

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 187)
transportministerråd
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres stedfortrædere Bilag Journalnummer Kontor

1 400.C.2-0 N.1
18. november

1998

Til underretning for Folketingets Europaudvalg fremsendes vedlagt Trafikministeriets grundnotat vedrørende forslag til Rådets direktiv om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturudgifter samt sikkerhedscertificering (KOM (98) 480, endelig udg.)

Trafikministeriet
8. kontor

12. november 1998 DatoTM0087

Grundnotat vedrørende forslag til Rådets direktiv om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturafgifter samt sikkerhedscertificering (KOM(98) 480, endelig udg.)

1. Baggrund og indhold

Direktivet er fremsat den 22. juli 1998 under henvisning til Traktatens artikel 75 og vil skulle vedtages efter artikel 189 C. Forslaget er modtaget i Rådet den 30. september 1998.

Det er Europa-Kommissionens hensigt, at direktivforslaget skal erstatte reglerne i direktiv 95/19/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturafgifter.

Direktivet skal efter sine bestemmelser være gennemført i medlemsstaternes retssystemer inden den 1. januar 2000.

Hovedformålene med Europa-Kommissionens forslag er, at

- sikre en mere effektiv udnyttelse af jernbaneinfrastruktur og nedbringe omkostningerne,
- gøre eksisterende adgangsrettigheder effektive ved at tydeliggøre reglerne om afgifter og tildeling af kanaler,
- gøre det lettere at tilvejebringe og benytte internationale kanaler af høj kvalitet gennem en harmonisering af tildelingsprocedurerne og afgiftsprincipperne, og
- sikre, at afgifts- og tildelingsprocedurerne ikke virker hindrende for adgangen til markedet.

Direktivet er opdelt i 1) et kapitel vedrørende anvendelsesområde og definitioner, 2) et kapitel vedrørende opkrævning af afgifter, 3) et afsnit vedrørende tildeling af kapacitet, og 4) et kapitel, der indeholder generelle bestemmelser.

Anvendelsesområde og definitioner

Forslagets anvendelsesområde er formuleret anderledes end, hvad der er tilfældet for Rådets direktiv 95/19/EF. Forslaget gælder således for hovedlinjeinfrastruktur, der anvendes til indenlandsk og international jernbanetransport. Særskilte lokale net til passagerbefordring og net, som kun kan anvendes til passagerbefordring i byer og forstæder, såsom sporveje og light rail, er ikke omfattet. For det gældende Rådets direktiv 95/19/EF er det udtrykkeligt anført, at jernbanevirksomheder, hvis aktiviteter kun omfatter byer og forstæder samt regional transport, ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Infrastrukturafgifter

Ifølge forslaget opkræver infrastrukturforvalteren afgifter for brugen af infrastrukturen og inddriver betalingen under forudsætning af, at infrastrukturforvalteren er uafhængig af enhver jernbanevirksomhed med hensyn til retlig status, organisation og beslutningstagning. Hvis denne forudsætning ikke er opfyldt, varetages funktionerne af et særskilt organ, der opfylder kravene om uafhængighed. Forslaget indeholder desuden visse regler om ikke-diskrimination, samarbejde med andre infrastrukturforvaltere og fortrolig behandling af forretningsmæssige oplysninger.

Forslaget indeholder en liste over ydelser, som jernbanevirksomheder er berettigede til at modtage, eller som infrastrukturforvalteren efter omstændighederne kan kræve, at jernbanevirksomheder modtager.

Det foreslås, at infrastrukturforvalteren over en rimelig periode skal have balance mellem på den ene side infrastrukturafgifter, overskud fra andre forretningsaktiviteter og statstilskud og på den anden side udgifter til infrastrukturen. Forslaget indeholder desuden regler om kontrakter mellem staten og infrastrukturforvalteren, der bl.a. skal sikre, at infrastrukturforvalteren gives incitamenter til at nedbringe omkostningerne ved tilvejebringelse af infrastruktur og niveauet for adgangsafgifterne m.v.

Infrastrukturforvalteren skal i samråd med de godkendte ansøgere (om infrastrukturkapacitet) og andre berørte parter udarbejde en vejledning om afgifter og afgiftsordninger, som indgår i netvejledningen.

Forslaget stiller krav om, at indtægter fra infrastrukturafgifter skal bruges til af finansiere infrastrukturforvalterens virksomhed.

