

DEPARTEMENTET

Dato 6. oktober 2008

Dok.id

J. nr. 504-36

Banekontoret

Morten Haagensen

Telefon 33 92 79 80

moh@trm.dk

Grundnotat om meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europaparlamentet om støjbegrænsningsforanstaltninger for den bestående jernbaneflåde, KOM(2008) 432

Notatet er parallelfremsendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Trafikudvalg.

Resume:

Meddelelsen indeholder forslag om, at der igangsættes et renoveringsprogram (retrofitting) for eksisterende godsvogne. Tiltagene skal skabe incitament for godsvognsejere til at udskifte bremserne på eksisterende godsvogne med støjsvage kompositbremseser. Brug af kompositbremseklodser nedbringer støjen med op til 50 % og er bredt anerkendt som den mest omkostningseffektive metode til at mindske jernbanestøj. Kommissionen foreslår endvidere indførelse af differentierede afgifter ved tildelingen af jernbaneinfrastruktur, hvor afgifterne er lavere for mindre støjende vogne og højere for støjende vogne. Herudover foreslår Kommissionen indførelse af støjemissionslofter og frivillige tilsagn fra jernbanesektoren.

1. Baggrund og indhold

Meddelelsen er en del af Kommissionens pakke om "Grønnere Transport" fra den 8. juli 2008. Støj er en af de mest udbredte trusler mod folkesundheden. Det er derfor nødvendigt at modvirke støjgeners negative helbredsvirkninger, fx hjertekarsygdomme. Eftersom en del støj kommer fra jernbanen og især fra godstransport, foreslår Kommissionen derfor, at Rådet og Europaparlamentet indfører støjbegrænsende foranstaltninger for jernbanens eksisterende godsvogne. Godsvogne har en lang levetid, og Kommissionen vurderer derfor, at det er nødvendigt at supplere krav til nye godsvogne med krav, der skal begrænse støj fra eksisterende godsvogne.

Meddelelsen følger bl.a. op på den fælleseuropæiske tekniske specifikation (TSI) om støj¹, der fastsætter støjgrænser for bl.a. nye godsvogne og varsler iværksættelse af et renoveringsprogram for eksisterende godsvogne.

¹ Kommissionens Beslutning af 23. december 2005 om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for delsystemet "rullende materiel - støj" i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog (TSI NOI), EU Tidende L 37 den 8. februar 2006.



Meddelelsen er modtaget i dansk sprogversion i juli 2008.

Side 2/8

Kommissionens forslag til støjbegrænsende foranstaltninger – retrofittingsprogrammet.

Den største hindring for retrofitting af godsvogne er af finansiel art. Godsvognsejere, jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere har ikke tilstrækkelige resurser eller incitamerter til at gennemføre retrofitting. Kommissionen søger at tage højde for denne hindring med følgende tre anbefalinger, der både adresserer spørgsmålet om resurser og incitamerter:

1. Indførelse af differentierede afgifter for benyttelse af banenettet

Kommissionen mener, at differentierede afgifter vil skabe incitamerter for godsvognsejere til at få retrofittede deres vogne. Kommissionen har analyseret mulighederne i en ren "præmieordning", en ren "bødeordning" og en kombineret "præmie/bødeordning":

- En ren "præmieordning" belønner ejerne af godsvogne med støjsvage bremsere med lavere infrastrukturudgifter. Infrastrukturforvalteren kompenseres for de lavere udgifter af staten. Modellen vurderes brugbar, indtil alle relevante godsvogne er retrofittede.
- En ren "bødeordning" straffer ejere af godsvogne, der ikke er retrofittede med en højere afgift. Modellen kan kun realiseres, hvis en lignende afgift bliver pålagt vejtransport, så godstransporten ikke flyttes fra jernbane til vej.
- "Præmie/bødeordningen" er en udgiftsneutral kombination af ovenstående, der kan give incitamerter til at gennemføre retrofittingsprogrammet og forhåbentligt stimulere indførelsen af mere innovative støjsvage teknologier, der går længere end de nuværende TSI grænseværdier.

2. Indførelse af støjemissionslofter for de store godstransportstrækninger

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne indfører støjemissionslofter² på de store godstransportstrækninger, når de indledende retrofittingsprogrammer er afsluttet. Forinden bør der dog foretages cost/benefit- analyser af effekten af sådanne lofter, hvor der bl.a. tages højde for den støjreduktion, der opnås ved retrofitting.

