



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.7.2011  
SEC(2011) 947 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаващо документа*

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА  
СЪВЕТА**

**за изменение на Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно контролните уреди  
за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт и за  
изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета**

{COM(2011) 451 окончателен}  
{SEC(2011) 948 окончателен}

# РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

## ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

*придружаващо документа*

### ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за изменение на Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета**

Настоящият документ предлага обобщение на доклада за оценка на въздействието на мерките за увеличаване на ефективността и ефикасността на тахографската система, който придружава предстоящото преразглеждане на Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета.

#### 1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

- (1) От 1969 г. в Европейския съюз (ЕС) съществува социално законодателство в областта на автомобилния транспорт, създадено с оглед подобряването на пътната безопасност и на условията на труд на водачите и осигуряването на лоялна конкуренция между транспортните предприятия. С Регламент (ЕО) № 561/2006<sup>1</sup> се определят максималното дневно и седмично време на управление и минималната дневна и седмична почивка на водачите. Чрез Директива 2006/22/ЕО<sup>2</sup> и Регламент (ЕИО) № 3821/85<sup>3</sup>, наричан още „Регламент за тахографите“, ЕС разработи цялостна политика за инспекции и проверка на спазването на социалното законодателство в областта на автомобилния транспорт.
- (2) С Регламента за тахографите се определят техническите стандарти, правилата за използване, типово одобрение, монтиране и инспектиране на тахографи. Затова той създава набор от правни задължения за производителите, органите,

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3821/85 и (ЕО) № 2135/98 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета, ОВ L 102, 11.4.2006 г., стр. 1-13.

<sup>2</sup> Директива 2006/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно минималните условия за изпълнение на Регламенти (ЕИО) № 3820/85 и (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно социалното законодателство, свързано с дейностите по автомобилния транспорт, и за отмяна на Директива 88/559/ЕИО на Съвета (ОВ L 102, 11.3.2006 г., стр. 35-43).

<sup>3</sup> Регламент (ЕС) № 1266/2009 на Комисията от 16 декември 2009 г. за адаптиране за десети път към техническия прогрес на Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт (ОВ L 339, 22.12.2009 г., стр. 3-23).

транспортните оператори и водачите. Понастоящем в употреба са два вида контролни уреди за регистриране на данни за движението. Наред с дигиталния тахограф, чието въвеждане се изисква за превозни средства, регистрирани след 1 май 2006 г., аналоговият тахограф, който е в употреба от 1985 г., продължава да се използва в по-стари автомобили.

(3) Въз основа на предприети консултации и изготвени експертни доклади<sup>4</sup> Комисията установи два основни проблема, които трябва да бъдат разгледани на равнище ЕС:

- Данните, които са на разположение, сочат, че значителна част от контролираните превозни средства са в нарушение на социалните норми. По-конкретно, приблизително една четвърт от тях нарушават правилата относно тахографите. Средно, във всеки един момент, около 45 000 превозни средства са в нарушение на правилата относно тахографите на ЕС. Съгласно оценки, продължаващото неспазване на задълженията за минимални периоди на почивка и умората на водачите, произтичаща от него, може да предизвика увеличаване на социалните разходи за злополуки с близо 2,8 милиарда EUR. Освен това то дава неправомерно конкурентно предимство на тези, които нарушават закона, има отрицателно въздействие върху функционирането на вътрешния пазар и води до сериозни последици за здравето за водачите.
- Съществуват и други възможности да бъде подпомогната работата на водачите и подкрепена ефективността на транспорта с помощта на (дигиталния) тахограф. Въпреки че въвеждането на дигиталния тахограф вече е намалило значително административната тежест върху различните заинтересовани страни, разходите за привеждане в съответствие, които се очаква да бъдат около 2,7 милиарда EUR, остават твърде високи.

(4) Тези два проблема произтичат от общата уязвимост на тахографската система по отношение на измами; ниската ефективност на контрола и недостатъчния възпиращ ефект на санкциите; и накрая, от неоптималното използване на тахографската система. В таблица 1 по-долу са намерили място проблемните области, стоящи зад всяка от изброените причини.

(5) Независимо че установените проблеми засягат основно водачите на тежкотоварни превозни средства, както и фирмите, използващи тахографи, държавите-членки и техните контролни органи, производителите на тахографи и други участници в пътното движение също са засегнати.

**Таблица 1 Обобщаваща таблица на причините и проблемните области**

---

<sup>4</sup> Тук са включени консултации в рамките на избрания комитет с държавите-членки и заинтересованите страни (в това число инспекционни и полицейски организации, а също и производители); проектът SMART; докладът на Съвместния изследователски център; обществената консултация със заинтересованите страни от декември 2009 г. до март 2010 г.; консултативната на секторния комитет за социален диалог в автомобилния транспорт, както и един доклад на независими експерти, потвърден от експертната група на съответните организации.

<b>Идентифициран проблем</b>	<b>Проблемни области</b>
<b>Причина 1: Уязвимост на тахографската система</b>	Пломбите не служат като достоверен показател относно манипулирането на тахографи
	Уязвимост на криптографската технология
	Неправилна употреба на картите на водача
	Измами или небрежности в сервизите
<b>Причина 2: Ниска ефективност на контрола и недостатъчен възпиращ ефект на санкциите</b>	Нехармонизирано обучение на служителите по надзора
	Обхват на данните от дигиталния тахограф, които са на разположение на служителите по надзора
	Политика за прилагане на санкции
<b>Причина 3: Неоптимално използване на тахографската система</b>	Неадекватни разпоредби в Регламента за тахографите
	Технически ограничения на дигиталния тахограф
	Тахографът не улеснява достатъчно работата на водачите

## 2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

- (6) Настоящата оценка на въздействието се занимава с мерки за засилване на ефективността и ефикасността на тахографската система, осигуряващи съответствие със споменатото по-горе социално законодателство. Тя изследва и анализира вариантите за изменение на Регламент (ЕИО) № 3821/85, който се основава на член 71 от Договора за ЕИО (91 от ДФЕС). С въвеждането на този регламент беше създадена добавена стойност на равнище ЕС, като аргументите в подкрепа на тази добавена стойност все още са валидни.
- (7) Тези аргументи се основават на все по-утвърждаващия се международен характер на пътния транспорт в рамките на ЕС. Това развитие се дължи на нарастването на трансграничната търговия и икономическия растеж, което отчасти беше улеснено от разширяването на ЕС и либерализацията на сектора на товарните автомобилни превози в Европа. Социалното законодателство е хармонизирано на равнище ЕС и проверката на неговото спазване налага оперативната съвместимост на контролните уреди за регистриране на данни за движението в различните държави-членки. Предвид все по-международния характер на товарния автомобилен транспорт в ЕС и хармонизирания характер на социалното законодателство, не би било желателно да се направи крачка назад към регулиране на контролните уреди за регистриране на данни за движението на национално равнище — не на последно място, защото този вид регулиране беше осъществявано на равнище ЕС през последните 25 години.

- (8) По отношение на санкциите, докладът на Комисията относно наказанията<sup>5</sup>, показва различия в санкциите, налагани за нарушения срещу Регламента за тахографите в отделните държави-членки. Манипулирането на тахографи вече е класифицирано в законодателството на ЕС като едно от „най-тежките нарушения“ в рамките на по-широк списък от нарушения на търговските правила за автомобилни превози<sup>6</sup>. Но една такава класификация не води непременно до стриктно спазване на правилата, ако възпиращият ефект на санкциите, налагани от държавите-членки, не е хармонизиран поне в минимална степен, тъй като предприятията реагират на действителните санкции, а не на класификацията на нарушенията.

### 3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

- (9) Общите цели на социалното законодателство в областта на автомобилния транспорт (правилата относно времето за управление и периодите на почивка) са подобряване на пътната безопасност и на условията на труд на водачите, както и осигуряване на лоялна конкуренция между транспортните предприятия. Поради това социалното законодателство в областта на автомобилния транспорт представлява съществен елемент от общата транспортна политика за постигане на целите на Договора, като повишаване на безопасността на транспорта (член 91, параграф 1, буква в) от ДФЕС<sup>7</sup>), социален прогрес (член 3, параграф 3 от ДЕС<sup>8</sup>) и изграждане на вътрешен пазар (член 3, параграф 3 от ДЕС). Регламентът за тахографите е основният инструмент за наблюдение и налагане на спазването на социалното законодателство в областта на автомобилния транспорт, а общата цел на предложенията, които придружават тази оценка на въздействието, е да се осъществи принос за постигането на горепосочените цели на Договора.
- (10) В същото време намерението на Комисията е да допринесе и за постигане на целите, предвидени в Съобщението на Комисията относно по-добро регулиране за растеж и заетост в Европейския съюз<sup>9</sup> и в Стратегията за опростяване на регулаторната среда<sup>10</sup>. Предложенията следва също да дадат принос за постигане на целта „да се намали административната тежест върху предприятията и да се подобри качеството на икономическото законодателство“, определена във водещата инициатива на „Европа 2020“ — „Индустриална политика за ерата на глобализацията“<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> COM(2009) 225.

