

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen (omarbetning)

[COM(2017) 280 final – 2017/128 (COD)]

(2018/C 081/25)

Föredragande: **Vitas MAČIULIS**

Remiss	Europaparlamentet, 15.6.2017 Europeiska unionens råd, 20.6.2017
Rättslig grund	Artikel 91 i EUF-fördraget
Ansvarig facksektion	Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet
Antagande av facksektionen	2.10.2017
Antagande vid plenarsessionen	18.10.2017
Plenarsession nr	529
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	183/1/1

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder helhjärtat Europeiska kommissionens förslag av den 31 maj 2017 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem, som syftar till att förbättra de bestämmelser som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004. Den praktiska tillämpningen av dessa bestämmelser under de senaste åren har visat att många av dem inte lever upp till moderna krav.

1.2 Elektroniska vägtullsystem har redan införts på nationell, regional eller lokal nivå i 20 medlemsstater. Den bristfälliga driftskompatibiliteten mellan systemen på internationell nivå medför dock betydande inkomstbortfall för medlemsstaterna, samt extra kostnader för väganvändarna. EESK uppmanar medlemsstaterna att eftersträva aktivt gränsöverskridande samarbete i samband med utarbetandet av avancerade mekanismer för vägtullar. Bristen på samarbete innebär att medlemsstaterna inte har någon möjlighet att identifiera vissa av dem som underlåter att betala vägtullar, om deras fordon är registrerade utomlands.

1.3 EESK är fast övertygat om att alla möjliga ansträngningar bör göras för att införa ett enhetligt elektroniskt vägtullsystem i hela EU, som är baserat på avancerad teknik. EESK ställer sig positiv till ett enkelt, flexibelt och billigt system som snabbt kan utvidgas till att omfatta ett större antal användare och vägnät. Ett sådant system skulle skapa en gynnsam grund för genomförandet av den icke-diskriminerande tullpraxis som fastställs i Eurovinjettlagstiftningen.

1.4 Fordonsenheten, som är den centrala komponenten i ett elektroniskt vägtullsystem, måste inte vara en enskild fysisk anordning. Den skulle kunna utgöras av ett antal fysiskt sammankopplade eller fjärrkopplade anordningar, däribland smarttelefoner och datorplattor, som tillsammans erbjuder samma funktioner som en fordonsenhet. EESK förordar att utarbetandet av särskilda it-applikationer bör främjas för dessa ändamål, vilket avsevärt skulle minska kostnaderna för väganvändare.

1.5 Vissa medlemsstater har redan använt sig av olika tekniker för uttag av vägtullar, och det skulle vara mycket kostsamt för dem att byta till ett enhetligt system. EESK rekommenderar därför att kommissionen eftersöker flexibla finansiella, tekniska och rättsliga instrument för att uppmuntra medlemsstaterna att försöka integrera de olika befintliga lösningarna i ett driftskompatibelt system. Att i bilagan till direktivet inbegripa en förteckning över de olika typer av teknik som används i system med en fordonsenhet skulle också underlätta snabbare anpassningar till den tekniska utvecklingen och bidra till att uppnå enhetlighet.

1.6 EESK stöder kommissionens initiativ att införa ett enda kontrakt med betalningsförmedlarna i det europeiska systemet för elektroniska väggtullar (EETS) för alla användare i EU. Detta kommer att bidra till att genomföra mer transparenta och användarvänliga metoder.

1.7 Detta skulle göra det möjligt att uppbära obetalda vägavgifter från oärliga och bedrägliga väganvändare på ett enklare och mer effektivt sätt, oberoende av i vilket land fordonet är registrerat. EESK rekommenderar kommissionen att överväga en utvidgning av de fördrag som styr användningen av Eucaris-systemet (det europeiska informationssystemet för fordon och körkort). Detta system tillhandahåller redan infrastruktur och programvara till länder och ger dem sålunda möjlighet att dela information från sina bil- och körkortsregister och på så sätt bidra till att motverka bilstölder och registreringsbedrägerier.

1.8 De sociala aspekterna av kommissionens förslag är också av avgörande betydelse. Små och medelstora företag och mikroföretag dominerar inom åkeribranschen i hela EU. Elektroniska väggtullar för personbilar är en mycket känslig fråga. Lösningar bör i detta fall därför avvägas med största noggrannhet.

