



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 19.7.2011
SEC(2011) 947 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**PROPUNERE DE REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL
CONSILIULUI**

**de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 al Consiliului privind aparatura de
înregistrare în transportul rutier și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 al
Parlamentului European și al Consiliului**

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

PROPUNERE DE REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 al Consiliului privind aparatura de înregistrare în transportul rutier și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 al Parlamentului European și al Consiliului

Prezentul document constituie rezumatul raportului de evaluare a impactului măsurilor de creștere a eficacității și a eficienței sistemului de tahograf, care însoțește viitoarea revizuire a Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 al Consiliului.

1. DEFINIREA PROBLEMEI

- (1) Începând din 1969, Uniunea Europeană (UE) stabilește legislație socială în domeniul transportului rutier pentru a îmbunătăți siguranța rutieră și condițiile de lucru ale conducătorilor auto și pentru a asigura o concurență loială între societățile de transport. Regulamentul (CE) nr. 561/2006¹ stabilește durate de conducere zilnice și săptămânale maxime și perioade de repaus zilnice și săptămânale minime pentru conducătorii auto. UE a elaborat o politică globală de inspectare și de verificare a conformității cu legislația socială în domeniul transportului rutier prin Directiva 2006/22/CE² și prin Regulamentul (CEE) nr. 3821/85 al Consiliului³, denumit „regulamentul privind tahograful”.
- (2) Regulamentul privind tahograful prevede standardele tehnice și stabilește normele privind utilizarea, omologarea de tip, instalarea și inspecția tahografelor. Acesta creează așadar o serie de obligații legale pentru producători, autorități, operatori de transport și conducători auto. La momentul actual, sunt în uz două tipuri de aparatură de înregistrare. Pe lângă tahograful digital montat pe vehiculele înmatriculate după 1

¹ Regulamentul (CE) nr. 561/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind armonizarea anumitor dispoziții ale legislației sociale în domeniul transporturilor rutiere, de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 3821/85 și (CE) nr. 2135/98 ale Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 3820/85 al Consiliului, JO L 102, 11.4.2006, p. 1-14.

² Directiva 2006/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile minime pentru punerea în aplicare a Regulamentelor (CEE) nr. 3820/85 și (CEE) nr. 3821/85 ale Consiliului privind legislația socială referitoare la activitățile de transport rutier și de abrogare a Directivei 88/599/CEE a Consiliului, JO L 102, 11.4.2006, p. 35-44.

³ Regulamentul (UE) nr. 1266/2009 al Comisiei din 16 decembrie 2009 de adaptare pentru a zecea oară la progresul tehnic a Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 al Consiliului privind aparatura de înregistrare în transportul rutier, JO L 339, 22.12.2009, p.3-23.

mai 2006, tahograful analogic este în uz din 1985, fiind utilizat în continuare de vehiculele mai vechi.

- (3) Pe baza consultărilor și a rapoartelor întocmite de experți⁴, Comisia a identificat două probleme principale care trebuie abordate la nivelul UE:
- Conform datelor disponibile, s-a constatat că o proporție semnificativă a vehiculelor controlate încalcă normele sociale. La aproximativ un sfert dintre acestea s-a constatat în special încălcarea normelor referitoare la tahograf. În medie, în orice moment, aproximativ 45 000 de vehicule încalcă normele UE referitoare la tahograf. Se poate estima că această nerespectare persistentă a obligațiilor privind perioadele minime de repaus, împreună cu oboseala conducătorilor auto rezultată, provoacă o creștere a costurilor sociale ale accidentelor de aproape 2,8 miliarde de euro. În plus, cei care încalcă legea obțin astfel avantaje concurențiale necuvenite, cu efecte negative asupra funcționării pieței interne și cu implicații grave pentru sănătatea conducătorilor auto.
 - Se poate îmbunătăți și mai mult modul în care tahograful (digital) îi ajută pe conducătorii auto în activitatea lor și contribuie la eficiența transportului. Deși introducerea tahografului digital a redus deja în mod substanțial sarcina administrativă a diferitelor părți interesate, costul anual al respectării legislației, estimat la aproximativ 2,7 miliarde de euro, rămâne prea ridicat.
- (4) Aceste două probleme sunt provocate de următoarele aspecte: sistemul de tahograf este în general vulnerabil la fraudă; eficacitatea controalelor este scăzută, iar efectul disuasiv al sancțiunilor este insuficient și, în fine, utilizarea sistemului de tahograf nu este optimizată suficient. Aceste trei cauze își au sursa, la rândul lor, în domeniile problematice enumerate în tabelul 1 de mai jos.
- (5) În timp ce problemele identificate îi afectează în principal pe conducătorii auto ai vehiculelor grele și societățile care utilizează tahograful, statele membre și autoritățile lor de inspecție, producătorii de tahografe și alți participanți la trafic sunt, de asemenea, afectați.