3. Frivillige tilsagn fra jernbanesektorens side

Kommissionen opfordrer til, at jernbanevirksomhederne hurtigst muligt

² Medlemsstaterne har hjemmel til at fastsætte støjemissionslofter iht. direktiv 2002/49/EF



afgiver et frivilligt tilsagn om, at de videregiver støjpræmier, som de modtager fra infrastrukturforvalteren til godsvognsejerne. Herigennem sikres, at støjpræmien kan bruges til at finansiere udgifterne.

Den fremadrettede indsats

Kommissionen vil oprette ekspertgrupper, der skal bistå med udarbejdelsen af retningslinjer for differentierede afgifter samt udvikling af godsvognsklassificeringssystemer og specifikationer for identifikationssystemer.

Arbejdet ventes at føre til ændring af direktiv 2001/14/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur.

En ordning med bøder betyder, at jernbanegodstransportens konkurrenceevne forringes i forhold til vejgodstransporten. For at kompensere herfor foreslår Kommissionen, at der også skal være en lignende afgift for vejtransport. Den foreslåede ændring af Eurovignet-direktivet³, der giver mulighed for at indføre en afgift for eksterne omkostninger for vejgodstransport, vil kunne kompensere for den forringede konkurrenceevne.

2. Gældende dansk ret

Vedtages Kommissionens initiativer som fremsat i nærværende meddelelse, vil forslaget kunne berøre en række bestemmelser i dansk lovgivning, herunder bkg. nr. 844 af 27/07/2006 med senere ændringer.

Reglerne om fastsættelse af infrastrukturafgifter i direktiv 2001/14/EF blev gennemført i bekendtgørelse nr. 1065 af 10. december 2003 om baneafgifter og miljøtilskud til godstransport på jernbanen, som nu er erstattet af den nugældende bekendtgørelse nr. 821 af 30. juni 2006 om baneafgifter og om miljøtilskud til godstransport på jernbane som ændret i bekendtgørelse nr. 18 af 8. januar 2007. Afgiftssatserne er fastsat i bekendtgørelse nr. 844 af 27. juli 2006 om satser for baneafgifter og for miljøtilskud til godstransport på jernbane som ændret ved bekendtgørelse nr. 1392 af 12. december 2006, bekendtgørelse nr. 19 af 8. januar 2007 og bekendtgørelse nr. 1352 af 6. december 2007.

Endvidere kan enkelte af de forslag, som meddelelsen fremsætter, eventuelt berøre andre retsakter. En vurdering heraf afventer dog Kommissionens eventuelle fremsendelse af konkrete forslag.

³ Forslag til direktiv om ændring af direktiv 1999/62/EF om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer.



3. Høring

Meddelelsen blev sendt i høring den 3. september med høringsfrist den 22. september 2008 hos følgende institutioner og organisationer:

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, A/S Hads-Ning Herreders Jernbane, A/S Lollandsbanen, Banedanmark, Danmarks Rederiforening, Danmarks Statistik, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Busvognmænd, Danske Dagblade, Danske Havne, Danske Regioner, Dansk Erhverv, Dansk Kollektiv Trafik, Danske Speditører, Dansk Industri, Dansk Jernbaneforbund, Dansk Skibsmæglerforening, Danske Statsbaner, Dansk Transport og Logistik, Danske Handicaporganisationer, De Danske Bilimportører, Fagligt Fælles Forbund, Forenede Danske Motorejere, Handel, Transport og Service, HK Trafik og Jernbane, International Transport Danmark, Kongelig Dansk Aeroklub, Kommunernes Landsforening, Landbrugsrådet, Landsorganisationen i Danmark, Lemvigbanen, Movia, Nordjyske Jernbaner A/S, Offentligt Ansattes Organisationer, Sund & Bælt Holding A/S, Vestsjællands Lokalbaner A/S.

Af høringssvarene fremgår følgende:

Banedanmark har ingen bemærkninger til meddelelsen, da forholdet teknisk set er et anliggende for jernbanevirksomhederne.

Dansk Erhverv har følgende bemærkninger:

Dansk Erhverv opfordrer til, at man overvejer, hvorvidt den enkelte jernbanevirksomhed omkostningsbyrde ved en retrofitting af hele jernbaneflåden er omkostningseffektiv – den konkrete flådes restlevetid taget i betragtning.

Samtidig fremgår det ikke entydigt, hvordan ordningen skal administreres i forhold til virksomheder, der udelukkende transporterer vogne, men ikke selv ejer dem. Denne såkaldte enkeltvognstrafik består af tog sammensat af flere forskellige vogngrupper fra forskellige lande.

