



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.7.2011
SEK(2011) 947 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 af 20. december 1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006

{KOM(2011) 451 endelig}
{SEK(2011) 948 endelig}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 af 20. december 1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006

Dette dokument indeholder et resumé af konsekvensanalysen om foranstaltninger med henblik på forbedring af fartskriversystemets nyttevirkning og effektivitet, der ledsager den kommende revision af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85.

1. PROBLEMSTILLING

- 1) Den Europæiske Union (EU) har siden 1969 fastsat sociale bestemmelser inden for vejtransport for at øge trafiksikkerheden, forbedre førernes arbejdsvilkår og sikre loyal konkurrence mellem transportvirksomheder. Ved forordning (EF) nr. 561/2006¹ fastsættes maksimale daglige og ugentlige køretider og minimale daglige og ugentlige hvileperioder for førere. EU har udarbejdet en bredt anlagt politik for kontrol og overvågning af overholdelsen af de sociale bestemmelser på vejtransportområdet ved direktiv 2006/22/EF² og Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85³, der benævnes "forordningen om fartskrivere".
- 2) Ved forordningen om fartskrivere fastsættes tekniske standarder, og der fastsættes bestemmelser om anvendelse, typegodkendelse, installation og kontrol af fartskrivere. Den skaber dermed en vifte af retlige forpligtelser for fabrikanter, myndigheder, transportvirksomheder og førere. For indeværende er to typer af kontrolapparater i brug. Foruden den digitale fartskriver, som blev indført for køretøjer, der er indregistreret efter den 1. maj 2006, har den analoge fartskriver været anvendt siden 1985 og anvendes fortsat i ældre køretøjer.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85, EUT L 102 af 11.4.2006, s. 1-13.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/22/EF om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed og om ophævelse af Rådets direktiv 88/599/EØF, EUT L 102 af 11.3.2006, s. 35-43.

³ Kommissionens forordning (EU) nr. 1266/2009 af 16. december 2009 om tiende tilpasning til den tekniske udvikling af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport, EUT L 339 af 22.12.2009, s. 3-23.

- 3) Ud fra høringer og ekspertrapporter⁴ har Kommissionen afdækket to hovedproblemer, som må imødegås på EU-niveau:
- Ifølge de disponible data afsløres en betydelig del af de kontrollerede køretøjer i at overtræde de sociale bestemmelser. Nærmere bestemt afsløres ca. en fjerdedel af disse i at overtræde bestemmelserne vedrørende fartskrivere. På et hvilket som helst tidspunkt overtræder ca. 45 000 køretøjer EU-bestemmelserne vedrørende fartskrivere. En vedholdende manglende overholdelse af køre- og hviletidsbestemmelser og den deraf følgende træthed hos førere kan antages at øge de samfundsmæssige udgifter ved ulykker med ca. 2,8 mia. EUR. Det giver også lovbyrderne en uretmæssig konkurrencefordel, hvilket påvirker det indre markeds funktion negativt og udsætter førerne for alvorlige sundhedsmæssige konsekvenser.
 - Det er muligt yderligere at forbedre den måde, hvorpå den (digitale) fartskriver letter førernes arbejde og styrker transportens effektivitet. Selvom indførelsen af den digitale fartskriver allerede har mindsket den administrative byrde for de forskellige interessenter betydeligt, er omkostningerne ved efterlevelsen på skønsmæssigt 2,7 mia. EUR stadig for høje.
- 4) Disse to problemer udløses af fartskriversystemets sårbarhed over for svig, kontrollers lave effektivitet, sanktioners utilstrækkelige afskrækkende virkning og det forhold, at brugen af fartskriversystemet ikke er tilstrækkeligt optimeret. Disse tre drivkræfters bagvedliggende problemområder er angivet i nedenstående tabel 1.
- 5) Selv om de afdækkede problemer primært påvirker førere af tunge køretøjer og virksomheder, der bruger fartskrivere, påvirkes medlemsstaterne og deres kontrolmyndigheder, fartskriverfabrikanter og andre trafikanter ligeledes.

Tabel 1 Oversigtstabel over drivkræfter og problemområder

⁴ Disse omfatter høring inden for det nedsatte udvalg med deltagelse af medlemsstater og interessenter (herunder kontrol- og politiorganisationer samt fabrikanter); SMART-projektet; Det Fælles Forskningscenters rapport; den offentlige høring af interessenter fra december 2009 til marts 2010; høringen af sektordialogudvalget for vejtransportsektoren og en rapport fra uafhængige eksperter, der er valideret af et ekspertpanel af relevante organisationer.

Udpegede drivkræfter	Problemområder
1. drivkraft: Fartskriversystemets sårbarhed	Plomberinger fungerer ikke hensigtsmæssigt som indikator for, om fartskrivere er manipuleret
	Krypteringsteknologiens sårbarhed
	Misbrug af førerkort
	Svigagtige eller forsømmelige værksteder
2. drivkraft: Kontrollers lave effektivitet og sanktioners utilstrækkelige afskrækkende virkning	Oplæringen af kontrolmedarbejdere er ikke harmoniseret
	Omfanget af data fra de digitale fartskrivere, som står til rådighed for kontrolmedarbejdere
	Sanktionspolitik
3. drivkraft: Brugen af fartskriversystemet ikke er tilstrækkeligt optimeret	Bestemmelserne i forordningen om fartskrivere er utilstrækkelige
	Digitale fartskrivers tekniske begrænsninger
	Fartskrivere letter ikke i tilstrækkelig grad førernes arbejde

2. ANALYSE AF SUBSIDIARITETSPRINCIPPET

- 6) Konsekvensanalysen omhandler foranstaltninger med henblik på at forbedre nyttevirkningen og effektiviteten af fartskriversystemet, der anvendes til at sikre overholdelsen af de førnævnte sociale bestemmelser. Den udforsker og analyserer muligheder for at revidere forordning (EØF) nr. 3821/85, der har EØF-traktatens artikel 71 (artikel 91 i TEUF) som grundlag. EU's merværdi blev skabt med indførelsen af denne forordning, og argumenterne, som underbygger denne merværdi, er stadig gældende.
- 7) Disse argumenter baseres på det faktum, at vejtransporten i EU i stadig større omfang går på tværs af landegrænser. Dette skyldes øget handel på tværs af landegrænser og den økonomiske vækst, der til dels er lettet af udvidelsen af EU og liberaliseringen af vejtransportsektoren i Europa. De sociale bestemmelser harmoniseres på EU-niveau, og håndhævelsen af denne lovgivning gør det nødvendigt, at kontrolapparater skal være interoperable fra medlemsstat til medlemsstat. På baggrund af vejtransportsektorens stadig mere transnationale karakter i EU og de sociale bestemmelsers harmoniserede karakter ville det ikke være ønskeligt at vende tilbage til at regulere kontrolapparater på nationalt niveau – ikke mindst fordi denne form for regulering er varetaget på EU-niveau i de seneste 25 år.

- 8) Angående sanktioner viste Kommissionens rapport om sanktioner⁵ forskellene mellem de sanktioner, som medlemsstaterne pålægger for overtrædelser af forordningen om fartskrivere. EU-lovgivningen klassificerer allerede manipulering af fartskrivere som en af de "alvorligste overtrædelser" inden for den bredere liste over overtrædelser af bestemmelserne inden for den erhvervsmæssige vejtransport⁶. Men uden et mindstemål af harmonisering af medlemsstaternes sanktioners afskrækkende virkning fører en sådan klassificering ikke nødvendigvis til en streng overholdelse af bestemmelserne, fordi virksomheder reagerer på de faktiske sanktioner og ikke på klassificeringen af overtrædelser.

3. EU-INITIATIVETS MÅLSÆTNINGER

- 9) De overordnede mål for de sociale bestemmelser inden for vejtransport (bestemmelserne og køretid og hvileperioder) går ud på at øge trafiksikkerheden, forbedre førernes arbejdsvilkår og sikre loyal konkurrence mellem transportvirksomheder. De sociale bestemmelser inden for vejtransport udgør derfor en afgørende del af den fælles transportpolitik med henblik på at opfylde traktatens mål, f.eks. forbedring af transportsikkerheden (artikel 91, stk. 1, litra c), i TEUF⁷), sociale fremskridt (artikel 3, stk. 3, i TEU⁸) og oprettelse af et indre marked (artikel 3, stk. 3, i TEU). Forordningen om fartskrivere er det vigtigste redskab til overvågning og håndhævelse af, at de sociale bestemmelser inden for vejtransport overholdes, og det overordnede formål med de forslag, der ledsager denne konsekvensanalyse, er at bidrage til at opfylde de ovennævnte traktatmål.
- 10) Samtidig har Kommissionen også til hensigt at bidrage til opfyldelsen af de mål, som er udstukket i meddelelsen om bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union⁹ og strategien til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer¹⁰. Forslagene bør også bidrage til målet om at "nedbringe virksomhedernes administrative byrde og forbedre kvaliteten af lovgivningen for erhvervslivet" som fastsat ved Europa 2020-strategiens flagskibsinitiativ "En integreret industripolitik for en globaliseret verden"¹¹.
- 11) Dette generelle mål kan omsættes i følgende specifikke mål: for det første tilstræbes en forbedring af kontrolapparatets troværdighed, for det andet en styrket effektivitet af kontrollen med overholdelsen af de sociale bestemmelser inden for vejtransporten, og for det tredje mindskede omkostninger ved brugen af kontrolapparater – til dels ved at mindske den administrative byrde i forbindelse med brugen heraf.

⁵ KOM(2009) 225.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1071/2009 om fælles regler om betingelser for udøvelse af vejtransporterhvervet og om ophævelse af Rådets direktiv 96/26/EF, EUT L 300 af 12.11.2009, s. 51-71.

⁷ Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁸ Traktaten om Den Europæiske Union.

⁹ Meddelelsen fra Kommissionen om bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union (KOM(2005) 97 endelig).

¹⁰ Kommissionens meddelelse "Gennemførelse af Fællesskabets Lissabon-program: En strategi til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer", KOM(2005) 535 endelig.

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen: En integreret industripolitik for en globaliseret verden - Fokus på konkurrenceevne og bæredygtighed, KOM(2010) 614.

- 12) Visse data om vejtransport indsamles på EU-niveau og kunne udnyttes til at overvåge den foreslåede lovgivnings konsekvenser for de ovennævnte specifikke mål¹². Følgende operative mål blev i den forbindelse udvalgt på grund af deres relevans med hensyn til at angive, i hvor høj grad de specifikke mål opfyldes:
- De "alvorligste overtrædelser"¹³ af bestemmelserne om fartskrivere elimineres senest i 2020 (overvåges af Kommissionen ud fra de kommende rapporter, som medlemsstaterne forelægger med henblik på den toårige rapport).
 - Senest i 2020 fordobles afsløringsprocenten for overtrædelser af de sociale bestemmelser pr. køretøj i forbindelse med vejkontrol sammenlignet med 2008 (overvåges af Kommissionen ud fra de kommende rapporter, som medlemsstaterne forelægger med henblik på den toårige rapport).
 - Den administrative byrde ved brugen af digitale fartskrivere mindskes med 20 % senest i 2020 sammenlignet med 2010 (ud fra Stoiber-gruppens skøn og EU-projektet om basismålinger og mindske af administrative omkostninger¹⁴).

4. POLITISKE LØSNINGSMULIGHEDER

- 13) Høringerne af interessenter og eksperternes rapporter om emnet¹⁵ satte Kommissionen i stand til at udpege en bred vifte af enkeltforanstaltninger, som har potentiale til at løse de påpegede problemer. Efterfølgende er der foretaget en forhåndsscreening af mulige foranstaltninger.
- 14) Derefter er der opstillet pakker af politikker, som tilvejebringer anvendelige politiske løsningsmuligheder, hvormed målene opfyldes. Der var behov for at udforme pakker af politikker, fordi systemets troværdighed af hensyn til sikkerheden afhænger af sikkerheden i mange af systemets elementer, og fordi forskellige lovprocedurer er påkrævet (udvalgsprocedure og den fælles beslutningsprocedure). Pakkerne af politikker kan kort beskrives på følgende måde:
- Den første pakke af politikker (PP1) indeholder tekniske foranstaltninger og tilsigter at forbedre den nuværende fartskriveranordning.
 - Den anden pakke af politikker (PP2) er også en pakke af tekniske foranstaltninger, men disse vil udbygge den digitale fartskrivers funktioner betydeligt og føre til i en ny type digital fartskriver.
 - Den tredje pakke af politikker (PP3) indeholder ikke-tekniske foranstaltninger i tillæg til foranstaltningerne i PP1.

¹² Især Eurostats statistikker og EU energy and transport in figures.

¹³ De alvorligste overtrædelser defineres i bilag IV til forordning (EF) nr. 1071/2009: "2. Der forefindes ingen fartskriver og/eller fartbegrænser, eller der anvendes en falsk anordning, der kan ændre kontrolapparatets og/eller fartbegrænserens registreringer, eller der er tale om forfalskning af diagramark eller data fra fartskriveren og/eller førerkortet. (...) 6. Anvendelse af et førerkort, som er forfalsket, eller som føreren ikke er indehaver af, eller som er erhvervet på grundlag af falske erklæringer og/eller forfalskede dokumenter."

¹⁴ Cap Gemini, EU project on baseline measurements and reduction of administrative costs, 2009.

¹⁵ Jf. fodnote 4.

- Den fjerde pakke af politikker (PP4) er en kombination af tekniske og systemforbedrende foranstaltninger (PP2+PP3).

15) Tabel 2 nedenfor indeholder en oversigt over de politiske løsningsmodeller i hver pakke af politikker.

Tabel 2 Indholdet af pakkerne af politikker

	<i>Den første pakke af politikker (PP1)</i>	<i>Den anden pakke af politikker (PP2)</i>	<i>Den tredje pakke af politikker (PP3)</i>	<i>Den fjerde pakke af politikker (PP4)</i>
<i>Retsforskrifter</i>	Køreplan for tilpasning af tekniske forskrifter	Køreplan for tilpasning af tekniske forskrifter Revision af forordning nr. 3821/85 for at tilføje nye funktionskrav	Revision af forordning nr. 3821/85 for at tilføje nye bestemmelser om brug og kontrol af fartskrivere	Køreplan for tilpasning af tekniske forskrifter Revision af forordning nr. 3821/85
<i>Indholdet af pakkerne af politikker</i>	Krypteringsteknologi Plomberinger Brugergænseflade	PP1 + Fartskriverfunktioner (automatisk og manuel registrering) Trådløs kommunikation i forbindelse med vejkontrol Grænseflade med andre ITS-applikationer	PP1 + Værksteder Førerkort Sanktioner Oplæring af kontrolmedarbejdere Bestemmelser om brug	PP2 + PP3

5. KONSEKVENSANALYSE

16) Tabel 3 nedenfor sammenfatter vurderingen af økonomiske, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige konsekvenser.

Tabel 3 Oversigtstabel over konsekvenser

<i>Konsekvenser</i>				
	<i>Den første pakke af politikker</i>	<i>Den anden pakke af politikker</i>	<i>Den tredje pakke af politikker</i>	<i>Den fjerde pakke af politikker</i>
<i>Overholdelse af de sociale bestemmelser</i>	Beskeden og forsinket forbedring , der er afgrænset til svig med fartskrivere (1/4 af alle overtrædelser af bestemmelserne)	Konsekvenser af PP1 + stor potentiel forbedring Stor usikkerhed angående resultaternes omfang (afvejning med budgetvirkninger)	Konsekvenser af PP1 + stor potentiel forbedring Stor usikkerhed angående resultaternes omfang (afvejning med budgetvirkninger)	Konsekvenser af PP1 + stor potentiel forbedring Mindre usikkerhed angående resultaterne end for PP2 og PP3 (betydelig afvejning med budgetvirkninger)
<i>Økonomiske konsekvenser</i>				
Det indre markeds og konkurrencens funktion	Beskeden og forsinket forbedring , der er afgrænset til svig med fartskrivere (1/4 af alle overtrædelser af bestemmelserne)	Samme vurdering som for overholdelsen af de sociale bestemmelser		
Konkurrenceevne	Positiv for fartskriverfabrikanter	Meget positiv for fartskriverfabrikanter	Positiv for fartskriverfabrikanter Usikker for værksteder Positiv for virksomheder, hvor transport ikke udgør hovedaktiviteten	Meget positiv for fartskriverfabrikanter Usikker for værksteder Positiv for virksomheder, hvor transport ikke udgør hovedaktiviteten
Administrativ byrde og SMV	Ubetydelig	- 383,5 mio. EUR	- 142 mio. EUR	- 515,5 mio. EUR
Budgetvirkninger for offentlige myndigheder	Mindre underskud på EU-niveau	Konsekvenser af PP1 + potentielt negative konsekvenser (op til 7 500 000 EUR) på nationalt plan, men dette vil afhænge af medlemsstaternes valg (afvejning	Potentielt negative konsekvenser (op til 7 500 000 EUR) på nationalt plan, men dette vil afhænge af medlemsstaternes valg (afvejning med andre	Konsekvenser af PP1 + potentielt betydeligste negative konsekvenser på nationalt plan, men dette vil afhænge af medlemsstaternes valg (afvejning

	med andre konsekvenser)	konsekvenser)	med andre konsekvenser)
		Beskedne positiv virkning af sanktioner	Beskedne positiv virkning af sanktioner
Sociale konsekvenser			
Føreres arbejdsvilkår, sundhed og levevis	Positiv, men forsinket i kraft af apparatets øgede brugervenlighed	Samme vurdering som for overholdelsen af de sociale bestemmelser	
Færdselssikkerhed	Positiv, men forsinket i kraft af lettere adgang under kørslen	Samme vurdering som for overholdelsen af de sociale bestemmelser	
Kriminalitet og sikkerhed	Mindre konsekvenser	Beskedne positive konsekvenser takket være mere passende bøder	
Grundlæggende rettigheder	Ingen konsekvenser	Marginale negative konsekvenser for friheden til at oprette og drive egen virksomhed	
Miljømæssige konsekvenser	Marginalt positive		
Konsekvenser for specifikke regioner	Alle foranstaltninger får relativt større konsekvenser for virksomheder fra medlemsstater med et højt lønniveau (EU-15) og en høj andel af selvstændige erhvervsdrivende		
	Relativt større konsekvenser for medlemsstater med en stor transportsektor eller med en høj andel af transportvirksomheder i økonomien (Tyskland, Polen, Spanien, Nederlandene, Rumænien, Litauen og Tjekkiet)		
	Mere passende sanktioner vil få relativt større virkninger i medlemsstater, hvis sanktioner pt. ikke er afskrækkende		
Tredjelande	Forsinket, men tilsvarende konsekvenser for AETR-lande		

6. SAMMENLIGNING AF PAKKER AF POLITIKKER

- 17) Som det fremgår af nedenstående tabel 4, konstateres det, at PP4 ud fra et effektivitetssynspunkt uden tvivl er den mest attraktive pakke, fordi den indebærer den største potentielle grad af opfyldelse af de to specifikke mål. Men kohærensanalysen viser, at PP4 også indebærer den største afvejning af hensynet til de positive økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige virkninger på den ene side og budgetvirkningerne for de offentlige myndigheder på den anden side. Målt på kohærens rangerer PP1 højest. Endelig er PP4 også den dyreste målt på de nødvendige investeringer, medens PP1 er den billigste og nemmeste at gennemføre, da den kan vedtages uden om de normale lovgivningsprocedurer.

Tabel 4 Sammenligning af politiske løsningsmuligheder

	<i>Vægtet effektivitet</i>	<i>Nyttevirkning</i>	<i>Sammenhæng/Kohærens</i>
PP0	-	-	-
PP1	Forholdsvis lav	Ingen udgifter	Store
PP2	Mellem	7,5 mio. EUR	Afvejning
PP3	Mellem	39 mio. EUR	Afvejning
PP4	Store	46,5 mio. EUR	Største afvejning

- 18) Alle disse aspekter taget i betragtning overstiger de gavnlige virkninger af PP4 tilsyneladende langt dens omkostninger - i fraværet af en fuld costbenefitanalyse. Med PP4 vil den administrative byrde alene potentielt kunne mindskes med 515,5 mio. EUR, hvilket er væsentligt mere end de samlede omkostninger ved dens fulde gennemførelse. Derfor peger den gennemførte analyse på, at den fjerde pakke af politikker bør være det foretrukne alternativ.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

- 19) Kommissionen vil overvåge et sæt af indikatorer som angivet i tabel 5.

Tabel 5 Overvågning af indikatorer

Operationelle mål	Overvågning
<i>De "alvorligste overtrædelser" af bestemmelserne om fartskrivere elimineres senest i 2020</i>	Overvågningen foretages ved at anvende oplysninger, som medlemsstaterne vil skulle meddele Kommissionen hvert andet år i medfør af artikel 17 i forordning (EF) nr. 561/2006
Senest i 2020 fordoble afsløringsprocenten for overtrædelser af de sociale bestemmelser pr. køretøj i forbindelse med vejkontrol sammenlignet med 2008	Overvågningen foretages ved at anvende oplysninger, som medlemsstaterne vil skulle meddele Kommissionen hvert andet år i medfør af artikel 17 i forordning (EF) nr. 561/2006
<i>Den administrative byrde ved brugen af digitale fartskrivere mindskes med 20 % senest i 2020 sammenlignet med 2010</i>	<i>Brugen af tekniske opgraderinger af fartskriverudstyr vil blive overvåget i kraft af drøftelser med interesserede parter og vil bygge på Stoiber-gruppens skøn og EU-projektet om basismålinger og mindskelse af administrative omkostninger</i>