

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om interoperabilitet mellem elektroniske bompengesystemer og fremme af udvekslingen på tværs af landegrænser af oplysninger om manglende betaling af vejafgifter i Unionen (omarbejdning)

(COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD))

(2018/C 081/25)

Ordfører: **Vitas MAČIULIS**

Høring	Europa-Parlamentet, 15.6.2017 Rådet for Den Europæiske Union, 20.6.2017
Retsgrundlag	Artikel 91 i TEUF
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	2.10.2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	18.10.2017
Plenarforsamling nr.	529
Resultat af afstemningen	183/1/1
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU støtter afgjort Kommissionens forslag af 31. maj 2017 om interoperabilitet mellem elektroniske bompengesystemer, der sigter mod at forbedre bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29. april 2004. I de seneste år har den praktiske anvendelse af disse bestemmelser vist, at mange af dem ikke lever op til nutidens krav.

1.2. 20 medlemsstater har allerede indført elektroniske bompengesystemer på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Den ringe interoperabilitet på internationalt plan påfører dog medlemsstaterne betydelige indtægtstab og trafikanterne yderligere omkostninger. EØSU opfordrer medlemsstaterne til på tværs af grænserne at arbejde aktivt sammen om udviklingen af avancerede mekanismer til opkrævning af bompeng. Det manglende samarbejde betyder, at medlemsstaterne ikke har mulighed for at identificere en lovovertræder, hvis køretøjet er registreret i et andet land.

1.3. EØSU er ikke i tvivl om, at man bør gøre alt for at indføre et ensartet og avanceret elektronisk bompengesystem i hele EU. EØSU er tilhænger af et simpelt, fleksibelt og billigt system, der hurtigt kan udvides til at omfatte en bredere vifte af brugere og vejnet. Et sådant system ville skabe et fordelagtigt grundlag for at gennemføre den ikke-forskelsbehandlende opkrævningspraksis, som er omhandlet i bestemmelserne i eurovignetlovgivningen.

1.4. En on-board unit (OBU), som er den vigtigste komponent i et elektronisk bompengesystem, behøver ikke nødvendigvis bestå af blot en enkelt fysisk enhed. Det kunne også være en række fysisk eller trådløst forbundne enheder, f. eks. smartphones eller tablets, som sammen fungerer som en OBU. EØSU anbefaler, at der sættes skub i udviklingen af sådanne særlige IT-applikationer, da dette ville nedbringe omkostningerne for trafikanterne væsentligt.

1.5. Nogle medlemsstater anvender allerede forskellige teknologier til opkrævning af bompeng, og det ville være meget dyrt for dem at skifte til et system, der er ens for alle. EØSU anbefaler derfor, at Kommissionen overvejer fleksible finansielle, tekniske og retlige instrumenter med henblik på at opfordre medlemsstaterne til at integrere de forskellige eksisterende løsninger i ét interoperabelt system. Man kunne reagere hurtigere på den teknologiske udvikling og bidrage til at opnå et mere ensartet system, hvis en liste over de teknologier, der anvendes i de forskellige systemer med OBU'er, blev tilføjet til direktivets bilag.

1.6. EØSU støtter Kommissionens initiativ om at indføre en enkelt aftale mellem udbydere af den europæiske elektroniske bompengtjeneste (EETS) og alle EU-brugere. Det vil gøre det lettere at indføre en mere gennemsigtig og brugervenlig praksis.

1.7. Dette ville resultere i, at man nemmere og mere effektivt kunne inddrive ubetalte vejafgifter fra uheldige trafikanter, der ikke betaler, uanset hvilket land de er registreret i. EØSU anbefaler Kommissionen at overveje at udvide de traktater, der regulerer anvendelsen af Eucarissystemet (europæisk informationssystem vedrørende køretøjer og kørekort). Dette system leverer allerede infrastruktur og software til en række lande, som gør det muligt for dem at udveksle oplysninger fra køretøjs- og kørekortsregistre, og som dermed bidrager til bekæmpelse af biltyverier og registreringsbedrageri.