Det foreslås, at infrastrukturafgifterne fastsættes efter marginalomkostningsprincippet (inkl. eksternaliteter og minimumsadgangsydelser) med forskelle alt efter kapacitetsefterspørgslen på de enkelte dele af banenettet.

Forslaget indeholder undtagelser fra marginalomkostningsprincippet bl.a. for så vidt angår større infrastrukturinvesteringer, der ellers ikke ville være blevet foretaget, og som i en fastsat periode er afhængig af større afgifter end marginalomkostningerne.

Forslaget indeholder en bestemmelse, hvorefter der kan opkræves en fast afgift af den jernbanevirksomhed, der gør størst brug af et afsnit af jernbaneinfrastrukturen, mens der anvendes en ordning med faste og variable afgifter over for de øvrige jernbanevirksomheder. Det bestemmes her, at der kan pålægges disse øvrige jernbanevirksomheder afgifter, der i gennemsnit er op til 10 % højere end de afgifter, der pålægges den jernbanevirksomhed, der gør størst brug af afsnittet.

Ifølge forslaget kan der fastsættes tidsbegrænsede ordninger for at kompensere brugere af jernbaneinfrastrukturen for de påviseligt udekkede eksterne marginalomkostninger og infrastrukturomkostninger af andre transportformer, såfremt disse overstiger de eksterne marginalomkostninger og infrastrukturomkostninger ved jernbanetransport. Kompensationsmetoderne og beregningerne skal være offentligt tilgængelige, og ordningen skal være i overensstemmelse med TEU artikel 77, 92 og 93.

Endeligt indeholder dette afsnit af forslaget regler om bonus- og bodssystemer relateret til jernbanevirksomhedernes præstationer, og regler om gebyrer for afbestilling af kapacitet.

Tildeling af kapacitet

Ifølge forslaget er det infrastrukturforvalteren, der tillader operationer og fordeler kapacitet, under forudsætning af, at infrastrukturforvalteren er uafhængig af enhver jernbanevirksomhed. Ellers skal kapacitetstildeling varetages af et tildelingsorgan, der opfylder kravet om uafhængighed.

Forslaget indeholder bestemmelser om, at infrastrukturforvalterne skal oprette en international organisation med henblik på at koordinere tildeling af kapacitet på internationalt plan.

Det følger af forslaget, at infrastrukturforvalteren i samråd med godkendte ansøgere, andre berørte parter og eventuelt andre infrastrukturforvaltere skal udarbejde en vejledning om principper og kriterier for kapacitetstildeling.

Forslaget indeholder en række principper/kriterier for kapacitetstildelingen.

Ifølge forslaget skal ansøgninger om infrastrukturkapacitet kunne indgives af en fysisk eller juridisk person, som har en forretningsmæssig eller almennyttig interesse i at købe infrastrukturkapacitet til udførelse af jernbanetransport, og som opfylder de nødvendige krav for at kunne ansøge om kapacitet, og som ønsker at reservere anvendelsen af kapaciteten på den relevante jernbaneinfrastruktur. Definitionen omfatter jernbanevirksomheder med licens. Det er ikke fastsat i forslaget, hvad der skal forstås med "de nødvendige krav", men det fremgår af forslaget, at infrastrukturforvalteren kan

stille krav til godkendte ansøgere for at sikre, at deres legitime forventninger om fremtidige indtægter og udnyttelsen af infrastrukturen kan opfyldes.

Direktivforslaget indeholder bestemmelser om såkaldte "rammeaftaler" mellem infrastrukturforvalteren og godkendte ansøgere. Disse aftaler skal specificere karakteristikaene for jernbaneinfrastrukturkapacitet, som den godkendte ansøger har behov for, og som overstiger en togplansperiode, idet de kan gælde i op til 5 år.

Forslaget indeholder bestemmelser om en tildelingsperiode på et år.

Forslagets bestemmelser om ansøgning og behandling af ansøgninger svarer i store træk til, hvad der ventes fastsat administrativt i medfør af lov om jernbanevirksomhed m.v.

Forslaget indeholder en procedure, der skal anvendes i tilfælde af, at der ikke er tilstrækkeligt med kapacitet til at opfylde alle ansøgninger om kapacitet i tilstrækkeligt omfang. Der skal på grundlag af en kapacitetsanalyse udarbejdes en kapacitetsforbedringsplan, der bl.a. skal indeholde en tidsplan for forbedring af infrastrukturkapaciteten på den pågældende strækning.

