

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o interoperabilnosti elektronskih cestninskih sistemov ter lažji čezmejni izmenjavi informacij o neplačilih cestnine v Uniji (prenovitev)

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

(2018/C 081/25)

Poročevalec: **Vitas MAČIULIS**

Posvetovanje	Evropski parlament, 15. 6. 2017 Svet Evropske unije, 20. 6. 2017
Pravna podlaga	člen 91 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	2. 10. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	18. 10. 2017
Plenarno zasedanje št.	529
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	183/1/1

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO močno podpira predlog Evropske komisije z dne 31. maja 2017 o interoperabilnosti elektronskih cestninskih sistemov, katerega cilj je izboljšati določbe direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004. Praktična uporaba teh določb v zadnjih letih je pokazala, da mnoge izmed njih ne izpolnjujejo sodobnih zahtev.

1.2 Elektronski cestninski sistemi so bili v 20 državah članicah že uvedeni na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Vendar slaba interoperabilnost sistemov na mednarodni ravni državam članicam povzroča znatne izgube prihodka, neposrednim uporabnikom cest pa dodatne stroške. EESO spodbuja države članice, naj si prizadevajo za dejavno čezmejno sodelovanje pri razvoju naprednih mehanizmov cestninjenja. Zaradi pomanjkanja sodelovanja države članice ne morejo identificirati posameznih kršiteljev, če so njihova vozila registrirana v tujini.

1.3 EESO je trdno prepričan, da si je treba na vsak način prizadevati za uvedbo enotnega elektronskega cestninskega sistema v vsej EU, ki bi temeljil na napredni tehnologiji. Pri tem se zavzema za enostaven, prilagodljiv in cenovno ugoden sistem, ki bi ga bilo mogoče hitro razširiti, da bi se uporabljal za več vrst uporabnikov in cestnih omrežij. Takšen sistem bi bil dobra podlaga za izvajanje nediskriminatornega cestninjenja, kot je določeno v zakonodaji o evrovinjeti.

1.4 Ni nujno, da je naprava v vozilu (OBU), ki je ključni sestavni del elektronskega cestninskega sistema, ena sama fizična naprava. Lahko bi šlo za več fizično ali na daljavo povezanih naprav, tudi pametne telefone in tablične računalnike, ki skupaj opravljajo funkcije naprave OBU. EESO priporoča, da se za te namene spodbuja razvoj posebnih aplikacij IT, s katerimi bi se znatno zmanjšali stroški za uporabnike cest.

1.5 Nekatere države članice že uporabljajo različne tehnologije za elektronsko pobiranje cestnin, zato bi bil zanje prehod na enotni sistem zelo drag. EESO torej priporoča, da Evropska komisija preuči prožne finančne, tehnične in pravne instrumente, s katerimi bi države članice spodbudila k vključevanju različnih obstoječih rešitev v interoperabilni sistem. Tudi vključitev seznama tehnologij, ki se uporabljajo v sistemih z napravo OBU, v priložo k direktivi bi omogočila hitrejši odziv na tehnološki razvoj in pomagala doseči enotnost.

1.6 EESO podpira pobudo Evropske komisije za uvedbo enkratne pogodbe s ponudnikom storitev evropskega elektronskega cestninjenja (EETS) za vse uporabnike v EU. To bo pripomoglo k izvajanju preglednejših in uporabnikom prijaznejših rešitev.

1.7 Tako bi lahko enostavneje in učinkoviteje pobirali neplačane pristojbine za uporabo cest od nepoštenih in goljufivih uporabnikov cest ne glede na njihovo državo registracije. EESO priporoča, naj Komisija razmisli o razširitvi pogodb o uporabi sistema EUCARIS (evropski informacijski sistem za prometna in vozniška dovoljenja). Ta sistem državam že zagotavlja infrastrukturo in programsko opremo, ki omogoča izmenjavo informacij o registraciji vozil in vozniških dovoljenjih, kar prispeva k preprečevanju kraj avtomobilov in goljufij v zvezi z registracijami.