Dansk Erhverv er imod indførelse af differentierede afgifter for benyttelse af banenettet, idet dette kan resultere i besværlige administrative processer, som oftest er meget resurse- og omkostningskrævende. Samtidig fremgår det ikke af meddelelsen, hvordan en differentieret afgiftsordning skal administreres i forhold til enkeltvognstrafikkerne.

Såfremt en differentieret afgiftsordning vedtages, er det Dansk Erhvervs anbefaling, at dette sker på et fællesskabsharmoniseret grundlag, så afgiftsordningerne er ensartede og gennemførlige i alle relevante medlemsstater.

Dansk Erhverv mener endvidere man bør overveje, hvorvidt et indgreb som foreslået vil virke konkurrenceforvridende i forhold til konkurrerende godstransportudbydere.



Dansk Industri – Transport (DI) har følgende bemærkninger:

DI er positiv overfor forslagetets sigte om begrænsning af støjen fra jernbane-godstransporter. DI finder dog den foreslåede model unødigt resursetung og omkostningsskrævende og vil i den forbindelse stille spørgsmålstegn ved, om foranstaltningerne reelt står i rimeligt forhold til målsætningerne. Indførelsen af differentierede afgifter vil endvidere pålægge banegodstransporten nye byrder – et forhold der ikke ses at være i harmoni med intentionen om mere gods på bane.

DI finder det langt mere formålstjenligt med en tilskyndelsesordning, dvs. en egentlig præmieordning, der kan ansøre vognejere/operatører til at gennemføre retrofittingen så hurtigt som muligt. En sådan ordning vil endvidere kunne indrettes administrativt enkelt og smidigt. Kommissionen frafalder denne mulighed med udgangspunkt i potentiel manglende overensstemmelse med statsstøttereglerne.

DI stiller sig tvivlende til dette argument, idet der indenfor fællesskabet findes en række analoge ordninger, der har fundet accept i forhold til statsstøttereglerne, fx tilskudsordninger til indkøb af miljørigtige køretøjer.

DI opfordrer derfor til, at der fra dansk side søges opnået en administrativ og resurse-mæssig enkel ordning, fx i form af en tilskyndelsesordning som anført ovenfor.

DI henviser endvidere til høringssvar afgivet af Railion.

Dansk Transport & Logistik (DTL) har følgende bemærkninger:

Meddelelsen beskriver, hvorledes støj fra jernbanen kan nedbringes ved at retrofite vognenes hjul, men begrundelsen for at vælge netop denne metode er uklar. Andre initiativer kunne være slibning af skinner mv. DTL savner således en belysning af, at retrofitting er den samfundsøkonomiske mest egnede metode til nedbringelse af støjgenerne.

DTL frygter, at et system, hvor vogne skal registreres og pålægges differentierede afgifter afhængig af deres støjemission, kan blive administrativ tung. I det videre arbejde bør der som minimum indsamles viden om, hvilke brugbare data operatørerne må have, således at nye data ikke skal genereres.

Et initiativ om retrofitting bør gennemføres med en tidshorisont, der er afstemt med operatørernes mulighed for at investere. Initiativet må ikke gennemføres så hurtigt, at det vil skade jernbanedriften. På EU-plan ønskes jernbanen styrket. Meddelelsen berører ikke jernbaneselskabernes muligheder for at håndtere et krav om retrofitting.



Meddelelsen angiver visse mulige tidsfrister og tidshorisonter for retrofitting. Overordnet er det uklart, hvornår meddelelsens initiativ kunne gennemføres, og også om det er sikkert, at det på dette tidspunkt er muligt for operatørerne i praksis at have retrofittet alle vogne. Det er helt centralt, at branchen gives tid til i praksis at leve op til eventuelt kommende krav.

DTL henviser endvidere til høringssvar afgivet af Railion.

Railion har følgende bemærkninger:

Af forslaget fremgår det, at man vil indføre differentierede afgifter for benyttelse af banenettet for at fremme retrofittingen af godsvognene. Man vil således kunne styre sin flåde og sine omkostninger ved fx ikke at ombygge de vogne som man sjældent anvender, men til gengæld betale en højere baneafgift, når de benyttes. Det kan være et udmærket princip for de virksomheder, der både ejer og styrer sin godsvognsflåde.