<sup>6</sup> Регламент (ЕО) № 1071/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. за установяване на общи правила относно условията, които трябва да бъдат спазени за упражняване на професията автомобилен превозвач и за отмяна на Директива 96/26/ЕО на Съвета (ОВ L300, 12.11.2009 г., стр. 51-71).

<sup>7</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз.

<sup>8</sup> Договор за Европейския съюз.

<sup>9</sup> Съобщение на Комисията „По-добро регулиране за растеж и заетост в Европейския съюз“, COM (2005) 97 окончателен.

<sup>10</sup> Съобщение на Комисията – Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: Стратегия за опростяване на регулаторната среда, COM(2005) 535 окончателен.

<sup>11</sup> Съобщение на Комисията „Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията — Извеждане на преден план на конкурентоспособността и устойчивото развитие“, (COM(2010) 614).

- (11) Тази обща цел може да бъде представена чрез следните конкретни цели: първо, да се подобри надеждността на контролните уреди за регистриране на данни за движението; второ, да се повиши ефективността на проверките за спазване на социалното законодателство в областта на автомобилния транспорт; трето, да се намалят разходите за използване на контролните уреди за регистриране на данни за движението, частично чрез намаляване на административната тежест, свързана с тяхната употреба.
- (12) Някои данни за автомобилния транспорт се събират на равнище ЕС и могат да бъдат използвани за наблюдение на въздействието на предложения регламент по отношение на конкретните цели, изброени по-горе<sup>12</sup>. В този контекст, следните оперативни цели бяха избрани съобразно тяхната полезност за установяване на нивото на постигане на конкретните цели:
- отстраняване на „най-тежките нарушения“<sup>13</sup> на правилата относно тахографите до 2020 г. (наблюдава се от Комисията въз основа на бъдещи доклади, подадени от държавите-членки в рамките на подготовката на двугодишния доклад);
  - удвояване до 2020 г. на дела на откритите нарушения на социалното законодателство спрямо броя на контролираните в рамките на пътна проверка превозни средства в сравнение с 2008 г. (наблюдава се от Комисията въз основа на бъдещи доклади, подадени от държавите-членки в рамките на подготовката на двугодишния доклад);
  - намаляване с 20 % до 2020 г. на административната тежест, свързана с използването на дигиталния тахограф, в сравнение с 2010 г. (въз основа на оценки, предоставени от групата „Stoiber“ и проекта на ЕС за базисни измервания и намаляване на административните разходи<sup>14</sup>).

#### 4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

- (13) Консултациите със заинтересованите страни и експертните доклади по темата<sup>15</sup> позволиха на Комисията да определи широк набор от отделни мерки, притежаващи потенциал за решаване на констатираните проблеми. Това беше последвано от предварително проучване на евентуалните мерки.
- (14) След това бяха установени пакети от политики, представляващи жизнеспособни алтернативи на политиката, за постигане на целите.

---

<sup>12</sup> Вж. по-конкретно статистически данни на Евростат и „Енергетиката и транспортът на ЕС в цифри“.

<sup>13</sup> Най-тежките нарушения са определени в приложение IV към Регламент (ЕО) № 1071/2009: „2. Липса на тахограф и/или устройство за ограничаване на скоростта или използване на подправено устройство, което може да изменя данните от уредите за регистриране и/или устройството за ограничаване на скоростта, или подправяне на тахографските листове или данните, свалени от тахографа и/или картата на водача; (...) 6. Управление с подправена или чужда карта на водач или с карта, която е била получена въз основа на неверни твърдения и/или подправени документи.“.

<sup>14</sup> Cap Gemini, проект на ЕС за базисни измервания и намаляване на административните разходи, 2009 г.

<sup>15</sup> Пак там, бележка под линия 4.

Оформянето на пакети от политики беше необходимо, тъй като (по отношение на сигурността) надеждността на системата зависи от сигурността на много от нейните елементи; и освен това бяха необходими различни законодателни процедури (сравни комитология и съвместно вземане на решения). Пакетите от политики могат да бъде описани накратко, както следва:

- Пакетът от политики 1 (PP1) е технически пакет, насочен само към подобрения в настоящия тахограф.
- Пакетът от политики 2 (PP2) е също пакет от технически мерки, но такива, които биха разширили съществено функционалните характеристики на дигиталните тахографи, довеждайки до нов тип дигитални тахографи.
- Пакетът от политики 3 (PP3) включва нетехнически мерки в допълнение към мерките, предвидени в PP1.
- Пакетът от политики 4 (PP4) е комбинация от технически мерки и мерки за подобряване на системата (PP2 + PP3).

(15) В таблица 2 по-долу е даден обзор на политическите мерки, включени във всеки отделен пакет от политики.

**Таблица 2 Подробно съдържание на пакетите от политики**

	<i>Пакет от политики 1 (PP1)</i>	<i>Пакет от политики 2 (PP2)</i>	<i>Пакет от политики 3 (PP3)</i>	<i>Пакет от политики 4 (PP4)</i>
<b><i>Правни инструменти</i></b>	Пътна карта за адаптиране на техническите спецификации	Пътна карта за адаптиране на техническите спецификации  Преразглеждане на Регламент № 3821/85 с цел добавяне на нови функционални изисквания	Преразглеждане на Регламент № 3821/85 с цел добавяне единствено на нови правила за използване и проверка на тахографите	Пътна карта за адаптиране на техническите спецификации  Преразглеждане на Регламент № 3821/85
<b><i>Съдържание на пакетите от политики</i></b>	Технология за криптиране  Пломби  Потребителски интерфейс	PP1 +  Функции на тахографа (автоматично и ръчно регистриране)  Безжична комуникация за крайпътни проверки  Интерфейс с други приложения на ИТС	PP1 +  Сервизи Карти на водача Санкции  Обучение на служители на контролните органи  Правила относно използването	PP2 + PP3

**5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

- (16) В таблица 3 по-долу се дава обобщената оценка на икономическото, социалното и екологичното въздействие.



Таблица 3 Обобщаваща таблица на въздействието

*Въздействие*

	<i>Пакет от политики 1</i>	<i>Пакет от политики 2</i>	<i>Пакет от политики 3</i>	<i>Пакет от политики 4</i>
<b>Спазване на социалното законодателство</b>	Малки и забавени подобрения в областта на измамите при тахографи (1/4 от всички нарушения на социалното законодателство)	Въздействие на PP1 + подобрения с голям потенциал  Голяма несигурност по отношение на мащаба на резултатите (компромиси с отражение върху бюджета)	Въздействие на PP1 + подобрения с голям потенциал  Голяма несигурност по отношение на мащаба на резултатите (компромиси с отражение върху бюджета)	Въздействие на PP1 + подобрения с голям потенциал  По-малка несигурност относно резултатите отколкото при PP2 и PP3 (големи компромиси с отражение върху бюджета)
<b>Икономическо въздействие</b>				
Функциониране на вътрешния пазар и конкуренцията	Малки и забавени подобрения в областта на измамите при тахографи (1/4 от всички нарушения на социалното законодателство)	Съпада с оценката относно спазването на социалното законодателство		
Конкурентоспособност	Положително за производителите на тахографи	Силно положително за производителите на тахографи	Положително за производителите на тахографи  Неизяснено за сервизите  Положително за предприятия, за които транспортът не е основна дейност	Силно положително за производителите на тахографи  Неизяснено за сервизите  Положително за предприятия, за които транспортът не е основна дейност
Административна тежест и МСП	Незначително	- 383, 5 милиона EUR	- 142 милиона EUR	- 515,5 милиона EUR
Бюджетно въздействие върху публични органи	Незначително отрицателно на равнище ЕС	Въздействие на PP1 + потенциално отрицателно (до 7 500 000 EUR) на национално равнище, но зависи и от избора на държавите-членки (компромиси с други въздействия)	Потенциално силно отрицателно (до 7 500 000 EUR) на национално равнище, но зависи и от избора на държавите-членки (компромиси с други въздействия)  Слабо положително въздействие в	Въздействие на PP1 + най-силното потенциално отрицателно на национално равнище, но зависи и от избора на държавите-членки (компромиси с други въздействия)  Слабо положително въздействие в

резултат на санкциите

резултат на санкциите

### *Социално въздействие*

Условия на труд, здраве и начин на живот на водачите

**Положително, но забавено**, в резултат на подобряване на удобството на обслужване на уреда

Съвпада с оценката относно спазването на социалното законодателство

Пътна безопасност

**Положително, но забавено**, в резултат на облекчен достъп по време на кормуване

Съвпада с оценката относно спазването на социалното законодателство

Престъпност и сигурност

Слабо въздействие

**Слабо положително** въздействие благодарение на по-подходящите глоби

Основни права

**Няма въздействие**

**Минимално отрицателно** въздействие върху правото на свободна стопанска инициатива

### *Екологично въздействие*

**Минимално положително**

**Въздействие върху специфични райони**

*върху*

По-значимо въздействие на всички мерки върху предприятия от държави-членки с високо ниво на заплатите (ЕС-15) или висок дял на самостоятелно заетите.

По-значимо въздействие за държави-членки с голям транспортен сектор или високият дял на транспортните предприятия в икономиката (Германия, Полша, Испания, Нидерландия, Румъния, Литва, Чешка република)

По-силно въздействие на въвеждането на по-подходящи санкции в държавите-членки, които имат не особено строги санкции понастоящем

*Трети държави*

**Забавени, но сходни въздействия върху страните по AETR.**

## 6. СРАВНЕНИЕ НА ПАКЕТИТЕ ОТ ПОЛИТИКИ

- (17) Беше установено (както се вижда от таблица 4 по-долу), че по отношение на ефективността PP4 е неоспоримо най-привлекателният пакет, тъй като предлага възможности за постигане в най-голяма степен на двете конкретни цели. Независимо от това, анализът на съвместимостта показва, че PP4 също така изисква най-големите компромиси между положителните икономически и социални въздействия, от една страна, и бюджетното отражение върху публичните органи, от друга. По отношение на съвместимостта най-високо е оценен PP1. Накрая, PP4 е и най-скъпият пакет по отношение на необходимите инвестиции, докато PP1 е най-евтиният и най-лесен за прилагане, тъй като може да бъде приет без да се преминава през обичайната законодателна процедура.

Таблица 4 Сравнение на вариантите на политики

	<i>Претеглена ефективност</i>	<i>Ефикасност</i>	<i>Съвместимост</i>
<i>PP0</i>	-	-	-
<i>PP1</i>	Доста ниска	Няма разходи	Висока
<i>PP2</i>	Средна	7,5 милиона EUR	Компромиси
<i>PP3</i>	Средна	39 милиона EUR	Компромиси
<i>PP4</i>	Висока	46,5 милиона EUR	Най-големи компромиси

- (18) Предвид всички тези аспекти и при липсата на пълен анализ на разходите и ползите изглежда, че положителните ефекти от PP4 значително надхвърлят разходите за него. Действително, потенциалът на PP4 само за намаляване на административната тежест е 515,5 милиона EUR, което значително надхвърля общите разходи за пълното му изпълнение. Поради това извършеният анализ предлага пакетът от политики 4 да бъде предпочетеният вариант.

## 7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

- (19) Комисията ще наблюдава набора от индикатори, представен в таблица 5.

Таблица 5 Индикатори за наблюдение

<i>Оперативни цели</i>	<i>Наблюдение</i>
<b><i>Отстраняване на „най-тежки нарушения“ на правила относно тахографите до 2020 г.</i></b>	Наблюдението ще се извършва, като се използва информацията, която държавите-членки трябва да представят на Комисията на всеки две години съгласно член 17 от Регламент (ЕО) № 561/2006
Удвояване до 2020 г. на дела на откритите нарушения на социалното законодателство спрямо броя на контролираните в рамките на пътна проверка превозни средства в сравнение с 2008 г.	Наблюдението ще се извършва, като се използва информацията, която държавите-членки трябва да представят на Комисията на всеки две години съгласно член 17 от Регламент (ЕО) № 561/2006
<b><i>Намаляване с 20 % до 2020 г. на административната тежест, свързана с използването на дигиталния тахограф, в сравнение с 2010 г.</i></b>	<b><i>Използването на техническо осъвременяване на тахографско оборудване ще бъде наблюдавано посредством обсъждания със заинтересованите страни и въз основа на оценки, предоставени от групата „Stoiber“ и проекта на ЕС за базисни измервания и намаляване на административните разходи</i></b>