1.8 Tudi socialni vidiki predloga Evropske komisije so ključnega pomena. V sektorju cestnega prevoza po vsej EU prevladujejo MSP in mikro podjetja. Elektronsko cestninjenje za osebna vozila je zelo občutljivo vprašanje, zato je treba rešitve v tem primeru zelo skrbno uravnotežiti.

2. Ozadje in pregled obstoječih cestninskih shem

2.1 Leta 2012 so se cestne pristojbine za težka tovorna vozila zaračunavale v 20 državah članicah, za osebna vozila pa v 12 državah članicah. Cestninsko omrežje je bilo dolgo približno 72 000 kilometrov, pri čemer ga je bilo 60 % opremljenega s sistemi elektronskega pobiranja cestnin, ki so se od zgodnjih devetdesetih let uvajali nacionalno ali lokalno, naročnino nanje pa je sklenilo več kot 20 milijonov uporabnikov cest. Sistemi namenskih komunikacij kratkega dosega (DSRC) so najpogostejša rešitev za elektronsko pobiranje cestnine, v zadnjih desetih letih pa so bile sprejete tudi nove tehnologije, vključno s satelitskimi. Posledično v Evropski uniji obstaja vrsta različnih in večinoma neinteroperabilnih tehnologij.

2.2 Da bi se ta razdrobljenost trga odpravila z vzpostavitvijo storitve evropskega elektronskega cestninjenja (EETS), je bila sprejeta Direktiva 2004/52/ES. V skladu z navedeno direktivo bi morala biti storitev EETS za težka tovorna vozila na voljo najpozneje od oktobra 2012, za vse druge vrste vozil pa od oktobra 2014.

2.3 Direktiva je za zagotovitev tehnološke združljivosti različnih cestninskih sistemov in njihovega povezovanja v storitev enotnega cestninjenja določila tri tehnologije, ki se lahko uporabljajo za elektronsko pobiranje cestnine: mikrovalovna (DSRC), satelitska (GNSS) in mobilna komunikacija (GSM).

2.4 Določbe Direktive 2004/52/ES se na trgu evropskega cestninjenja še ne izvajajo v celoti. Cestninske sheme še vedno niso enotne – vsaka država članica in izvajalec cestninjenja ima svoj zakonodajni okvir, cilje za vzpostavitev sheme, lokalni okvir in prometne razmere.

2.5 EESO je med priporočili v številnih prejšnjih mnenjih že poudaril pomen skupnih standardov in čezmejnje interoperabilnosti za zagotavljanje učinkovitega čezmejnega prometa in razvoj učinkovitega evropskega elektronskega cestninjenja (EETS)⁽¹⁾.

2.6 Glavne sheme za pobiranje cestnine v EU so:

2.6.1 Sheme cestninjenja glede na prevoženo razdaljo: cestnina se izračuna na podlagi razdalje, ki jo prevozi vozilo, in nato prilagodi glede na druge parametre vozila (skupna teža, število osi, emisijski razred itd.). To je najpogostejša vrsta sheme v EU, pri kateri se uporabljajo različna tehnična sredstva za sorazmerno zaračunavanje cestnine za vozilo na podlagi dejanske uporabe cestne infrastrukture.

2.6.2 Sheme zaračunavanja časovno omejenih cestnin oziroma cestninjenja na podlagi vinjet: cestnina se izračuna za določeno obdobje in se prav tako prilagodi glede na iste značilnosti vozila, kot so navedene zgoraj. Takšne sheme vključujejo nakup vinjete, ki dovoljuje uporabo določenega cestnega omrežja za določen čas (en dan, en mesec ali celo leto). Cestnina, ki jo je treba plačati, ni odvisna od dejanske uporabe cestne infrastrukture.

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

2.6.3 Sheme cestninjenja na podlagi dostopa: cestnina se uporablja predvsem na mestnih območjih in za določeno infrastrukturo, pri čemer se uporabniku zaračuna cestnina za vožnjo v zadevni coni. Takšne sheme omogočajo zmanjšanje prometa in onesnaženja v posebno občutljivih delih mesta ali na drugih gosto pozidanih mestnih območjih.