Ejer virksomheden ikke vogne, og er virksomheden udelukkende transportør af vogne, har virksomheden meget begrænset om ingen mulighed for at styre flåden. Eksempelvis udgør størstedelen af Railion Scandinavia's transittrafik enkeltvognstrafik, altså tog der er sammensat af mange forskellige vogngrupper i landene henholdsvis nord og syd for Danmarks grænser.

Meddelelsen synes ikke at tage højde for forholdet med enkeltvognstrafik. Det fremgår heller ikke klart, om den differentierede afgift skal rettes mod den enkelte vogn eller den skal rettes mod toget – altså den tilfældige sammensætning af vogne, som det givne tog nu kommer til at bestå af.

Generelt fås det indtryk, at de systemer, der lægges op til i udkastet, er resurse- og omkostningskrævende. Ikke blot i den direkte ombygning af vognene, men også i den efterfølgende opbygning og administration af de forskellige regulerende ordninger og benyttelsesafgifter – omkostninger som synes at skævvride konkurrencen mellem vej og bane. En konsekvens som jo er imod det overordnede ønske om at flytte gods fra vej til bane.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser samt beskyttelsesniveau

De to første modeller for differentierede afgifter (hhv. ren præmieordning eller ren bødeordning) vil have statsfinansielle konsekvenser i form af behov for enten lavere eller højere statsfinansiering til Banedanmark. Det skal bemærkes, at niveauet for afgifter er ganske lavt sat i Danmark. Størrelsen af præmien/bøden vil derfor få afgørende betydning for de økonomiske konsekvenser. Det skal hertil bemærkes, at Kommissionen den 26. juni 2008 har fremsendt en åbningsskrivelse, som blandt andet omfatter det danske baneafgiftssystem. Afhængigt af udfaldet af denne åbningsskrivelse kan Danmark muligvis på sigt



blive bedt om at ændre beregningen af baneafgifter, hvilket muligvis kan medføre forøgede baneafgifter. Øgede generelle baneafgifter vil alt andet lige forstærke effekten ved præmie/bøde ordninger.

Administrativt vurderes forslaget om differentierede afgifter at udgøre en ekstra administrationsbyrde i forhold til de nuværende forhold.

Forslagene vurderes at være gavnlige for miljøet og folkesundheden.

5. Nærhedsprincippet

Der er ikke tale om en retsakt, og en vurdering af nærhedsprincippet er derfor ikke i første omgang relevant.

Hvis der som opfølgning på meddelelsen fremsættes konkrete lovgivningsforslag, vil disse blive vurderet i forhold til nærhedsprincippet.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for tiltag, der søger at nedbringe støjen fra jernbanegodsvogne.

Regeringen er imod, at baneafgifterne bliver tillagt en obligatorisk, regulerende rolle i forbindelse med støjledning. Det er regeringens holdning, at baneafgifter ikke bør være obligatoriske for medlemsstaterne, så længe der i de enkelte medlemsstater er vilje til at støtte og finansiere baneinfrastrukturen.

Niveauet for baneafgifter i EU er meget forskelligt. Et system med helt faste præmie/strafbeløb i alle medlemsstater vil få en voldsom effekt i medlemsstater med lave afgifter. Omvendt vil det medføre en tilsvarende ringe effekt i medlemsstater med høje afgifter. Endvidere er det endnu uafklaret, hvordan baneafgifter skal beregnes i EU.

Tilsvarende vil et system med procentafregning, dvs. fx en bonus på 5 pct. af afgiften i den pågældende medlemsstat, medføre ringe effekt i medlemsstater med lave afgifter og høj effekt i lande med høje afgifter. Med andre ord er afgiftsordningen – som den er nu og de kommende år – grundlæggende ikke egnet til denne form for beregning.

Regeringen vurderer, at det ikke er gavnligt at pålægge jernbanegodstransporten yderligere udgifter i form af en bødeordning, da det næppe fremmer konkurrencen for jernbanegodstransport. En ren præmieordning vil være mere acceptabel, om end det må forventes at være administrativt bebyrdende for medlemsstaterne. En præmieordning vil i realiteten blive statssubsidieret og uden gennemsigtighed og enkelthed.



Regeringen må dog afvente videre stillingtagen, indtil der foreligger konkrete forslag fra Kommissionen.

Side 8/8

7. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der er på nuværende tidspunkt ikke etableret et grundlag for at kunne foretage en vurdering af de øvrige medlemsstaters holdninger til meddelelsen.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning er ikke meddelt.

9. Tidligere forelæggelse for Europaudvalget.

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt Europaudvalget.