2. Bakgrund och översikt över befintliga väggtullsystem

2.1 År 2012 togs vägavgifter ut på tunga godsfordon i 20 medlemsstater, och på personbilar i tolv medlemsstater. Nätet av avgiftsbelagda vägar var ungefär 72 000 km långt, och 60 % av det var utrustat med elektroniska väggtullsystem som hade införts på nationell eller lokal nivå från och med tidigt 90-tal. Mer än 20 miljoner väganvändare var anslutna till systemet. System för korthållskommunikation (DSRC) är den vanligaste lösningen för elektroniska väggtullsystem. Ny teknik, däribland satellitbaserad sådan, har också införts under de senaste tio åren. Som en följd av detta används ett antal olika och, i de flesta fall, ej driftskompatibla tekniker inom Europeiska unionen.

2.2 Direktiv 2004/52/EG antogs för att komma till rätta med denna marknadsfragmentering, genom att inrätta ett europeiskt elektroniskt väggtullsystem (EETS). Enligt detta direktiv skulle EETS ha varit tillgängligt för tunga lastbilar senast från och med oktober 2012, och erbjudas för samtliga övriga fordonstyper senast oktober 2014.

2.3 För att säkerställa att de olika väggtullsystemen är tekniskt kompatibla och således kan kopplas till detta gemensamma tullsystem angav direktivet tre tekniker som kan användas för elektronisk inkassering av väggtullar: mikrovågor (DSRC), satellit (GNSS) och mobilkommunikation (GSM).

2.4 För närvarande har bestämmelserna i direktiv 2004/52/EG ännu inte genomförts till fullo på den europeiska marknaden för tullar. Väggtullsystemen är fortfarande inte homogena – varje medlemsstat och avgiftsupptagare verkar i ett eget juridiskt sammanhang, har egna mål med att inrätta ett system, en egen lokal kontext och lokala trafikförhållanden.

2.5 I rekommendationer som EESK har lagt fram i ett flertal tidigare yttranden⁽¹⁾ har kommittén framhållit vikten av gemensamma standarder och interoperabilitet över gränserna, som ett sätt att säkerställa effektiva gränsöverskridande transporter och utvecklingen av ett effektivt EETS.

2.6 Följande är de huvudsakliga avgiftssystemen i EU:

2.6.1 Avståndsbaserade avgiftssystem: Avgiften beräknas på grundval av den sträcka som fordonet har färdats och justeras sedan med hjälp av andra parametrar som kännetecknar fordonet (total vikt, antal axlar, utsläppsklass etc.). Detta är det vanligaste typen av system i EU, och i det används olika tekniska metoder för att ta ut avgiften på ett fordon på ett proportionerligt sätt, utifrån den faktiska användningen av väginfrastrukturen.

2.6.2 Tidsbaserade eller vinjettbaserade avgiftssystem: Avgiften beräknas på grundval av en bestämd tidsperiod, och justeras likaså utifrån samma fordonsegenskaper som nämns ovan. Inom ramen för sådana system måste en vinjett köpas, som tillåter användning av ett visst vägnät under en specifik tidsperiod (en dag, en månad eller ett helt år). Den avgift som betalas är oberoende av den faktiska användningen av väginfrastrukturen.

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

2.6.3 Tillträdesbaserade avgiftssystem: Avgiften tillämpas främst i stadsområden och på specifik infrastruktur, där användaren får betala en avgift för att köra i den relevanta zonen. Sådana system gör det möjligt att minska trafiken och föroreningarna i särskilt känsliga delar av staden eller andra mycket tätbebyggda stadsområden.

2.7 Två huvudsakliga tekniker används i EU för elektroniska vägtullstransaktioner inom "avståndsbaserade" system: positionsbestämning via det globala systemet för satellitnavigering (GNSS) och korthållskommunikation (DSRC), vilket är en mikrovågsteknik med frekvenser på 5,8 GHz som har antagits av Europeiska standardiseringskommittén (CEN).

2.7.1 GNSS-tekniken använder uppgifter om fordonets position som mottas från ett satellitnätverk och mäter den tillryggalagda sträckan på vägen för att fastställa avgiften. Fordonsenheten fastställer positionen och samlar in och behandlar den nödvändiga informationen utan hjälp av utrustning vid vägen. Det är det mest praktiska systemet, men även det dyraste.

2.7.2 Tekniken för korthållskommunikation (DSRC) är baserad på dubbelriktad radiokommunikation mellan fast utrustning vid vägen och en mobil anordning (fordonsenhet) som är installerad i ett fordon. Med hjälp av sådan kommunikation identifieras väganvändare (och deras fordon) av väginfrastrukturen, i syfte att utlösa betalningen.