2.7 V elektronskih cestninskih transakcijah shem cestninjenja glede na prevoženo razdaljo se v EU uporabljata dve glavni tehnologiji: določanje položaja z globalnim navigacijskim satelitskim sistemom (GNSS) in namenske komunikacije kratkega dosega (DSRC). Slednja je mikrovalovna tehnologija na frekvenci 5,8 GHz, ki jo je sprejel Evropski odbor za standardizacijo (CEN).

2.7.1 Tehnologija GNSS uporablja podatke o položaju vozila, ki jih prejme od mreže satelitov, in izmeri razdaljo, prevoženo po cesti, da določi cestnino. Naprava v vozilu (OBU) določi njegovo lokacijo ter zbere in obdela potrebne informacije brez pomoči obcestnih enot. To je najprimernejši sistem, vendar tudi najdražji.

2.7.2 Tehnologija namenskih komunikacij kratkega dosega (DSRC) temelji na dvosmerni radijski komunikaciji med fiksno obcestno opremo (RSE) in mobilno napravo (OBU), vgrajeno v vozilu. S takšno komunikacijo obcestna infrastruktura identificira uporabnike cest (in njihova vozila) in sproži plačilo.

2.8 V shemah cestninjenja na podlagi dostopa se uporablja sistem samodejnega prepoznavanja registrskih tablic (ANPR). Ta tehnologija za branje registrskih tablic vozil uporablja videokamere. Zanj ni potrebna naprava OBU, obcestna oprema pa je tudi cenejša.

2.9 V spodnjih preglednicah je pregled različnih cestninskih sistemov, ki se uporabljajo v različnih državah EU:

2.9.1 Sistemi cestninjenja glede na prevoženo razdaljo za težka tovorna vozila:

Cestninske sheme	Uporabljena tehnologija	Država
Prosti prometni tok	GNSS z ANPR in/ali DSRC	Madžarska, Slovaška, Belgija
Prosti prometni tok	GNSS z infrardečo povezavo in/ali DSRC	Nemčija
Prosti prometni tok	DSRC	Avstrija, Češka, Poljska, Portugalska, Združeno kraljestvo (Dartford Crossing)
Prosti prometni tok	ANPR	Združeno kraljestvo (Dartford Crossing)
Prosti prometni tok	ANPR in OBU za DSRC	Portugalska (A22, ..., A25)
Omrežje s cestninskimi postajami	DSRC	Hrvaška, Francija, Grčija, Irska, Italija, Poljska, Portugalska, Španija, Združeno kraljestvo

2.9.2 Sistemi cestninjenja glede na prevoženo razdaljo za lahka vozila:

Cestninske sheme	Uporabljena tehnologija	Država
Prosti prometni tok	DSCR/ANPR	Portugalska

Cestninske sheme	Uporabljena tehnologija	Država
Posamezni odseki s cestninskimi postajami	DSCR/ANPR	Avstrija (A9, A10 turska avtocesta, A11 karavanška avtocesta, A13, brennerska avtocesta in S16 arlberška avtocesta)
Omrežje s cestninskimi postajami	DSCR	Hrvaška, Danska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Poljska, Portugalska, Španija

2.9.3 Sistemi zaračunavanja časovno omejenih cestnin za težka tovorna vozila:

Cestninske sheme	Uporabljena tehnologija	Država
Vinjeta	elektronska evrovinjeta	Danska, Luksemburg, Nizozemska, Švedska
Vinjeta	elektronska vinjeta	Združeno kraljestvo, Latvija
Vinjeta	nalepka	Bolgarija, Litva, Romunija

2.9.4 Sistemi zaračunavanja časovno omejenih cestnin za lahka vozila:

Cestninske sheme	Uporabljena tehnologija	Država
Vinjeta	nalepka	Avstrija, Bolgarija, Češka, Madžarska (elektronska vinjeta), Romunija (papirna vinjeta), Slovenija, Slovaška
Cestninjenje s fizično oviro ali prosti prometni tok	DSRC, ANPR – se razlikuje glede na shemo	Združeno kraljestvo

2.9.5 Sistemi cestninjenja na podlagi dostopa za vsa vozila ⁽²⁾:

Cestninske sheme	Uporabljena tehnologija	Država
Cestnina za dostop (kordon-ska cestnina)	ANPR	Švedska (Stockholm)
Cestnina za dostop (vinjeta)	ANPR	Združeno kraljestvo (mestna cestnina v Londonu), Milano (cestnina za dostop do območja C)

3. Opis glavnih problemov

3.1 Evropska komisija je v sporočilu iz avgusta 2012 o izvajanju evropskega elektronskega cestninjenja (COM(2012) 474 final) jasno navedla, da „neuspeha pri izvajanju EETS in spoštovanju predvidenih časovnih rokov ni mogoče pripisati tehničnim težavam“, ampak je izvajanje „oteženo zaradi pomanjkanja sodelovanja med različnimi skupinami zainteresiranih strani“ in omejenih prizadevanj držav članic. Evropski parlament je v poročilu iz aprila 2013 o strategiji za elektronsko cestninjenje in sistemu vinjet za lahka osebna vozila v Evropi (A7-0142/2013) zavzel enako stališče in „se strinja s Komisijo, da tehnologija za interoperabilne sisteme že obstaja“.

⁽²⁾ Study on State of the Art of Electronic Road Tolling (Študija o stanju elektronskega cestninjenja) MOVE/D3/2014-259.

3.2 Večina cestninskih sistemov od uporabnikov cest zahteva namestitve naprav OBU v vozilih. Čezmejna interoperabilnost večinoma ni omogočena, na voljo je le v nekaterih sistemih. To povzroča stroške in bremena uporabnikom cest, ki morajo svoja vozila opremiti z več napravami OBU, da bi lahko neovirano vozili v različnih državah. Stroški so trenutno ocenjeni na 334 milijonov EUR letno in se bodo po pričakovanjih do leta 2025 zmanjšali na malo manj kot 300 milijonov EUR letno.

3.3 Nekaj čezmejne interoperabilnosti je bilo doseženo, vendar se na Hrvaškem, Češkem, v Nemčiji, Grčiji, na Madžarskem, Irskem, v Italiji, na Poljskem, Slovaškem, v Sloveniji in Združenem kraljestvu za plačilo cestnin še vedno lahko uporabljajo samo nacionalne naprave OBU. Eden od ciljev zakonodaje o EETS je bil omogočiti povezavo naprav OBU z drugimi napravami v vozilih, zlasti digitalnimi tahografi. Povezava s tahografi se ni izkazala za obetavno.

3.4 Zaradi odsotnosti čezmejne interoperabilnosti imajo stroške tudi organi, ki morajo dobaviti in vzdrževati odvečne naprave OBU, ki delujejo v določeni državi, v tujini pa se jih ne da uporabljati. V samo enem nacionalnem sistemu, kjer se uporablja satelitsko določanje položaja vozil, znaša enkratni strošek nabave naprav OBU 120 milijonov EUR, njihovo vzdrževanje pa 14,5 milijona EUR letno ⁽³⁾.

3.5 Popolnega evropskega elektronskega cestninjenja še vedno ni, pri zagotavljanju interoperabilnosti pa je bil dosežen zelo majhen napredek. Ponudniki se srečujejo z velikimi ovirami za vstop, kot so diskriminatorno ravnanje organov, dolgi in spreminjajoči se postopki odobritve in tehnične posebnosti lokalnih sistemov, ki niso usklajene z veljavnimi standardi. Podpisanih je bilo le nekaj omejenih sporazumov, ki so vključevali več kot eno državo EU. Glavni razlogi so naslednji:

3.5.1 Sedanji izvajalci cestninjenja imajo privilegiran položaj na nekaterih nacionalnih trgih. To ovira izvajanje usklajenega in nediskriminatornega cestninjenja v EU.

3.5.2 Zakonodaja EETS ustvarja ovire: zlasti obveznost, da morajo biti ponudniki storitev EETS sposobni zagotoviti svoje storitve po vsej EU v 24 mesecih.

3.5.3 Nacionalne cestninske sheme se med seboj zelo razlikujejo v uporabi treh tehnologij, ki jih dovoljuje zakonodaja o EETS, zaradi česar je čezmejno interoperabilnost težko doseči in je draga.

3.6 Zakonodaja o EETS ne vsebuje učinkovitih določb o izterjavi plačila cestnine za vozila, ki so registrirana v drugi državi EU. Mednarodni promet na nekaterih lokacijah predstavlja pomemben delež skupnih prihodkov iz sistema cestninjenja, zato je omejevanje izogibanja plačilu cestnine s strani tujih uporabnikov precejšen izziv. Država članica, ki s pomočjo samodejnih naprav ugotovi, da je pri plačilu cestnine prišlo do kršitve, kršitelja ne more identificirati na podlagi številke registrske tablice, če je vozilo registrirano v tujini. Za izmenjavo podatkov o registrskih tablicah med državami članicami za namen izterjave plačila cestnine ni pravne podlage na ravni EU. Posledični izpad prihodkov v nacionalnih, regionalnih in lokalnih cestninskih shemah znaša približno 300 milijonov EUR letno ⁽⁴⁾.

3.7 Nujno bi bilo treba spodbujati izmenjavo informacij o izogibanju plačilu cestnine na ravni EU in različnim organom, pristojnim za cestninjenje, dati večja pooblastila za identifikacijo kršiteljev in sprožitev postopkov za izterjavo. Države članice so pri izterjavi dolžne pokazati, da so uporabniki cest obravnavani enako, in tudi zagotoviti ustrezno uveljavljanje kazni.

3.8 Obvezna zahteva za vse ponudnike storitev EETS, da morajo pokriti vse vrste vozil na vseh območjih cestninjenja v Evropi, se zdi pretirana. Učinkovitost bi se zvišala, če bi se ponudniki storitev EETS lahko prosto odzvali na potrebe svojih strank, namesto da se od njih zahteva celotna, a draga storitev.

⁽³⁾ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o interoperabilnosti elektronskih cestninskih sistemov ter lažji čezmejni izmenjavi informacij o neplačilih cestnine v Uniji (prenovitev) COM(2017) 280 final.

⁽⁴⁾ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o interoperabilnosti elektronskih cestninskih sistemov ter lažji čezmejni izmenjavi informacij o neplačilih cestnine v Uniji (prenovitev) COM(2017) 280 final.

3.9 Spremembe direktive o interoperabilnosti in odločbe o EETS, ki jih predlaga Komisija, bodo uporabnikom cest prinesle prihranke v višini 370 milijonov EUR (neto sedanja vrednost – NSV, 2016–2025). Večina teh prihrankov bo koristila sektorju prevoza s tovornjaki, ki vključuje predvsem MSP. Upravljavci cestnih omrežij bodo prihranili, ker jim ne bo treba dobavljati odvečnih naprav OBU (48 milijonov EUR NSV), imeli pa bodo tudi dodatne prihodke od cestnin zaradi boljših pravil za čezmejno izterjavo cestnin (150 milijonov EUR na leto). Za ponudnike storitev EETS se bo zmanjšalo regulativno breme, povezano z vstopom na nacionalne trge (10 milijonov EUR NSV ob pričakovanih 12 ponudnikih storitev EETS). Poleg tega bo prišlo do širitve njihovega trga, z dodatnimi prihodki v višini 700 milijonov EUR na leto ⁽⁵⁾.

4. Ključni elementi predloga Komisije o prenovitvi Direktive 2004/52/ES

4.1 Ustrezna čezmejna izterjava cestnin bi se izvajala, kot sledi:

4.1.1 Uvesti je treba enostaven samodejni mehanizem za izmenjavo informacij med državami članicami. Problem čezmejne izterjave v primeru izogibanja plačilu se bo reševal z izvajanjem novih mehanizmov in pravnih sporazumov. Te informacije bi državam članicam omogočile nadaljnjo obravnavo primerov neplačila cestnine s strani nerezidenčnih voznikov.

