifter i Europa. - Nedsættelse af en rådgivende gruppe til at afdække god praksis om ansvarsforsikringsordninger for motorkøretøjer. - F&U i forbindelse med vejprissætning i byerne. - Demonstrationsprojekter, vejprissætning i byerne. - Fremme af indførelse af kilometerafgifter på lastbiler.	Fremme af harmoniserede, elektroniske systemer for opkrævning af afgifter (f.eks. EFC-systemer). <i>Afgiftsgrænsen</i> sættes op til de gennemsnitlige og de eksterne omkostninger. (Systemet baseres på marginalomkostningerne ved infrastrukturen og de eksterne omkostninger). - Videreudvikling af mulige systemer, standarder og konvergensforslag til elektronisk opkrævning af afgifter på lastbiler. - Opfølgning på den rådgivende gruppe om ansvarsforsikring. - Undersøgelse af mulighederne for reduktioner i transportrelaterede og andre afgifter.	Omkostningsrelaterede afgifter obligatoriske for erhvervsvirksomheder.
Jernbaner	Forslag til Rådets direktiv om afstandsrelaterede afgifter på marginalomkostninger, valgfrie ekstraafgifter på personbefordringstjenester (maks. niveau: gennemsnitlige omkostninger) og kompensationsbetaling til konkurrerende transportformers udækkede, eksterne omkostninger.	Undersøgelse af eventuelle støjafgifter.	Ajourføring og forslag til udvidelse af afgifter i forhold til marginalomk. for personbefordring med jernbane, der dækker omk. til infrastrukturen og eksterne virkninger.
Indre vandveje			Direktiv om afgifter på infrastrukturen, der dækker infrastrukturuomkostninger og eksterne virkninger.

	Første (nuværende) fase (1998-2001): definition og fastlæggelse af en detaljeret afgiftsmodel.	Anden fase: konsolidering af et ensartet grundlag for beregning af afgifter på veje, jernbaner, lufthavne og havne.	Tredje fase: afslutning af overgangen. Alle transportformer underkastes samme afgiftsprincipper.
Lufttrafik-tjenester	Nuværende afgifter er (stort set) omkostningsbaserede og brugsrelaterede. • Meddelelse om lufttransport og miljø. • Meddelelse om lufttransportmarkedet. • Opfølgning på undersøgelsen om beskatning af flybrændstof. • Analyse af mulighederne for at knytte en route-afgifter til forureningsniveau i stedet for at udvikle et særligt system med det formål. • Grøn bog om finansiering af infrastruktur til lufttrafikstyring.	Afgiftsdirektiv, der åbner mulighed for afgifter på infrastrukturomkostninger og eksterne virkninger (skønt der også kompenseres for eksterne virkninger gennem lufthavnsafgifter)	Ajourføring
Lufthavne	Direktiv om omkostningsrelaterede afgifter på infrastruktur. • Vedtagelse af Rådets direktiv om lufthavnsafgifter. • Meddelelse om lufttransport og miljø. • Meddelelse om lufttransportmarkedet. • Meddelelse om lufthavnskapacitet og udviklingen i lufthavnsomkostninger i EU (herunder politiske muligheder for at afhjælpe trafikale overbelastninger).	Obligatorisk opkrævning af afgifter på eksterne omkostninger (f.eks. svenske landingsafgifter).	Ajourføring
Skibsfart	• Undersøgelse af mulighederne for at reducere brændstofemissioner.	• Forbedring af internationale standarder. • EU-instrument til gennemførelse af standarder.	Ajourføring
Havne og skibsfarts-infrastruktur	• Oversigt over offentlig finansiering og afgiftspraksis i havne.	Direktiv om omkostningsrelaterede infrastrukturafgifter, idet marginalomkostningerne sættes i forhold til både infrastrukturomkostninger og eksterne omkostninger. • Gennemførelse af direktiv om afgifter på havneinfrastruktur.	Ajourføring

Statsstøtte	Afklaring og ajourføring af regler om statsstøtte, der giver mulighed for samordning af landtransport i henhold til artikel 77. Fritagelser for blandt andet konkurrerende transportformers udækkede omkostninger. • Ændring af forordning 1107/70, retningslinjer for statsstøtte. • Initiativ til frivillig samordning af investeringer. • Vurdering af behovet for at afklare retningslinjer for statsstøtte.	Overvejelse af, om strukturen skal udvides til alle transportformer. • Udformning af retningslinjer for statsstøtte til havne og lufthavne.	Ajourføring
Energibeskatning/moms	• Beskatning bør ikke forvride transportbeslutninger eller hindre udvikling af effektive transportafgifter. Vedtagelse af forslag til energibeskatning. • Debatoplæg, eventuelt fulgt af forslag til direktiv om moms på transportområdet.	Videre harmonisering.	Videre harmonisering

6 SAMFUNDSØKONOMISK EVALUERING AF STRATEGIEN

6(a) Generelle økonomiske virkninger

1. En EU-model for transportafgifter baseret på effektive afgiftsniveauer giver formentlig betydelige nettofordele for hele samfundet. Den fører direkte til forbedret teknologisk, operationel og organisatorisk effektivitet, skaber en mindre, men ønskværdig ændring i modalbalancen og en mindre nedbringelse af stigningen i efterspørgslen efter mobilitet.¹⁷ Kommissionen har gennemført mange undersøgelser af, hvordan sådanne afgiftssystemer indvirker på økonomi, industri, forbrugere samt på samhørighed og randregioner¹⁸. De grundlæggende konklusioner af disse analyser er, at effektive afgiftsbestemmelser normalt giver fordele på alle disse områder, forudsat at indtægterne anvendes effektivt.

2. Set ud fra en generel, økonomisk synsvinkel forventes politikken på langt sigt kun at have ringe eller ingen direkte indflydelse på væksten i BNP, men den giver mulighed for sekundære fordele, når indtægterne genanvendes. Da fælles afgiftsregler endvidere nedbringer en potentielt skadelig skatte- og afgiftsforskel, bliver det lettere at omlægge disse systemer for at mindske forvridende skatter og afgifter. Et nyt afgiftssystem kan - til dels afhængigt af medfølgende skattereformer - virke beskæftigelsesfremmende, når nogle indtægter omfordeles som lavere skatter på arbejdskraft. Ved at gå fra skatter til afgifter kan man endelig få et klarere grundlag for transportindtægter, hvilket giver bedre betingelser for at lade private investere i og drive infrastruktur.

¹⁷ ECMT, 1998.

¹⁸ Jvf. for eksempel analysen i grønbogen om fair og effektiv prissætning (navnlig kapitel 8) og analysen i det forklarende memorandum til Kommissionens forslag til ændring af Eurovignette-direktivet (93/89/EF).

3. Nærmere bestemt giver internalisering af miljøomkostninger større effektivitet set fra en miljømæssig synsvinkel: når afgifter afspejler marginalomkostningerne ved emissioner, falder emissionsniveauet til det punkt, hvor omkostningerne ved yderligere nedsættelse svarer til marginalfordelene. Hvis man desuden indfører mere direkte og afstandsrelaterede afgifter, er det mere sandsynligt, at hver enkelt tur vurderes i forhold til de omkostninger og fordele, der er specielt knyttet til den. Eftersom der tages hensyn til alle omkostninger, giver hver tur en nettofordel. Så set med samfundets øjne vil velfærd, og ikke antallet af ture, blive maksimeret.

