

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer

[COM(2017) 275 final – 2017/0114 (COD)] och

Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer vad gäller vissa bestämmelser om fordonsbeskattning

[COM(2017) 276 final – 2017/0115 (CNS)]

(2018/C 081/26)

Föredragande: **Alberto MAZZOLA**

Remiss	Europeiska rådet, 12.6.2017 och 23.6.2017 Europaparlamentet, 15.6.2017
Rättslig grund	Artiklarna 91 och 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället
Antagande av facksektionen	2.10.2017
Antagande vid plenarsessionen	18.10.2017
Plenarsession nr	529
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	121/2/6

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att införandet i EU av ett rättvist, överskådligt, icke-diskriminerande och obyråkratiskt system med vägavgifter som står i proportion till väganvändningen och de externa kostnader som orsakas av lastbilar, bussar och bilar, utan uppdelning av avgiftssystemen och i enlighet med principerna "användaren betalar" och "förorenaren betalar", skulle ha en positiv effekt genom att motverka försämringen av väginfrastrukturen, trängsel och föroreningar. Under de förutsättningar som anges nedan skulle ett sådant system gradvis kunna tillämpas på tunga och lätta fordon på hela det transeuropeiska transportnätet, med början på prioriterade sträckor.

1.2 EESK betonar vikten av att uppdatera den gemensamma rättsliga ramen för att säkerställa ett enhetligt tillämpningsområde för alla väganvändare, särskilt i fråga om ett avgiftssystem på EU-nivå som är kopplat till användningen av väginfrastruktur av unionsintresse, t.ex. TEN-T-vägar, motorvägar och nationella vägar med betydande internationell trafik, och som bygger på det tillryggalagda avståndet.

1.3 Transportsektorn spelar en central roll för rörligheten och den socioekonomiska utvecklingen i EU, och EESK anser att vi för att hantera utmaningarna i fråga om tillväxt och hållbarhet måste optimera transportinfrastrukturnätet. Att investera i infrastruktur är avgörande för tillväxten och sysselsättningen med tanke på att en ökning av infrastruktur-utgifterna med 1 % leder till att resultaten förbättras med 0,4 % samma år och 1,5 % fyra år senare ⁽¹⁾.

1.4 Kommittén är oroad över att de genomsnittliga nivåerna på investeringar i transportinfrastruktur i EU ligger betydligt under 100 miljarder euro per år sedan krisens början, trots att behoven beräknas uppgå till cirka 130 miljarder euro per år ⁽²⁾. I EU har det konstaterats att utgifterna för underhåll av väginfrastrukturen har minskat, trots den nya EU-

⁽¹⁾ IMF, World Economic Outlook, oktober 2014.

⁽²⁾ ITF, ITF Transport Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, 2015.

ram för utveckling av det transeuropeiska transportnätet som inrättades i slutet av 2013⁽³⁾ och de insatser som stöds av EU:s strukturfonder⁽⁴⁾. Det är inte troligt att de nödvändiga medlen kommer att öka i den fleråriga budgetramen för 2021–2027.

1.5 EESK anser att det är mycket viktigt att intäkterna från användningen av väginfrastrukturen fördelas på följande sätt: de som har samband med användning av infrastruktur bör användas för att täcka kostnaderna för väginfrastrukturens konstruktion, utveckling, funktion och underhåll, medan de som har samband med externa kostnader bör öronmärkas för åtgärder för att begränsa vägtransporternas negativa effekter och förbättra resultaten genom alternativ infrastruktur, innovativa trafikledningssystem, automatisk styrning, elektrifiering (särskilt snabbbladdningsstationer) och alternativa energisystem.

1.6 EESK anser att de extra intäkter som erhålls på detta sätt, som skulle kunna uppgå till 10 miljarder euro per år⁽⁵⁾ enligt det alternativ som kommissionen valt, 20 miljarder euro om det tillämpas obligatoriskt på alla tunga fordon och ännu mer om det utvidgas till alla lätta fordon, skulle kunna ge en avsevärd skjuts åt fullbordandet och driften av det transeuropeiska transportnätet, inbegripet dess tekniska beståndsdelar. Det offentliga bidraget till infrastrukturfinansieringen är dock fortfarande av grundläggande betydelse och viktigast.