1.8. De sociale aspekter af Kommissionens forslag er også af afgørende betydning. SMV og mikrovirksomheder spiller en fremtrædende rolle i vejgodstransportsektoren i hele EU. Elektronisk bompengeopkrævning for personbiler er et meget følsomt emne. Løsninger på dette område bør derfor udtænkes meget nøje.

2. Baggrund og overblik over eksisterende bompengeordninger

2.1. I 2012 blev der opkrævet vejafgift på tunge godskøretøjer i 20 medlemsstater og på private biler i 12. Der var ca. 72 000 km betalingsvejnet, og heraf var 60 % udstyret med nationale eller lokale elektroniske bompengesystemer (ETC) fra begyndelsen af 1990'erne, og mere end 20 mio. trafikanter havde tegnet abonnement dertil. Systemer til dedikerede kortdistancekommunikationer (DSRC) er den mest anvendte model til elektronisk opkrævning af bompenge. Derudover er man i løbet af de seneste ti år begyndt at tage ny teknologi, herunder satellitteknologi, i brug. Som følge deraf findes der en række forskellige teknologier i EU, som i de fleste tilfælde ikke er interoperable.

2.2. Direktiv 2004/52/EF blev vedtaget for at afhjælpe denne fragmentering af markedet ved at skabe en europæisk bompengtjeneste (EETS). Ifølge nævnte direktiv skulle EETS have været taget i brug for tunge køretøjer fra oktober 2012 og for alle typer køretøjer fra oktober 2014.

2.3. For at sikre at de forskellige systemer er teknologisk kompatible og kan forbindes til denne ene bompengtjeneste, blev der i direktivet udpeget tre teknologier, der kan bruges til elektronisk opkrævning af bompenge: mikrobølgeteknologi (DSRC), satellitteknologi (GNSS) og mobilkommunikationsteknologi (GSM).

2.4. På nuværende tidspunkt er bestemmelserne i direktiv 2004/52/EF endnu ikke blevet gennemført fuldt ud på det europæiske marked for bompengesystemer. Bompengesystemerne er stadig ikke homogene — de enkelte medlemsstater og opkrævere har deres egne lovgivningsmæssige rammer, egne mål for oprettelsen af de pågældende systemer, specifikke lokale forhold og trafikforhold.

2.5. EØSU har understreget vigtigheden af fælles standarder og grænseoverskridende interoperabilitet som et middel til at sikre effektiv grænseoverskridende transport og udvikling af effektive EETS i de anbefalinger, som udvalget har fremsat i adskillige tidligere udtalelser ⁽¹⁾.

2.6. De vigtigste bompengesystemer i EU omfatter:

2.6.1. Afstandsbaseerede opkrævningssystemer: afgiften beregnes på grundlag af den afstand, som køretøjet har tilbagelagt, og efterreguleres efter andre køretøjsparametre (totalvægt, antal hjulaksler, emissionsklassificering osv.). Dette er det mest almindelige system i EU, og der anvendes forskellig teknologi til at beregne afgiften for et køretøj på grundlag af den faktiske brug af den pågældende vejinfrastruktur.

2.6.2. Tidsbaseerede eller vignetbaseerede opkrævningssystemer: afgiften beregnes på grundlag af en given tidsperiode og efterreguleres igen efter ovennævnte køretøjsparametre. Sådanne systemer kræver, at føreren køber en vignet, der tillader brug af et bestemt vejnet i en bestemt periode (en dag, en måned eller et helt år). Afgiften er uafhængig af, hvor meget man rent faktisk bruger vejen.

⁽¹⁾ EUT C 32 af 5.2.2004, s. 36
EUT C 277 af 17.11.2009, s. 85
EUT C 291 af 4.9.2015, s. 14
EUT C 173 af 31.5.2017, s. 55
EUT C 288 af 31.8.2017, s. 85.

2.6.3. Adgangsbaserede opkrævningssystemer: afgiften opkræves først og fremmest for byområder og særlige typer infrastruktur, hvor brugeren opkræves bompeng for at køre i det pågældende område. Et sådan ordning gør det muligt at nedbringe trafikmængden og forureningen i særligt følsomme dele af byer eller andre tæt bebyggede byområder.

2.7. Når det gælder de afstandsbaseerede systemer, anvendes der overvejende to teknologier i EU til elektroniske bompengetransaktioner: et globalt satellitnavigationssystem (GNSS) og dedikerede kortdistancekommunikationer (DSRC), som begge bygger på 5,8 GHz-mikrobølgeteknologi og er vedtaget af Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN):

2.7.1. GNSS-teknologien modtager køretøjets positionsdata fra et satellitnetværk og måler den tilbagelagte afstand med henblik på at beregne afgiften. En on-board unit (OBU) identificerer køretøjets position og indsamler og behandler de nødvendige oplysninger uden brug af vejsideenheder. Dette er det mest praktiske system, men også det dyreste.

2.7.2. Dedikeret kortdistancekommunikationsteknologi (DSRC) fungerer på grundlag af tovejsradiokommunikation mellem vejsideudstyr (RSE) og en mobilenhed (OBU) i køretøjet. Ved hjælp af denne kommunikation identificeres trafikanten (og køretøjet) af vejsideudstyret med henblik på at opkræve afgiften.

2.8. Automatisk nummerpladegenkendelse (ANPR) anvendes i adgangsbaserede afgiftssystemer. Denne teknologi anvender videokameraer til aflæsning af køretøjets nummerplade. Det er ikke nødvendigt at have en OBU, og vejsideudstyret er billigere.

2.9. Nedenfor findes en oversigt over de systemer, der anvendes i de forskellige EU-lande:

2.9.1. Afstandsbaseerede opkrævningssystemer for tunge køretøjer:

Bompengesystemer	Teknologi	Land
Glidende afvikling	GNSS med ANPR og/eller DSRC	Ungarn, Slovakiet, Belgien
Glidende afvikling	GNSS med infrarødt lys og/eller DSRC	Tyskland
Glidende afvikling	DSRC	Østrig, Tjekkiet, Polen, Portugal, Det Forenede Kongerige (Dartford Crossing)
Glidende afvikling	ANPR	Det Forenede Kongerige (Dartford Crossing)
Glidende afvikling	ANPR og DSRC OBU	Portugal (A22, ..., A25)
Netværk med betalingsstationer	DSRC	Kroatien, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Polen, Portugal, Spanien og Det Forenede Kongerige

2.9.2. Afstandsbaseerede opkrævningssystemer for lette køretøjer:

Bompengesystemer	Teknologi	Land
Glidende afvikling	DSCR/ANPR	Portugal

Bompenge-systemer	Teknologi	Land
Individuelle sektioner med betalingsstationer	DSCR/ANPR	Østrig (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13 Brenner og S16 Arlberg)
Netværk med betalingsstationer	DSCR	Kroatien, Danmark, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Polen, Portugal og Spanien

2.9.3. Tidsbaserede opkrævningssystemer for tunge køretøjer:

Bompenge-systemer	Teknologi	Land
Vignet	Elektronisk eurovignet	Danmark, Luxembourg, Nederlandene og Sverige
Vignet	Elektronisk vignet	Det Forenede Kongerige og Letland
Vignet	Mærkat	Bulgarien, Litauen og Rumænien

2.9.4. Tidsbaserede opkrævningssystemer for lette køretøjer:

Bompenge-systemer	Teknologi	Land
Vignet	Mærkat	Østrig, Bulgarien, Tjekkiet, Ungarn (e-vignet), Rumænien (papirvignet), Slovenien og Slovakiet
Opkrævning med fysisk barriere eller glidende afvikling	DSRC, ANPR — afhængigt af systemet	Det Forenede Kongerige

