

NOTAT

DEPARTEMENTET

Dato 15. september 2008  
Dok.id  
J. nr. 442-29

## Grundnotat

### **Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 1999/62/EF om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer ("Eurovignet-direktivet") - KOM(2008)436**

Direktivforslaget er parallelfremsendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Trafikudvalg.

#### *Resumé:*

*Kommissionen har som led i en "grøn transportpakke" fremlagt forslag til ændring af "Eurovignet-direktivet". Ændringen har til formål at gøre det muligt for medlemsstaterne at opkræve vejafgifter for lastbiler, der afspejler eksterne omkostninger i form af luftforurening, støj og trængsel. Afgiftsprovenuet foreslås øremærket til at gøre transporten mere bæredygtig ved hjælp af sådanne projekter som forskning og udvikling i mindre forurenende og mere energieffektive køretøjer, afbødning af virkningerne af forurening fra vejtransporten eller yderligere alternativ infrastrukturkapacitet til brugerne. Samtidig foreslås direktivets anvendelsesområde udvidet fra kun at omfatte det transeuropæiske vejnet til at omfatte hele vejnettet i medlemsstaterne.*

## **1. Baggrund og indhold**

Forslaget er vedtaget af Europa-Kommissionen den 8. juli 2008. Det er fremsat i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 71, stk. 1, og skal vedtages efter proceduren for fælles beslutningstagen mellem Rådet og Europa-Parlamentet, jf. artikel 251.

I forbindelse med vedtagelsen i 2006 af ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, jf. direktiv 2006/38/EF, opfordrede Europa-Parlamentet og Rådet Kommissionen til at udarbejde en rapport om en almindeligt anvendelig, gennemskuelig og forståelig model til vurdering af transportens eksterne omkostninger. Kommissionen blev bedt om at fremlægge forslag



til en strategi for trinvis anvendelse af denne model på alle transportformer, eventuelt ledsaget af et forslag til revision af direktiv 1999/62/EF.

På denne baggrund har Kommissionen den 8. juli 2008 udsendt en ”Grøn transportpakke”, der ud over forslaget (KOM(2008)436) til ændring af Eurovignet-direktivet indeholder en meddelelse med en model og en strategi for internalisering af eksterne omkostninger samt en meddelelse vedrørende støjbe- grænsningsforanstaltninger for den bestående jernbaneflåde.

Det fremlagte forslag ændrer ikke væsentlig ved substansen i det gældende di- rektiv. Medlemsstaterne vil således fortsat kunne pålægge afstandsbase- rede afgifter (vejafgifter) for at få dækket anlægs-, vedligeholds- og driftsomkost- ningerne til infrastrukturen. Direktivet tillader også fortsat tidsbase- rede afgifter op til en maksimumssats.

Det gældende direktiv sætter imidlertid en grænse for provenuet fra vejafgifter, som kun lige må dække infrastrukturomkostninger, også i områder, hvor om- kostningerne ved trafikforurening og trængsel er højere end de anlægsomkost- ninger, der kan dækkes.

I nærværende forslag gives medlemsstaterne derfor mulighed for også at på- lægge afgifter til dækning af eksterne omkostninger i form af luftforurening (NOx og partikler), støj og trængsel. For at sikre at vejafgifter, der bygger på eksterne omkostninger, anvendes ensartet inden for det indre marked, inde- holder det foreliggende forslag en række regler, der fastsætter fælles principper og mekanismer for afgiftsberegning af de nævnte eksterne omkostninger.

I forhold til det gældende direktiv sker der dermed udvidelser af direktivets handlerum på tre måder:

1) Højere afgift i gennemsnit per kilometer - for det første åbnes mulighed for at indregne tre typer eksterne omkostninger i vejafgiftens størrelse, hvorved af- giften kan forøges fra det nuværende niveau, hvor infrastrukturomkostningen udgør et loft. Ud over infrastrukturomkostningen foreslås det således, at der kan indregnes eksterne omkostninger for luftforurening, støj og trængsel.

2) Større forskel mellem høj og lav afgift – for det andet gives mulighed for at udvide spændet i afgiften mellem højeste og lavest taks. Der udvides dog ikke med nye differentieringsparametre i forhold til 2006-direktivet.