2.8 Systemet för automatisk nummerplåtsavläsning används inom tillträdesbaserade avgiftssystem. Inom ramen för denna teknik används videokameror för att läsa av fordonens registreringsskyltar. Fordonsenheter krävs inte, och utrustningen vid vägen är billigare.

2.9 En översikt över de olika vägtullsystemen som används i olika EU-länder presenteras i tabellerna nedan:

2.9.1 Avståndsbaserade vägtullsystem för tunga fordon:

Vägtullsystem	Använd teknik	Land
Fritt flöde	GNSS med automatisk nummerplåtsavläsning och/eller DSRC	Belgien, Slovakien och Ungern
Fritt flöde	GNSS med infraröd och/eller DSRC	Tyskland
Fritt flöde	DSRC	Förenade kungariket (Dartford Crossing), Polen, Portugal, Tjeckien och Österrike
Fritt flöde	Automatisk nummerplåtsavläsning	Förenade kungariket (Dartford Crossing)
Fritt flöde	Automatisk nummerplåtsavläsning och DSRC, fordonsheter	Portugal (A22, ..., A25)
Nät med vägtullstationer	DSRC	Frankrike, Förenade kungariket, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Polen, Portugal och Spanien

2.9.2 Avståndsbaserade vägtullsystem för lätta fordon:

Vägtullsystem	Använd teknik	Land
Fritt flöde	DSCR/automatisk nummerplåtsavläsning	Portugal

Vägtullsystem	Använd teknik	Land
Enskilda avsnitt med vägtullstationer	DSCR/automatisk nummerplåtsavläsning	Österrike (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13, Brenner och S16 Arlberg)
Nät med vägtullstationer	DSRC	Danmark, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Polen, Portugal och Spanien

2.9.3 Tidsbaserade vägtullsystem för tunga fordon:

Vägtullsystem	Använd teknik	Land
Vinjett	e-Eurovinjett	Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Sverige
Vinjett	Elektronisk vinjett	Förenade kungariket och Lettland
Vinjett	Dekal	Bulgarien, Litauen och Rumänien

2.9.4 Tidsbaserade vägtullsystem för lätta fordon:

Vägtullsystem	Använd teknik	Land
Vinjett	Dekal	Bulgarien, Rumänien (pappersvinjett), Slovenien, Slovakien, Tjeckien, Ungern (e-vinjett) och Österrike
Vägtull med fysiskt hinder, eller fritt flöde	DSRC, automatisk nummerplåtsavläsning – olika beroende på system	Förenade kungariket

2.9.5 Tillträdesbaserat vägtullsystem för alla fordon⁽²⁾:

Vägtullsystem	Använd teknik	Land
Tillträdesavgift (trängselavgift)	Automatisk nummerplåtsavläsning	Sverige (Stockholm)
Tillträdesavgift (vinjett)	Automatisk nummerplåtsavläsning	Förenade kungariket (Londons trängselavgift), Milan (avgift för område C)

3. Beskrivning av de huvudsakliga problemen

3.1 I meddelandet från augusti 2012 om genomförandet av det europeiska systemet för elektroniska vägtullar (COM(2012) 474 final) angav kommissionen tydligt att "underlåtenhet att genomföra EETS och att göra det inom den angivna tidsgränsen [inte beror] på tekniska problem", utan att genomförandet snarare "hindras [...] av bristande samarbete mellan de olika intressentgrupperna" och medlemsstaternas begränsade insatser. I betänkandet från april 2013 om en strategi för ett system för elektroniska vägtullar och ett vinjettsystem för lätta motordrivna privatfordon i Europa (A7-0142/2013) uttryckte Europaparlamentet samma ståndpunkt och delade "kommissionens uppfattning om att tekniken för driftskompatibla system redan finns".

⁽²⁾ Studie om *State of the Art of Electronic Road Tolling*, MOVE/D3/2014–259.

3.2 De flesta vägtullsystem kräver att väganvändare installerar fordonsenheter i sina fordon. Några få system erbjuder gränsöverskridande driftskompatibilitet, men de flesta gör det inte. Detta leder till kostnader och bördor för väganvändarna, som måste utrusta sina fordon med flera fordonsenheter för att kunna köra obehindrat i olika länder. De årliga kostnaderna uppskattas till 334 miljoner euro för närvarande och förväntas sjunka till strax under 300 miljoner euro per år fram till 2025.

3.3 Viss gränsöverskridande driftskompatibilitet har uppnåtts, men i Kroatien, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Polen, Slovakien, Slovenien och Förenade kungariket är det fortfarande så att endast nationella fordonsenheter kan användas för att betala vägtullar. Ett av målen med EETS-lagstiftningen var att göra det möjligt att integrera fordonsenheter med andra anordningar i fordon, i synnerhet digitala färdskrivare. Integrering med färdskrivare har inte visat sig lovande.