1.7 Kommittén anser att översynen av Eurovinjettlagstiftningen är ett tillfälle att fastställa gemensamma och harmoniserade standarder och att övervaka och stärka den korrekta tillämpningen av dessa, genom att inrätta ett särskilt EU-register och samla in relevant information från medlemsstaterna.

1.8 EESK anser att det är av grundläggande betydelse att den inre transportmarknaden är fri från diskriminerande metoder och uppmanar kommissionen att ingripa för att snabbt säkerställa att unionens regelverk respekteras fullt ut. I synnerhet får inte de tariffer som tillämpas på och rabatterna för regelbundna och/eller inhemska användare innebära att tillfälliga och/eller utländska användare diskrimineras.

1.9 En annan viktig fråga för EESK rör klimatförändringarnas effekter samt nivån på miljöskyddet och alla aspekter av hälsa och socialt välbefinnande i samband med en rationell transportanvändning. Som tidigare framhållits förblir när det gäller transporter "målet om att minska växthusgasutsläppen med 60 % jämfört med 1990 års utsläppsnivå mycket ambitiöst och kräver betydande insatser"⁽⁶⁾.

1.10 Kommittén betonar än en gång att principen om att användaren och förorenaren betalar måste användas med flexibilitet i randområden och avlägset belägna landsbygds-, bergs- och ömråden, för att undvika effekter som står i omvänd proportion till kostnaderna och för att bevara dess användbarhet som ett sätt att påverka valen beträffande organisationen av transporterna och samtidigt undanröja illojal konkurrens mellan de olika transportsätten (TEN/582, "Inverkan på den europeiska transportpolitiken av slutsatserna från COP21").

1.11 EESK anser också att det är mycket viktigt att granska effekterna av direktivet två år efter ikraftträdandet, i synnerhet vilka fördelar som uppstår till följd av nya investeringar, samt kostnaderna för godstransporter, i syfte att undvika att den europeiska industrins internationella konkurrenskraft försämras.

1.12 Kommittén anser att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att åtgärderna är godtagbara för användare, konsumenter och allmänhet i fråga om hur överskådlig och tydlig den nya avgiftsramen är, och att man – även med hjälp av flerspråkiga trafikskyltar – bör sörja för att användarna får en omedelbar och tydlig bild av vad de insamlade beloppen ska användas till, av att de fördelas och anslås rättvist och av att det inte förekommer några överdrivna eller dubbla avgifter, bl.a. med hjälp av två samlingsindikatorer för vägkvalitet, trängselnivå och utsläppsminskning per kilometer infrastruktur.

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU (EUT L 348, 20.12.2013, s. 1).

⁽⁴⁾ Under 2014 och 2015 uppgick EU-institutionernas investeringar från egna källor (TEN-T/Fonden för ett sammanlänkat Europa, Eruf/Sammanhållningsfonden och lån från EIB) i infrastruktur i det transeuropeiska transportnätets stamnät och övergripande nät till 30,67 miljarder euro i EU-28.

⁽⁵⁾ Impact assessment for the Eurovignette Directive.

⁽⁶⁾ EUT C 303, 19.8.2016, s. 10.

1.13 EESK anser att man genom att i enlighet med ovan angivna fördelning investera medel som härrör från tillämpningen av den nya lagstiftningen i transportsektorn, skulle kunna skapa nya arbetstillfällen för mer än en halv miljon personer.

1.14 EESK anser att kommissionen bör övervaka och förbättra verktygen för en korrekt och enhetlig tillämpning av den nya lagstiftningen, inbegripet regelbundna och vetenskapliga kontroller av nivån på de externa kostnaderna och den faktiska överensstämmelsen mellan de antagna avgiftssystemen och fordonens faktiska utsläpp, som för närvarande inte är till fördel för de fordon som har bäst prestanda. Kommissionen bör också utarbeta en detaljerad årlig rapport om framstegen i tillämpningen av det ändrade direktivet och överlämna denna till Europaparlamentet, rådet, ReK och EESK.

2. Inledning

2.1 Transporter är en hörnsten för det gemensamma europeiska området och gör att den fria rörligheten för medborgare, arbetstagare, varor och tjänster i hela unionen kan genomföras i praktiken. Transportnärens effektivitet och kvalitet påverkar direkt den hållbara utvecklingen, livskvaliteten, arbetsvillkoren och konkurrenskraften i Europa.

2.2 EU:s vägtransportsektor står för 5 miljoner direkta arbetstillfällen och genererar närmare 2 % av EU:s BNP. Med 344 000 persontransportföretag och över 560 000 godstransportföretag⁽⁷⁾ ger den ett viktigt bidrag till tillväxten och sysselsättningen i EU, vilket ställer krav på en proaktiv politik.

2.3 Transporter är den främsta källan till luftföroreningar och orsakar i dag en fjärdedel av växthusgasutsläppen i Europa. Lastbilar och bussar står för cirka en fjärdedel av de utsläpp som orsakas av vägtransporter och denna andel väntas öka med cirka 10 % mellan 2010 och 2030 (EU Reference Scenario 2016: Energy, transport and GHG emissions – Trends to 2050). Som ett första steg har kommissionen inriktat sig på två förslag: det ena om certifiering av sådana fordons koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning och det andra om övervakning och rapportering av sådana certifierade uppgifter.

2.4 Den antagna strategin, som EESK har kunnat yttra sig om⁽⁸⁾, inbegriper en färdplan mot utsläppssnål rörlighet som ska stimulera denna omställning, också mot bakgrund av målen i Parisavtalet om klimatförändringar.

2.5 Strategin har tre mål: att säkerställa ett effektivare transportsystem, främja alternativa, koldioxidsnåla energikällor i transportsektorn och främja fordon med låga utsläpp eller nollutsläpp.

2.6 Tillämpningsområdet är främst vägtransport, som står för mer än 70 % av de totala växthusgasutsläppen från transporter och för en stor del av luftföroreningarna, men övriga transportsektorer är också skyldiga att bidra.

2.7 För att åstadkomma transporter med lägre energikostnader och lägre utsläpp är det viktigt att sända ut rätt prissignaler och ta hänsyn till externa effekter: i detta syfte har kommissionen för avsikt att införa vägtullsystem som bygger på den faktiskt tillryggalagda sträckan i kilometer för att bättre avspegla principerna "förorenaren betalar" och "användaren betalar".

2.8 Fyra problem åtgärdas genom en bredare tillämpning av principerna "förorenaren betalar" och "användaren betalar" och lösningen står att finna i "rättvisa och effektiva vägavgifter":

— Vägtransporter står för 17 % av EU:s koldioxidutsläpp och användningen av fordon med låga utsläpp eller nollutsläpp är inte tillräcklig för att uppfylla energi- och klimatmålen för 2030.

⁽⁷⁾ EU Transport in Figures 2016, Europeiska kommissionen, 2016, på grundval av uppgifter från Eurostat.

⁽⁸⁾ EUT C 383, 17.11.2015, s. 84.

- Kvaliteten på EU:s vägnät håller på att försämrans på grund av minskande infrastrukturinvesteringar och förseningar i underhållet, utan att hänsyn tas till de ekonomiska konsekvenserna på lång sikt.
- Vissa medlemsstater har infört tillfälliga avgifter (vinjetter), som missgynnar tillfälliga utländska operatörer.
- Luftföroreningar och trängsel som orsakas av fordon på vägarna medför betydande kostnader för samhället.

2.9 Analyserna av **de ekonomiska konsekvenserna** visar på stora skillnader mellan kostnadsökningarna för transportanvändarna, myndigheterna och aktörerna, som balanseras mot större intäkter och sänkta kostnader för trängsel och andra externa effekter. Samtidigt konstateras potentiellt negativa konsekvenser i fråga om fördelning och inverkan på små och medelstora företag till följd av kostnadsökningarna ⁽⁹⁾.

2.10 Digital teknik kan göra transporterna säkrare, effektivare och mer inkluderande, och möjliggöra skarvfri rörlighet från dörr till dörr, en integrerad logistik och mervärdetjänster genom spridning av intelligenta transportsystem inom alla transportsätt som en del av utvecklingen av det multimodala transeuropeiska transportnätet.

2.11 Åtgärder som vidtas på EU-nivå avseende koldioxidsnåla transporter har nödvändigtvis stor **inverkan på regionerna**, som genomkorsas av transportinfrastruktur, med direkta följder för energi-, miljö- och transportplaneringen samt den fysiska planeringen och en avsevärd inverkan på ekonomin och sysselsättningen.

2.12 När det gäller **acceptansen för sådana åtgärder hos användarna, konsumenterna** och medborgarna i allmänhet måste mer göras i fråga om öppenhet och tydlighet för att skapa en marknad för fordon med låga utsläpp eller nollutsläpp. Konsumentinformationen bör förbättras genom märkning av personbilar och stöd bör ges genom reglerna för offentlig upphandling. Samtidigt behöver åtgärder vidtas i fråga om insynen i de nya skattebestämmelserna, för att användarna ska få en omedelbar, tydlig och positiv bild av vad de insamlade beloppen ska användas till, av att de fördelas rättvist och av att det inte förekommer några överdrivna eller dubbla avgifter.

3. Sammanfattning av **kommissionens** förslag

3.1 Kommissionens förslag innebär att avgiftsbeläggningsen avser väginfrastrukturen, står i proportion till det tillryggalagda avståndet (dvs. utesluter alla system med schablonbelopp, såsom dem som för närvarande tillämpas i vissa EU-länder), och omfattar alla typer av fordon – inte bara tunga godsfordon utan även turistbussar, bussar, lastbilar och personbilar. Således omfattar avgifterna transport av både gods och passagerare, och förslaget utgör det första steget mot en modulering av avgifterna efter infrastrukturens potential att orsaka föroreningar och utslitning av infrastruktur. Ändringarna av lagstiftningen avser framför allt följande:

- Bestämmelser om vägavgifter och vägavgifter som avser alla fordon och inte längre endast de som väger mer än 3,5 ton: uppdatering av direktivets bestämmelser och utvidgning av dess tillämpningsområde till alla tunga fordon från och med den 1 januari 2020, och till lätta fordon med avskaffande av undantag, maximibelopp för avgifter baserade på externa kostnader och förenkling av kraven för uttagande av dessa.
- Utfasning av tidsbaserade avgifter för tunga fordon senast den 31 december 2023 och för lätta fordon senast den 31 december 2027 och införande av ett nytt avståndsbaserat avgiftssystem där en metod för beräkning och bedömning av kostnaderna ligger till grund för fastställandet av avgifterna.
- Modulering av infrastrukturavgifterna på grundval av koldioxidutsläppen för tunga fordon och utfasning av nuvarande avgiftsmoduleringar på grundval av Euro-utsläppsklasserna från och med den 1 januari 2022.

⁽⁹⁾ Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC), kontrakt nr MOVE/A3/119-2013 – 0.5.2017.

- Ytterligare åtgärder för lätta fordon, mot trängsel på interurbana vägar samt förorenande utsläpp och koldioxidutsläpp från alla typer av fordon.
- Begäran om obligatoriska avgifter baserade på externa kostnader på åtminstone en del av nätet för tunga fordon från och med den 1 januari 2021.

3.2 I enlighet med principerna "förorenaren betalar" och "användaren betalar" borde en utvidgning av tillämpningsområdet för direktiv 1999/62/EG bidra till att minska snedvridningen av konkurrensen på grund av det nuvarande undantaget för busstransporter från betalning för användning av infrastruktur.

3.3 Ett ytterligare förslag innehåller ändringar som syftar till att successivt sänka minimivärdena för skatterna på tunga godsfordon ned till noll, dvs. i fem steg som tas under fem på varandra följande år och som vart och ett utgör 20 % av de nuvarande minimivärdena.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK anser att införandet i EU av ett rättvist, överskådligt, icke-diskriminerande och obyråkratiskt system med vägavgifter som står i proportion till väganvändningen och de vetenskapligt mätbara externa kostnader som orsakas av lastbilar, bussar och bilar, utan uppdelning av avgiftssystemen men med ett tak för avgifter baserade på externa kostnader och i enlighet med principerna "användaren betalar" och "förorenaren betalar", skulle ha en positiv effekt genom att motverka försämringen av väginfrastrukturen, trängsel och föroreningar.

4.2 Kommittén betonar betydelsen av att omvärdera, ändra och stärka den enhetliga tillämpningen av EU:s regler i syfte att inrätta en gemensam rättslig ram som garanterar att samma villkor gäller för alla väganvändare inom vägtransportsektorn. Valet av direktiv som instrument ger gott om utrymme för olika tillämpningsmetoder, och EESK anser att man, efter en kontroll av tillämpningen som görs vart tredje år, bör överväga om det är nödvändigt att använda mer tvingande lagstiftningsinstrument för att garantera en enhetlig tillämpning.

4.3 EESK förespråkar med kraft att den gemensamma ramen för avgifterna ska vara tydlig, överskådlig, enkel, verifierbar och förklaras i lättförståeliga termer samt att den ska ange hur intäkterna används, såväl på elektroniska kvitton och papperskvitton som på trafikskyltar, i syfte att öka den sociala acceptansen för varje användares bidrag till den gemensamma välfärden.

4.4 En ytterligare harmonisering av reglerna och inrättandet av en gemensam rättslig ram på EU-nivå för ett vägavgiftssystem med koppling till användningen av väginfrastruktur av unionsintresse, såsom TEN-T-vägar, motorvägar och nationella vägar med betydande internationell trafik, är avgörande för att uppnå en verklig inre marknad för vägtransporter i EU utan diskriminering och snedvridning av konkurrensen.

4.5 Avgiftssystemen har olika effekter på de centrala respektive de perifera regionerna: inverkan på de centrala regionerna med stort trafikflöde är mer negativ än på de perifera regionerna, medan skattekompensationen relaterad till miljöinverkan och infrastrukturfinansieringen är mycket mindre för de perifera regionerna än för de centrala. EESK anser att struktur- och miljöfonderna och Europeiska investeringsbanken bör ingripa för att säkra en balanserad utveckling.

4.6 Avsaknaden av harmonisering av avgiftssystemen, oavsett om de bygger på vinjetter eller tullar, hänger också samman med de olika insamlingsteknikerna med olika och ofta inkompatibla modeller för vägavgiftssystemen, vilket skapar ytterligare administrativa bördor och merkostnader för transport- och logistikföretag, som står inför en växande efterfrågan på innovativa vägtransporter med utveckling av ny intelligent infrastruktur, inklusive automatisk styrning och införande av nya bränslen, och ett korrekt underhåll av befintliga nätverk som kan hantera flödena.

4.7 Kommittén anser att det finns ett behov av adekvata investeringar i befintlig och framtida infrastruktur för att stärka den funktionella driftskompatibiliteten, även med hjälp av satellitteknik, mellan de nationella transportnäten. Man bör underlätta tillträdet till dem på hela den inre marknaden genom att främja en bättre tillämpning av intelligent logistik⁽¹⁰⁾ och av IKT-lösningar för att förbättra trafiksäkerheten samt stärka systemets övergripande effektivitet genom en ökad användning av intelligenta transportsystem, och se till att det i hela Europa finns moderna och hållbara vägtransportnät som är effektivare och bättre sammanlänkade. Man bör eftersträva att från och med 2019 på fordon endast installera ombordenheter som är driftskompatibla på EU-nivå (se strategin för digitalisering av transportsektorn).

4.8 EESK anser att det på grund av de bristfälliga investeringarna i transportinfrastruktur och det otillräckliga underhållet av denna är mycket viktigt att tillämpa principerna "förorenaren betalar" och "användaren betalar" för att finansiera väginfrastruktur, förutsatt att

- intäkterna från avgiftsbeläggningen av användningen av en viss infrastruktur endast används för denna väginfrastruktur, och
- att intäkterna från avgifter baserade på externa kostnader används för att begränsa vägtransportens negativa effekter, bl. a. genom anläggning av alternativ infrastruktur, införande av alternativa bränslen, alternativa styrsystem, alternativa transportsätt och alternativa kraftförsörjningsmetoder samt genom stöd till det transeuropeiska transportnätet, samt att
- artikel 9 i direktivet ändras i enlighet med detta.

4.9 EESK fäster lika stor vikt vid investeringar för att minska vägtransporternas koldioxidutsläpp (se punkt 2.12) som inverkar kraftigt på miljökvaliteten och leder till externa kostnader på 1,8–2,4 % av BNP. Vi efterlyser en integrerad strategi för att minska koldioxidutsläppen: att införa gränser för utsläppen från nya tunga fordon som släpps ut på EU:s fordonsmarknad är ett effektivare instrument för att minska utsläppen än avgifter, men det räcker inte för att uppnå de fastställda målen.

4.10 Med tanke på det fortsatta problemet med trängsel i trafiken, både i och utanför stadsområden, bör EU ge ekonomiskt stöd till avancerade trafikledningssystem och effektiva processer för satellitlogistik i syfte att avskaffa de ytterligare kostnader som användarna för närvarande får betala. Hur som helst bör intäkterna från ett frivilligt antagande av sådana åtgärder kanaliseras direkt till finansiering av alternativa lösningar utan negativ inverkan.

4.11 Kollektivtrafiken bör främjas och vägavgifterna bör fastställas med respekt för och i syfte att uppnå detta mål, både för principen om att användaren och principen om att förorenaren betalar.

5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK stöder syftet med det europeiska systemet för elektroniska vägtullar (EETS), enligt vilket det ska finnas "driftskompatibel utrustning ombord på fordonet, med ett enda kontrakt och en gemensam fakturering" i hela EU, vilket skulle skapa en inre marknad och garantera att operatörer av kommersiell vägtransport bara har en leverantör, ett enda kontrakt och en gemensam fakturering.

5.2 Brennerexperimentet med tillämpning av högre vägtullar, in enlighet med de principer och gränsvärden som anges i direktivet, med syftet att inrätta alternativ infrastruktur, har visat sig fungera och godtas av lokalbefolkningen: EESK skulle således välkomna en utvidgning av detta alternativ till andra känsliga områden.

5.3 Kommittén anser att rabattsystemet i artikel 7, som efter omfattande diskussioner och analyser fastställts för tunga fordon, förefaller rättvist och icke-diskriminerande och skulle kunna utvidgas till lätta fordon, vilket skulle leda till att de skillnader mellan tillfälliga/utländska användare och regelbundna/nationella användare som konstaterats i vissa länder skulle minska. Artikel 7 bör således ändras i enlighet med detta.

5.4 En jämförelse av avgifterna baserade på externa kostnader för vissa fordonskategorier, t.ex. mellan Euro V- och Euro VI-lastbilar, visar att mer utsläppsnåla fordon kraftigt missgynnas över tid, vilket EESK anser är oberättigat. Kommittén efterlyser en översyn av de avgifter baserade på externa kostnader som fastställs i direktivets bilagor till förmån för mer utsläppsnåla fordon. För fordon med nollutsläpp stöder EESK alternativet att tillfälligt minska vägtullarna för infrastruktur användning.

⁽¹⁰⁾ COM(2016) 766 final.

5.5 EESK uppmanar kommissionen att regelbundet uppdatera den **vetenskapliga** bedömningen av vägtullarna, inbegripet lokala förhållanden, och att beakta specifika lokala faktorer men undvika diskriminering som inte har en giltig vetenskaplig grund.

Bryssel den 18 oktober 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