3) Miljøvenlige investeringer gennem øremærkning – for det tredje foreslås det, at indtægter fra vejafgiften, som ligger ud over infrastrukturomkostningen, øremærkes projekter, der bidrager til en bæredygtig godstransport. På denne baggrund giver direktivforslaget medlemsstaterne mulighed for at indregne et beløb, der afspejler omkostningerne ved luftforurening og støj fra trafikken i den afgift, de pålægger tunge lastbiler, og det tillader, at der bereg-



nes en afgift for spidsbelastningsperioder på grundlag af den trængsel, der skabes for de øvrige køretøjer. Betalingen for disse eksterne omkostninger kan varieres efter tidspunkt på dagen eller året og efter køretøjets emissioner.

Forslaget udvider det gældende direktivs anvendelsesområde, så det ikke kun dækker det transeuropæiske vejnet, men hele vejnettet i medlemsstaterne.

Medlemsstaterne må ifølge forslaget ikke indrømme nogen brugere rabatter eller nedsættelser af en vejafgift, for så vidt angår det afgiftselement, der vedrører eksterne omkostninger. Derimod ændres der ikke i rabatmulighederne i relation til det afgiftselement, der vedrører infrastrukturomkostninger.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne, som pålægger en afgift for eksterne omkostninger, sikre, at afgiftsprovenuet øremærkes til foranstaltninger, der tager sigte på at lette effektiv prissætning, mindske forurening fra vejtrafik ved kilden og afbøde dens virkninger, forbedre køretøjernes CO<sub>2</sub>- og energieffektivitet og udbygge alternativ infrastruktur til transportbrugerne. Dette indebærer, at medlemsstaterne skal bruge det provenu, der afspejler de eksterne omkostninger, til at gøre transporten mere bæredygtig ved hjælp af sådanne projekter som forskning og udvikling i mindre forurenende og mere energieffektive køretøjer, afbødning af virkningerne af forurening fra vejtransporten eller yderligere alternativ infrastrukturkapacitet til brugerne.

Afgifter for eksterne omkostninger skal ifølge forslaget opkræves ved hjælp af et elektronisk system i overensstemmelse med direktiv 2004/52/EF ("Bompenge-direktivet"), således at der ikke skabes hindringer for en smidig trafikudvikling og lokale gener ved betalingsstationer.

Endelig foreslås, at medlemsstaterne skal udpege en uafhængig myndighed til at fastsætte afgiften efter en fælles metode, der let kan holdes øje med og tilpasses den videnskabelige udvikling.

## **2. Gældende dansk ret**

Området er reguleret ved vejbenyttelsesafgiftsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 11 af 8. januar 2006).

Såfremt Danmark vælger at opkræve afgifter af lastbiler for eksterne omkostninger, vil denne lov skulle ændres.

## **3. Høring**

Følgende organisationer er blevet hørt over forslaget:

International Transport Danmark, DI-Transport, Forbrugerrådet, Offentligt Ansattes Organisationer, DSB, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiver-



forening, Dansk Erhverv, Dansk Jernbaneforbund, Danske Havne, Danske Speditører, De Danske Bilimportører, Kommunernes Landsforening, FDM, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Handel Transport og Service, Danske Busvognmænd, HK Trafik & Jernbane, HTSA, Landsorganisationen i Danmark, Dansk Transport og Logistik, Landbrugsrådet, Fagligt Fællesforbund, Danske Regioner.

Af høringssvarene fremgår følgende:

**Dansk Erhverv** generelle holdning er, at erhvervskørsel skal undtages for afgifter. Det vil formodentlig kun have meget ringe effekt på trængslen at indføre afgifter på erhvervskørsel, da erhvervskørsel, grundet manglende alternativer, under alle omstændigheder skal foretages. Der findes allerede i dag, som et led i den almindelige konkurrence i branchen, et væsentligt pres på at optimere kørselsmønstre og logistik.

Det er Dansk Erhverv opfattelse, at såfremt man ønsker at begrænse emissionerne fra erhvervstrafikken skal det ske via andre instrumenter end afgifter eksempelvis via udvikling af nye motor- og brændstofteknologier, forbedring af chaufføruddannelsen samt investeringer i infrastruktur.

De reelle trængsels- og emissionsmæssige gevinster ligger derfor i at pålægge privatbilismen intelligente afgifter samtidig med at der skabes alternativer i form af pålidelig og komfortabel kollektiv trafik.

Der findes allerede i dag forskellige metoder til at beskatte transport. Det er kendetegnende ved de fleste systemer at administrationsomkostningerne er uacceptabelt høje. En effektiv udnyttelse af vejafgifter som angivet i direktivforslaget bygger på en ikke eksisterende teknologi, hvilket formodentligt vil medføre betydelige omkostninger til gennemførelse og administration af systemet.