4. Set fra en finansiell synsvinkel fører en mere effektiv udnyttelse af transportsystemet til et mindre behov for statslige udgifter til infrastruktur, sundhedspleje og miljø (selv om den direkte finansielle fortjeneste ideelt set omfordeles via lavere skatter/afgifter). Nettovirkningen for erhvervslivet bliver positiv, eftersom den direkte virkning af højere transportafgifter udlignes af lavere omkostninger ved trafikal overbelastning og ulykker og af de skatte-/afgiftsnedsættelser, regeringerne eventuelt foretager. Der kan ske en vis indskrænkning i transportintensive erhverv, men den er ubetydelig, eftersom den generelle prisstigning i transportsektoren bliver beskeden, og virksomhederne først tilpasser logistik og drift¹⁹.

5. For hver transportform svinger de relative prisændringer fra land til land afhængigt af omkostningsstrukturene og de oprindelige skatte- og afgiftsstrukturer. En svensk undersøgelse²⁰ indeholder en beregning af, hvordan det påvirker de forskellige transportformer at internalisere de marginale socialomkostninger ved ulykkes-, miljø- og infrastrukturomkostninger under forudsætning af, at eksisterende transportafgifter gradvist afvikles. (Om end der i undersøgelsen ikke tages hensyn til omkostninger ved trafikal overbelastning og støj, hvilket er væsentligt). Undersøgelsen viste, at når de pågældende marginalomkostninger internaliseres og udlignes gennem skattnedsættelser, falder afgifterne på benzin, biler og fragtskibe, mens de stiger på andre transportformer. Konklusionen på undersøgelsen er, at den vigtigste følge bliver en forbedring af skibsfartens konkurrencestilling. I undersøgelsen anføres det også, at de endelige transportpriser påvirkes mindre end afgifterne, eftersom virksomhederne reagerer på de nye afgifter ved at ændre transportmønstre og vognpark - altså ved at nedsætte deres omkostninger i stedet for at vælte omkostningerne over på forbrugerne.

6. For at forstå indvirkningerne af de mere oplagte og sandsynlige ændringer i transportafgifterne har Kommissionen foretaget en del analysearbejde gennem en række undersøgelser og forskningsprojekter. TRENEN-projektet har til formål at analysere effektive afgiftssystemer i fire byområder (Amsterdam, Bruxelles, Dublin og London) og to områder mellem byer (Belgien og Irland). Gennem EUNET-projektet undersøges, hvordan forskellige afgiftspolitikker virker i London og det sydøstlige England, Helsingfors, Napoli og Baskerlandet. Det overordnede resultat af disse undersøgelser er, at nettovelfærden for forbrugerne i alle fire byer og de to undersøgte regioner forbedres, når der gennemføres en effektiv afgiftsberegning. Det skyldes, at fordelene ved at nedbringe trafikal overbelastning og forurening sammen med skattegodtgørelsen opvejer "tabet" som følge af prisstigningen på visse transporttjenester.

¹⁹ ECMT, 1998.

²⁰ Per Kågeson, 1998.

7. I byundersøgelserne kunne man konstatere, at prisændringerne medførte positive, teknologiske forbedringer, trafikmængden i byerne i myldretiden faldt mellem 19% og 33%, og omkostningerne ved eksterne virkninger faldt mellem 13% og 35%. I områder mellem byer faldt brugen af privatbiler, og brugen af offentlige transportmidler steg i London og Sydøstengland samt i Baskerlandet. Antallet af trafikulykker faldt med 20%, og den gennemsnitlige tid, der blev tilbragt i en bil i myldretiden, faldt 16%. EUNET- og TRENEN-undersøgelserne viser, at man ved at indføre en afgiftspolitik på EU-plan, hvor man beregner afgifter i forhold til de marginale socialomkostninger, kan opnå samlede velfærdsfordele i størrelsesordenen mindst 30-80 mia. ecu årligt.

8. I endnu en undersøgelse fra Kommissionen ser man på indførelse af en af de første mulige foranstaltninger og prioriteter, nemlig en vejfragtagift i hele Europa. I undersøgelsen opstilles modeller for indførelse af ton/kilometer-afgifter på lastbiler i hele Den Europæiske Union²¹. Ifølge modellen skal afgifterne indføres gradvist for at afspejle de gennemsnitlige, eksterne omkostninger for vejgods, eksklusive trafikal overbelastning, og indtægterne fra afgiften tilbageføres til økonomien i form af skattelettelser på arbejdskraft. Nøgleresultaterne af undersøgelsen afspejler virkningen af afgiften på et grundscenarie for 2010:

- BNP stiger 0,3%, industriproduktionen 0,21%
- Beskæftigelsen stiger 0,5%
- Vejgodstrafikken falder 6,6%

9. Ved at føre indtægterne fra afgiften tilbage til økonomien som skattelettelser på arbejdskraft bliver produktion, beskæftigelse og økonomisk vækst stimuleret, hvilket opvejer de højere vejtransportomkostninger.

6(b) Fordelingsmæssige virkninger

10. Formålet med ændringer i transportafgifterne er at forbedre transportsektorens effektivitet. Hvis det får en uønsket, fordelingsmæssig virkning, skal der føres en politik, som kan kompensere herfor. Imidlertid er "transportforbrug" normalt progressivt, hvilket vil sige, at mere velhavende husholdninger bruger en større del af deres indtægt på transport. Som følge heraf kan forhøjede transportafgifter muligvis have en progressiv i stedet for en degressiv virkning²². Den endelige, fordelingsmæssige virkning afhænger imidlertid meget af, hvilke sektorer eller transporttyper der oplever øgede omkostninger og af, hvilken slags kompensationspakke medlemsstaten tilbyder. Endelig tyder resultaterne i ovennævnte undersøgelse af følgerne af en afgift på vejgods på, at dette afgiftssystem får positive følger for alle indkomstgrupper. Den reelle, disponible personindkomst stiger for alle samfundsøkonomiske grupper.

6(c) Samhørighed og randregioner

11. Man undersøger også følgerne af ændrede transportpriser for randområderne eller mindre udviklede områder. Disse afgifter differentieres, så regioner med mindre trafikal

²¹ Barker, T. og Köhler, J. EU defineres som de 12 lande, der var medlem af EU i 1995, med undtagelse af Grækenland.

²² (Afhænger delvist af den type stigning, man vælger), R. Iten et al. 1998.

overbelastning og forurening påvirkes mindre. I landdistrikter eller regioner i periferien, hvor der kun er ringe infrastruktur og trafikal overbelastning, er afgifter, der afspejler disse omkostninger, lave, så der er derfor ingen grund til at tro, at randområder og mindre udviklede områder oplever negative følger, hvis der indføres et afgiftssystem baseret på marginalomkostninger. Som det endvidere fremhæves ovenfor, medfører systemet sandsynligvis betydelige generelle fordele, der også tilfalder økonomisk mindre udviklede regioner.

