



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 19.7.2011
SEC(2011) 947 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Povzetek ocene učinka predloga Uredbe o spremembi Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85

Spremni dokument k

predlogu Uredbe o spremembi Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85

{COM(2011) 451 konč.}
{SEC(2011) 948 konč.}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Povzetek ocene učinka predloga Uredbe o spremembi Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85

Spremni dokument k

predlogu Uredbe o spremembi Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85

Ta dokument vsebuje povzetek Poročila o oceni učinka ukrepov za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti tahografskega sistema, ki je priložen k pripravljeni reviziji Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85.

1. OPREDELITEV PROBLEMA

- (1) Evropska unija (EU) od leta 1969 določa socialno zakonodajo na področju cestnega prometa, da bi izboljšala varnost v cestnem prometu in delovne pogoje voznikov ter zagotovila pošteno konkurenco med prevoznimi podjetji. Uredba (ES) št. 561/2006¹ določa najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje in najkrajša obdobja dnevnega in tedenskega počitka za voznike. EU je razvila celovito politiko o nadzoru in preverjanju skladnosti s socialno zakonodajo v cestnem prometu z Direktivo 2006/22/ES² in Uredbo Sveta (EGS) št. 3821/85³, za katero se uporablja izraz „uredba o tahografih“.
- (2) Uredba o tahografih določa tehnične standarde, opredeljuje pravila o uporabi, homologaciji, vgradnji in nadzoru tahografov. Opredeljuje vrsto zakonskih obveznosti za proizvajalce, organe, prevoznike in voznike. Sedaj se uporabljata dva tipa tahografov. Poleg digitalnega tahografa, ki se vgrajuje v vozila, registrirana po 1. maju 2006, je od leta 1985 v uporabi analogni tahograf, ki se še vedno uporablja v starejših vozilih.
- (3) Na podlagi posvetovanj in pridobljenih poročil strokovnjakov⁴ je Komisija opredelila dve glavni težavi, ki ju je treba obravnavati na ravni EU:

¹ Uredba (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom in spremembi uredb Sveta (EGS) št. 3821/85 in (ES) št. 2135/98 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85, UL L 102, 11.4.2006, str. 1–13.

² Direktiva 2006/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih pogojih za izvajanje uredb Sveta (EGS) št. 3820/85 in (EGS) št. 3821/85 o socialni zakonodaji v zvezi z dejavnostmi v cestnem prometu in razveljavitvi Direktive Sveta 88/599/EGS, UL L 102, 11.3.2006, str. 35–43.

³ Uredba Komisije (EU) št. 1266/2009 z dne 16. decembra 2009 o deseti prilagoditvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3821/85 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu tehničnemu napredku, UL L 339, 22.12.2009, str. 3–23.

⁴ Posvetovanja zajemajo posvetovanja v imenovanem odboru z državami članicami in zainteresiranimi stranmi (vključno z inšpekcijskimi in policijskimi organizacijami ter proizvajalci), projekt SMART, poročilo Skupnega raziskovalnega središča, javno posvetovanje z zainteresiranimi stranmi, ki je potekalo od decembra 2009 do marca 2010, posvetovanje s sektorskim odborom za socialni dialog o cestnem prometu ter neodvisno strokovno poročilo, ki ga je potrdila komisija strokovnjakov iz ustreznih organizacij.

- V skladu s podatki, ki so na voljo, je ugotovljeno, da velik del pregledanih vozil krši socialne predpise. Ugotovljeno je, da približno četrtnina teh vozil krši zlasti predpise o tahografu. Vsak trenutek v povprečju okrog 45 000 vozil krši predpise EU o tahografih. Ocenjeno je, da takšno vztrajno neizpolnjevanje obveznosti glede najkrajšega časa počitka in utrujenost voznikov, ki je posledica tega, povečujeta družbene stroške prometnih nesreč za skoraj 2,8 milijarde EUR. Neizpolnjevanje obveznosti zagotavlja tudi nedovoljeno konkurenčno prednost tistim, ki kršijo zakon, kar negativno vpliva na delovanje notranjega trga in ima hude posledice na zdravje voznikov.
 - Obstaja možnost za dodatno izboljšanje načina za lažje delo voznikov in podpiranje učinkovitosti prevozov, ki ga omogoča (digitalni) tahograf. Čeprav je uvedba digitalnega tahografa že močno zmanjšala upravne obremenitve za različne zainteresirane strani, je strošek skladnosti, ki je ocenjen na približno 2,7 milijarde EUR, še vedno previsok.
- (4) Ti dve težavi izvirata iz splošne občutljivosti tahografskega sistema na goljufije, nizke učinkovitosti nadzora in nezadostnega odvračilnega učinka sankcij ter dejstva, da uporaba tahografskega sistema ni dovolj optimirana. Področja problemov v ozadju teh treh razlogov so navedena v Preglednica 1 v nadaljevanju.
- (5) Čeprav ugotovljeni problemi vplivajo predvsem na voznike težkih vozil in podjetja, ki uporabljajo tahografe, pa zadevajo tudi države članice in njihove inšpekcijske organe, proizvajalce tahografov in druge udeležence v cestnem prometu.