Uanset Kommissionens angivelser om det modsatte finder Dansk Erhverv det fortsat relevant at Danmark rent geografisk i forhold til de centraleuropæiske lande må betragtes om en randstat. Danske forbrugere vil derfor alt andet lige komme til at betale mere for varerne, hvis forslaget indføres, hvilket skævrider den europæiske konkurrence.

**DI Transport** har bl.a. anført, at man ikke kan støtte Kommissionens forslag. DI Transport er som udgangspunkt positiv over for initiativer, der kan forbedre miljøpræstationer og forbedre klimapåvirkningen. Men forslaget drejer sig alene om at opkræve højere afgifter.

Den seneste ændring af direktivet giver allerede mulighed for at differentiere udgifterne efter Euronorm, tidspunkt på dagen, ugedag eller årstid, dvs. efter forurening og trængsel. De miljømæssige gevinster af det nye forslag er derfor yderst begrænsede eller ikke eksisterende.

Det er DI Transports vurdering, at den nuværende beskatning af vejgodstransportsektoren i form af bl.a. brændstofafgifter fuldt ud dækker de eksterne om-



kostninger. Reduktion af trængsel, støj og emissioner skal løses omkostningseffektivt frem for at sætte afgifterne op.

Det er DI Transports vurdering, at forslaget ikke vil have positive konsekvenser for udledningen af CO<sub>2</sub> eller øvrige emissioner fra godstransport. Kommissionen foreslår, at eventuel CO<sub>2</sub>-regulering ikke indregnes i de eksterne omkostninger, men reguleres via kommende ændring af energibeskatningsdirektivet og ved iblanding af biobrændstoffer. DI Transport deler vurderingen af, at CO<sub>2</sub> fra vejgodstransporten ikke bør reguleres via vejbenyttelsesafgifter, da de ikke vil afspejle det enkelte køretøjs faktiske CO<sub>2</sub>-udledning eller belønne fx økokørsel eller eftermontering af aerodynamiske spoilere mv.

DI Transport kan ikke støtte en højere beskatning af transportsektoren, der allerede er meget højt beskattet. DI transport er derfor som udgangspunkt skeptisk over for Kommissionens strategi om at indregne eksterne omkostninger i transportafgifter. DI Transport har noteret sig, at forslaget alene vedrører lastbiler, men at det fremgår af Kommissionens strategi, at princippet skal udvides til andre godstransportformer.

Hvis målet for Kommissionen er en overflytning af godstransporten fra vej til bane, så er effekten af forslaget i givet fald yderst begrænset. De enkelte transportformer er dybt uafhængige af hinanden, og Kommissionens konsekvensanalyse viser da også, at forslaget vil føre til en samlet nedgang i godstransporten i EU og medføre øgede transportomkostninger. DI Transport ønsker i stedet, at man arbejder for at forbedre jernbanegodstransportens rammebetingelser.

En højere beskatning vil blot betyde øgede udgifter for erhvervslivet og forbrugere i Danmark og Europa, hvilket vil gå ud over den internationale konkurrenceevne og betyde en lavere økonomisk vækst. DI Transport er desuden uenig i Kommissionens betragtning om, at forslaget ikke giver forvridding af det indre marked, da forslaget vil gå hårdt ud over de geografisk perifere lande, som fx Danmark.

Kommissionens forslag vil betyde en voldsom ekstra omkostning for brugen af fx de tyske motorveje. Den tyske maut udgør pr. 1. januar 2009 0,14 – 0,27 Euro pr. km.

På baggrund af Kommissionens eget estimat forventes en gennemsnitlig stigning på 4-5 eurocent pr. km, hvilket svarer til en stigning på 20-30 pct. Det vil give en ekstraregning til det danske erhvervsliv på ca. 150 mio. kr. årligt. Af forslaget fremgår, at man kan indregne op til 70 eurocent pr. km. Det vil i givet fald være en voldsom stigning af maut-udgifterne, og vil i værste fald betyde en ekstraregning til dansk erhvervsliv på op til 2,1 mia. kr. årligt.



**International Transport Danmark (ITD)** har henvist til DI Transports høringsvar.

**Dansk Transport og Logistik (DTL)** forholder sig overordnet kritisk til forslaget.

DTL finder, at der allerede eksisterer mange muligheder for medlemslandene til at fokusere på at fremme en mere miljøvenlig transport igennem afgifter. I særdeleshed er diesel således pålagt høje afgifter, der efter DTL's opfattelse dækker de eksterne omkostninger ved f.eks. forurening.