3.4 Frånvaron av gränsöverskridande driftskompatibilitet innebär också kostnader för myndigheterna, som måste upphandla och underhålla överflödiga fordonsenheter som fungerar nationellt men inte kan användas utomlands. I ett enda nationellt system där fordonens positioner bestäms genom satellitbaserad positionsbestämning uppgår engångskostnaderna för upphandling av fordonsenheter till 120 miljoner euro och underhållskostnaderna till 14,5 miljoner euro per år ⁽³⁾.

3.5 Det finns fortfarande inget EETS i full skala, och mycket få framsteg har gjorts när det gäller driftskompatibiliteten. Betalningsförmedlare möter betydande hinder för marknadstillträde, t.ex. diskriminerande behandling från myndigheter, utdragna och förändrade godkännandeförfaranden, och tekniska särdrag i lokala system som inte stämmer överens med fastställda standarder. Endast ett fåtal begränsade avtal som omfattar mer än ett EU-land har undertecknats. De huvudsakliga orsakerna är följande:

3.5.1 Befintliga vägtulloperatörer har en privilegierad ställning på vissa nationella marknader. Detta skapar hinder för genomförandet av en harmoniserad och icke-diskriminerande tullpraxis inom EU.

3.5.2 EETS-lagstiftningen inför hinder, särskilt skyldigheten för betalningsförmedlare i EETS att kunna erbjuda sina tjänster i hela EU inom 24 månader.

3.5.3 Det finns betydande skillnader i hur nationella vägtullsystem tillämpar de tre tekniker som tillåts genom EETS-lagstiftningen, vilket gör det dyrt och svårt att uppnå gränsöverskridande driftskompatibilitet.

3.6 EETS-lagstiftningen saknar ändamålsenliga bestämmelser om indrivning av vägtullar för fordon som är registrerade i ett annat EU-land. På vissa platser motsvarar internationell trafik en betydande andel av de totala intäkterna från vägtullsystemet. Att begränsa utländska användares undandragande från vägtullar är därför en betydelsefull utmaning. En medlemsstat som med hjälp av automatiska anordningar för efterlevnadskontroll upptäcker en vägtullsöverträdelse kan inte identifiera den skyldige på grundval av registreringsskyltens nummer när fordonet är registrerat i utlandet. Det finns ingen rättslig grund på EU-nivå för utbyte av uppgifter om fordonregistrering mellan medlemsstaterna i syfte att driva in vägtullar. Detta leder till minskade intäkter för nationella, regionala och lokala vägtullsystem som uppgår till cirka 300 miljoner euro per år ⁽⁴⁾.

3.7 Det finns ett stort behov av att främja informationsutbyte om undandragande från vägtullar på EU-nivå och att ge de olika tullmyndigheterna utökade befogenheter att identifiera dem som underlåter att betala vägtullar och inleda rättsliga åtgärder. När det gäller indrivning bär medlemsstaterna ansvar för att visa att väganvändare behandlas lika, och även för att garantera att böter tillämpas på ett korrekt sätt.

3.8 Det obligatoriska kravet att alla betalningsförmedlare i EETS ska täcka alla fordonstyper och alla vägtullsområden i Europa anses vara alltför långtgående. Det skulle vara mer effektivt om betalningsförmedlarna i EETS hade frihet att svara på sina kunders behov, snarare än en skyldighet att tillhandahålla en fullständig men dyr tjänst.

⁽³⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen (omarbetning), COM(2017) 280 final.

⁽⁴⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen (omarbetning), COM(2017) 280 final.

3.9 De ändringar av direktivet om driftskompatibilitet och EETS-beslutet som kommissionen föreslår kommer att föra med sig besparingar på sammanlagt 370 miljoner euro för väganvändare (nettonuvärde, 2016–2025). Merparten av dessa besparingar kommer att gynna transportindustrin, som till övervägande del består av små och medelstora företag. Vägnätsförvaltare kommer att dra nytta av besparingar tack vare att ingen upphandling av överflödiga fordonsenheter krävs (48 miljoner euro i nettonuvärde) och extra intäkter från vägtullar tack vare bättre regler om gränsöverskridande indrivning (150 miljoner euro per år). Betalningsförmedlare i EETS kommer att uppleva en lättning i den lagstiftningsmässiga bördan som hänger samman med inträde på nationella marknader (10 miljoner euro i nettonuvärde, för en förväntad grupp om tolv förmedlare). Vidare kommer marknaden att växa, med extra intäkter på 700 miljoner euro per år⁽⁵⁾.

4. Centrala delar av kommissionens förslag om en omarbetning av direktiv 2004/52/EG

4.1 Ändamålsenlig gränsöverskridande indrivning av vägtullar skulle genomföras på följande sätt:

4.1.1 En enkel och automatisk mekanism för informationsutbyte mellan medlemsstaterna måste införas. Nya mekanismer och rättsliga avtal kommer att införas för att hantera problemen i samband med gränsöverskridande bekämpning av undandragande från vägtullar. Denna information skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att följa upp fall där förare som kommer från utlandet underlåtit att betala vägtullar.

4.1.2 Systemet skulle omfatta alla fordonstyper och alla typer av elektroniska vägtullsystem, däribland tullsystem med video.

4.2 Följande är de huvudsakliga förslagen när det gäller den teknik som används och hur lätta fordon ska hanteras:

4.2.1 Förteckningen över teknik har flyttats till bilagan till direktivet. Detta kommer att göra det möjligt att svara mot den tekniska utvecklingen på ett snabbare och effektivare sätt.

4.2.2 Denna förteckning över teknik skulle förbli oförändrad och enbart kunna ändras i framtiden efter grundliga tester, standardiseringsarbete etc.

4.2.3 Kommissionen föreslår att EETS för tunga fordon och lätta fordon ska separeras, så att den ena kan tillhandahållas oberoende av den andra.

4.2.4 Det kommer att finnas ett undantag som gör det möjligt för betalningsförmedlare i EETS för lätta fordon att tillhandahålla kunder fordonsenheter för DSRC.

4.3 Definitionerna av EETS kommer att vara enhetliga, och vissa förtydliganden föreslås:

4.3.1 Det klargörs att EETS måste tillhandahållas av betalningsförmedlare i EETS, inte av avgiftsupptagare. Betalningsförmedlare i EETS kommer att garanteras tillträde till marknaden på samma villkor som nationella förmedlare av vägtullstjänster. Detta kommer att öka kundernas val av förmedlare av vägtullstjänster. Medlemsstaterna kommer inte att vara skyldiga att säkerställa införandet av EETS vid en viss tidpunkt.

4.3.2 Fordonsenheter måste inte vara en enskild fysisk anordning, och kan inbegripa flera apparater som är fysiskt sammankopplade eller fjärrkopplade, däribland utrustning som redan är installerad i motorfordonet (t.ex. navigeringssystem) och som erbjuder samtliga funktioner som finns i en fordonsenhet. Samma fordonsenhet bör kunna användas i alla vägtullsystem, och bärbara anordningar såsom smarttelefoner kan användas tillsammans med fasta fordonsenheter.

5. Möjliga hinder för genomförandet av kommissionens förslag

5.1 Uppnåendet av gränsöverskridande driftskompatibilitet kan kräva avsevärda administrativa ansträngningar och medföra stora kostnader på grund av rättsliga, tekniska och operativa skillnader i enskilda nationella vägtullsystem, eftersom de använder olika teknik.

5.2 Kommissionen bör se över möjligheten att skapa en finansieringsmekanism för att komma tillrätta med dessa svårigheter. Tilldelning av nödvändiga medel skulle uppmuntra medlemsstaterna att göra de nationella systemen driftskompatibla på EU-nivå.

5.3 Det är viktigt att det är möjligt att utveckla EETS-tjänster parallellt med nationella tjänster, men betalningsförmedlare i EETS skulle möjligtvis möta någon form av diskriminerande behandling från lokala myndigheter i medlemsstaterna.

⁽⁵⁾ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: sammanfattning av konsekvensbedömningen (SWD(2017) 191 final).

5.4 De sociala aspekterna av detta förslag är även av avgörande betydelse. Små och medelstora företag och mikroföretag dominerar inom åkeribranschen i hela EU, och effekten förväntas vara positiv för dem. Att utvidga tillämpningen, så att en större andel av vägnätet omfattas av elektroniska vägtullar för personbilar, skulle kanske inte tas emot väl av den breda allmänheten, och lösningar i detta fall bör därför vara välavvägda.

5.5 Kostnaderna för användare skulle kunna minskas genom att intensifiera forskning och utveckling av tekniska lösningar och it-lösningar i elektroniska vägtullsystem. Att främja innovation på detta område är en central punkt som kommissionen bör fokusera på.

Bryssel den 18 oktober 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