Det foreslås desuden, at infrastrukturforvalteren kan benytte prioriteringskriterier ved tildeling af kapacitet. Disse kriterier skal tage hensyn til en transporttjenestes betydning for samfundet i forhold til en enhver anden transporttjeneste, som derved udelukkes, og til virkningerne i andre medlemsstater.

Direktivforslaget indeholder bestemmelser om kortfristede ansøgninger, hvorefter fordelingsorganet skal være i stand til at tage stilling til ansøgninger om enkelte kanaler på højst 5 dage, og med en gennemsnitlig svartid på 2 dage.

Ifølge forslaget skal en indehaver af kapacitet på en strækning, hvor der ikke er tilstrækkeligt kapacitet, eller hvor det har været nødvendigt med koordination mellem kapacitetsansøgere, kunne miste kapaciteten, hvis indehaveren i en periode af mere end en måned har udnyttet mindre end 75% af kapaciteten.

Endeligt indeholder forslagets kapitel om tildeling af infrastrukturkapacitet en bestemmelse vedrørende voldgift.

Generelle bestemmelser

Der stilles forslag om, at der oprettes et tilsynsorgan, der skal være ansvarlig for den overordnede styring af området for fastsættelse og opkrævning af jernbaneinfrastrukturafgifter og kapacitetstildeling. Tilsynsorganet skal være uafhængigt af enhver infrastrukturforvalter, afgiftsorgan, tildelingsorgan og godkendt ansøger. Tilsynsorganet skal ifølge forslaget have de samme beføjelser og kompetencer, som Jernbaneklagenævnet efter lov om jernbanevirksomhed m.v. Derudover skal tilsynsorganet føre tilsyn med, at afgifter fastsættes i overensstemmelse med forslagets bestemmelser.

2. Gældende dansk ret

- 1) Lov nr. 289 af 18. maj 1998 om jernbanevirksomhed m.v. Loven giver hjemmel til administrativt at fastsætte bestemmelser om tildeling af infrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter. Bekendtgørelser fastsat i medfør af loven vil træde i kraft den 1. januar 1999.
- 2) Lov nr. 1230 af 27. december 1996 om Banestyrelsen m.v., som ændret ved lov nr. 291 af 18. maj 1998.
- 3) Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 535 af 26. juni 1997 om ikrafttræden af EF-direktiv om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturafgifter.
- 4) Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 1078 af 17. december 1997 om ændring af bekendtgørelse om ikrafttræden af EF-direktiv om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturafgifter.

3. Høring

Direktivforslaget har været i høring hos DSB, Forbrugerrådet, Erhvervenes Transportudvalg, Brancheudvalget for Transport- og Logistikuddannelser, Dansk Jernbaneforbund, Jernbanearbejdernes Fagforening, Dansk Industri, Privatbanernes Fællesrepræsentation, Danske Vognmænd, Dansk Speditørforening, A/S Øresund, A/S Øresundskonsortiet, Vognmandsfagets Arbejdsgiverforening, A/S Storebælt, NOAH-trafik, Foreningen af Danske Eksportvognmænd, Specialarbejderforbundet i Danmark og Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd.

Følgende har svaret:

DSB støtter princippet om de samfundsøkonomiske marginalomkostninger, men mener, at forslaget meget store detaljeringsgrad er i strid med nærhedsprincippet. *DSB* mener i øvrigt, at forslaget indeholder for mange pligter for jernbanevirksomhederne i forhold til det ringe antal pligter for infrastrukturforvalterne. *DSB* ser forslaget som et tilbageskridt

i forhold til direktiv 95/19 for så vidt angår harmoniseringen af EU's bestemmelser om prioritetskriterier. *DSB* hilser det velkomment at også ikke-jernbanevirksomheder skal kunne ansøge om kapacitet, men frygter at det samtidig vil medføre, at færre nye operatører vil vælge at blive egentlige jernbanevirksomheder. *DSB* tager afstand fra forslagens bestemmelser om de såkaldte "rammeaftaler", der skal kunne gælde 5 år. *DSB* mener i øvrigt at det er afgørende for princippet om ikke-diskrimination, at jernbanevirksomhederne ikke svækkes i samspelet med infrastrukturforvalterne.