Forslaget åbner muligheder for en ny måde at beskatte lastbiler yderligere, og uden at der er en garanti for, at det vil fremme mere bæredygtig transport. DTL er i særdeleshed stærkt tvivlende over for forslagens virkning i forhold til målet om reduktion af trængsel. Endvidere opfattes anvendelsen af afgifter til dækning af eksterne omkostninger som en administrativt dyr måde at beskatte på.

DTL anfører en række specifikke bemærkninger til de enkelte artikler i forslaget. Herunder indgår bl.a.

- at forslaget burde reducere behovet for den såkaldte "mark-up" i særligt følsomme områder, når det gøres muligt at opkræve afgifter for miljøbelastning. I stedet udvides muligheden for mark-up til også at omfatte alternative ruter uden at der stilles krav om, at de alternative ruter er berørt af trængsel eller lider under forurening, som er tilfældet for hovedruten. Reelt kan man derfor lægge mark-up på alle ruter i et helt område, som f.eks. i Alperne.

- at der i forslaget henvises til tabeller i en håndbog, der er offentliggjort af Kommissionen, og hvor der er stor usikkerhed om de mange faktorer, der påvirker værdien af disse. Usikkerheden ses ikke i de anvendte gennemsnitsværdier, der kan bruges til at fastsætte afgiften, for så vidt angår de eksterne omkostninger. Bl.a. stikker de meget høje satser for trængselsomkostninger på op til 65 cent pr. km i øjnene. Det giver meget lidt mening at pålægge lastbiler en meget høj trængselsafgift på "veje i forstæder" i perioder, hvor trængsel typisk forårsages af pendling.

- at det er utilfredsstillende, at Kommissionen ikke skal fremlægge en konkret vurdering af den foreslåede afgift på eksterne omkostninger i lighed med afgiften, som dækker infrastrukturomkostningen.

DTL lægger vægt på, at forslaget til ændring af Eurovignet-direktivet må og skal ses i en større sammenhæng, dels hvad angår tiltag for at fremme bæredygtighed i vejtransport, dels hvad angår tiltag for at fremme bæredygtighed for alle transportformer. Det er for DTL afgørende, at der med direktivet ikke vedtages beskatningen, uden at vedtage de øvrige elementer, der skal bidrage til at sikre i en velfærdsgevinst og større bæredygtighed.



Med andre ord: hvis der skal pålægges afgifter for eksterne omkostninger bør det være entydigt klart, at det vil bidrage til at reducere de eksterne omkostninger og dermed gøre transport mere bæredygtig ved at reducere de negative effekter af transport.

**DSB** anfører, at Europa-Kommissionen med sin transportpakke af 8. juli 2008 "Grønnere Transport" har givet et betydningsfuldt og positivt bidrag til fremme af bæredygtig mobilitet. Kommissionens grundlæggende meddelelse (KOM(2008)433) beskriver de fornødne fremtidige tiltag, herunder nødvendigheden af at internalisere de eksterne omkostninger i alle dele af transportsektoren. Grundlæggende tilslutter DSB sig disse betragtninger.

Som et centralt element i denne transportpakke har Kommissionen fremsat et forslag (KOM(2008)436) til revision af Eurovignet-direktivet (1999/62/EF) som ændret ved 2006/38/EF. Forslaget vil blandt andet give medlemsstaterne mulighed for, men ikke pligt til – ud over de rene infrastrukturomkostninger – under overholdelse af et fælles regelsæt at indregne visse af de eksterne omkostninger (forurening, støj og trængsel) i vejafgifter for lastbiltrafikken. I forhold til det nugældende Eurovignet-direktiv, hvorefter en sådan indregning af miljøomkostninger i lastbiltrafikken i princippet er forbudt, betragter DSB Kommissionens ændringsforslag som et fremskridt.

DSB finder, at det ville have været naturligt og ønskværdigt, at også de øvrige, tungtvejende kategorier af eksterne omkostninger (klimapåvirkning og ulykker) var omfattet af forslaget. Transportsektoren er som bekendt ansvarlig for ca. 27 % af al CO<sub>2</sub>-udledning i EU og den eneste økonomiske sektor med fortsat stigende drivhusgasudledning.

Sammenfattende finder DSB, at Kommissionens ændringsforslag til Eurovignet-direktivet indeholder så betydningsfulde bidrag til forøget bæredygtighed, at dette – trods sine mangler – bør støttes og gennemføres snarest.

#### **4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser**

Forslaget kan have statsfinansielle konsekvenser afhængigt af, i hvilket omfang muligheden for at opkræve afgifter, der afspejler de eksterne omkostninger, udnyttes.

Forslaget skønnes at få moderat indvirkning på samfundsøkonomien i form af dyrere vejgodstransport. Dette skal ses i sammenhæng med de miljøfordele, der vil være forbundet med gennemførelse af forslaget.





Forslaget vil kunne få visse administrative konsekvenser afhængigt af udformningen af en eventuel bestemmelse om en uafhængig, kontrollerende myndighed.

## 5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i begrundelsen for forslaget, at det er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Som følge af transportens betydning for det indre marked, dens stigende grænseoverskridende dimension og dens eksterne omkostninger, må der fastsættes fælles afgiftsprincipper for alle veje mellem byerne, herunder det transeuropæiske net, så medlemsstaterne kan benytte vejafgifter til at dække de eksterne omkostninger. Dette kan kun ske ved en ændring af det eksisterende direktiv og kan derfor ikke opnås af medlemsstaterne alene.

Forslaget overlader det til medlemsstaterne at bestemme, om der skal pålægges afgifter, og på hvilke veje, og om der i afgifterne skal indregnes lokale miljø- og trængselsafgifter. Hvilke projekter der ifølge forslaget skal finansieres med provenuet fra sådanne afgifter, afgøres ligeledes af medlemsstaterne, forudsat at projekterne tilgodeser bæredygtig mobilitet. Forslaget går således ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at vilkårene for vejgodstransport er et vigtigt element i det indre marked, hvoraf følger, at forholdene for vejgodstransporten må reguleres på fællesskabsniveau. Hertil kommer, at der er tale om justering af et gældende direktiv. Regeringen finder således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## 6. Regeringens foreløbige, generelle holdning

Vejtrafik er den primære transportform i Danmarks nationale godstransporter og i transport af gods i forbindelse med Danmarks samhandel med udlandet. Ændringer i vejgodstransporterhvervets omkostninger indgår derfor som parameter i konkurrencen mellem danske og udenlandske vognmandsvirksomheder og til en vis grad i konkurrencen mellem danske og udenlandske produktionsvirksomheder.

I takt med at de europæiske lande måtte vælge at benytte mulighederne i direktivforslaget, kan forbrugerne vente højere priser på visse varegrupper, fordi vejgodstransporterhvervet pålægges forøgede omkostninger knyttet til brugen af vejnettet. Højere priser kan være begrundet i samfundsmæssige hensyn i forhold til vejgodstrafikkens påvirkning af omgivelserne, herunder i forhold til at opnå en bedre udnyttelse af vejnettets kapacitet.

Specifikt gælder at højere omkostninger for vejbenyttelse giver myndighederne mulighed for at øge beskyttelsen af borgerne mod negative påvirkning-





ger fra vejgodstrafikken forårsaget af luftforurening og støj. Denne beskyttelse finder primært sted gennem en afgiftsdifferentiering mellem køretøjsklasser. Det vil sige, at omkostningsstigningen bliver lavest for de mest miljøvenlige køretøjer.

Specifikt gælder endvidere, at perioder med højere omkostninger for vejbenyttelse kan give myndighederne mulighed for at påvirke trafikafviklingen med det formål at sprede trafikken og dermed reducere negative effekter, som skabes som en følge af trængsel.

Regeringen finder derfor,

- at forslaget mulighed for at øge incitamenterne til anskaffelse af miljøvenlige køretøjer kan være velbegrunderet i forhold til en konkret afvejning af omkostninger og gevinster for samfundet.

- at forslaget om at udvide direktivets område til at omfatte hele vejnettet medfører en forenkling af reguleringen. Det betyder samtidig en vis beskyttelse af det danske transporterhverv og danske eksportvirksomheder mod afgiftssystemer på det underordnede vejnet i andre europæiske lande, som kunne medvirke til en skævvride af konkurrencen på baggrund af national tilknytning.

Regeringen støtter ikke forslaget om øremærkning af afgiftsprovenuet.

## **7. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Generelt forventes det, at de centralt beliggende lande i EU, som har meget transittrafik, vil være positivt indstillede over for forslaget. Dermed forventes de perifert beliggende lande i EU, hvis vognmænd udfører et betydeligt omfang af kørsel i transit gennem de centralt beliggende lande, generelt at indtage en mere skeptisk holdning til forslaget.

## **8. Tidligere forelæggelser i Folketingets Europaudvalg**

Forslaget har ikke tidligere været forelagt i Folketingets Europaudvalg.