

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT



Dato 20. juli 2020
J. nr. 2020-5927

Indhold

1. Forslag til forordning om fastsættelse af foranstaltninger for at bidrage til et bæredygtigt jernbanemarked på baggrund af covid-19-pandemien 2



1. Forslag til forordning om fastsættelse af foranstaltninger for at bidrage til et bæredygtigt jernbanemarked på baggrund af covid-19-pandemien

KOM nr. (2020) 260

Nyt notat.

1 Resumé

COVID-19-pandemien har også ramt jernbanesektoren med hidtil usete negative konsekvenser. Jernbanesektoren har strategisk betydning for EU og har dertil afgørende for EU's strategi for en mere bæredygtig transportsektor.

EU-Kommissionen har på den baggrund foreslået en forordning, der vil betyde, at medlemslande kan fjerne en række afgifter, der opkræves af sektoren, for at lette sektoren økonomisk. Infrastrukturforvalterens indtægtstab på den konto skal da kompenseres af medlemslandet.

Forslaget har dels til formål at supplere den eksisterende ramme for jernbanesektoren for at gøre det lettere for nationale myndigheder og jernbaneinteressenter at afbøde en række negative konsekvenser af pandemien og dels til formål at reagere på akutte behov i sektoren, så længe konsekvenserne mærkes.

Foranstaltningerne er tidsbegrænsede, fra 1. marts 2020 til 31. december 2020, med mulighed for forlængelse. Vedtages forordningen, vil den indføre undtagelser til det direktiv, der regulerer området og er implementeret af medlemslandene i national ret. Det er dog medlemslandene selv, der afgør om og hvordan foranstaltninger gennemføres.

For Danmark omfatter de relevante foranstaltninger i forslaget spektret fra fritagelse for sporadgangsafgifter (i dansk ret betegnet infrastrukturafgifter) til nedsættelse samt udsættelse af betaling af dem. Hertil kommer fritagelse for reservationsafgifter (i dansk ret betegnet afbestillingsgebyrer).

Det er vanskeligt at vurdere de statsfinansielle konsekvenser af forslaget, da disse afhænger af, hvordan det konkret udmøntes i Danmark. Der vil således være stor forskel på, om forslaget blot udmøntes ved en forlænget betalingsfrist for infrastrukturafgifter, eller om det udmøntes ved en fuld suspendering af infrastrukturafgifterne i et givent antal måneder.

Med udgangspunkt i regnskabstallene for 2019 forventes der et samlet månedligt indtægtstab på ca. 58 mio. kr., hvis der indføres en fuld suspendering af alle infrastrukturafgifter.



Transport- og Boligministeriet forudsætter, at indtægtstab på kontoen dækkes ved tilførsel af finansiering fra statskassen på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020 efter forelæggelse af aktstykke for Finansudvalget.

2 Baggrund

Covid-19-pandemien har ført til et større økonomisk chok med negative konsekvenser for økonomierne i EU og på verdensplan. Konsekvensernes omfang afhænger dels af pandemiens varighed og dels af dens geografiske udbredelse. Konkret har pandemien haft hidtil usete følger for transportsektoren i almindelighed og for jernbanesektoren i særdeleshed. Hvis der ikke gribes ind, vil pandemien få alvorlige følger også på lang sigt for den internationale trafik, fragtmængder og passagertal, digitaliseringsfremskridt, markedsåbning og markedsstrukturer. For at afbøde virkningerne af pandemien iværksættes der nu en række ambitiøse politiske tiltag, der strækker sig over mange områder. Dette forslag til forordning vedrører foranstaltninger, der er møntede på at bidrage til et bæredygtigt jernbanemarked.

Jernbanesektoren har strategisk betydning for EU. Den yder et afgørende bidrag til EU's samlede økonomi og beskæftigelse ved direkte at beskæftige over 1 million mennesker, heraf ca. 600 000 i jernbanevirksomhederne og 440 000 hos infrastrukturforvalterne (ved udgangen af 2016). Pandemien kan medføre et stort antal konkurser og likviditetsproblemer i jernbanesektoren, og den påvirker hele forsyningskæden med konsekvenser for jernbanevirksomheder, speditører og logistikvirksomheder. Også infrastrukturforvaltere og operatører af servicefaciliteter vil blive ramt af de økonomiske konsekvenser.

Jernbanetransporten er desuden afgørende for EU's strategi for en mere bæredygtig transportsektor, for den økonomiske og sociale samhørighed og for at forbinde europæerne inden for og på tværs af medlemsstaterne. De europæiske jernbaner transporterer hvert år omkring 1,6 milliarder ton gods og 9 milliarder passagerer. Jernbanetransport er et vigtigt led i EU's samlede transportsystem og giver ren mobilitet og høj effektivitet. Det er den mest bæredygtige og miljøvenlige transportform, og derfor er jernbanetransport afgørende for at nå målene i Kommissionens grønne pagt.

Efter udbruddet af covid-19 er mængden af passager- og godstransport på bane faldet betydeligt på grund af restriktioner og lavere efterspørgsel. Midlertidige begrænsninger for rejseforbindelserne mellem EU's medlemsstater betyder, at de fleste internationale passagertogforbindelser ikke længere betjenes, mens de indenlandske transporter på bane er faldet med op til 90 % i forhold til sidste år. Efterspørgslen efter passagertransport i 2020 som helhed forventes at ligge betydeligt under niveauet i 2019.

Jernbanegodsoperatørerne oplever faldende transportmængder. En af hovedårsagerne er, at efterspørgslen fra visse sektorer ophørte, da produktionen gik i



stå, fordi de fleste medlemsstater havde indført nedlukningsforanstaltninger, der forårsagede et sammenbrud i efterspørgslen. Efterspørgslen efter jernbanetransport stiger nu langsomt, og selvom der endnu ikke er fuld klarhed over dens udvikling, forventes det at efterspørgslen efter godstransport vil ligge under sidste års niveau.

3 Formål og indhold

Kommissionens forslag lægger op til, at medlemslande kan fjerne en række afgifter, der opkræves af sektoren, for at lette sektoren økonomisk. Infrastrukturforvalterens indtægtstab på den konto skal da kompenseres af medlemslandet.

Forslaget har dels til formål at supplere den eksisterende ramme for jernbanesektoren for at gøre det lettere for nationale myndigheder og jernbaneinteressenter at afbøde en række negative konsekvenser af pandemien og dels til formål at reagere på akutte behov i sektoren, så længe konsekvenserne mærkes.

For Danmark omfatter de relevante foranstaltninger i forslaget spektret fra fritagelse for sporadgangsafgifter (i dansk ret betegnet infrastrukturafgifter) til nedsættelse samt udsættelse af betaling af dem. Hertil kommer fritagelse for reservationsafgifter (i dansk ret betegnet afbestillingsgebyrer). Foranstaltningerne dækker for referenceperioden 1. marts 2020 til 31. december 2020. Det foreslås dog, at Kommissionen tillægges beføjelser til at forlænge perioden om nødvendigt.

De foreslåede foranstaltninger omfatter følgende:

- (1) *Afgifter for sporadgang* — beløb svarende til de direkte omkostninger: I henhold til direktivets artikel 31, stk. 3, skal afgifterne for minimumsadgangsydelserne fastsættes som de omkostninger, der påløber direkte som følge af togtjenesten. Denne bestemmelse forhindrer i princippet, at afgifterne fastsættes på et lavere niveau. Det foreslås at fravige den for at give medlemsstaterne og infrastrukturforvalterne størst mulig handlingsfrihed i referenceperioden. I Danmark hører disse under infrastrukturafgifter.
- (2) *Tillæg*: Artikel 32 giver medlemsstaterne mulighed for at opkræve tillæg, der fastsættes i forhold til de respektive jernbanemarkedssegmenters betalingsevne. Muligheden udnyttes ikke i Danmark, og foranstaltningen er derfor ikke relevant.
- (3) *Reservationsafgifter*: I henhold til artikel 36 kan infrastrukturforvaltere opkræve en passende afgift for kapacitet, som er tildelt, men ikke udnyttes. Pandemien har forårsaget alvorlige forstyrrelser i jernbanetrafikken, som har ført til omfattende annulleringer af kanalreservationer. De tilgrundliggende hændelser var og er fortsat uden for jernbanevirksomhedernes kontrol. Desuden har de givet anledning til (midlerti-



dig) overkapacitet. Det kan derfor antages, at den incitamentsvirkning, der er formålet med reservationsafgifter i henhold til artikel 36, ikke er relevant for så vidt angår referenceperioden. I Danmark bruges betegnelsen afbestillingsgebyrer. Banedanmark har tidligere på foråret indstillet, at afbestillingsgebyret blev suspenderet af samme grund.

- (4) *Kompensation fra medlemsstaterne:* For hvert af de ovennævnte punkter (afgifter baseret på direkte omkostninger, tillæg og reservationsafgifter) vil en nedsættelse af afgifterne, som medlemsstaterne måtte tillade i henhold til den foreslåede forordning, medføre indkomsttab for infrastrukturforvalteren. Disse indkomsttab vil i princippet blive kompenseret i henhold til artikel 8, stk. 4, i Markedsåbningsdirektivet. I henhold til denne bestemmelse er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at driftsregnskaberne for infrastrukturforvaltere, der lider tab som følge af bl.a. uventet lavere efterspørgsel, udviser balance over en periode på 5 år under normale forretningsvilkår. Indkomsttab hos infrastrukturforvalterne som følge af de nedsættelser, der er omhandlet i den foreslåede forordning, er pr. definition udelukket i henhold til Markedsåbningsdirektivet i dets nuværende form. Det foreslås derfor, at der ydes kompensation til infrastrukturforvalterne inden for en kortere frist end den, der er fastsat i artikel 8, stk. 4, i nævnte direktiv, dvs. senest den 31. december i året efter det år, hvor tabet opstod.
- (5) *Justering af netvejledningen:* Netvejledningen, der i Danmark betegnes Netredegerelsen, indeholder en detaljeret redegørelse for almindelige regler, tidsfrister, procedurer og kriterier for afgifts- og kapacitetstildelingsordningerne, herunder oplysninger om ansøgning om infrastrukturkapacitet. Ifølge forslaget skal netvejledningen ajourføres og ændres uden ophold.

Foranstaltningerne vil give sig udslag i et indkomsttab for infrastrukturforvalterne, som kompenseres af medlemsstaterne, således at infrastrukturforvalterens driftsregnskaber udviser balance senest den 31. december i året efter det år, hvor infrastrukturforvalteren led tabet.

Det fremgår af forslaget, at medlemslandene selv afgør, om de vil gennemføre foranstaltningerne fastsat ved forordningen.

Infrastrukturforvalterens netvejledning skal da opdateres uden ophold. Banedanmarks gældende netvejledning er Netredegerelsen 2020, der afløses af Netredegerelsen 2021 den 13. december 2020. Således skal begge opdateres for perioden 1. marts til 31. december 2020.

4 Europa-Parlamentets udtalelser

Foreligger ikke.



5 Nærhedsprincippet

Side 6/10

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Initiativet til forslaget er baseret på artikel 91 i traktaten om EU's funktionsmåde. Markedsåbningsdirektivet er udstedt med hjemmel i traktaten. Direktivets bestemmelser om afgiftsprincipper og om den årlige netvejledning udgør omfattende regulering af infrastrukturafgifterne på EU-plan.

Forordningen vil blive gældende ret, men medlemslandene får råderum til selv at afgøre, om foranstaltningerne skal gennemføres, og i givet fald hvordan de gennemføres. Herved tages der hensyn til, hvilke midler medlemslandene har til rådighed i form af offentlig finansiering.

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da området i dag er reguleret på EU-niveau. En fravigelse af reglerne på området (som den foreslåede midlertidige suspendering af sporadgangsafgifter, tillæg og reservationsafgifter) vil derfor kræve gennemførelsen af en EU-retsakt.

6 Gældende dansk ret

Området er i dag reguleret af jernbaneloven (lov nr. 686 af 27. maj 2015) og to bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i jernbaneloven:

- Bekendtgørelse nr. 1379 af 1. december 2015 om betaling af brug af statens jernbanenet og om miljøtilskud til godstransport på jernbane m.v.,
- Bekendtgørelse nr. 1233 af 25. november 2019 om infrastrukturafgifter m.v. for statens jernbanenet.

Sporadgangsafgifterne er endvidere optaget på Finansloven på konto §28.63.06. Baneafgifter mv. (Transport- og Boligministeriet / Banedanmark).

Netredegørelsen udstedes årligt af Banedanmark og indeholder en detaljeret redegørelse for almindelige regler, tidsfrister, procedurer og kriterier for afgifts- og kapacitetstildelingsordningerne, herunder oplysninger om ansøgning om infrastrukturkapacitet. Den gældende netredegørelse, Netredegørelsen 2020, afløses den 13. december 2020 af Netredegørelse 2021.

Vedtages forordningen, og vælger den danske stat at gøre brug af forordningens muligheder for at nedsætte, give afkald på eller udsætte sporadgangsafgifterne og reservationsafgifterne (i dansk lovgivning benævnt hhv. infrastrukturafgifter og aflysningsgebyrer), skal Banedanmark uden ophold ajourføre netredegørelsen med de betingelser, der anvendes på baggrund af de foranstaltninger, som den danske stat har truffet i henhold til forordningen.



7 Konsekvenser

Side 7/10

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Hvis forslaget til forordningen vedtages, ændres retstilstanden for reguleringen på EU-plan midlertidigt, for perioden 1. marts 2020 til 31. december 2021. Alt efter om Danmark vælger at benytte ordningen, og alt efter hvordan det da gennemføres, ændres retstilstanden herhjemme, og det skal reflekteres i Netredegørelserne for 2020 og 2021, der skal opdateres uden ophold.

En vedtagelse af forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser i den forstand, at regelsættet – andet end Netredegørelserne - skal ændres, da forordningen vil få direkte retskraft i Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det er vanskeligt at vurdere de statsfinansielle konsekvenser af forslaget, da disse afhænger af, hvordan det konkret udmøntes i Danmark. Der vil således være stor forskel på, om forslaget blot udmøntes ved en forlænget betalingsfrist for infrastrukturafgifter, eller om det udmøntes ved en fuld suspendering af infrastrukturafgifterne i et givent antal måneder.

I tabel 1 nedenfor fremgår indtægterne på § 28.63.06. Baneafgifter i 2019, herunder det månedlige gennemsnit. Med udgangspunkt i regnskabstallene for 2019 forventes der et samlet månedligt indtægtstab på ca. 58 mio. kr., hvis der indføres en fuld suspendering af alle infrastrukturafgifter. Der er taget udgangspunkt i tal fra 2019, idet 2020-tallene fra marts og frem er påvirket af den reducerede trafikmængde særligt over Øresundsforbindelsen sfa. grænselukningen mod Sverige, men da denne kan blive ændret i de kommende måneder, vurderes det mest retvisende at tage udgangspunkt i realiserede 2019-tal til generiske beregninger af effekterne af forslaget, som potentielt vil skulle dække en periode frem til udgangen af 2020 – dvs. også efter en eventuel normalisering af trafikken over Øresund.



Tabel 1: Samlede indtægter og udgifter for Banedanmark på § 28.63.06. Baneafgifter i 2019 samt gennemsnit pr. måned

Kategori, mio. kr.	Resultat 2019	Gennemsnit pr. måned 2019
Indtægter		
Togkilometerafgifter for passagertog og materiel	240,13	20,01
Togkilometerafgift, godstog	17,96	1,50
Broafgift Storebælt, persontog	220,70	18,39
Broafgift Storebælt, godstog	71,64	5,97
Broafgift Øresund, persontog	126,43	10,54
Broafgift Øresund, godstog	25,07	2,09
Overførsel til Trafikverket	-5,56	-0,46
Indtægter i alt	696,37	58,03
Udgifter		
Miljøtilskud, godstog	-17,15	-1,43
Betaling Storebæltsforbindelsen	-292,44	-24,37
Betaling Øresundsforbindelsen	-255,82	-21,32
Betaling Øresundsbanen	-40,20	-3,35
Udgifter i alt	-605,61	-50,47
Total	90,76	7,56

Note: Indtægter er med positivt fortegn, udgifter er med negativt fortegn.