4.1.2 Sistem bi pokrival vse vrste vozil in vse vrste sistemov elektronskega cestninjenja, tudi video cestninjenje.

4.2 Glavni predlogi glede uporabljenih tehnologij in obravnave lahkih vozil so:

4.2.1 Seznam tehnologij je bil predstavljen v prilozi k direktivi, zaradi česar se bo mogoče hitreje in učinkoviteje odzvati na tehnološki napredek.

4.2.2 Seznam tehnologij bi ostal nespremenjen in bi ga bilo v prihodnje mogoče spremeniti samo po temeljitem testiranju, s standardizacijo itd.

4.2.3 Komisija predlaga ločitev storitev EETS za težka tovorna vozila in lahka vozila, tako da se te storitve lahko zagotavljajo neodvisno ene od drugih.

4.2.4 Veljala bo izjema, ki bo ponudnikom storitev EETS omogočila, da za lahka vozila strankam dobavijo naprave OBU za DSRC.

4.3 Opredelitve storitev EETS bodo poenotene, zato se predlagajo nekatera pojasnila:

4.3.1 Pojasni se, da morajo storitve EETS zagotavljati ponudniki storitev EETS in ne izvajalci cestninjenja. Ponudniki storitev EETS bodo imeli zagotovljen enak dostop do trga pod enakimi pogoji kot nacionalni ponudniki storitve cestninjenja. S tem bodo uporabniki imeli večjo izbiro ponudnikov storitve cestninjenja. Države članice ne bodo dolžne zagotoviti uporabe storitev EETS do določenega datuma.

4.3.2 Ni treba, da so naprave v vozilu (OBU) ena sama fizična naprava, lahko imajo več pripomočkov, povezanih fizično ali na daljavo, vključno z opremo, ki je že vgrajena v motornem vozilu, kot so navigacijski sistemi, ki zagotavljajo vse funkcije naprave OBU. Isto napravo OBU bi morale biti mogoče uporabljati za vse cestninske sisteme, skupaj s fiksnimi napravami OBU pa se lahko uporabljajo prenosne naprave, kot so pametni telefoni.

5. Možne ovire za izvajanje predloga Komisije

5.1 Za uresničitev čezmejne interoperabilnosti bodo morda potrebna precejšnja upravna prizadevanja, saj so pravne, tehnične in operativne razlike med posameznimi nacionalnimi cestninskimi shemami zaradi uporabe različnih tehnologij velike.

5.2 Komisija bi morala preučiti možnost vzpostavitve mehanizma financiranja za premagovanje teh težav. Dodelitev potrebnih sredstev bi države članice spodbudila k zagotavljanju interoperabilnosti svojih nacionalnih sistemov na ravni EU.

5.3 Pomembno je, da je mogoče storitve EETS razvijati vzporedno z nacionalnimi storitvami, vendar pa utegnejo biti ponudniki storitev EETS tako ali drugače izpostavljeni diskriminatornemu ravnanju lokalnih oblasti v državah članicah.

⁽⁵⁾ Delovni dokument služb Komisije: Povzetek ocene učinka (SWD(2017) 191 final).

5.4 Tudi socialni vidiki tega predloga so ključnega pomena. V sektorju cestnega prevoza po vsej EU prevladujejo MSP in mikro podjetja, pričakuje pa se pozitiven vpliv nanje. Širša javnost morda ne bo dobro sprejela razširitve uporabe elektronskega cestninjenja za osebna vozila na večji del cestnega omrežja, zato je treba rešitve v tem primeru zelo skrbno uravnovežiti.

5.5 S pospešitvijo raziskav in razvoja tehničnih in informacijskih rešitev v sistemih elektronskega cestninjenja bi se lahko zmanjšali stroški za uporabnike. Spodbujanje inovacij na tem področju je ključna točka, na katero bi se morala osredotočiti Evropska komisija.

V Bruslju, 18. oktobra 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS
