

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného a usnadnění přeshraniční výměny informací týkajících se nezaplacení silničních poplatků v Unii (přepracované znění)

[COM(2017) 280 final – 2017/0128 (COD)]

(2018/C 081/25)

Zpravodaj: **Vitas MAČIULIS**

Konzultace	Evropský parlament, 15. 6. 2017 Rada Evropské unie, 20. 6. 2017
Právní základ	Článek 91 SFEU
Odpovědná specializovaná sekce	Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost
Přijato ve specializované sekci	2. 10. 2017
Přijato na plenárním zasedání	18. 10. 2017
Plenární zasedání č.	529
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	183/1/1

1. Závěry a doporučení

1.1. EHSV důrazně podporuje návrh Evropské komise ze dne 31. května 2017 o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného, jehož cílem je zlepšit ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004. Používání těchto ustanovení v praxi v posledních letech ukázalo, že mnohá z nich nespĺňují moderní požadavky.

1.2. Elektronické systémy výběru mýtného byly na vnitrostátní, regionální či místní úrovni zavedeny již ve 20 členských státech. Špatná interoperabilita těchto systémů na mezinárodní úrovni však způsobuje značné ztráty příjmů členskými státy, jakož i dodatečné náklady pro přímé uživatele silničního provozu. EHSV vyzývá členské státy, aby při rozvoji pokročilých mechanismů pro výběr mýtného usilovaly o aktivní přeshraniční spolupráci. Nedostatečná spolupráce způsobuje, že členské státy nemají možnost určit konkrétní pachatele, pokud jsou jejich vozidla registrována v zahraničí.

1.3. EHSV je pevně přesvědčen, že je třeba vyvinout veškeré úsilí o zavedení jednotného elektronického systému pro výběr mýtného v celé EU založeného na pokročilých technologiích. EHSV podporuje jednoduchý, flexibilní a cenově dostupný systém, který lze rychle rozšířit tak, aby zahrnoval širší okruh uživatelů a silničních sítí. Tento systém by vytvořil vhodný základ pro uplatňování nediskriminačních postupů vybírání mýtného, které byly zavedeny ustanoveními směrnice o eurovinětě.

1.4. Palubní jednotka (OBU), která je klíčovým prvkem elektronického systému pro výběr mýtného, nemusí být jediným fyzickým zařízením. Mohlo by jít o řadu fyzicky nebo na dálku propojených zařízení, včetně chytrých telefonů a tabletů, které by společně vykonávaly funkce palubní jednotky. EHSV doporučuje, aby byl pro tyto účely podporován rozvoj zvláštních IT aplikací, které by výrazně snížily náklady pro uživatele silnic.

1.5. Některé členské státy již používají různé technologie pro výběr mýtného a přechod na jednotný systém by pro ně byl velmi drahý. EHSV proto doporučuje, aby Evropská komise hledala flexibilní finanční, technické a právní nástroje, které by povzbuzovaly snahy členských států o začlenění různých stávajících řešení do jednoho interoperabilního systému. Zařazení seznamu technologií používaných v systémech s palubní jednotkou do přílohy směrnice by mimoto usnadnilo rychlejší reakci na technologický vývoj a přispělo k dosažení jednotnosti.

1.6. EHSV podporuje iniciativu Evropské komise na zavedení jednotné smlouvy s poskytovatelem evropské služby elektronického mýtného (EETS) pro všechny uživatele v EU. To pomůže zavést transparentnější a uživatelsky přívětivější postupy.

1.7. To by umožnilo snadnější a účinnější způsob získávání nezaplacených poplatků za užívání silnic od nepoctivých a podvodných uživatelů silnic nezávisle na zemi registrace. EHSV doporučuje, aby Komise zvažila rozšíření dohod o využívání Evropského informačního systému vozidel a řídičských oprávnění (EUCARIS). Tento systém již jednotlivým zemím poskytuje infrastrukturu a software, aby si mohly vyměňovat informace o zaregistrovaných vozidlech a vydaných řídičských oprávněních, což jim pomáhá bojovat proti krádežím vozidel a podvodům při registraci.

1.8. Zásadní význam mají také sociální aspekty návrhu Evropské komise. V odvětví silniční nákladní dopravy převažují v celé EU malé a střední podniky a mikropodniky. Zavedení elektronického výběru mýtného pro soukromé osobní automobily je velice citlivou záležitostí, a proto by řešení v tomto případě měla být velmi pečlivě vyvážena.

2. Souvislosti a přehled stávajících mýtných systémů

2.1. V roce 2012 byly ve 20 členských státech vybírány poplatky za užívání silnic za těžká nákladní vozidla a a ve 12 členských státech za osobní automobily. Silniční síť s výběrem mýtného byla přibližně 72 000 km dlouhá, z čehož bylo 60 % vybaveno elektronickými systémy výběru mýtného, které byly zaváděny na vnitrostátní nebo místní úrovni od počátku devadesátých let minulého století a do kterých se přihlásilo více než 20 milionů uživatelů silnic. Nejčastěji zaváděným řešením elektronického výběru mýtného jsou vyhrazené komunikace o krátkém dosahu („Dedicated Short-Range Communications“, DSRC). V posledních deseti letech byly zaváděny i nové technologie včetně družicových technologií. Výsledkem je, že se v Evropské unii současně používá řada různých a ve většině případů neinteroperabilních technologií.

2.2. Směrnice 2004/52/ES byla přijata s cílem napravit tuto roztržičnost trhu zřízením evropské služby elektronického mýtného (EETS). Podle uvedené směrnice měla být služba EETS k dispozici pro těžká nákladní vozidla nejpozději od října 2012 a měla být nabídnuta všem ostatním typům vozidel do října 2014.

2.3. Pro zajištění technologické kompatibility různých systémů výběru mýtného, a tudíž i možnosti jejich propojení s touto jednotnou službou mýtného specifikovala tato směrnice tři technologie, které mohou být používány k výběru mýtného elektronickými prostředky: mikrovlnné DSRC, družicové (GNSS) a mobilní komunikace (GSM).

2.4. V současné době ještě nejsou ustanovení směrnice 2004/52/ES na evropském trhu pro výběr mýtného plně uplatňována. Mýtné systémy stále nejsou homogenní – každý členský stát a subjekt pro výběr mýtného má vlastní legislativní prostředí, cíle pro zavedení systému, místní podmínky a podmínky dopravního provozu.

2.5. Ve svých doporučeních, která formuloval v řadě předchozích stanovisek⁽¹⁾, EHSV vyzdvihl význam společných norem a přeshraniční interoperability jakožto způsobu, jak zajistit účinnou přeshraniční dopravu a zavedení efektivně fungující evropské služby elektronického mýtného (EETS).

2.6. Hlavní systémy poplatků v EU jsou:

2.6.1. Systémy poplatků založených na vzdálenosti: poplatek se vypočítá na základě vzdálenosti, kterou vozidlo urazilo, a poté se upraví podle dalších parametrů charakterizujících vozidlo (celková hmotnost, počet náprav, emisní třída atd.). Jedná se o nejběžnější druh systému v EU, který využívá různých technických prostředků ke stanovení přiměřeného poplatku pro vozidlo na základě skutečného využití silniční infrastruktury.

2.6.2. Systémy poplatků založených na čase nebo (dálničních) známkách: poplatek se vypočítá na základě daného časového období a opět se upraví podle stejných charakteristik vozidla, jak je uvedeno výše. Takové systémy zahrnují nákup známky, která umožňuje používání určité silniční sítě po určitou dobu (jeden den, jeden měsíc nebo celý rok). Poplatek, který se platí, je nezávislý na skutečném využití silniční infrastruktury.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 32, 5.2.2004, s. 36 (není k dispozici v češtině).

Úř. věst. C 277, 17.11.2009, s. 85.

Úř. věst. C 291, 4.9.2015, s. 14.

Úř. věst. C 173, 31.5.2017, s. 55.

Úř. věst. C 288, 31.8.2017, s. 85.

2.6.3. Systémy poplatků založených na přístupu: poplatek se vztahuje především na městské oblasti a specifickou infrastrukturu, kde uživatel platí mýtné za jízdu v příslušné zóně. Takové systémy umožňují snížit provoz a znečištění v obzvláště citlivých částech města nebo jiných silně zastavěných městských oblastech.

2.7. Pro transakce elektronického výběru mýtného v systémech založených na vzdálenosti jsou v EU používány dvě hlavní technologie: určování polohy pomocí globálního družicového navigačního systému (GNSS) a vyhrazené komunikace o krátkém dosahu (DSRC), což je mikrovlnná technologie o 5,8 GHz, která byla přijata Evropským výborem pro normalizaci (CEN):

2.7.1. Technologie GNSS využívá údaje o poloze vozidla přijaté z družicové sítě a měří vzdálenost ujetou na silnici za účelem stanovení poplatku. Palubní jednotka (OBU) identifikuje jeho polohu a shromažďuje a zpracovává potřebné informace bez pomoci pozemních jednotek. Jedná se o nejpohodlnější systém, který je však zároveň nejdražší.

2.7.2. Technologie vyhrazených komunikací o krátkém dosahu (DSRC) je založena na obousměrné radiové komunikaci mezi pevnými pozemními zařízeními a mobilním zařízením (OBU) instalovaným ve vozidle. Prostřednictvím této komunikace je uživatel silnice (a jeho vozidlo) pozemní infrastrukturou identifikován za účelem vyvolání platby.

2.8. V systémech založených na přístupu se používá systém automatického rozpoznávání poznávacích značek („Automatic Number Plate Recognition“, ANPR). Tato technologie využívá videokamery ke čtení poznávacích značek vozidel. Nevyžaduje palubní jednotky a zahrnuje méně nákladné pozemní zařízení.

2.9. Níže uvedené tabulky obsahují přehled různých mýtných systémů používaných v různých zemích EU:

2.9.1. Mýtné systémy ro těžká nákladní vozidla založené na vzdálenosti:

Mýtné systémy	Použité technologie	Země
volný tok dopravy	GNSS s ANPR a/nebo DSRC	Maďarsko, Slovensko, Belgie
volný tok dopravy	GNSS s infračerveným paprskem a/nebo DSRC	Německo
volný tok dopravy	DSRC	Rakousko, Česká republika, Polsko, Portugalsko, Spojené království (Dartford Crossing)
volný tok dopravy	ANPR	Spojené království (Dartford Crossing)
volný tok dopravy	ANPR a DSRC OBU	Portugalsko (A22, ..., A25)
sít s místy výběru mýtného	DSRC	Chorvatsko, Francie, Řecko, Irsko, Itálie, Polsko, Portugalsko, Španělsko, Spojené království

2.9.2. Mýtné systémy pro lehká vozidla založené na vzdálenosti:

Mýtné systémy	Použité technologie	Země
volný tok dopravy	DSCR/ANPR	Portugalsko

Mýtné systémy	Použité technologie	Země
jednotlivé úseky s místy výběru mýtného	DSCR/ANPR	Rakousko (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13 Brenner a S16 Arlberg)
sít s místy výběru mýtného	DSCR	Chorvatsko, Dánsko, Francie, Řecko, Irsko, Itálie, Polsko, Portugalsko, Španělsko

2.9.3. Mýtné systémy pro těžká nákladní vozidla založené na čase:

Mýtné systémy	Použité technologie	Země
známka	e-euroviněta	Dánsko, Lucembursko, Nizozemsko, Švédsko
známka	elektronická známka	Spojené království, Lotyšsko
známka	nálepka	Bulharsko, Litva, Rumunsko