Preglednica 1 Pregledna tabela voznikov in problemskih področij

<i>Identificirani vozniki</i>	<i>Področja problema</i>
Voznik 1: Občutljivost tahografskega sistema	Pečati ne delujejo pravilno kot kazalnik zlorabe tahografov
	Občutljivosti tehnologije šifriranja
	Zloraba vozniških kartic
	Goljufive ali nepazljive servisne delavnice
Voznik 2: Nizka učinkovitost nadzora in nezadostni odvračilni učinki sankcij	Neuskklajeno usposabljanje nadzornih uradnikov
	Obseg podatkov iz digitalnega tahografa, ki je na voljo nadzornim uradnikom
	Politika sankcij
Voznik 3: Uporaba tahografskega sistema ni dovolj optimirana	Neustrezne določbe uredbe o tahografih

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

- (6) Ta ocena učinka obravnava ukrepe za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti tahografskega sistema, ki se uporabljajo za zagotavljanje skladnosti z navedeno socialno zakonodajo. Raziskuje in analizira možnosti za revidiranje Uredbe (EGS) št. 3821/85, ki temelji na členu 71 Pogodbe EGS (členu 91 Pogodbe o delovanju Evropske unije – PDEU). Ko je bila ta uredba uvedena, je bila ugotovljena dodana vrednost na ravni EU, in argumenti, ki utemeljujejo to dodano vrednost, še držijo.
- (7) Ti argumenti temeljijo na vedno bolj očitnem dejstvu, da je cestni promet v EU mednarodnega značaja. Razloga za to sta povečanje čezmejnega trgovanja in gospodarske rasti, ki sta ju deloma spodbudila tudi širitev EU in liberalizacija dejavnosti cestnega tovornega prometa v Evropi. Socialna zakonodaja je usklajena na ravni EU in preverjanje skladnosti s to zakonodajo zahteva interoperabilnost tahografov med državami članicami. Ob upoštevanju vse bolj mednarodnega značaja cestnega tovornega prometa v EU in usklajenosti socialne zakonodaje vrnitev reguliranja tahografov na nacionalno raven ne bi bila zaželena – ne nazadnje zato, ker se je tovrstna zakonodaja v zadnjih 25 letih izvajala na ravni EU.
- (8) V zvezi s sankcijami je Poročilo Komisije o kaznih⁵ pokazalo razhajanja med sankcijami, ki jih države članice uporabljajo za kršitve uredbe o tahografih. Zakonodaja EU je zlorabo tahografov že razvrstila kot eno od „najhujših kršitev“ na širšem seznamu kršitev pravil komercialnega cestnega prometa⁶. Vendar brez uskladitve minimalne stopnje odvratilnega učinka sankcij, ki jih nalagajo države članice, taka razvrstitev ne privede nujno do strogega upoštevanja pravil, ker podjetja reagirajo na dejanske sankcije in ne na razvrstitev kršitev.

3. CILJI POBUDE EVROPSKE UNIJE

- (9) Splošni cilji socialne zakonodaje v cestnem prometu (pravila o času vožnje in obdobjih počitka) so izboljšati varnost v cestnem prometu in delovne pogoje voznikov ter zagotoviti pošteno konkurenco med prevoznimi podjetji. Socialna zakonodaja v cestnem prometu je zato bistveni element skupne prometne politike za doseganje ciljev Pogodbe, kakor so izboljšanje varnosti v prometu (člen 91.1(c) PDEU⁷), socialni napredek (člen 3.3 Pogodbe o Evropski Uniji – PEU⁸) in vzpostavitev notranjega trga (člen 3.3 PEU). Uredba o tahografih je najpomembnejše orodje za spremljanje in izvrševanje skladnosti s socialno zakonodajo v cestnem prometu in splošni cilj predlogov, ki spremljajo to oceno učinka, vključuje prispevek k omenjenim ciljem Pogodbe.