Transport- og Boligministeriet forudsætter, at indtægtstab på kontoen dækkes ved tilførsel af finansiering fra statskassen på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020 efter forelæggelse af aktstykke for Finansudvalget. Det bemærkes i denne sammenhæng, at dette vil være i tråd med tidligere år, hvor eventuelle overskud på § 28.63.06. Baneafgifter ligeledes er tilgået statskassen.

Det bemærkes, at en række af udgifterne på § 28.63.06. Baneafgifter er knyttet til indtægterne på kontoen. Det drejer sig om betalingen til A/S Storebæltsforbindelsen, der som udgangspunkt skal tilsvare indtægterne, samt miljøtilskuddet, hvor der ligeledes sigtes mod, at det tilsvare de afgifter, som godstrafikken betaler for at benytte banestrækningerne ekskl. de faste forbindelser. Der vil i forbindelse med en eventuel suspendering af infrastrukturafgifterne således skulle tages stilling til håndteringen af betalingen til A/S Storebæltsforbindelsen og udbetalingen af miljøtilskuddet.



Det bemærkes endvidere, at en suspending af infrastrukturafgifterne også kan have konsekvenser for overførslen fra Banedanmarks til det svenske Trafikverket, der indgår under indtægter i Tabel 1, eftersom overførslen afhænger af provenuet fra afgifterne vedrørende anden persontrafik end Øresundstogtrafikken og DSB's trafik mellem København og Ystad.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Der kan på det foreliggende grundlag ikke foretages en samfundsøkonomisk vurdering af forslaget.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

En eventuel suspending af infrastrukturafgifterne og aflysningsgebyrer vil medføre tilsvarende reducerede udgifter hos jernbaneoperatørerne.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8 Høring

Forslaget er sendt i høring hos EU-specialudvalget for transport med frist den 14. august. Da høringsvar endnu ikke foreligger vil disse fremgå af et revideret grund- og nærhedsnotat.

9 Forhandlingssituation

Forslaget har endnu ikke været behandlet arbejdsgruppen for landtransport, hvorfor forhandlingssituationen endnu ikke kendes.

10 Regeringens generelle holdning

Regeringen er positivt stemt over for forslaget. Regeringen finder det positivt, at Kommissionen med kort varsel har fremsat et forordningsforslag, som vil gøre det muligt at respondere på jernbanesektorens udfordringer som led i arbejdet for et bæredygtigt jernbanemarked.

Regeringen arbejder for, at gennemførelsen af de forskellige foranstaltninger er frivillig, og finder det vigtigt, at forslaget har indbygget fleksibilitet i form af valgfrihed mellem foranstaltningerne og med hensyntagen til medlemsstaters økonomiske muligheder.

Forslaget indeholder mulighed for, at Kommissionen kan forlænge perioden ved vedtagelse af en delegeret retsakt. Dette er en fleksibilitet, der giver mulig-



hed for at respondere på jernbanesektorens behov, hvis de skulle strække sig ud over referenceperioden. Regeringen vurderer, at det i den særlige situation er nødvendigt at give Kommissionen beføjelse til at udstede en delegeret retsakt, som forlænger perioden, som endnu et bidrag til at sikre et bæredygtigt jernbanemarked.

Side 10/10

Regeringen undersøger fortsat mulighederne og konsekvenserne ved at gennemføre forslaget foranstaltninger, men den kan foreløbig indikere en interesse i at gennemføre ordningen med at suspendere afbestillingsgebyrer.

11 Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalget

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.