2.9.4. Mýtné systémy pro lehká vozidla založené na čase:

Mýtné systémy	Použité technologie	Země
známka	nálepka	Rakousko, Bulharsko, Česká republika, Maďarsko (elektronická viněta), Rumunsko (papírová viněta), Slovinsko, Slovensko
mýtné s fyzickou zábranou nebo volný tok dopravy	DSRC, ANPR – liší se u jednotlivých systémů	Spojené království

2.9.5. Mýtné systémy pro všechna vozidla založené na přístupu⁽²⁾:

Mýtné systémy	Použité technologie	Země
poplatek za přístup (kordónové zpoplatnění)	ANPR	Švédsko (Stockholm)
poplatek za přístup (známka)	ANPR	Spojené království (London Congestion Charge), Milán (poplatek v oblasti C)

3. Popis hlavních problémů

3.1. Evropská komise ve svém sdělení ze srpna 2012 o zavádění evropské služby elektronického mýtného (COM(2012) 474 final) jasně uvedla, že „neschopnost zavést EETS, a to v předpokládaném harmonogramu, není dána technickými důvody“, ale spíše, že zavádění „stále ještě brzdí nedostatek spolupráce mezi různými skupinami zúčastněných subjektů“ a omezené úsilí členských států. Ve své zprávě z dubna 2013 o strategii pro službu elektronického mýtného a o systému vinět osobních automobilů v Evropě (A7-0142/2013) zaujal Evropský parlament stejný postoj a souhlasil s Komisí, že technologie pro interoperabilní systémy již existují.

⁽²⁾ Studie „State of the Art of Electronic Road Tolling“ (Aktuální stav elektronického výběru mýtného), MOVE/D3/2014-259.

3.2. Většina mýtných systémů vyžaduje, aby uživatelé silnic do svých vozidel instalovali palubní jednotky. Některé nabízí přeshraniční interoperabilitu, většina však ne. V důsledku toho nesou uživatelé silnic náklady a zátěž, neboť pokud chtějí neomezeně projíždět v různých zemích, musí vybavit svá vozidla několika palubními jednotkami. Náklady jsou v současné době odhadovány na 334 milionů eur ročně a očekává se, že do roku 2025 klesnou těsně pod 300 milionů eur ročně.

3.3. Určité přeshraniční interoperability bylo dosaženo, avšak v Chorvatsku, České republice, Německu, Řecku, Maďarsku, Irsku, Itálii, Polsku, na Slovensku, ve Slovinsku a Spojeném království stále platí, že k platbě mýtného lze používat pouze vnitrostátní palubní jednotky. Jedním z cílů právních předpisů v oblasti EETS bylo umožnit integraci systémů palubních jednotek s jinými zařízeními uvnitř vozidel, zejména s digitálními tachografy. Integrace s tachografy se však neukázala jako slibná.

3.4. Neexistence přeshraniční interoperability rovněž způsobuje náklady pro příslušné orgány, které jsou odpovědné za obstarávání a údržbu nadbytečných palubních jednotek, které fungují v rámci jednoho státu, avšak nelze je používat v zahraničí. V rámci jediného vnitrostátního systému, kde je poloha vozidel zjišťována pomocí družicového určování polohy, činí jednorázové náklady na obstarání palubních jednotek 120 milionů eur a náklady na údržbu 14,5 milionu eur za rok ⁽³⁾.

3.5. EETS ještě stále nebyla zavedena v plném rozsahu a v oblasti interoperability bylo dosaženo velmi malého pokroku. Poskytovatelé čelí značným překážkám vstupu na trh, jako jsou diskriminační zacházení ze strany úřadů, dlouhé a měnící se schvalovací postupy a technická specifika místních systémů, která nesplňují zavedené normy. Bylo uzavřeno pouze několik omezených dohod týkajících se více než jedné země EU. Hlavními důvody jsou:

3.5.1. Na některých vnitrostátních trzích má stávající provozovatel systému mýtného privilegované postavení. Tato skutečnost brání tomu, aby byly v EU uplatňovány harmonizované a nediskriminační postupy vybírání mýtného.