12. I de tilfælde, hvor der er en vis bekymring for, at højere transportbrugeravgifter bremser den økonomiske udvikling i randregioner eller økonomisk mindre veludviklede regioner, kan der være grund til at foretage en fleksibel og meget gradvis gennemførelse af prisreformer, forudsat at det ikke fører til konkurrenceforvridning. Det kan navnlig være tilfældet, hvor visse faciliteter er den eneste forbindelse til resten af Unionen og/eller er et vigtigt aktivitetscenter for den lokale økonomi. Hvor niveauet for transportinfrastrukturen er relativt lavt, og der er behov for betydelige investeringer for at forbedre adgangsforholdene og/eller imødekomme beregnede trafikstigninger, kan der på den anden side være behov for afgiftsstrategier, der sikrer en højere omkostningsinddækning.

13. Differentierede prissætningssystemer fører til en ændring i mønstret for og fordelingen af transportomkostninger. Hvis man øger effektiviteten, får hele samfundet lavere transportomkostninger. Visse producenter får også nedbragt de direkte omkostninger. For de producenter, der ikke i tilstrækkelig grad kan tilpasse deres adfærd efter indførelsen af de nye prissætningssystemer, kan transportomkostningerne imidlertid stige. Som allerede nævnt udgør transportomkostningerne som regel en lille del af de samlede produktionsomkostninger. Imidlertid kan disse producenter blive ramt, i det mindste på kort sigt, og navnlig hvis de har hjemsted i randområderne, er afhængige af én enkelt transportform og sælger over lange afstande til større markeder i konkurrence med lokale producenter. Det kan tale for, at der indføres særlige EU-bestemmelser for at løse dette problem. Desuden ønsker nogle randregioner - med overholdelse af reglerne om statsstøtte - at træffe foranstaltninger for at styrke disse producenters konkurrencestilling på centrale markeder, for eksempel ved at hjælpe dem med at tilpasse produktionsstrukturer til produkter med højere værdi i forhold til vægt og ved at forbedre de vigtigste transportsystemers kvalitet og diversitet, hvor det er hensigtsmæssigt med støtte fra strukturfondene og Samhørighedsfonden.

7 KONKLUSION

1. Kommissionens forslag til model for trinvis indførelse af fair og effektive afgifter på transportområdet sikrer, at alle medlemsstater indfører en effektiv, omkostningsrelateret metode til beregning af afgifter på brug af infrastruktur på tværs af transportformer. Med bistand fra et "udvalg af regeringseksperter" udarbejder Kommissionen detaljeret og praktisk vejledning i god praksis for, hvordan man beregner afgifter på brug af infrastruktur, trafikal overbelastning og eksterne virkninger, og ny eller ændret lovgivning (skitseret under 4.1) sikrer vedtagelse af denne ensartede metode (senest år 2004 for prioriterede transportformer og kort derefter for samtlige transportformer). Med afgifter, der er baseret på specifikke og aftalte omkostninger, forventer Kommissionen at skabe almindelig forståelse for, at det er nødvendigt at knytte brugsafgifter til alle former for transport, og den europæiske transportsektor vil som følge heraf blive langt mere effektiv.

REFERENCER

Barker, T and Köhler, J, Charging for road freight in the EU, Cambridge Econometrics, maj 1998.

CERTE, CES, SESO, What do the Trenen II case studies tell us about the reform of European transport pricing? Dokument til workshop, 25. marts 1998.

DIW, INFRAS, Dr Herry, NERA, Infrastructure capital, maintenance and road damage costs for different heavy goods vehicles in the EU, 1998.

ECMT, Efficient Transport for Europe - Policies for the internalisation of external costs, 1998.

ESPO, Report of an enquiry into the current situation in the major Community sea ports, 1996.

EUNET, Socio-economic and spatial impacts of transport. Arbejdspapir, 1998.

Europa-Kommissionen, Den fælles transportpolitik's fremtidige udvikling - En omfattende fællesskabsstrategi for "bæredygtig mobilitet", Bulletin for De Europæiske Fællesskaber, Supplement 3/93, KOM(92) 494 endelig udg.

Europa-Kommissionen, Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet - Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union, grønbog, KOM(95) 691 endelig udg.

Europa-Kommissionen, Forslag til Rådets direktiv om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, KOM(96) 331 endelig udg.

Europa-Kommissionen, Forslag til Rådets direktiv om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter, KOM(97) 30 endelig udg.

Europa-Kommissionen, Forslag til Rådets direktiv om lufthavnsafgifter, KOM(97) 154 endelig udg.

Europa-Kommissionen, Grønbog om søhavne og skibsfartsinfrastruktur, KOM(97) 678 endelig udg.

Europa-Kommissionen, GD XXI, Vehicle taxation in the EU 1997, Background paper, 1997.

High level group on Public-Private Partnership, Report of the High level group on Public-Private Partnership Financing of Trans-European Networks Transport Projects, Europa-Kommissionen, GD VII/321/97.

High level group on transport infrastructure charging, Report of the High level group on Transport infrastructure charging, Europa-Kommissionen, juni 1998.

Iten R, Banfi S, Köhler J, Social and Regional Distributive Impacts of Ecotax proposals, arbejdspapir 4. juni 1998, EFR, Europa-Kommissionen, GD XII.

Jansson J O, Lindberg G, Summary of transport pricing principles, PETS-projekt, marts 1998.

Kågeson P, Konkurrensen mellan transportslagen efter en internalisering av de externa kostnaderna, 1998.

Matas A, Asensio J, Rendeiro R, Direct user charges for transport infrastructures in the European Union, 1997.

NERA, An examination of rail infrastructure charges, 1998.

Newbery, Road user charges in Britain, Economic Journal (Conference Papers) 90, s. 161-176, 1988.

Roy R, Infrastructure cost recovery under allocatively efficient pricing, marts 1998.

Winston C, Conceptual developments in the economics of transportation: an interpretive survey, Journal of Economic Literature, 23, 1985.