⁵ COM(2009)225.

⁶ Uredba (ES) št. 1071/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika in o razveljavitvi Direktive Sveta 96/26/ES, UL L 300, 12.11.2009, str. 51–71.

⁷ Pogodba o delovanju Evropske unije

⁸ Pogodba o Evropski uniji.

- (10) Istočasno je namen Komisije prispevati tudi k ciljem, ki jih je postavila v Sporočilu o bolj oblikovanih predpisih za rast in delovna mesta v Evropski uniji⁹ in Strategiji za poenostavitev zakonodajnega okolja¹⁰. Predlogi morajo prispevati tudi k cilju „zmanjšati administrativne obremenitve za gospodarske družbe in izboljšati kakovost prava gospodarskih družb“, ki je postavljen v vodilni pobudi „Industrijska politika za dobo globalizacije“ strategije Evropa 2020.¹¹
- (11) Iz tega splošnega cilja se lahko izpeljejo naslednji posebni cilji: prvič, izboljšanje zanesljivosti tahografov; drugič, povečanje učinkovitosti preverjanj skladnosti s socialno zakonodajo v cestnem prometu in tretjič, zmanjšanje stroškov uporabe tahografov, delno z zmanjšanjem upravnih obremenitev v zvezi z njihovo uporabo.
- (12) Na ravni EU je zbranih nekaj podatkov v zvezi s cestnim prometom, ki se lahko uporabijo za spremljanje učinka predlagane uredbe na posebne cilje, navedene zgoraj¹². V tem okviru so bili zaradi uporabnosti pri prikazovanju stopnje doseganja posebnih ciljev izbrani naslednji operativni cilji:
- do leta 2020 odpraviti „najhujše kršitve“¹³ predpisov o tahografih (spremlja Komisija na podlagi prihodnjih poročil, ki jih predložijo države članice za dvoletno poročilo);
 - do leta 2020 podvojiti stopnjo odkritih kršitev socialne zakonodaje na kontrolirano vozilo pri cestnem preverjanju v primerjavi z letom 2008 (spremlja Komisija na podlagi prihodnjih poročil, ki jih predložijo države članice za dvoletno poročilo);
 - pred letom 2020 zmanjšati upravne obremenitve, povezane z uporabo digitalnega tahografa, za 20 % v primerjavi z letom 2010 (na podlagi ocen, ki sta jih navedla Stoiberjeva skupina in projekt EU o osnovnih merjenjih in zmanjšanju upravnih stroškov¹⁴).

4. MOŽNOSTI POLITIK

- (13) Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi in strokovna poročila o temi¹⁵ so Komisiji omogočila opredelitev številnih posameznih ukrepov, s katerimi se lahko obravnavajo ugotovljeni problemi. Temu je sledil predhodni pregled možnih ukrepov.

⁹ Sporočilo Komisije, Boljši predpisi za rast in oblikovanje delovnih mest v Evropski uniji, COM(2005) 97 konč.

¹⁰ Sporočilo Komisije, Izvajanje programa Skupnosti iz Lizbone: Strategija za poenostavitev zakonodajnega okolja, COM(2005) 535 konč.

¹¹ Sporočilo Komisije, Celostna industrijska politika za dobo globalizacije – Konkurenčnost in trajnost v središču pozornosti, COM(2010) 614.

¹² Prim. predvsem statistike Eurostata ter številke o energetiki in prometu za EU.

¹³ Najhujše kršitve so opredeljene v Prilogi IV k Uredbi (ES) št. 1071/2009: „2. Tahograf in/ali omejilnik hitrosti ni nameščen ali se uporablja naprava, s katero se lahko z goljufijo spremenijo podatki opreme za beleženje in/ali omejitve hitrosti ali ponaredijo tahografski vložki oziroma podatki, preneseni s tahografa in/ali voznikove kartice; (...) 6. Voznik uporablja ponarejeno voznikovo izkaznico ali izkaznico, ki ni njegova last, ali ki je bila pridobljena na podlagi lažnega prikazovanja in/ali ponarejenih dokumentov.“

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

¹⁵ Ibid, opomba pod črto 4.

- (14) Nato so bili oblikovani paketi politik, ki predstavljajo uspešne politične alternative za doseganje ciljev. Oblikovanje paketov politik je bilo potrebno, ker je z vidika varnosti zanesljivost sistema odvisna od varnosti številnih njegovih elementov in ker so potrebni različni zakonodajni postopki (postopek komitologije oziroma postopek s soodločanjem). Paketi politik se lahko na kratko opišejo na naslednji način:
- Paket politik 1 (PP1) je tehnični paket, ki je preprosto namenjen izboljšavam sedanje tahografske naprave.
 - Tudi paket politik 2 (PP2) je paket tehnoloških ukrepov, ki pa bo znatno razširil funkcionalnosti digitalnega tahografa, kar bo privedlo do novega tipa digitalnega tahografa.
 - Paket politik 3 (PP3) vključuje poleg ukrepov v PP1 tudi netehnične ukrepe.
 - Paket politik 4 (PP4) je kombinacija tehničnih ukrepov in ukrepov za izboljšanje sistema (PP2+PP3).
- (15) Preglednica 2 v nadaljevanju prikazuje pregled ukrepov politik, ki so vključeni v posamezne pakete politik.

Preglednica 2 Podrobna vsebina paketov politik

	<i>Paket politik 1 (PP1)</i>	<i>Paket politik 2 (PP2)</i>	<i>Paket politik 3 (PP3)</i>	<i>Paket politik 4 (PP4)</i>
Pravni instrument(-i)	Načrt za prilagoditev tehničnih specifikacij	Načrt za prilagoditev tehničnih specifikacij Pregled Uredbe 3821/85 zaradi vključitve novih funkcionalnih zahtev	Pregled Uredbe 3821/85 samo zaradi vključitve novih pravil o uporabi in nadzoru tahografov	Načrt za prilagoditev tehničnih specifikacij Pregled Uredbe št. 3821/85
Vsebina paketov politik	Tehnologija šifriranja Pečati Vmesnik z uporabniki	PP1 + Funkcije tahografa (avtomatsko in ročno zapisovanje) Brezžična komunikacija za cestna preverjanja Vmesnik z drugimi aplikacijami ITS	PP1 + Delavnice Vozniške kartice Sankcije Usposabljanje inšpektorjev Pravila o uporabi	PP2 + PP3

5. ANALIZA UČINKOV

- (16) Preglednica 3 v nadaljevanju povzema oceno ekonomskih in socialnih učinkov ter vplivov na okolje.

Preglednica 3 Zbirna preglednica učinkov

Učinki

	<i>Paket politike 1</i>	<i>Paket politike 2</i>	<i>Paket politike 3</i>	<i>Paket politike 4</i>
<i>Upoštevanje socialne zakonodaje</i>	Majhno in odloženo izboljšanje omejeno na goljufije s tahografi (1/4 vseh kršitev socialne zakonodaje)	Učinek PP1 + veliko potencialno izboljšanje Velika negotovost glede obsega rezultatov (kompromisi z učinkom na proračun)	Učinek PP1 + veliko potencialno izboljšanje Velika negotovost glede obsega rezultatov (kompromisi z učinkom na proračun)	Učinek PP1 + veliko potencialno izboljšanje Manjša negotovost rezultatov kot za PP2 in PP3 (veliki kompromisi z učinkom na proračun)
<i>Ekonomski učinki</i>				
Delovanje notranjega trga in konkurenca	Majhno in odloženo izboljšanje omejeno na goljufije s tahografi (1/4 vseh kršitev socialne zakonodaje)		Enaka ocena kot za upoštevanje socialne zakonodaje	
Konkurenčnost	Pozitivni za proizvajalce tahografov	Zelo pozitivni za proizvajalce tahografov	Pozitivni za proizvajalce tahografov Negotovi za servisne delavnice Pozitivni za podjetja, v katerih prevoz ni glavna dejavnost	Zelo pozitivni za proizvajalce tahografov Negotovi za servisne delavnice Pozitivni za podjetja, v katerih prevoz ni glavna dejavnost
Upravne obremenitve in MSP	Zanemarljivi	- 383,5 milijona EUR	- 142 milijonov EUR	- 55,5 milijona EUR
Učinek na proračun javnih organov	Majhni negativni na ravni EU	Učinek PP1 + potencialno negativni (do 7 500 000 EUR) na nacionalni ravni, vendar so odvisni od odločitev držav članic (kompromisi z drugimi učinki)	Potencialno zelo negativni (do 7 500 000) na nacionalni ravni, vendar so odvisni od odločitev držav članic (kompromisi z drugimi učinki)	Učinek PP1 + potencialno največji negativni na nacionalni ravni, vendar so odvisni od odločitev držav članic (kompromisi z drugimi učinki)

Majhni pozitivni učinki sankcij

Majhni pozitivni učinki sankcij

Socialni učinki

Delovni pogoji, zdravje in življenjski slog voznikov **in** **Pozitivni, vendar odloženi** na podlagi večje prijaznosti naprave za uporabnika Enaka ocena kot za upoštevanje socialne zakonodaje

Varnost v cestnem prometu **Pozitivni, vendar odloženi** zaradi lažje dostopnosti med vožnjo Enaka ocena kot za upoštevanje socialne zakonodaje

Kriminal in varnost Majhni učinki **Majhni pozitivni učinki** zaradi ustrežnejših glob

Temeljne pravice **Ni učinka** **Nepomembni negativni učinki** na svobodo gospodarske pobude

Vplivi na okolje **Nepomembni pozitivni**

Učinki na posamezne regije Večji učinek vseh ukrepov za podjetja iz držav članic z visokimi plačami (EU–15), veliko stopnjo samozaposlenosti.

Večji učinek za države članice z močnim prevoznim sektorjem ali velikim deležem prevoznih podjetij v gospodarstvu (Nemčija, Poljska, Španija, Nizozemska, Romunija, Litva, Češka republika)

Večji učinki ustrežnejših sankcij v državah članicah z manj strogimi sankcijami danes

Tretje države **Odloženi, vendar podobni učinki na države AETR.**

6. PRIMERJAVA PAKETOV POLITIK

- (17) Kot prikazuje Preglednica 4 v nadaljevanju, je ugotovljeno, da je z vidika učinkovitosti najprivlačnejši paket PP4, saj omogoča najvišjo možno stopnjo doseganja dveh posebnih ciljev. Analiza skladnosti kaže, da PP4 predstavlja tudi najbolj kompromisne rešitve med pozitivnimi ekonomskimi in socialnimi učinki na eni strani in učinki na proračun javnih organov na drugi strani. Z vidika skladnosti je najvišje uvrščen PP1. PP4 je tudi najdražji z vidika potrebnih naložb, PP1 pa najcenejši in se najlažje izvaja, ker se lahko sprejme brez uporabe normalnega zakonodajnega postopka.

Preglednica 4 Primerjava možnosti politik

	<i>Tehtana uspešnost</i>	<i>Učinkovitost</i>	<i>Skladnost</i>
<i>PP0</i>	-	-	-
<i>PP1</i>	Precej nizka	Brez stroškov	Visoka
<i>PP2</i>	Srednja	7,5 milijona EUR	Kompromisi
<i>PP3</i>	Srednja	39 milijonov EUR	Kompromisi
<i>PP4</i>	Visoka	46,5 milijona EUR	Največji kompromisi

- (18) Ob upoštevanju vseh teh vidikov in ob odsotnosti celotne analize stroškov in koristi se zdi, da pozitivni učinki PP4 močno odtehtajo njegove stroške. Možnost zmanjšanja upravne obremenitve samo s PP4 dosega 515,5 milijona EUR in precej presega skupne stroške njegovega celotnega izvajanja. Zato opravljena analiza predlaga paket politik 4 kot prednostno možnost.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

- (19) Komisija bo spremljala sklop kazalnikov, prikazanih v Preglednica 5.

Preglednica 5 Kazalniki za spremljanje

<i>Operativni cilji</i>	<i>Spremljanje</i>
<i>Odprava „najhujših kršitev“ predpisov o tahografu do leta 2020</i>	Spremljanje se bo izvajalo z uporabo podatkov, ki jih morajo države članice sporočiti Komisiji vsaki dve leti v skladu s členom 17 Uredbe (ES) št. 561/2006
Do leta 2020 podvojiti stopnjo odkritih kršitev socialne zakonodaje na kontrolirano vozilo pri cestnem preverjanju v primerjavi z letom 2008	Spremljanje se bo izvajalo z uporabo podatkov, ki jih morajo države članice sporočiti Komisiji vsaki dve leti v skladu s členom 17 Uredbe (ES) št. 561/2006
<i>Pred letom 2020 zmanjšati upravne obremenitve, povezane z uporabo digitalnega tahografa, za 20 % v primerljivi z letom 2010</i>	<i>Uporaba tehničnih posodobitev tahografov se bo spremljala na podlagi razprav z zainteresiranimi stranmi in na podlagi ocen, ki sta jih navedla Stoiberjeva skupina in projekt EU o osnovnih merjenjih in zmanjšanju upravnih stroškov</i>