3.5.2. Překážky uložené samotnými právními předpisy v oblasti EETS: zejména požadavek, aby poskytovatelé EETS byli schopni nabízet své služby v celé EU do 24 měsíců.

3.5.3. Vnitrostátní mýtné systémy používají tři technologie povolené právními předpisy v oblasti EETS značně rozdílnými způsoby, a je proto nákladné a obtížné dosáhnout přeshraniční interoperability.

3.6. Právní předpisy v oblasti EETS postrádají účinná ustanovení o vymáhání mýtného za vozidla registrovaná v jiném členském státě EU. V některých lokalitách představuje mezinárodní doprava významný podíl z celkových příjmů z mýtného systému, a omezení vyhýbání se platbě mýtného zahraničními uživateli je tedy významný problém. Členský stát, který pomocí automatických zařízení pro vymáhání zjistí delikt související s platbou mýtného, nemůže pachatele identifikovat na základě poznávací značky, pokud je vozidlo registrováno v zahraničí. Na úrovni EU neexistuje právní základ pro výměnu údajů o registraci vozidel mezi členskými státy za účelem vymáhání mýtného. Ztráta příjmů, která z toho plyne pro vnitrostátní, regionální a místní systémy výběru mýtného, činí přibližně 300 milionů eur ročně ⁽⁴⁾.

3.7. Je velmi potřebné podporovat výměnu informací o vyhýbání se platbě mýtného na úrovni EU a poskytnout větší pravomoci různým orgánům odpovědným za výběr mýtného k tomu, aby určily porušovatele a zahájily postupy vymáhání. Pokud jde o vymáhání, mají členské státy povinnost prokázat, že s uživateli silnic zachází stejně, a také zajistit řádné uplatňování sankcí.

3.8. Povinný požadavek, aby všichni poskytovatelé EETS pokrývali všechny typy vozidel a všechny oblasti podléhající výběru mýtného v Evropě, se považuje za nepřiměřený. Bylo by účinnější, kdyby poskytovatelé EETS mohli svobodně reagovat na potřeby svých zákazníků, namísto toho, aby jim museli nutit úplné, avšak drahé služby.

⁽³⁾ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného a usnadnění přeshraniční výměny informací týkajících se nezaplacení silničních poplatků v Unii (přepracované znění) – COM(2017) 280 final.

⁽⁴⁾ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného a usnadnění přeshraniční výměny informací týkajících se nezaplacení silničních poplatků v Unii (přepracované znění) – COM(2017) 280 final.

3.9. Změny směrnice o interoperabilitě a rozhodnutí o EETS navržené Komisí přinesou uživatelům silnic úspory ve výši 370 milionů eur (čistá současná hodnota, 2016–2025). Největší přínosy pocítí velkoobjemová nákladní silniční doprava, která je tvořena převážně malými a středními podniky. Správci silničních sítí budou mít prospěch z úspor plynoucích z toho, že nebudou muset obstarávat nadbytečné palubní jednotky (48 milionů eur v čisté současné hodnotě), a budou mít dodatečné příjmy z mýtného (150 milionů eur ročně) díky lepším pravidlům o přeshraničním vymáhání. U poskytovatelů EETS dojde ke snížení regulační zátěže spojené se vstupem na vnitrostátní trhy (10 milionů eur v čisté současné hodnotě pro předpokládaných 12 poskytovatelů EETS). Kromě toho dojde k rozšíření jejich trhu díky dodatečným příjmům ve výši 700 milionů eur ročně⁽⁵⁾.

4. Klíčové prvky návrhu Komise na přepracování směrnice 2004/52/ES

4.1. Vhodné přeshraniční vymáhání by bylo prováděno následovně:

4.1.1. Musí být zaveden jednoduchý automatický mechanismus výměny informací mezi členskými státy. Budou zavedeny nové mechanismy a právní dohody s cílem vyřešit problém přeshraničního vymáhání v případě vyhýbání se platbě mýtného. Tyto informace by členskými státy umožnily řešit případy, kdy zahraniční řidiči nezaplatí mýtné.