GLOSSAR

Gennemsnitsomkostninger	Gennemsnitsomkostninger består af de samlede omkostninger ved infrastrukturen divideret med et mål for output, som for eksempel antal kilometer pr. køretøj eller flyvetimer. De viser derfor omkostningerne ved at tilvejebringe og tilbyde ruten pr. trafikkenhed. De er særligt relevante for omkostningsinddækning, eftersom priser, der sættes lig med gennemsnitsomkostningerne, sikrer, at de samlede omkostninger dækkes (eftersom de samlede omkostninger dækker både faste og variable omkostninger).
Kapitalomkostninger	Kapitalomkostninger omfatter afskrivning på fast kapital og rentebetaling, og de udgør ofte en stor andel af de samlede infrastrukturomkostninger. De er forskellige fra de årlige kapitaludgifter, der enten dækker eller ikke dækker samtlige omkostninger. Såfremt kapitaludgifterne er lavere end omkostningerne, falder infrastrukturens kvalitet og værdi.
Trafikal overbelastning	Der opstår trafikal overbelastning, når trafikken overstiger infrastrukturkapaciteten, og trafikhastigheden falder. Det kan defineres som en situation, hvor trafikken er langsommere, end den ville have været, hvis trafikstrømmen havde været på et lavt niveau. Det er vanskeligt at definere dette "lave niveau" (referenceniveau), og det svinger fra land til land.
Omkostninger ved trafikal overbelastning	Omkostninger ved trafikal overbelastning omfatter direkte omkostninger (tidsomkostninger, driftsomkostninger) og indirekte omkostninger (ekstra omkostninger ved spildtid, omkostninger påført andre på grund af forsinkede vareleveringer, miljøomkostninger osv.).
Omkostningsmetode	Den omkostningsbaserede metode til at måle en infrastrukturens økonomi er at bestemme værdierne for kapital (under anvendelse af afskrivningsmetoder) og driftsstrukturer. (Alternativet er en udgiftsbaseret metode).
Omkostningsinddækning	Det er en metode til beregning af afgifter på infrastruktur, hvorved omkostningerne til infrastruktur (faste og variable) inddækkes helt eller delvist gennem infrastrukturafgifter. Denne metode er som regel baseret på omkostninger og bruges til at øge indtægter til investering i og tilvejebringelse af infrastruktur.
Forhold til omkostningerne	Dette udtryk forklares i artikel 4 i forslaget til Rådets direktiv om lufthavnsafgifter og gælder som regel for terminaler. Det betyder, at afgifter som minimum skal inddække marginalomkostningerne, og selskabet skal kunne påvise, at afgifterne er knyttet til marginalomkostningerne. Det vedrører også omkostningsinddækning, eftersom det betyder, at selskaber kan tilføje supplerende, ikke-forvridende afgifter med henblik på at opnå (op til) fuld omkostningsinddækning.
Afskrivning	Afskrivning er en regnskabsmæssig omkostning ved et aktivs værdiforringelse i løbet af dets økonomiske liv (forventede levealder). Afskrivning er en del af de afledte kapitalomkostninger fra eksisterende vejkapitalværdier.
Udgiftsmetode	Visse medlemsstater vurderer infrastrukturens værdier på grundlag af deres årlige udgifter hertil. Det omfatter ofte både årlige investeringer (til ny infrastruktur og udvidelse og udskiftning af aktiver og ikke-kapitaliseret) og årlige driftsomkostninger (til vedligeholdelse, drift og administration). Når man skal vurdere transportøkonomi, er omkostningsmetoden at foretrække.
Eksterne omkostninger	Eksterne omkostninger er de omkostninger, som brugeren af en vare eller tjenesteydelse (såsom infrastruktur) ikke betaler for. De omfatter brug af infrastrukturen, hvor denne er gratis, skader, forurening, støj, sundhedsmæssige omkostninger i forbindelse med transportbrug og ulykker. Manglende anerkendelse af disse omkostninger resulterer i overdreven brug af en vare eller tjenesteydelse.
Faste omkostninger	Faste omkostninger er de omkostninger, der er uafhængige af trafikstrøm. (Herunder anlæg af infrastruktur, belysning).
Fast afgift	En afgift på benyttelse af infrastrukturen. Bruges ofte sammen med variable afgifter, men varierer ikke i takt med benyttelsen. Årlige licensafgifter og adgangsafgifter er eksempler på faste afgifter.
Harmonisering	Staternes koordinering og eventuelle samordning af regler, adfærdskodeks, omkostningsberegningemetoder, køretøjsklassifikationer, skiltning osv.
Interne omk.	Interne omkostninger er de omkostninger, brugeren betaler.
Renter	Renteudgifter er en del af kapitalomkostningerne ved infrastruktur. De afspejler de ekstra omkostninger på kapital (hvis midlerne ikke investeres i infrastruktur, kan de investeres andre steder i landet). Rentesatsen ligger som regel på linje med refinansieringsomkostningerne ved statslån.

Investerings-udgifter	De afspejler de årlige udgifter til varig infrastruktur - hvilket betyder, at levetiden er på over et år (for eksempel nyanlæg af infrastruktur). Disse udgifter skal "kapitaliseres" med en afskrivnings- og rentesats, der afspejler de ekstra omkostninger for den investerede kapital.
Vedligeholdelse	Vedligeholdelsesomkostninger afspejler de omkostninger, der er nødvendige for at vedligeholde eksisterende infrastruktur. Man skelner mellem almindelig vedligeholdelse, f.eks. renholdelse og vintervedligeholdelse, der er uafhængig af brug, og vedligeholdelse, der er afhængig af trafikomfang (f.eks. fornyelse af slidlag). Da sidstnævnte vedligeholdelsesomkostninger både er variable og trafikafhængige, er der tale om marginalomkostninger.
Marginal-omkostninger	Marginalomkostninger er særlige, variable omkostninger forbundet med brug af eksisterende infrastruktur (uden indregning af kapacitetsstigning). De afspejler de ekstra omkostninger ved et ekstra køretøj eller anden transportenhed og omfatter brugsrelateret infrastrukturvedligeholdelse og driftsomkostninger. Når udtrykket marginalomkostninger bruges i denne hvidbog, betyder det kortsigtede marginale socialomkostninger, der er særlige, variable omkostninger i forbindelse med brug af eksisterende infrastruktur (uden indregning af kapacitetsstigning). Langsigtede marginalomkostninger omfatter herudover omkostninger ved fremtidige kapacitetsstigninger. Disse er imidlertid meget vanskelige at måle på transportområdet. Endvidere fører det til betydeligt effektivitetstab i transportbrug at sætte afgifter i forhold til langsigtede marginalomkostninger i perioder, hvor der ikke indregnes kapacitetsstigninger. Derfor er de fleste økonomer enige om, at prissætning i forhold til de kortsigtede marginalomkostninger er mere hensigtsmæssig for transportområdet.
Drifts-omkostninger eller -udgifter	Udgifter, der er nødvendige for at drive eksisterende infrastruktur (administration, politi, trafiksignaler, renholdelse). Det drejer sig om løbende udgifter, og de skal således ikke kapitaliseres.
Indkøbs-omkostninger	Omkostninger ved køb af en vare eller tjenesteydelse.
Udskiftnings-værdi/-omkostning	Omkostninger ved at udskifte et bestemt aktiv af en bestemt kvalitet med et aktiv af tilsvarende kvalitet. Udskiftningsomkostningerne kan overstige de oprindelige indkøbsomkostninger på grund af ændringer i aktivets pris.
Løbende udgifter	De omkostninger, der er nødvendige for at holde et bestemt aktiv i drift, men som ikke øger aktivets værdi. For infrastruktur er løbende udgifter de årlige udgifter, der er nødvendige for, at infrastrukturen har en acceptabel servicekvalitet (herunder driftsomkostninger), men ikke fastholder kvaliteten ud over en begrænset tidsperiode. Disse udgifter skal bl.a. dække fejning og renholdelse, græsslåning på rabatter, vintervedligeholdelse (snerydning og grusning), belysning og politipatruljering.
Standardisering	Fastsættelse af ensartede tekniske metoder, teknologier og standarder i medlemsstaterne.
Strukturel vedligeholdelse	Vedligeholdelse, der har karakter af anlæg. Et godt eksempel på strukturel vedligeholdelse er renovering af vejbelægning og nyt slidlag. Denne udgift giver fordele over en årrække og ikke kun i det år, vejbelægningen udbedres.
Nedgravede omkostninger	Omkostninger ved aktiver, der har overskredet deres officielle levealder og således ikke længere har nogen formel kapital- eller gensalgsværdi, siges at være nul.
Samlede omkostninger	Summen af faste og variable omkostninger eller af kapitalomkostninger og løbende driftsomkostninger. De samlede omkostninger giver derfor de samlede, årlige omkostninger ved at tilvejebringe og tilbyde infrastrukturen.
Variable omkostninger	De omkostninger, der varierer med trafikbelastningen. Eksempler på variable omkostninger er slid på infrastrukturen og omkostninger ved trafikal overbelastning.

BILAG I: FORSKELLIGE AFGIFTSMODELLER FOR INFRASTRUKTUR

Afgifter baseret på marginalomkostninger

Marginalomkostninger er særlige, variable omkostninger forbundet med brugen af eksisterende infrastruktur (uden indregning af kapacitetsstigning). De afspejler de ekstra omkostninger ved et ekstra køretøj eller anden transportenhed og omfatter brugsrelateret infrastrukturvedligeholdelse og driftsomkostninger.

På lang sigt (f.eks. 50 år) bliver alle omkostninger (selv investerings- og kapitalomkostninger) variable, og på den måde nærmer marginalomkostninger sig gennemsnitsomkostninger (fordi forskellen mellem faste og variable omkostninger ophæves). Når det politiske mål imidlertid er effektiv brug af eksisterende infrastruktur, er det marginalomkostninger på kort sigt, der er vigtig.

Selv om afgifter baseret på marginalomkostninger fører til effektiv udnyttelse af infrastruktur, vil sektorer med stordriftsfordele (såsom jernbaner) ikke derigennem få inddækket alle omkostninger. For det andet kan andre mål som f.eks. udvikling, sikkerhed og mobilitet føre til investeringer, der ligger over det, der teoretisk set er optimalt, og muligvis dækker marginalomkostningerne ikke alle omkostninger. For det tredje kan der i øjeblikket kun ske en trinvis, ikke glidende, indførelse af afgifter, og muligvis afspejles marginalomkostningerne ikke fuldstændigt (jvf. forskelsbehandling med hensyn til afgifter). For det fjerde kan ufuldkomne markeder andre steder gøre det nødvendigt med et system med tilpassede marginalomkostninger.

Afgifter baseret på gennemsnitsomkostninger

Gennemsnitsomkostningerne består af de samlede omkostninger ved infrastrukturen divideret med et mål for output, f.eks. antal kilometer pr. køretøj eller flyvetimer. De viser derfor omkostningerne pr. trafikenhed ved at tilvejebringe og tilbyde en vej. De er særligt relevante for omkostningsinddækning, eftersom priser, der sættes lig med gennemsnitsomkostningerne, sikrer, at de samlede omkostninger inddækkes (eftersom de samlede omkostninger dækker både faste og variable omkostninger).

Selv om afgifter baseret på gennemsnitsomkostninger er en god og enkel metode, kan den føre til stor ineffektivitet, hvor nogle transportbrugere betaler for meget (når deres *marginalomkostninger* er lave, som f.eks. små personbiler), og andre betaler for lidt.

Ramsey-prissætning

Ifølge denne teori afhænger en virksomheds prisforhøjelser over til marginalomkostningerne af, hvor følsom efterspørgslen er over for prisændringer (dens elasticitet). Det er bedre at forhøje prisen for et produkt, hvor efterspørgslen er ufølsom over for enten prisen eller prisen for andre varer, end at forhøje prisen for en vare, for hvilken efterspørgslen vil ændre sig betydeligt i forhold til prisændringen. Når det gælder infrastruktur, er efterspørgslen efter personbefordring mindre elastisk end efter gods. Så Ramsey-prissætning indebærer, at persontransportpriser skal være højere, og at en producent kan inddække flere af sine omkostninger og begrænse effektivitetstab. Denne analyse forudsætter imidlertid, at det er muligt og acceptabelt at foretage en markedssegmentering, og den tager ikke hensyn til indkomstfordeling eller bredere velfærdsvirkninger.

Forskelsbehandling med hensyn til pris

Ifølge denne strategi betaler brugerne forskellige afgifter i forhold til deres "villighed til at betale". Brugere, hvis marginalfordele er betydeligt højere end marginalomkostningerne, skal også betale mere, mens brugere med en lav værdiansættelse skal betale afgifter baseret på marginalomkostningerne. I praksis er det imidlertid meget vanskeligt at udforme disse ordninger. Et problem er, at brugerne ikke har nogen grund til at afsløre deres "villighed til at betale". Afgiftssystemer baseret på forhandling er en teoretisk mulighed, men kan komme i konflikt med princippet om gennemsigtige afgifter. Der kan også sættes spørgsmål ved, om sådanne metoder er rimelige.

Toledstariffer

I et system med toledstariffer kan man kombinere afgifter baseret på marginalomkostninger med en fast afgiftstakst som dem, der almindeligvis bruges (f.eks. registreringsafgift) til at øge inddækningen af omkostningerne. Beslutninger om individuelle rejser træffes ud fra marginalomkostningerne, og med en fast afgift har man mulighed for at få ekstra indtægter uden at skade effektiviteten. Selv om afgiften ikke påvirker beslutningerne, vil den imidlertid også forvride markedet, fordi den resulterer i lavere indkomster eller ændrede syn på transportomkostninger.

BILAG II: EKSISTERENDE AFGIFTSMODELLER FOR INFRASTRUKTUR

Følgende tabel viser størrelsesforskellene for brændstofbeskatning transportformerne imellem:

Tabel 1. Punktafgifter på brændstof i EU, på tværs af transportformer, januar 1997, ecu.

Transportform	Blyholdig benzin (kl)	Blyfri benzin (kl)	Diesel (kl)	Flaskegas/ (ton)	Komprimeret naturgas/metan (ton)
Motorbrændstof, laveste	396	349	252	0	0
Motorbrændstof, højeste	617	576	501	776	776
Flybrændstof	0 for internationale flyvninger				
Jernbane (mineralsk olie)	varierer på tværs af medlemsstaterne*				
Skibsfart	0	0	0	0	0
Indre vandveje	0 på Rhinen (hvor over 70% af den europæiske trafik foregår)				

*A, D, G, L: Motorbrændstoftakst; P, S, DK, I: fritaget; UK, Ire: fyringsbrændstoftakst

Kilde: GD XXI

Vej

Med Fællesskabets lovgivning, der blev vedtaget i 1992²³, fastsatte man minimumssatser for punktafgifter på brændstof til køretøjer i hele Fællesskabet. Et år senere²⁴ blev der med Rådets direktiv 93/89/EØF indført et sæt regler for bil- og vejafgifter (bl.a. motorvejs- og brugerafgifter), der opkræves af lastbiler.

Beskatningen af vejtrafik er særdeles forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, som det fremgår af følgende tabeller. Som illustreret i tabel 2 beskattes dieselolie i nogle få medlemsstater kun lidt over dette niveau (Luxembourg, Grækenland og Spanien). Tabellen illustrerer betydelige forskelle blandt medlemsstaterne.

Tabel 2: Punktafgifter på dieselolie, januar 1998, ecu.

Medlemsstat	1000 l
EF-MINIMUM	245
LAVESTE AFGIFTSSATS	248
HØJESTE AFGIFTSSATS	585
FORSKEL	333

Tabel 3 illustrerer de forskellige bilbeskatningsformer i hele EU. Der er en vis ensartet *struktur* på tværs af medlemsstaterne, men der er til gengæld store forskelle i afgiftsniveau.

²³ Rådets direktiv 92/82/EØF, EFT L 316/19 af 31.10.1992

²⁴ Rådets direktiv 93/89/EØF, EFT L 279/32 af 12.11.1993

Tabel 3: Afgifter på lastbiler i medlemsstaterne pr. 1. januar 1998.

Medlemsstat	Årlige afgifter	Skatter på motorkørsel		
	Bilafgift	Punkt-afgift på motor-brændstoffer + moms	Afgifter på (motor) veje eller broer	Bruger-afgifter (Euro-vignette osv.)
Belgien	*	*		*
Tyskland	*	*		*
Danmark	*	*	*	*
Spanien	*	*	*	
Grækenland	*	*	*	
Frankrig	*	*	*	
Italien	*	*	*	
Irland	*	*	* ¹	
Luxembourg	*	*		*
Nederlandene	*	*		*
Østrig	*	*	*	
Portugal	*	*	*	
Finland	*	*		
Sverige	*	*	*	*
Det Forenede Kongerige	*	*	*	

1) De indtil nu pålagte motorvejsafgifter er snarere private afgifter end skatter.

Tabel 4 dækker både lastbiler og personbiler og viser, at der lægges forskellig vægt på forskellige afgiftsformer. En del af disse forskelle er muligvis ikke forvriddende og afspejler blot forskelle i omkostninger. Det er imidlertid usandsynligt, at de ovenfor drøftede forskelle er tilsigtede, eller at de afspejler forskellige omkostningsstrukturer.

Tabel 4: Sammenligning mellem afgifter, som opkræves på al vejtransport¹ (1993, 1995 eller 1996) %.

Land	Brændstof	Køretøj	Motorvejsafgifter
Østrig	62%	32%	6%
Finland	55%	45%	-
Tyskland	83%	17%	-
Italien	67%	32%	1%
Portugal	73%	21%	6%
Spanien	83%	8,5%	8,5%
Det Forenede Kongerige	80%	20%	-

¹ Alle motorkøretøjer. Andel af opkrævede afgifter, ekskl. indtægter fra brugerafgiften Eurovignette. Brændstofafgifter er eksklusive moms; bilafgifter omfatter årlige bil- og købsafgifter. Kilde: GD VII, 1998.

Jernbane

Rådets direktiv 95/19/EF afstikker Fællesskabets brede rammer for beregning af afgifter på jernbaneinfrastruktur. Der er betydelige forskelle mellem de enkelte medlemsstaters hidtidige metoder for beregning af afgifter på jernbaneinfrastruktur. Systemerne spænder lige fra en

tarifmodel over toledstakster, afgifter baseret på marginalomkostninger, elementer af forhandling til ingen afgifter overhovedet. Systemerne afspejler betydelige forskelle i markedsstrukturer og jernbanenettets art i hver medlemsstat, og der er også klare forskelle mellem de forskellige regerings politiske holdning til offentlig transport og tilgængeligheden af offentlige midler. Ikke desto mindre passer de fleste eksisterende afgiftsbestemmelser ind i to brede modeller:

- den "skandinaviske" model, som er et relativt enkelt afgiftssystem baseret på kortsigtede marginalomkostninger, men tilpasset, så det tager hensyn til de mere generelle transportpolitiske prioriteter;
- den "tilpassede gennemsnitsomkostningsmodel", der skal skabe en forud fastsat indtægt, hovedsageligt gennem variable afgifter. Skønt disse variable afgifter kan tilpasses, så de afspejler en række omkostnings- og markeds-mæssige faktorer, og en mindre andel af indtægterne kan inddrives gennem faste afgifter, medfører denne model ofte variable afgifter, der er betydeligt højere end de kortsigtede marginalomkostninger, idet de også afhænger af omfanget af (eventuelle) tilgængelige statsbidrag.

En central forskel mellem de to modeller er, om det er statsbidragene til jernbaneinfrastruktur eller niveauet for infrastrukturafgifterne, der danner udgangspunkt for de videre beregninger. I den skandinaviske model bestemmes niveauet for infrastrukturafgifterne (og dermed de samlede indtægter fra disse afgifter) hovedsageligt af omkostningsvilkår og sammenligninger med andre transportformer, således at niveauet for de nødvendige statsbidrag afgøres af forskellen mellem de samlede omkostninger for jernbaneinfrastruktur og indtægterne fra infrastrukturafgifterne. Efter den tilpassede gennemsnitsomkostningsmodel bestemmes (eventuelle) bidrag fra staten til jernbaneinfrastruktur som regel i forhold til bredere beslutninger om offentlige udgiftsprioriteter, og infrastrukturafgifterne skaber derfor tilstrækkelige indtægter til at dække forskellen mellem statens bidrag og de samlede infrastrukturuomkostninger.

Den model, der anvendes i Storbritannien, er ikke let at indpasse i disse kategorier. Den kombinerer de kortsigtede marginalomkostninger i den skandinaviske model med en høj grad af omkostningsinddækning, der er mere typisk for den tilpassede gennemsnitsomkostningsmodel. Som den eneste medlemsstat har Storbritannien visse adgangsavgifter, der fastsættes ved forhandling mellem jernbaneselskaber og infrastrukturforvalteren, og afgiftsbestemmelserne i Storbritannien ser også ud til at være betydeligt mere komplekse end dem, der anvendes af mange andre medlemsstater.

I følgende tabeller opsummeres i store træk jernbanernes forskellige finansielle situation i medlemsstaterne og de forskellige afgiftsmodeller, medlemsstaterne anvender:

Tabel 5. Jernbanetransportomkostninger og støtte, 1989 (mio. GBP, 1989).

Land	Samlede jernbaneomkostninger	Samlet statsstøtte	Forhold mellem "indtægter" ¹ og omkostninger
Storbritannien	3.591	636	82%
Frankrig	6.201	3.194	48%
Vesttyskland	8.763	3.611	59%
Italien	7.226	6.059	16%
Belgien	1.309	761	42%
Nederlandene	834	377	55%

¹ indtægter = omkostninger-støtte.

Kilde: OEIL 1997

Tabel 6. Vejledende jernbaneafgifter i forskellige medlemsstater (ecu, 1997).

Land	Årlig afgift	Afstandsafgift	Vægtafgift	Omkostningsdækning
Østrig	9.700-18.900/km	0,73 /tog km	0,001/ton-km	26%
Belgien		•		
Danmark	200-400/km ¹	2,7-3/tog km		20-25%
Finland			0,0015-0,0017/bruttoton-km	15%
Frankrig	38-1.680/km	0,13-15/tog km ²		
Tyskland		2,5-12,6/tog km ³		
Sverige	•	0,0027-0,1 /tog km		
Storbritannien	•	•		

¹ Fra 1999² afhængig af rejsetidspunkt³ afhængig af rute

Kilde: NERA 1998

(I de resterende medlemsstater er der endnu ikke indført afgifter på jernbaneinfrastruktur.)

Indre vandveje

Groft sagt foregår 7,6% af den europæiske transport ad indre vandveje. Heraf foregår over 70% af trafikken på Rhinen, hvor afgifter i henhold til Mannheim-konventionen er forbudt. For de fleste andre vandveje opkræver medlemsstaterne afgifter efter mange forskellige principper.

I modsætning til Mannheim-konventionen anvender adskillige medlemsstater (Luxembourg, Frankrig, Tyskland (i henhold til Mosel-konventionen), Belgien, Finland, Det Forenede Kongerige (i vid udstrækning for fritidsfartøjer) og Nederlandene) ganske avancerede afgifter, der opkræves i forhold til fartøjets type og størrelse, lastens type og omfang, antal passagerer, rejsefrekvens og tidspunkt på dagen (hvert land har sin egen særlige model). Afgifterne bidrager til at dække mange forskellige udgifter til vedligeholdelse, drift og

kapitalomkostninger, men efterspørgslen ser ud til at være ret følsom over for afgiftsændringer, og det er derfor vanskeligt at forhøje afgifterne.

I Tyskland opkræves der færre afgifter, eftersom der ikke bruges afgifter på Rhinen, Elben, Oder og Donau. På andre vandveje (der har betydeligt under 20% af den samlede trafik) opkræves der afgifter (for eksempel i henhold til Mosel-konventionen), som svarer til de ovenfor beskrevne. Disse afgifter dækker op til 25% af drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne til vandvejene.

Visse lande (især Frankrig og Det Forenede Kongerige) opkræver afgifter fra andre brugere af kanalnetterne (ikke-transportbrugere som vandværker, industri- og landbrugsbrugere). Disse organisationer bruger kanalerne mere end transportsektoren (fordelingen er omtrent 80/20) og bidrager betragteligt til infrastrukturomkostningerne. I det store og hele bidrager brugsafgifterne for indre vandveje i medlemsstaterne til, men dækker ikke, de variable infrastrukturomkostninger. Der er i alle medlemsstater stadig behov for statsstøtte i en vis udstrækning.

I følgende tabel opsummeres medlemsstaternes forskellige modeller:

Tabel 7. Omkostninger og omkostningsinddækning for indre vandveje, 1998.

Land	Afgiftstype	Omkostningsinddækning	Bemærkning
Belgien	Variabel ¹	7,5% af investeringerne	Det bør bemærkes, at kun 20% af brugen af vandvejene menes at stamme fra besejling.
Frankrig	Variabel	10% af indtægterne	
Tyskland	Variabel for 20% af trafikken	13% af driftsomkostningerne	
Storbritannien	Variabel	8,75% af vedligeholdelsesomkostningerne	
Finland	Variabel	21% af vedligeholdelses- og udviklingsomkostningerne	

¹ Variable afgifter har en tendens til at ændre sig i forhold til vægt, afstand, bådtype, rejsetype

Kilde: GD VII Spørgeskema.

Lufthavne

Lufthavnsafgiftssystemer dækker et bredt spektrum af afgifter i tilknytning til forskellige lufthavnsfaciliteter og -tjenester. Disse omfatter landings-, belynings-, parkerings-, brændstofpåfyldnings- og lagerfaciliteter samt fly-, passager- og godstjenester. Da der ikke findes en standard for brug af forskellige lufthavnsafgifter, dækker de ikke altid de samme faciliteter eller tjenester. Lufthavnsafgifter er baseret på en række kriterier, der varierer fra det ene afgiftssystem til det andet. Visse kriterier er imidlertid almindeligt brugt, herunder:

- en flyvnings udgangspunkt eller destination, idet der ofte skelnes mellem indenrigs- og internationale flyvninger til beregning af landings-, passager- og belyningsafgifter;
- flyets masse, ofte den maksimale startvægt til beregning af landings- og parkeringsafgifter;

- flyets støjkategori til beregning af støjafgift, eller såfremt der ikke findes en sådan afgift, til beregning af landingsafgiften, når denne ændres i forhold til flyets støjemissioner;
- parkeringstiden, der undertiden ændres i forhold til flyveplanen, til beregning af parkeringsafgiften;
- antal passagerer, deres alder og undertiden den tilbagelagte afstand, til beregning af passagerafgiften;
- fragtonnage, læsset eller losset, til beregning af fragtafgiften.

Lufthavnsafgifterne varierer betydeligt fra én medlemsstat til en anden og ofte endda fra lufthavn til lufthavn inden for samme medlemsstat.

Lufttrafiktjenester

Den samlede EUROCONTROL-afgift, en stat opkræver, svarer til summen af de individuelle afgifter på fly, der er kommet ind i den pågældende stats luftrum. Den enkelte afgift på en flyvning beregnes ved at gange den nationale grundtakst pr. enhed med antallet af "flyveenheder" for den pågældende flyvning. Hvert år fastsættes den nationale grundtakst pr. enhed for hvert land ved at dividere "omkostningsgrundlaget" for den nationale en route-facilitet med det samlede antal "flyveenheder" i det pågældende lands luftrum i det pågældende år. "Flyveenhederne" beregnes i forhold til den afstand, et fly tilbagelægger, (udtrykt i hundrededele af den store cirkelafstand mellem indflyvningspunktet i et lands luftrum og udflyvningspunktet fra det) ganget med flyets vægtfaktor (udtrykt som kvadratroden af dets højeste, tilladte startvægt). "Grundtakster pr. enhed" for et år fastsættes ved udgangen af det foregående år på grundlag af de faktiske omkostninger. Der findes en mekanisme, som giver mulighed for efterfølgende at tilpasse eventuelle misforhold. Endelig må disse værdier kun vedrøre afgiftspligtige flyvninger. (Visse flyvninger er sædvanligvis undtaget - f.eks. flyvninger med fly under 2 ton, fly tilhørende staten, eftersøgnings- og redningsfly, militærfly, øvelsesfly og navaid-prøveflyvninger).

"Omkostningsgrundlaget" beregnes i overensstemmelse med almindeligt anerkendte regnskabsprincipper for investeringsudgifter og driftsomkostninger. Investeringsudgifterne - til materiel og bygninger - medregnes ved at amortisere de endelige omkostninger hertil på grundlag af den forventede levealder. De to bestanddele i denne omkostning er afskrivning (beløbet for den kapital, der faktisk er i drift) og renter (der vedrører nettoværdien, udtrykt som omkostningsnedskrivning af den investerede kapital). Driftsomkostningerne er til lufttrafiktjenester, kommunikation, meteorologiske tjenester og luftfartsinformationstjenester, hver især opstillet i forhold til vedligeholdelse, drift, uddannelse, forskning og administration. Alle afgifter opkræves af EUROCONTROL og viderefordes til medlemsstaterne efter trafikmængde.

Denne model afspejler de faktiske produktionsomkostninger og giver mulighed for fuldstændig inddækning.

Søhavne

Havnesektoren fungerer ofte på forretningsmæssige, stærkt konkurrenceprægede vilkår, idet havnene både i en enkelt medlemsstat og i forskellige medlemsstater konkurrerer stærkt om kunderne. Man oplever en mærkbar tendens mod langt større privat deltagelse i havneaktiviteter, navnlig af overvejende erhvervsmæssig art såsom håndtering af gods. Som følge heraf er finansiering af havnefaciliteter til disse formål i stigende grad ved at blive den

private sektors ansvar, mens havnemyndighederne mere og mere begrænser sig til deres rolle som "udlejer" og til finansiering og drift af de faciliteter, der er væsentlige for en sikker og effektiv drift af havnen som helhed.