Forbrugerrådet tilslutter sig forslagens bestemmelser om klageadgang og om en retfærdig og ikke-diskriminerende behandling af jernbanevirksomheder i kapacitetstildelingsprocessen. *Forbrugerrådet* kan desuden støtte princippet om, at der skal indgå præstationsordninger i afgiftssystemerne med incitamenter til at yde gode præstationer for at fremme effektiviteten.

Erhvervenes Transportudvalg har meddelt, at det for nærværende ingen bemærkninger har til forslaget, men i det store og hele kan støtte Europa-Kommissionens moderniseringsforslag.

Dansk Industri finder, at regeringens bestræbelser på at understøtte Europa-Kommissionens arbejde for at fremme liberaliseringen inde for jernbanesektoren bør forstærkes.

Danske Vognmænd (DV) og *Foreningen af Danske Eksportvognmænd (FDV)* finder, at der er behov for en kommercialisering og for betydelige effektiviseringer af de europæiske jernbaner, hvis de fremover skal kunne tilbyde transportkøberne mere attraktive godstransportløsninger. *DV* og *FDV* støtter som udgangspunkt forslaget og finder det vigtigt, at de funktioner, der kan give anledning til interessekonflikter, bliver henlagt til uafhængige institutioner, som ikke selv fungerer som transportoperatører. Med hensyn til betaling for benyttelse af jernbaneinfrastrukturen finder *DV* og *FDV*, at der bør gælde ens betingelser for alle transportbrugeres betaling for benyttelse af infrastruktur. *DV* og *FDV* finder, at alle transportbrugere i princippet bør betale for den totale belastning af infrastrukturen, herunder også for eksterne omkostninger, og at såvel afgiftssystemet som metoder til estimering af eksternalitetsomkostningerne bør være fuldt gennemskelige og baseret på ensartede principper. *DV* og *FDV* finder imidlertid ikke, at Europa-Kommissionens ambitioner med hensyn til afgifter på banetransport levet op til de intentioner, som der bl.a. er givet udtryk for i hvidbogen "Fair Payment for Use", og er tilsvarende langt fra de tiltag, som enten allerede er gennemført, eller som planlægges gennemført, på vejtransportområdet.

A/S Storebæltsforbindelsen har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd finder ikke, at Europa-Kommissionens forslag vidtgående nok. *AE* finder, at der bør ske en udvidelse af adgangsretten til jernbaneinfrastrukturen, således at nye virksomheder i højere grad får mulighed for at komme ind på markedet. *AE* finder det afgørende, at det samlede system af tilskud og afgifter - herunder infrastrukturafgifter, både for jernbanetransport og for andre former for transport, og for både passager- og godstransport - bliver udformet på en sådan måde, at jernbanens konkurrenceposition kommer til at afspejle dens relative energi- og miljøvenlighed.

5. Lovgivningsmæssige -, statsfinansielle - og samfundsøkonomiske konsekvenser

Gennemførelse af forslaget i sin nuværende form vil kræve mindre justeringer i lov om jernbanevirksomhed m.v.

En konsekvent gennemførelse af princippet om, at infrastrukturafgifter baseres på de samfundsøkonomiske marginalomkostninger vil sandsynligvis føre til afvigelser fra de afgiftsstørrelser, der er forudsat i bemærkningerne til lov om jernbanevirksomhed m.v. for så vidt angår afgifterne på hovedbanenettet.

De statsfinansielle konsekvenser kan ikke opgøres præcist, da det endnu ikke vedtaget, hvordan de samfundsøkonomiske marginalomkostninger præcist skal opgøres, men der vil sandsynligvis være tale om et provenutab i forhold til, hvad der er forudsat i bemærkningerne til lov om jernbanevirksomhed m.v. Et eventuelt provenutab som følge af lavere afgifter må dog ventes at være af mindre betydning, da reducerede afgifter vil medføre et reduceret behov for økonomisk støtte til offentlig service trafik, der også i fremtiden ventes at udgøre den største del af trafikken på det danske jernbanenet

Forslaget har bl.a. til hensigt at effektivisere udnyttelsen af jernbaneinfrastrukturen og at gøre det lettere at tilvejebringe og benytte internationale kanaler. En overflytning af den grænseoverskridende godstransport fra vej til jernbane må forventes at medføre en samfundsøkonomisk gevinst, da de eksterne omkostninger, som f.eks. luft- og støjforurening og trafikulykker, er mindre ved jernbanetransport end ved vejtransport, specielt når der er tale om transport af gods over større afstande.