2.9.5. Adgangsbaserede opkrævningssystemer for alle køretøjer ⁽²⁾:

Bompenge-systemer	Teknologi	Land
Adgangsafgift (betalingsring)	ANPR	Sverige (Stockholm)
Adgangsafgift (vignet)	ANPR	Det Forenede Kongerige (London Congestion Charge) og Milano (Area C-afgift)

3. Beskrivelse af de største problemer

3.1. Kommissionen slog i sin meddelelse (COM(2012) 474 final) fra august 2012 om gennemførelse af den europæiske elektroniske bompengetjeneste fast, at »manglende gennemførelse af EETS inden for den fastlagte tidsplan ikke skyldes tekniske problemer«, men snarere at gennemførelsen »stadig hindres af en mangel på samarbejde mellem de forskellige interessenter« og medlemsstaternes begrænsede indsats. Europa-Parlamentet gav udtryk for samme holdning i sin rapport fra april 2013 om en strategi for en europæisk elektronisk bompengetjeneste og et mærkatsystem til lette private køretøjer i Europa (A7-0142/2013) og var »enigt med Kommissionen i, at det allerede er teknologisk muligt at gøre systemerne interoperable«.

⁽²⁾ Undersøgelse om »State of the Art of Electronic Road Tolling« MOVE/D3/2014-259.

3.2. Ved de fleste bompengesystemer skal trafikanten montere en OBU i køretøjet. Et fåtal er interoperable på tværs af landegrænserne, men for de flestes vedkommende er dette ikke tilfældet. Dette medfører omkostninger og byrder for trafikanterne, der skal udstyre deres køretøjer med flere OBU'er for at kunne køre uhindret i forskellige lande. Omkostningerne anslås på nuværende tidspunkt til 334 mio. EUR om året og forventes at falde til lige under 300 mio. EUR om året senest i 2025.

3.3. Et vist mål af interoperabilitet på tværs af landegrænser er opnået, men i Kroatien, Tjekkiet, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Irland, Italien, Polen, Slovakiet, Slovenien og Det Forenede Kongerige er det stadig kun de nationale OBU'er, der kan bruges til betaling af bompeng. Et af formålene med EETS-lovgivningen var at gøre det muligt at koble en OBU til andre enheder i køretøjet, navnlig digitale takografer. En tilkobling til takografer har dog ikke vist sig at have det store potentiale.

3.4. Den manglende interoperabilitet på tværs af landegrænser indebærer ligeledes omkostninger for myndighederne, som skal anskaffe og servicere redundante OBU'er, der fungerer på nationalt plan, men som ikke kan anvendes uden for landets grænser. For et enkelt nationalt system, hvor køretøjet position bestemmes ved hjælp af satellitbaseret positionsbestemmelse, beløber engangsomkostningerne ved indkøb af OBU'er sig til 120 mio. EUR og serviceomkostningerne til 14,5 mio. EUR om året ⁽³⁾.

3.5. Der findes stadig ingen dækkende europæisk elektronisk bompengtjeneste, og der er ikke sket de store fremskridt med interoperabiliteten. Udbydere står over for betydelige hindringer for at komme ind på markedet, f.eks. i form af forskelsbehandling fra myndighedernes side, langvarige og skiftende godkendelsesprocedurer og specifikke tekniske forhold i lokale systemer, som ikke er i overensstemmelse med de fastlagte standarder. Der er kun undertegnet få aftaler mellem mere end et EU-land. Det skyldes hovedsagelig følgende forhold:

3.5.1. De eksisterende operatører af bompengesystemer har en privilegeret stilling på visse nationale markeder. Dette vanskeliggør gennemførelsen af harmoniserede opkrævningssystemer uden forskelsbehandling i EU.

3.5.2. EETS-lovgivningen medfører hindringer. Det gælder navnlig kravet om, at EETS-udbydere skal kunne tilbyde deres tjenester i hele EU inden for 24 måneder.

3.5.3. De tre forskellige teknologier, som er tilladt ifølge EETS-lovgivningen, anvendes på betydeligt forskellige måder i de nationale bompengesystemer, hvilket gør det vanskeligt at opnå interoperabilitet på tværs af landegrænser.

3.6. EETS-lovgivningen mangler effektive foranstaltninger til at inddrive de afgifter, der pålægges køretøjer, der er registreret i et andet EU-land. I nogle lande står den internationale trafik for en betydelig del af de samlede indtægter fra bompengesystemet, så der er en stor udfordring forbundet med at begrænse omfanget af udenlandske trafikanters bompungeunddragelse. En medlemsstat, som afslører en manglende bompungebetaling via automatiske kontrolanordninger, kan ikke identificere lovovertræderen på grundlag af nummerpladen, når køretøjet er registreret i udlandet. Der findes intet EU-retsgrundlag for at udveksle data om køretøjsregistrering mellem medlemsstaterne med henblik på at inddrive bompeng. Det deraf følgende indtægtstab for nationale, regionale og lokale bompengesystemer beløber sig til ca. 300 mio. EUR om året ⁽⁴⁾.

3.7. Det er meget vigtigt at fremme udvekslingen af oplysninger om bompungeunddragelse på EU-niveau og give de myndigheder, der har ansvaret for bompengesystemerne, flere beføjelser til at identificere og træffe foranstaltninger til inddrivelse. Når det gælder inddrivelse, er det medlemsstaternes ansvar at sikre, at trafikanterne behandles ens, og at den udmålte bøde er passende.

3.8. Det obligatoriske krav for alle EETS-udbydere om at dække alle typer af køretøjer og alle betalingsområder i Europa betragtes som uforholdsmæssigt højt. Virkningen ville øges, hvis EETS-udbydere frit kunne imødekomme deres kunders krav snarere end at være forpligtet til at pålægge dem en altomfattende, men dyr tjeneste.

⁽³⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om interoperabilitet mellem elektroniske bompengesystemer og fremme af udvekslingen på tværs af landegrænser af oplysninger om manglende betaling af vejafgifter i Unionen (omarbejdning) (COM(2017) 280 final).

⁽⁴⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om interoperabilitet mellem elektroniske bompengesystemer og fremme af udvekslingen på tværs af landegrænser af oplysninger om manglende betaling af vejafgifter i Unionen (omarbejdning) (COM(2017) 280 final).

3.9. De ændringer af interoperabilitetsdirektivet og EETS-afgørelsen, som Kommissionen har foreslået, vil medføre trafikanterne besparelser på 370 mio. EUR (nettonutidsværdi (NNV) 2016-2025). De fleste af disse besparelser vil være til gavn for lastvognsindustrien, der hovedsagelig består af SMV. Vejinfrastrukturforvaltere kommer til at nyde godt af besparelserne ved ikke at skulle indkøbe redundante OBU'er (48 mio. EUR (NNV)), og de vil desuden få flere bompengendeindtægter som følge af de forbedrede bestemmelser om tværnational inddrivelse (150 mio. EUR om året). Det forventes, at den administrative byrde forbundet med at trænge ind på de nationale markeder vil blive mindre for EETS-udbydere (10 mio. EUR (NNV) for skønsmæssigt 12 udbydere). De kan desuden forvente yderligere indtægter på 700 mio. EUR om året ⁽⁵⁾.

4. Centrale elementer i Kommissionens forslag om en omarbejdning af direktiv 2004/52/EF.

4.1. Relevant tværnational inddrivelse vil blive gennemført på følgende måde:

4.1.1. Det er nødvendigt at indføre en enkel automatisk mekanisme til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Nye mekanismer og retlige aftaler vil blive gennemført med henblik på at tackle problemet med inddrivelse af ubetalte afgifter på tværs af grænserne. Disse oplysninger vil gøre det muligt for medlemsstaterne at følge op på tilfælde, hvor en fører, der er bosat i et andet land, ikke har betalt bompenge.

4.1.2. Systemet skal omfatte alle typer køretøjer og alle typer af elektroniske bompengesystemer, herunder videosystemer.

4.2. De vigtigste forslag, for så vidt angår teknologi og behandling af lette køretøjer, er følgende:

4.2.1. Listen over teknologier er flyttet til direktivets bilag. Det vil gøre det muligt at reagere hurtigere og mere effektivt på teknologiske fremskridt.

4.2.2. Listen over teknologier forbliver uændret og kan kun ændres på et senere tidspunkt, efter at der er udført grundig kontrol, standardisering osv.

4.2.3. Kommissionen foreslår at adskille EETS for tunge og lette køretøjer, således at tjenesterne kan udbydes uafhængigt af hinanden.

4.2.4. En undtagelse vil give EETS-udbydere, der leverer tjenester til lette køretøjer, mulighed for at tilbyde kunderne OBU'er med DSRC.

4.3. Definitionerne af EETS ensartes, og der foreslås nogle præciseringer:

4.3.1. Det præciseres, at EETS skal udbydes af EETS-udbydere og ikke af bompengeoepkræverne. EETS-udbydere skal sikres lige markedsadgang på linje med de nationale bompengetjenesteudbydere. Dette vil give kunderne et bredere udvalg af bompengetjenesteudbydere. Medlemsstaterne vil ikke være forpligtet til at sikre, at EETS tages i brug inden for en bestemt frist.

4.3.2. En OBU behøver ikke være én fysisk enhed, men kan bestå af flere enheder, der er fysisk eller trådløst forbundet, f. eks. udstyr, der allerede er installeret i køretøjet, f.eks. navigationssystemer, der opfylder alle OBU-funktioner. En given OBU bør kunne anvendes i alle bompengesystemer, og bærbare enheder som smartphones kan bruges sammen med fastmonterede OBU'er.

5. Mulige hindringer for gennemførelse af Kommissionens forslag

5.1. Det kunne medføre betydeligt administrativt arbejde og væsentlige omkostninger at opnå grænseoverskridende interoperabilitet på grund af de juridiske, tekniske og operationelle forskelle, der følger af anvendelsen af forskellige teknologier de enkelte nationale bompengesystemer imellem.

5.2. Kommissionen bør overveje muligheden for at udarbejde en finansieringsmekanisme med henblik på at afhjælpe disse vanskeligheder. Tildeling af de nødvendige midler ville ansøre medlemsstaterne til at gøre deres respektive nationale systemer interoperable på EU-plan.

5.3. Det er vigtigt, at EETS-tjenesterne udvikles sideløbende med de nationale, men EETS-udbydere vil muligvis opleve en vis grad af forskelsbehandling fra de lokale myndigheders side i medlemsstaterne.

⁽⁵⁾ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: Executive summary of the Impact Assessment (SWD(2017) 191 final).

5.4. De sociale aspekter af dette forslag er også af afgørende betydning. SMV og mikrovirksomheder spiller en fremtrædende rolle i vejgodstransportsektoren i hele EU, og konsekvenserne for dem ventes at være positive. Udvidelsen af anvendelsesområdet medfører, at private køretøjer skal betale bompengge på en større del af vejnettet, hvilket muligvis vil møde modstand i den brede offentlighed, og der bør i dette tilfælde derfor foretages en meget nøje afvejning.

5.5. Brugeromkostningerne kunne nedbringes ved at intensivere forskningen om og udviklingen af tekniske løsninger og IT-løsninger inden for elektroniske bompengesystemer. Fremme af innovation inden for dette område er ligeledes et vigtigt punkt, som Kommissionen bør fokusere på.

Bruxelles, den 18. oktober 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