Tabelul 1 Tabel sinoptic al cauzelor și al domeniilor problematice

⁴ Acestea includ consultarea cu statele membre și cu părțile interesate (inclusiv organismele de inspecție și poliția, precum și producătorii) din cadrul comitetului desemnat; proiectul SMART; raportul Centrului Comun de Cercetare; consultarea publică a părților interesate care s-a desfășurat din decembrie 2009 până în martie 2010; consultarea din cadrul comitetului pentru dialog social sectorial privind transportul rutier și un raport al unor experți independenți validat de un grup de experți al organizațiilor pertinente.

<i>Cauze identificate</i>	<i>Domenii problematice</i>
Cauza 1: Vulnerabilitatea sistemului de tahograf	Sigiliile nu constituie un indicator valabil al manipulării tahografului
	Vulnerabilitatea tehnologiei de criptare
	Folosirea abuzivă a cardurilor conducătorilor auto
	Fraudă sau neglijență în ateliere
Cauza 2: Eficacitatea redusă a controalelor și efectul disuasiv insuficient al sancțiunilor	Formarea agenților de control nu este armonizată
	Sfera datelor din tahograful digital accesibilă agenților de control
	Politica de sancțiuni
Cauza 3: Utilizarea sistemului de tahograf nu este optimizată suficient	Dispozițiile inadecvate din regulamentul privind tahograful
	Limite tehnice ale tahografului digital
	Tahograful nu ușurează suficient activitatea conducătorilor auto

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

- (6) Prezenta evaluare a impactului se referă la măsuri menite să sporească eficacitatea și eficiența sistemului de tahograf utilizat pentru a garanta respectarea legislației sociale menționate anterior. Aceasta prezintă și analizează posibilitățile de revizuire a Regulamentului (CEE) nr. 3821/85, care se bazează pe articolul 71 din Tratatul CEE (articolul 91 din TFUE). Valoarea adăugată a UE a fost stabilită în momentul introducerii acestui regulament, iar argumentele care o justifică sunt încă valabile.
- (7) Aceste argumente se bazează pe caracterul transnațional din ce în ce mai pronunțat al transportul rutier în UE. Acest fapt se datorează intensificării tot mai accentuate a comerțului transfrontalier și creșterii economice, care au fost parțial facilitate de extinderea UE și de liberalizarea sectorului transportului rutier de mărfuri în Europa. Legislația socială este armonizată la nivelul UE, iar pentru verificarea conformității cu această legislație este necesar ca aparatul de înregistrare să fie interoperabilă între statele membre. Având în vedere caracterul transnațional tot mai pronunțat al transportului rutier de mărfuri în UE și caracterul armonizat al legislației sociale, nu ar fi de dorit să se revină la reglementarea aparatului de înregistrare la nivel național – nu în ultimul rând deoarece acest tip de reglementare a fost realizată la nivelul UE în ultimii 25 de ani.
- (8) În ceea ce privește sancțiunile, raportul Comisiei privind sancțiunile⁵ a indicat divergențele existente între sancțiunile aplicate de statele membre pentru încălcări ale

⁵ COM (2009) 225.

regulamentului privind tahograful. Manipularea tahografelor este deja clasificată prin legislația UE ca una dintre „cele mai grave încălcări” din lista mai extinsă a încălcărilor normelor privind transportul rutier comercial⁶. În lipsa unui grad minim de armonizare a efectului disuasiv al sancțiunilor impuse de statele membre, o astfel de clasificare nu conduce însă neapărat la stricta respectare a normelor, dat fiind că societățile reacționează la sancțiunile efective și nu la clasificarea încălcărilor.

3. OBIECTIVE ALE INIȚIATIVEI UE

- (9) Obiectivele generale ale legislației sociale în domeniul transporturilor rutiere (normele privind duratele de conducere și perioadele de repaus) sunt de a îmbunătăți siguranța rutieră și condițiile de lucru ale conducătorilor auto și de a garanta concurența loială între societățile de transport. Legislația socială în domeniul transporturilor rutiere este, prin urmare, un element esențial al politicii comune în domeniul transporturilor pentru a atinge obiectivele din tratat, cum ar fi îmbunătățirea siguranței transporturilor [articolul 91 alineatul (1) litera (c) din TFUE⁷], progresul social [articolul 3 alineatul (3) din TUE⁸] și instituirea unei piețe interne [articolul 3 alineatul (3) din TUE]. Regulamentul privind tahograful este principalul instrument pentru monitorizarea și impunerea respectării legislației sociale în domeniul transporturilor rutiere, iar scopul general al propunerilor care însoțesc prezenta evaluare a impactului include contribuția la atingerea obiectivelor tratatului, menționate anterior.
- (10) În același timp, intenția Comisiei este de a contribui la obiectivele stabilite de Comunicarea privind o mai bună legiferare pentru creștere economică și locuri de muncă în Uniunea Europeană⁹ și de Strategia de simplificare a cadrului de reglementare¹⁰. Propunerile ar trebui să contribuie, de asemenea, la îndeplinirea obiectivului de a reduce sarcina administrativă a societăților și de a ameliora calitatea legislației în domeniul afacerilor, enunțat în inițiativă emblematică din cadrul strategiei Europa 2020 „O politică industrială integrată pentru era globalizării”¹¹.
- (11) Acest obiectiv general se poate transpune în următoarele obiective specifice: în primul rând, creșterea fiabilității aparatelor de înregistrare; în al doilea rând, o eficacitate sporită a verificărilor privind respectarea legislației sociale în materie de transport rutier și, în al treilea rând, diminuarea costurilor de utilizare a aparatelor de înregistrare, în parte prin reducerea sarcinii administrative aferente folosirii acestora.
- (12) Unele date privind transportul rutier sunt colectate la nivelul UE și ar putea fi utilizate pentru monitorizarea impactului regulamentului propus asupra obiectivelor

⁶ Regulamentul (CE) nr. 1071/2009 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme comune privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru exercitarea ocupației de operator de transport rutier și de abrogare a Directivei 96/26/CE a Consiliului, JO L 300, 14.11.2009, p.51-71.

⁷ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

⁸ Tratatul privind Uniunea Europeană.

⁹ Comunicarea Comisiei „O mai bună legiferare pentru creștere economică și locuri de muncă în Uniunea Europeană”, COM (2005) 97 final http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/smenterprises/article_7312_ro.htm.

¹⁰ Comunicarea Comisiei „Punerea în aplicare a programului comunitar de la Lisabona: o strategie de simplificare a cadrului de reglementare”, COM(2005) 535 final.