4.1.2. Systém by zahrnoval všechny druhy vozidel a všechny druhy elektronických systémů výběru mýtného včetně videomýtného.

4.2. Hlavní návrhy týkající se používaných technologií a zacházení s lehkými vozidly jsou následující:

4.2.1. Seznam technologií byl přesunut do přílohy směrnice. To umožní rychlejší a účinnější reakci na technologický pokrok.

4.2.2. Seznam technologií by zůstal nezměněn a mohl by být v budoucnu změněn pouze po důkladném testování, normalizační práci atd.

4.2.3. Komise navrhuje oddělení EETS pro těžká nákladní vozidla a lehká vozidla tak, aby bylo možné je poskytovat nezávisle na sobě.

4.2.4. Bude existovat výjimka, která umožní poskytovatelům EETS pro lehká vozidla poskytovat zákazníkům palubní jednotky využívající DSRC.

4.3. Definice EETS budou sjednoceny a jsou navržena některá objasnění:

4.3.1. Je objasněno, že EETS musí poskytovat poskytovatelé EETS, nikoliv subjekty pro výběr mýtného. Poskytovatelé EETS budou mít zaručen stejný přístup na trh jako vnitrostátní poskytovatelé služeb v oblasti mýtného, díky čemuž si zákazníci budou moci vybrat z většího množství poskytovatelů těchto služeb. Členské státy nebudou mít povinnost zajistit zavedení EETS do určité doby.

4.3.2. Palubní jednotky (OBU) nemusí být jediným fyzickým zařízením a mohou se skládat z několika zařízení, která jsou fyzicky nebo vzdáleně propojena, včetně zařízení již nainstalovaných v motorovém vozidle, jako jsou navigační systémy, které vykonávají všechny funkce palubní jednotky. Na všechny systémy mýtného by měly být použitelné stejné palubní jednotky a spolu s pevnými palubními jednotkami mohou být použita také přenosná zařízení, jako jsou chytré telefony.

5. Možné překážky provedení návrhu Komise

5.1. Dosažení přeshraniční interoperability by mohlo přinést značnou administrativní zátěž a vysoké náklady kvůli právním, technickým a provozním rozdílům v jednotlivých vnitrostátních mýtných systémech, jež vyplývají z používání různých technologií.

5.2. Komise by měla zvážit možnost vytvoření mechanismu financování k překonání těchto obtíží. Přidělení nezbytných finančních prostředků by povzbudilo členské státy k zajištění interoperability svých vnitrostátních systémů na úrovni EU.

5.3. Je důležité umožnit, aby byly služby EETS vyvíjeny souběžně s vnitrostátními, je však možné, že poskytovatelé EETS budou čelit určité formě diskriminačního zacházení ze strany místních orgánů v členských státech.

⁽⁵⁾ Pracovní dokument útvarů Komise: Souhrn posouzení dopadu (SWD(2017) 191 final).

5.4. Zásadní význam mají také sociální aspekty tohoto návrhu. V odvětví silniční nákladní dopravy převažují v celé EU malé a střední podniky a mikropodniky a očekává se, že dopad na ně bude pozitivní. Rozšíření použití takovým způsobem, že by větší část silniční sítě podléhala elektronickému mýtnému pro osobní automobily, nemusí být širokou veřejností dobře přijato, a řešení by v tomto případě proto měla být velmi pečlivě vyvážena.

5.5. Náklady pro uživatele by mohly být sníženy posílením výzkumu a vývoje technických řešení a řešení v oblasti IT pro elektronické mýtné systémy. Klíčovým bodem, na který by se Evropská komise měla zaměřit, je v této oblasti podpora inovací.

V Bruselu dne 18. října 2017.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS
