

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiras de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União (reformulação)»

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

(2018/C 081/25)

Relator: **Vitas MAČIULIS**

Consulta	Parlamento Europeu, 15.6.2017 Conselho da União Europeia, 20.6.2017
Base jurídica	Artigo 91.º do TFUE
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	2.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	183/1/1

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE apoia firmemente a proposta da Comissão, de 31 de maio de 2017, relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária, que visa melhorar as disposições da diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004. A aplicação prática destas disposições nos últimos anos revelou que muitas delas não satisfazem os requisitos atuais.

1.2. Os sistemas eletrónicos de portagem rodoviária já foram introduzidos a nível nacional, regional ou local em 20 Estados-Membros. No entanto, a fraca interoperabilidade dos sistemas a nível internacional acarreta consideráveis perdas de receitas para os Estados-Membros, bem como custos adicionais para os utentes diretos de estradas. O CESE exorta os Estados-Membros a prosseguirem uma cooperação transfronteiras ativa no desenvolvimento de mecanismos avançados de portagem rodoviária. Devido à falta de cooperação, os Estados-Membros não têm forma de identificar alguns infratores caso os seus veículos estejam registados no estrangeiro.

1.3. O CESE está firmemente convicto de que é necessário envidar todos os esforços possíveis para introduzir um sistema eletrónico de portagem rodoviária uniformizado em toda a UE, baseado em tecnologias de ponta. O Comité é favorável a um sistema simples, flexível e a baixo preço, que possa ser rapidamente alargado de modo a abranger um leque mais vasto de utentes e de redes rodoviárias. Um sistema deste tipo criaria uma base favorável para a aplicação das práticas não discriminatórias em matéria de portagem previstas nas disposições da legislação relativa à eurovinheta.

1.4. O identificador de bordo (IB), que constitui o principal elemento de um sistema eletrónico de portagem, não tem de ser um dispositivo físico único. Pode ser constituído por uma série de dispositivos física ou remotamente ligados, incluindo telemóveis inteligentes e tablets, que desempenhem em conjunto as funções de um IB. O CESE recomenda que se fomente o desenvolvimento de aplicações de TI específicas para estes fins, o que permitiria reduzir significativamente os custos para os utentes da estrada.

1.5. Alguns Estados-Membros já utilizam diferentes tecnologias de cobrança de portagens e ser-lhes-ia muito dispendioso transitarem para um sistema uniforme. Por conseguinte, o CESE recomenda à Comissão que procure instrumentos financeiros, técnicos e jurídicos flexíveis que incentivem os Estados-Membros a tentar integrar as diversas soluções existentes num só sistema interoperável. A inclusão, no anexo da diretiva, de uma lista de tecnologias utilizadas nos sistemas com IB pode igualmente contribuir para uma resposta mais rápida ao desenvolvimento tecnológico e para a uniformidade.

1.6. O CESE apoia a iniciativa da Comissão de apresentar um só contrato com o fornecedor do serviço eletrónico europeu de portagem (SEEP) para todos os utentes da União Europeia. Esta medida contribuirá para a aplicação de práticas mais transparentes e acessíveis.

1.7. Desta forma será mais fácil e eficaz recuperar taxas de utilização rodoviária não pagas por utentes desonestos e fraudulentos, independentemente do país em que o seu veículo está registado. O CESE recomenda à Comissão que considere a possibilidade de alargar os tratados que regem a utilização do sistema EUCARIS (Sistema Europeu de Informação sobre Veículos e Cartas de Condução). Este sistema já proporciona infraestruturas e software aos países, permitindo-lhes partilhar informações sobre o registo de veículos e cartas de condução, contribuindo assim para a luta contra o furto de veículos e a fraude em matéria de registos.

1.8. Os aspetos sociais da proposta da Comissão também se revestem de importância crucial. As PME e as microempresas predominam no setor dos transportes rodoviários em toda a UE. O sistema eletrónico de portagem para automóveis particulares é uma questão muito sensível; por conseguinte, há que encontrar soluções cuidadosamente equilibradas.

2. Contexto e panorâmica dos regimes de portagem existentes

2.1. Em 2012, eram cobradas taxas de utilização rodoviária aos veículos pesados de mercadorias em 20 Estados-Membros e a automóveis particulares em 12. A rede de estradas com portagem tinha, aproximadamente, 72 000 quilómetros, 60 % dos quais equipados com sistemas de cobrança eletrónica de portagens que foram introduzidos a nível nacional ou local a partir do início da década de 1990, e aos quais tinham aderido mais de 20 milhões de utentes da estrada. Os sistemas de comunicações dedicadas de curto alcance (CDCA) constituem a solução adotada mais frequentemente para a cobrança eletrónica de portagens. Ao longo dos últimos 10 anos, foram também adotadas novas tecnologias, incluindo as que funcionam por satélite. Por conseguinte, na União Europeia coexistem várias tecnologias diferentes e, na maioria dos casos, não interoperáveis.

2.2. A Diretiva 2004/52/CE foi adotada com o objetivo de corrigir esta fragmentação do mercado através da criação de um serviço eletrónico europeu de portagem (SEEP). Nos termos da referida diretiva, o SEEP deveria estar disponível para os veículos pesados de mercadorias a partir de outubro de 2012, o mais tardar, e para todos os outros tipos de veículos até outubro de 2014.

2.3. A fim de garantir que os diversos sistemas de portagem são tecnologicamente compatíveis e podem assim ser ligados a este serviço único de portagem, a diretiva especificou três tecnologias que podem ser utilizadas na cobrança de portagens por meios eletrónicos: CDCA por micro-ondas, satélite (GNSS) e comunicações móveis (GSM).

2.4. Atualmente, as disposições da Diretiva 2004/52/CE ainda não foram totalmente aplicadas no mercado europeu de portagens. Os regimes de portagem ainda não são homogéneos — cada Estado-Membro e portageira tem o seu próprio contexto legislativo e os seus próprios objetivos para a criação de um regime, contextos locais e condições de tráfego.

2.5. Nas recomendações formuladas em vários pareceres anteriores, o CESE tem salientado a importância de normas comuns e da interoperabilidade transfronteiras a fim de assegurar a eficiência do transporte transfronteiras e o desenvolvimento de um SEEP eficaz ⁽¹⁾.

2.6. Os principais regimes de tarifação na UE são os seguintes:

2.6.1. Regimes de tarifação baseados na distância: a taxa é calculada com base na distância percorrida pelo veículo, e posteriormente ajustada de acordo com outros parâmetros que caracterizam o veículo (peso total, número de eixos, classe de emissão, etc.). Este é o regime mais comum na UE e utiliza diversos meios técnicos para cobrar portagens aos veículos de forma proporcional, com base na sua utilização efetiva da infraestrutura rodoviária.

2.6.2. Regimes de tarifação baseados no tempo ou em vinhetas: a taxa é calculada com base num período de tempo determinado, e é igualmente ajustada de acordo com as características dos veículos referidas acima. Estes regimes implicam a compra de uma vinheta que autoriza a utilização de uma determinada rede rodoviária durante um período de tempo específico (um dia, um mês ou um ano completo). A taxa a pagar é independente da utilização efetiva da infraestrutura rodoviária.

⁽¹⁾ JO C 32 de 5.2.2004, p. 36.
JO C 277 de 17.11.2009, p. 85.
JO C 291 de 4.9.2015, p. 14.
JO C 173 de 31.5.2017, p. 55.
JO C 288 de 31.8.2017, p. 85.

2.6.3. Regimes de tarifação baseados no acesso: a taxa é aplicada sobretudo em áreas urbanas e infraestruturas específicas, sendo cobrada uma taxa ao utente pela circulação na zona em questão. Estes regimes permitem reduzir o tráfego e a poluição em zonas particularmente sensíveis da cidade ou outras zonas urbanas com elevada densidade de construção.

2.7. Na UE, as duas principais tecnologias utilizadas nas transações dos sistemas eletrónicos de portagem baseados na distância são o sistema global de navegação por satélite (GNSS) e os sistemas de comunicações dedicadas de curto alcance (CDCA), que consistem numa tecnologia de micro-ondas de 5,8 GHz e foram aprovados pelo Comité Europeu de Normalização (CEN):

2.7.1. A tecnologia GNSS utiliza os dados da posição do veículo recebidos de uma rede de satélites e mede a distância percorrida na estrada para calcular a taxa. O identificador de bordo (IB) identifica a sua localização e recolhe e processa as informações necessárias sem a ajuda de equipamentos instalados nas redes rodoviárias. É o sistema mais prático, mas também o mais dispendioso.

2.7.2. A tecnologia das comunicações dedicadas de curto alcance (CDCA) baseia-se na radiocomunicação bidirecional entre equipamentos fixos à beira da estrada e um dispositivo móvel (IB) instalado no veículo. Através dessa comunicação, o utente da estrada (e o seu veículo) é identificado pela infraestrutura rodoviária a fim de acionar o pagamento.

2.8. O sistema de reconhecimento automático de matrículas (RAM) é utilizado nos regimes de tarifação baseados no acesso. Esta tecnologia utiliza câmaras de vídeo para ler as chapas de matrícula dos veículos. Não necessita de IB e os equipamentos utilizados nas redes rodoviárias são menos dispendiosos.

2.9. Os quadros que se seguem apresentam uma visão geral dos diferentes sistemas de portagem existentes em vários países da UE:

2.9.1. Sistemas de portagem baseados na distância para veículos pesados:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Livre circulação	GNSS com RAM e/ou CDCA	Hungria, Eslováquia, Bélgica
Livre circulação	GNSS com infravermelhos e/ou CDCA	Alemanha
Livre circulação	CDCA	Áustria, República Checa, Polónia, Portugal, Reino Unido (Dartford Crossing)
Livre circulação	RAM	Reino Unido (Dartford Crossing)
Livre circulação	RAM e identificador de bordo CDCA	Portugal (A22, ..., A25)
Rede com praças de portagem	CDCA	Croácia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Polónia, Portugal, Espanha, Reino Unido

2.9.2. Sistemas de portagem baseados na distância para veículos ligeiros:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Livre circulação	CDCA/RAM	Portugal

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Secções individuais com praças de portagem	CDCA/RAM	Áustria (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13, Brenner e S16 Arlberg)
Rede com praças de portagem	CDCA	Croácia, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Itália, Polónia, Portugal, Espanha

2.9.3. Sistemas de portagem baseados no tempo para veículos pesados:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Vinheta	Eurovinheta eletrónica	Dinamarca, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia
Vinheta	Vinheta eletrónica	Reino Unido, Letónia
Vinheta	Autocolante	Bulgária, Lituânia, Roménia

2.9.4. Sistemas de portagem baseados no tempo para veículos ligeiros:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Vinheta	Autocolante	Áustria, Bulgária, República Checa, Hungria (vinheta eletrónica), Roménia (vinheta em papel), Eslovénia, Eslováquia
Portagem com barreira física, ou livre circulação	CDCA, RAM — em função do regime	Reino Unido

2.9.5. Sistemas de portagem baseados no acesso para todos os veículos ⁽²⁾:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Taxa de acesso (taxa de acesso ao centro)	RAM	Suécia (Estocolmo)
Taxa de acesso (vinheta)	RAM	Reino Unido (taxa de congestionamento de Londres), Milão (taxa da zona C)

3. Descrição dos principais problemas

3.1. Na sua comunicação — Implementação do serviço eletrónico europeu de portagem [COM(2012) 474 final], de agosto de 2012, a Comissão afirmou claramente que a «incapacidade de implementar o SEEP e de o fazer no prazo fixado não se deve a razões técnicas», mas sim à «falta de cooperação entre os diversos grupos de partes interessadas» e aos esforços limitados dos Estados-Membros. No seu relatório, de abril de 2013, sobre uma estratégia para um serviço eletrónico de portagem e um sistema de vinheta para os veículos particulares ligeiros na Europa (A7-0142/2013), o Parlamento Europeu adotou a mesma posição, afirmando que «[concorda] com a Comissão que já existe a tecnologia necessária para a interoperabilidade de sistemas».

⁽²⁾ Estudo intitulado «State of the art of electronic tolling» [Estado da técnica dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária], MOVE/D3/2014-259.

3.2. A maior parte dos sistemas de portagem exigem que os utentes instalem IB nos seus veículos. Alguns proporcionam uma interoperabilidade transfronteiras, mas a maior parte não dispõe desta funcionalidade. Geram-se assim custos e encargos para os utentes da estrada, que devem equipar os seus veículos com diversos IB para poderem circular sem constrangimentos em países diferentes. Estima-se que estes custos rondem atualmente os 334 milhões de euros por ano, devendo baixar para pouco menos de 300 milhões de euros anuais até 2025.

3.3. Embora exista já alguma interoperabilidade transfronteiras, na Croácia, República Checa, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Polónia, Eslováquia, Eslovénia e Reino Unido só se podem usar os IB nacionais para pagar portagens. Um dos objetivos da legislação relativa ao SEEP consistia em permitir a integração dos IB com outros dispositivos dentro dos veículos, nomeadamente os tacógrafos digitais. A integração com os tacógrafos não se mostrou promissora.

3.4. A ausência de interoperabilidade transfronteiras também implica custos para as autoridades, que devem adquirir e manter IB redundantes que funcionam a nível nacional mas não no estrangeiro. Em apenas um sistema nacional em que a posição dos veículos é estabelecida através de posicionamento por satélite, os custos de aquisição de IB ascendem a 120 milhões de euros e os custos de manutenção são de 14,5 milhões de euros anuais ⁽³⁾.

3.5. Ainda não existe um SEEP completo e evoluiu-se muito pouco no sentido da interoperabilidade. Os fornecedores enfrentam obstáculos consideráveis à entrada, como o tratamento discriminatório por parte das autoridades, procedimentos de aprovação longos e variáveis, e especificidades técnicas dos sistemas locais que não cumprem as normas estabelecidas. O número de acordos assinados envolvendo mais de um Estado-Membro da UE é muito reduzido, o que se deve principalmente ao seguinte:

3.5.1. O operador do sistema de portagem atual dispõe de uma situação privilegiada em alguns mercados nacionais, o que cria obstáculos à aplicação de práticas harmonizadas e não discriminatórias na UE.

3.5.2. A legislação relativa ao SEEP impõe barreiras: em particular, exige que os fornecedores do SEEP estejam aptos a oferecer serviços em toda a UE no prazo de 24 meses.

3.5.3. Os regimes de portagem nacionais aplicam as três tecnologias autorizadas pela legislação relativa ao SEEP de forma muito diferente, o que torna difícil e dispendioso alcançar a interoperabilidade transfronteiras.

3.6. A legislação relativa ao SEEP não prevê disposições eficazes sobre a aplicação de portagens a veículos registados noutro país da UE. Nalguns locais, o tráfego internacional representa uma parte significativa das receitas totais do sistema de portagem, pelo que evitar a evasão ao pagamento das portagens por utentes estrangeiros constitui um importante desafio. Um Estado-Membro que detetar uma infração numa portagem através de dispositivos automáticos de controlo não pode identificar o autor da infração com base no número da matrícula se o veículo estiver registado noutro país. Não existe base jurídica ao nível da UE para o intercâmbio de dados relativos ao registo de veículos entre Estados-Membros para fins de execução do não pagamento de portagens. A perda de receitas daí resultante para os regimes de portagens a nível nacional, regional e local ascende a cerca de 300 milhões de euros por ano ⁽⁴⁾.

3.7. Há uma grande necessidade de promover o intercâmbio de informações sobre a evasão ao pagamento de portagens a nível da UE e de conferir mais poderes às diversas autoridades responsáveis pelas portagens para identificarem os autores das infrações e iniciarem os procedimentos de execução. Em termos de execução, cabe aos Estados-Membros a responsabilidade de demonstrar que os utentes da estrada estão a ser tratados em pé de igualdade e, também, de garantir que as sanções são devidamente aplicadas.

3.8. Considera-se excessivo o requisito obrigatório segundo o qual todos os fornecedores do SEEP devem abranger todos os tipos de veículos e todos os domínios de portagens existentes na Europa. Seria mais eficaz se os fornecedores do SEEP fossem livres de responder às necessidades dos seus clientes, em vez de serem obrigados a impor-lhes um serviço completo mas dispendioso.

⁽³⁾ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiras de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União (reformulação) COM(2017) 280 final.

⁽⁴⁾ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiras de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União (reformulação), COM(2017) 280 final.

3.9. As alterações à Diretiva Interoperabilidade e à Decisão relativa ao SEEP propostas pela Comissão trarão poupanças para os utentes da estrada que ascendem a 370 milhões de euros (valor atual líquido — VAL, 2016-2025). Estas poupanças beneficiarão sobretudo a indústria de camionagem, que é composta essencialmente por PME. Os gestores das redes de estradas beneficiarão de poupanças por não terem de adquirir IB redundantes (48 milhões de euros VAL) e de receitas adicionais das portagens resultantes da existência de normas mais adequadas para a execução transfronteiras (150 milhões de euros por ano). Os fornecedores do SEEP beneficiarão de uma redução dos encargos regulamentares associados à entrada nos mercados nacionais (10 milhões de euros VAL, para um grupo que deverá contar com 12 fornecedores do SEEP). Além disso, assistirão à expansão do seu mercado com receitas adicionais de 700 milhões de euros anuais ⁽⁵⁾.

4. Principais elementos da proposta da Comissão relativa à reformulação da Diretiva 2004/52/CE

4.1. A execução transfronteiras adequada será implementada da seguinte forma:

4.1.1. É necessário lançar um mecanismo automático simples para o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros. Serão aplicados novos mecanismos e acordos jurídicos para solucionar o problema da execução transfronteiras em matéria de evasão ao pagamento de portagens. Estas informações permitirão aos Estados-Membros acompanhar os casos de não pagamento de portagens por condutores não residentes;

4.1.2. O sistema deve incluir todos os tipos de veículos e todos os tipos de sistemas eletrónicos de portagem, incluindo as portagens com vídeo.

4.2. As principais propostas em termos de tecnologias utilizadas e tratamento de veículos ligeiros são as seguintes:

4.2.1. A lista de tecnologias foi transferida para o anexo da diretiva, permitindo responder ao progresso tecnológico de forma mais rápida e eficaz;

4.2.2. Esta lista de tecnologias permanece inalterada e só poderá ser alterada no futuro após a realização de testes exaustivos, trabalhos de normalização, etc.;

4.2.3. A Comissão propõe SEEP distintos para veículos pesados e veículos ligeiros, para que seja possível fornecer um independentemente do outro;

4.2.4. Está prevista uma isenção que permite aos fornecedores do SEEP para veículos ligeiros disponibilizar aos clientes identificadores de bordo que sejam compatíveis com as CDCA.

4.3. As definições do SEEP serão harmonizadas, e propõem-se alguns esclarecimentos:

4.3.1. Esclarece-se que o SEEP deve ser fornecido pelos fornecedores do SEEP e não pelas portageiras. Será garantido aos fornecedores do SEEP igualdade de acesso ao mercado, em pé de igualdade com os prestadores de serviços de portagem nacionais. Tal aumentará as possibilidades de escolha dos consumidores no que diz respeito a fornecedores de serviços de portagem. Os Estados-Membros não são obrigados a garantir a realização do SEEP num determinado período de tempo;

4.3.2. Os identificadores de bordo (IB) não têm de ser um dispositivo físico único, podendo incluir diversos mecanismos física ou remotamente ligados, incluindo equipamentos já instalados no veículo motorizado, como sistemas de navegação, que disponibilizam todas as funções de um IB. O mesmo IB deve ser compatível com todos os sistemas de portagem rodoviária, e podem ser utilizados dispositivos portáteis, como telemóveis inteligentes, juntamente com IB fixos.

5. Possíveis obstáculos à aplicação da proposta da Comissão

5.1. Alcançar a interoperabilidade transfronteiras pode exigir esforços administrativos consideráveis e implicar custos significativos em virtude das importantes diferenças jurídicas, técnicas e operacionais existentes entre os diversos regimes de portagem nacionais, devido à utilização de diferentes tecnologias.

5.2. A Comissão deve considerar a possibilidade de criar um mecanismo de financiamento para superar estas dificuldades. A atribuição dos fundos necessários encorajaria os Estados-Membros a tornarem os seus sistemas nacionais interoperáveis a nível da UE.

5.3. Para tal, é importante que os SEEP se possam desenvolver em paralelo com os serviços nacionais, mas é possível que os fornecedores do SEEP sejam alvo de alguma forma de tratamento discriminatório por parte das autoridades locais nos Estados-Membros.

⁽⁵⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Resumo da Avaliação de Impacto 8SWD(2017) 191 final].

5.4. Os aspetos sociais da proposta em apreço revestem-se igualmente de crucial importância. As PME e as microempresas predominam no setor dos transportes rodoviários em toda a UE, prevendo-se um impacto positivo nas mesmas. Alargar a aplicação, de forma que uma maior percentagem da rede rodoviária fique sujeita à portagem eletrónica para automóveis particulares, pode não ser bem recebida pelo público em geral, pelo que, neste caso, são necessárias soluções cuidadosamente equilibradas.

5.5. É possível reduzir os custos para os utentes intensificando a investigação e o desenvolvimento de soluções técnicas e de TI nos sistemas eletrónicos de portagem. A promoção da inovação neste domínio constitui um aspeto fundamental, em que a Comissão se deve centrar.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