¹¹ Comunicarea Comisiei „O politică industrială integrată pentru era globalizării – Atribuirea celui mai important rol competitivității și viabilității” COM (2010) 614.

specifice enumerate mai sus¹². În acest context, următoarele obiective operaționale au fost alese pentru utilitatea lor în indicarea nivelului de îndeplinire a obiectivelor specifice:

- Eliminarea, până în 2020, a „celor mai grave încălcări”¹³ ale normelor referitoare la tahograf (monitorizată de Comisie pe baza prezentării de către statele membre a rapoartelor viitoare pentru raportul semestrial);
- Dublarea, până în 2020, a ratei de detectare a încălcărilor legislației sociale pentru fiecare vehicul controlat în cadrul unei verificări în trafic, față de 2008 (monitorizată de Comisie pe baza prezentării de către statele membre a rapoartelor viitoare pentru raportul semestrial);
- Reducerea sarcinii administrative legate de utilizarea tahografului digital cu 20 % până în 2020 față de 2010 (pe baza estimărilor furnizate de Grupul Stoiber și de proiectul UE privind măsurările de referință și reducerea costurilor administrative¹⁴).

4. OPȚIUNILE DE POLITICĂ

(13) Consultările cu părțile interesate și rapoartele experților pe acest subiect¹⁵ au permis Comisiei să identifice un set amplu de diferite măsuri care ar putea soluționa problemele identificate. După aceea, posibilele măsuri au fost supuse unei examinări prealabile.

(14) Ulterior, au fost elaborate pachete de politici care reprezintă alternative politice viabile pentru atingerea obiectivelor. A fost necesar să se constituie pachete de politici deoarece, în privința securității, fiabilitatea sistemului depinde de securitatea multora dintre elementele sale și deoarece erau necesare proceduri legislative diferite (comitologie sau codecizie). Pachetele de politici pot fi descrise pe scurt după cum urmează:

- Pachetul de politici 1 (PP1) este un pachet de măsuri tehnice menite numai să îmbunătățească tahografele actuale.
- Pachetul de politici 2 (PP2) este, de asemenea, un pachet de măsuri tehnice, dar care ar lărgi în mod substanțial funcționalitățile tahografului digital, rezultând un nou tip de tahograf digital.
- Pachetul de politici 3 (PP3) include măsuri fără caracter tehnic în plus față de măsurile din PP1.

¹² A se vedea, în special, statisticile furnizate de Eurostat și energia și transporturile din UE în cifre.

¹³ Cele mai grave încălcări sunt definite în anexa IV la Regulamentul (CE) nr. 1071/2009: „2. Lipsa tahografului și/sau a unui dispozitiv de limitare a vitezei instalat(e) sau utilizarea unui echipament fraudulos capabil să modifice înregistrările aparatului de înregistrare și/sau ale dispozitivului de limitare a vitezei sau falsificarea foilor de înregistrare sau a datelor descărcate de pe tahograf și/sau de pe cartela conducătorului auto; [...] 6. Conducerea, de către un conducător auto care folosește o cartelă de conducător auto falsificată, al cărei posesor nu este sau care a fost obținută pe baza unor declarații false și/sau documente falsificate.”

¹⁴ Cap Gemini, proiectul UE privind măsurările de referință și reducerea costurilor administrative, 2009.

¹⁵ A se vedea nota de subsol 4.

- Pachetul de politici 4 (PP4) este o combinație de măsuri tehnice și de măsuri de îmbunătățire a sistemului (PP2 + PP3).

(15) Tabelul 2 de mai jos oferă o imagine de ansamblu a măsurilor de politică cuprinse în fiecare pachet de politici.

Tabelul 2 Conținutul detaliat al pachetelor de politici

	<i>Pachetul de politici 1 (PP1)</i>	<i>Pachetul de politici 2 (PP2)</i>	<i>Pachetul de politici 3 (PP3)</i>	<i>Pachetul de politici 4 (PP4)</i>
<i>Instrumentul (instrumentele) juridic(e)</i>	Foaie de parcurs pentru adaptarea specificațiilor tehnice	Foaie de parcurs pentru adaptarea specificațiilor tehnice Revizuirea Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 pentru a se adăuga noi cerințe funcționale	Revizuirea Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 numai pentru a se adăuga noi norme privind utilizarea și inspectarea tahografelor	Foaie de parcurs pentru adaptarea specificațiilor tehnice Revizuirea Regulamentului (CEE) nr. 3821/85
<i>Conținutul pachetelor de politici</i>	Tehnologia de criptare Sigilii Interfață cu utilizatorii	PP1 + Funcțiile tahografului (înregistrarea automată și manuală) Comunicații fără fir pentru controalele în trafic Interfața cu alte aplicații STI	PP1 + Ateliere Cardurile conducătorilor auto Sanțiuni Formarea agenților de control Norme privind utilizarea	PP2 + PP3

5. ANALIZA IMPACTULUI

(16) Tabelul 3 de mai jos rezumă evaluarea impacturilor economice, sociale și de mediu.

Tabelul 3 Tabel de sinteză a impacturilor

Impacturi

	<i>Pachetul de politici 1</i>	<i>Pachetul de politici 2</i>	<i>Pachetul de politici 3</i>	<i>Pachetul de politici 4</i>
Respectarea legislației sociale	Ameliorare slabă și cu întârziere limitată la fraude legate de tahograf (un sfert din toate infracțiunile ce țin de legislația socială)	Impactul PP1 + potențial ridicat de ameliorare Grad mare de incertitudine privind amploarea rezultatelor (compensări cu implicații bugetare)	Impactul PP1 + potențial ridicat de ameliorare Grad mare de incertitudine privind amploarea rezultatelor (compensări cu implicații bugetare)	Impactul PP1 + potențial ridicat de ameliorare Grad mai mic de incertitudine în privința rezultatelor decât în cazul PP2 și PP3 (compensări mari cu implicații bugetare)
Impacturi economice				
Funcționarea pieței interne și concurența	Ameliorare slabă și cu întârziere limitată la fraude legate de tahograf (un sfert din infracțiunile ce țin de legislația socială)	Aceeși evaluare ca și pentru respectarea legislației sociale		
Concurența	Pozitiv pentru producătorii de tahografe	Extrem de benefic pentru producătorii de tahografe	Pozitiv pentru producătorii de tahografe Incet pentru ateliere Pozitiv pentru întreprinderile pentru care transportul nu este activitatea principală	Extrem de benefic pentru producătorii de tahografe Incet pentru ateliere Pozitiv pentru întreprinderile pentru care transportul nu este activitatea principală
Sarcina administrativă și IMM-urile	Neglijabil	-383,5 milioane EUR.	-142 de milioane EUR	-55,5 milioane EUR
Impactul bugetar asupra autorităților publice	Ușor negativ la nivelul UE	Impactul PP1 + impact posibil negativ (până la 7 500 000 EUR) la nivel național, dar în funcție de	Posibil extrem de nefavorabil (până la 7 500 000 EUR) la nivel național, dar în funcție de	Impactul PP1 + impact posibil extrem de nefavorabil la nivel național, dar în funcție de

	alegerile SM (compensări cu alte impacturi)	alegerile SM (compensări cu alte impacturi)	alegerile SM (compensări cu alte impacturi)
		Efect pozitiv reduc al sancțiunilor	Efect pozitiv reduc al sancțiunilor
Impacturi sociale			
Condițiile de lucru, sănătatea și stilul de viață al conducătorilor auto	Pozitiv, dar survine târziu datorită unei utilizări mai ușoare a dispozitivului	Aceași evaluare ca și pentru respectarea legislației sociale	
Siguranța rutieră	Pozitiv, dar survine târziu datorită unui acces mai ușor în timpul conducerii	Aceași evaluare ca și pentru respectarea legislației sociale	
Criminalitate și securitate	Impact minor	Impact pozitiv reduc datorită amenzilor mai adecvate	
Drepturi fundamentale	Niciun impact	Impact negativ ne semnificativ asupra libertății de a desfășura o activitate comercială	
Impacturi de mediu			
Impactul asupra anumitor regiuni	Pozitiv ne semnificativ	Impact mai mare al tuturor măsurilor pentru întreprinderile din SM cu salarii ridicate (UE-15) și cu proporție ridicată de independenți. Impact mai mare pentru statele membre cu un sector al transporturilor de amploare sau cu o pondere mare a întreprinderilor de transport în cadrul economiei (Germania, Polonia, Spania, Țările de Jos, România, Lituania, Republica Cehă) Efecte mai puternice ale unor sancțiuni mai corespunzătoare în statele membre în care actualmente gradul de severitate a sancțiunilor este scăzut	
Țări terțe	Impacturi târzii, însă efecte similare în cazul țărilor AETR.		

6. COMPARAȚIE ÎNTRE PACHETELE DE POLITICI

- (17) Astfel cum se indică în tabelul 4 de mai jos, s-a constatat că, din punctul de vedere al eficacității, PP4 este de departe cea mai atractivă alegere, întrucât oferă cel mai ridicat potențial pentru îndeplinirea celor două obiective specifice. Cu toate acestea, analiza coerenței arată că PP4 implică, de asemenea, cele mai mari compensări între impactul economic și social pozitiv, pe de o parte, și implicațiile bugetare pentru autoritățile publice, pe de altă parte. PP1 ocupă primul loc din punctul de vedere al coerenței. În sfârșit, PP4 este cel mai costisitor din punctul de vedere al investițiilor necesare, iar PP1 este cel mai ieftin și mai ușor de pus în aplicare, deoarece poate fi adoptat fără a trece prin procedura legislativă normală.

Tabelul 4 Compararea opțiunilor de politică

	<i>Eficacitatea ponderată</i>	<i>Eficiență</i>	<i>Coerență</i>
<i>PP0</i>	-	-	-
<i>PP1</i>	<i>Destul de scăzută</i>	<i>Fără costuri</i>	<i>Ridicată</i>
<i>PP2</i>	<i>Medie</i>	<i>7,5 milioane EUR</i>	<i>Compensări</i>
<i>PP3</i>	<i>Medie</i>	<i>39 milioane EUR</i>	<i>Compensări</i>
<i>PP4</i>	<i>Ridicată</i>	<i>46,5 milioane EUR</i>	<i>Cele mai mari compensări</i>

- (18) Luând în considerare toate aceste aspecte, și în lipsa unei analize complete cost-beneficiu, efectele pozitive ale PP4 par să fie mai mari decât costurile sale. Într-adevăr, PP4 are un potențial de reducere a sarcinii administrative de 515,5 milioane EUR, sumă care depășește cu mult costurile totale ocazionate de punerea sa integrală în aplicare. Prin urmare, analiza efectuată sugerează că opțiunea preferată ar trebui să fie pachetul de politici 4.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

- (19) Comisia va monitoriza un set de indicatori, după cum se arată în tabelul 5.

Tabelul 5 Monitorizarea indicatorilor

<i>Operational objectives</i>	<i>Monitorizare</i>
<i>Eliminarea „celor mai grave încălcări” ale normelor privind tahograful până în 2020</i>	Monitorizarea va fi efectuată prin folosirea informațiilor pe care statele membre trebuie să le comunice Comisiei o dată la doi ani, în temeiul articolului 17 din Regulamentul (CE) nr. 561/2006
Dublarea, până în 2020, a ratei de detectare a încălcărilor legislației sociale pentru fiecare vehicul controlat în cadrul unei verificări în trafic, față de 2008	Monitorizarea va fi efectuată prin folosirea informațiilor pe care statele membre trebuie să le comunice Comisiei o dată la doi ani, în temeiul articolului 17 din Regulamentul (CE) nr. 561/2006
<i>Reducerea sarcinii administrative legate de utilizarea tahografului digital cu 20 % până în 2020 față de 2010</i>	<i>Utilizarea actualizării tehnice a tahografelor va fi monitorizată prin discuții cu părțile interesate și pe baza estimărilor furnizate de Grupul Stoiber și de proiectul UE privind măsurările de referință și reducerea costurilor administrative</i>