Der er betydelige forskelle mellem afgiftssystemerne i de europæiske søhavne. Der er dog visse grundlæggende elementer som f.eks. en beskrivelse af havnefaciliteten og tjenesteydelserne, der dækkes af hver type havneafgift, grundlaget for de enkelte afgifter og beregningsmetoden. Man kan generelt skelne mellem tre typer betaling²⁵ - de, der vedrører tilvejebringelse af serviceydelser og faciliteter, som gør det muligt for et skib at sejle sikkert ind og bruge havnen, betalinger for specifikke tjenesteydelser eller forsyninger samt leje eller afgifter på benyttelse af grundarealer eller materiel, der ejes af havnen.

De fleste havne opkræver afgifter på gods, der lastes og losses, og nogle opkræver også afgifter på køretøjers og passagerers benyttelse af havnen. Indtægter kommer ind ved udlejning af materiel, bygninger og grundarealer til havnevirksomheder og fra direkte serviceydelser. I de fleste lande godkendes de forskellige havneafgifter stadig af statslige eller kommunale myndigheder. Det generelle mål for de fleste både offentlige og private havne er imidlertid at sikre, at havnene får dækket deres omkostninger.

Skibsfart

Der er ingen afgifter på skibe, som sejler i rum sø, men nogle medlemsstater opkræver afgifter på benyttelse af sejløb. Fra 1. januar 1998 har Sverige indført miljødifferentierede sejløbsafgifter.

²⁵ ESPO, 1996.

BILAG III: AFGIFTER BASERET PÅ MARGINALOMKOSTNINGER SAMT INDDÆKNING AF KAPITALOMKOSTNINGER

Afgifter baseret på marginalomkostninger er ikke direkte relateret til faste infrastrukturomkostninger. Når infrastrukturen imidlertid bliver tilvejebragt eller tilbudt effektivt, kan de faste omkostninger dækkes af overbelastnings- eller knaphedskomponenten i afgifter, der er beregnet på grundlag af marginale socialomkostninger, forudsat at en række betingelser er opfyldt.

Hvis man ser på effektiviteten i og ud fra en samfundsmæssig cost-benefitvurdering af infrastrukturprojekterne, kan det kun sjældent retfærdiggøres at udvide kapaciteten, så der også i myldretiden er frie trafikstrømsbetingelser (tilstrækkelig kapacitet). Kapaciteten bør nemlig afpasses efter normale efterspørgselsniveauer. Marginalfordelene ved at undgå trafikal overbelastning på alle tidspunkter af dagen/året er typisk lavere end de ekstra omkostninger til de nødvendige infrastrukturinvesteringer. Med andre ord indebærer en effektiv tilvejebringelse og et effektivt tilbud af infrastruktur normalt en vis knaphed og trafikal overbelastning i visse perioder.

Den foreslåede afgiftsmodel indebærer et vist element af overbelastning/knaphed. Eftersom disse afgiftskomponenter ikke afspejler kontante udgifter for infrastrukturforvalteren, kan de bruges til at finansiere faste omkostninger. Afgifter på trafikal overbelastning opvejer normalt faste infrastrukturomkostninger i et sådant optimalt system, hvis der er konstant skalaafkast (det vil sige, at gennemsnitsomkostningerne svarer til marginalomkostningerne, og at afgifter baseret på marginalomkostningerne fuldt og helt inddækker de faste omkostninger). Imidlertid kan stordriftsfordele og såkaldte "udeleligheder" komplicere situationen.

Stordriftsfordele indebærer, at enhedsomkostningerne ved at tilvejebringe kapacitet falder, jo større kapacitet der tilvejebringes, hvilket betyder, at marginalomkostningerne ligger under gennemsnitsomkostningerne. Udeleligheder betyder på den anden side, at der kun er begrænset fleksibilitet, når der vælges kapacitetsniveau. Man kan for eksempel vælge at anlægge et enkelt eller et dobbelt jernbanespor, men der er ikke mulighed for at vælge mellemliggende kapacitetsniveauer. På grund af den slags betingelser kan en effektivt udformet infrastruktur karakteriseres ved et kapacitetsniveau, hvor der ikke er mulighed for at beregne afgifter på trafikal overbelastning eller knaphed, der fuldt ud inddækker de faste omkostninger. Omvendt finder man relativt høje afgifter på trafikal overbelastning, der typisk inddækker mere end de samlede omkostninger som resultat af stordriftsulempen (marginalomkostninger over gennemsnitsomkostninger), og som typisk findes i tæt befolkede områder. Fysiske begrænsninger for kapacitetsudvidelse eller situationer, hvor udeleligheder fører til et relativt lavt kapacitetsniveau, kan også medføre afgifter på trafikal overbelastning.

Det er ikke let at klassificere de enkelte transportformer på grundlag af de forskellige eksempler, der er fremlagt ovenfor, og der er betydelige forskelle projekterne imellem. Meget generelt kan det imidlertid konkluderes, at store dele af vejinfrastrukturen, større lufthavne og lufttrafiktjenester ofte er kendetegnet ved konstant skalaafkast, mens stordriftsfordele er karakteristisk for jernbaneinfrastruktur og indre vandveje. Det er én grund til at forvente lavere omkostningsinddækning fra jernbaner og indre vandveje end fra veje og luftfart.

Alt i alt står det klart, at afgifter baseret på marginalomkostninger for infrastruktur (inklusive et element af trafikal overbelastning/knaphed, men eksklusive eksisterende omkostninger) ikke

altid indebærer omkostningsinddækning for alle parter i det pågældende net, men underinddækning for nogle vil generelt udligne overinddækning for andre. Denne udligning er særligt synlig, når det gælder veje. Forskning finansieret af Kommissionen tyder for eksempel på, at afgifter baseret på marginalomkostninger forudsætter prisstigninger i størrelsesordenen 200% på visse veje i belgiske byer og dækker langt mere end de samlede omkostninger ved disse veje. Samtidig er det indlysende, at afgifter baseret på marginalomkostninger yder et meget begrænset bidrag til dækning af de faste omkostninger i tyndt befolkede landområder.

Det fremgår af denne hvidbog, at indtægter fra knaphedselementet i afgifterne på marginalomkostningerne kan anvendes til at krydsfinansiere infrastruktur via infrastrukturfonde på modalt, regionalt eller nationalt plan. Det understreges endvidere, at der er tegn på, at afgifter baseret på marginalomkostninger for infrastrukturen formentlig medfører en høj omkostningsinddækning for transportsektoren som helhed. Når man ser på finansiering af infrastruktur, er dette en vigtig forbedring i forhold til den nuværende situation.

Afgiftselementerne for andre eksterne virkninger fører til ekstra indtægter. Som anført i hovedteksten er det ud fra en rimelighedsbetragtning ønskeligt at bruge penge til at kompensere enkeltpersoner, der rammes, eller at finansiere foranstaltninger til at begrænse fremtidige følger. Men hvis disse midler i stedet allokeres til almindelige infrastrukturformål, opnår man naturligvis en endnu højere grad af omkostningsinddækning. Analysen i Roy (1998) tyder på, at de samlede indtægter for transportsystemet som helhed overstiger infrastrukturuomkostningerne.

ISSN 0254-1459

KOM(98) 466 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

02 07 06 10

Katalognummer : CB-CO-98-493-DA-C

ISBN 92-78-38614-6

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg