



Folketinget
Trafikudvalget
Christiansborg
1240 København K

Grønningen 17
Postboks 2250
DK-1019 København K

Telefon: +45 70 15 95 00
Telefax: +45 70 15 95 02
E-mail: dtl@dtl-dk.dk
Internet: www.dtl-dk.dk

Deres ref.:

Vor ref.: shl

Vort j. nr.: 01-514820-003

Dato: 02.06.2006

EU's Ombudsmand har meddelt ved brev af 8. maj 2006, at han har besluttet at behandle klagen fra Dansk Transport og Logistik (DTL) over forløbet omkring vedtagelsen af regler for og indførelsen af den digitale tachograf (fartskriver).

Dansk Transport og Logistik klagede den 26. januar 2006 til EU's Ombudsmand. DTL traf beslutning om at klage, efter at endnu en frist for indførelsen af den digitale tachograf var udløbet d. 1. januar 2006 uden at medlemslandene eller Kommissionen agerede for at skabe fuld klarhed over, hvilke bestemmelser en vognmand i Danmark – og EU som sådan – skulle opfylde.

Denne situation var blot den seneste udvikling i en sag, der siden slutningen af 1990'erne havde været præget af forsinkelser, usikkerhed og manglende forståelse for erhvervets behov for klare og entydige udmeldinger, der gælder for hele EU.

DTLs brev til Ombudsmanden vedlægges til udvalgets orientering.

Ombudsmanden har nu bedt Kommissionen forholde sig til konkrete elementer i klagen. Disse elementer vedrører både formaliteterne omkring det juridiske grundlag for visse af Kommissionens handlinger og forholdene omkring ansvaret for forvaltning med rettidig omhu af hele forløbet med henblik på at sikre erhvervet klarhed og juridisk sikkerhed. Ombudsmanden vil herefter indhente eventuelle yderligere kommentarer fra DTL med henblik på den endelige behandling af klagen.

DTL har ikke til hensigt, at Ombudsmandens behandling af sagen skal bidrage yderligere til forsinkelser eller udsættelser. DTL har derimod til hensigt at få undersøgt et forløb, der ikke har været tilfredsstillende for erhvervet – og næppe heller for Kommissionen og de nationale myndigheder. En sådan undersøgelse skulle gerne bidrage til at sikre, at lignende forløb ikke gentages på andre områder.

DTL vil holde Folketinget orienteret om den videre udvikling i sagen.

Med venlig hilsen
Dansk Transport og Logistik


Erik Østergaard

European Ombudsmand
1 Avenue du President Robert Schuman
B.P. 403
FR-67001 Strasbourg
France

Grønningen 17
Postboks 2250
DK-1019 København K

Telefon: +45 70 15 95 00
Telefax: +45 70 15 95 02

E-mail: dtl@dtl-dk.dk
Internet: www.dtl-dk.dk

Your ref.:

Our ref.: SHL

Our file no.: 01-514820-003

Date: 26.01.2006

Henvendelse til EU's Ombudsmand om mangler i indførelsen af den digitale tachograf

Klageren

Dansk Transport og Logistik
Grønningen 17, Postboks 2250
1019 København K
Danmark
Tel: +45 7015 9500
Fax: +45 7015 9502
E-mail: dtl@dtl-dk.dk

Dansk Transport og Logistik, DTL, er brancheorganisationen, der samler de danske vognmænds erhvervspolitiske interesser og yder service over for medlemmerne i en lang række spørgsmål. DTL har 3.700 transportvirksomheder som medlemmer. De råder over 23.000 lastbiler og beskæftiger 28.000 medarbejdere med en samlet lønsum på 8,7 milliarder kroner.

Genstand for klagen

Med Rådets forordning (EF) nr. 2135/98 af 24. september 1998 om ændring af forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og direktiv 88/599/EØF vedrørende gennemførelse af forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 blev det besluttet at indføre den digitale tachograf i EU. Forordningen blev offentliggjort i EF-tidende nr. L 274 af 9. oktober 1998.

Beslutningen blev truffet af Rådet, idet der på daværende tidspunkt ikke var fælles beslutningstagen med Europa-parlamentet. Forslaget var som altid stillet af Kommissionen, og Forordningen tillægger Kommissionen en række bemyndigelser og opgaver i forbindelse med indførelsen. Klagen er således rettet mod Kommissionen og Rådet. Europa-parlamentet er senere blevet involveret gennem ændringer til lovgivningen, jvf. nedenfor, men har i sine handlinger ikke bidraget væsentligt til det, som klagen omhandler.

Med beslutningen om at indføre den digitale tachograf påtog EU sig ikke alene at sikre indførelsen og anvendelsen af dette kontrolapparat, men også at sørge for udviklingen af apparatet. Den digitale

tachograf skulle afløse den eksisterende analoge tachograf. Dette kunne dog alene finde sted, når den digitale tachograf var udviklet og betingelserne for at kunne anvende den var tilstede (f.eks. udstedelse af chaufførkort 3 måneder før, udstedelse af kort til værksteder m.fl., myndighedernes mulighed for at kontrollere digitale data mv.).

Klagens indhold

Det er vores påstand, at EU's institutioner i det efterfølgende forløb ikke har forvaltet indførelsen af den digitale tachograf på en måde, der sikrede klarhed og åbenhed for de virksomheder, der skulle anvende den digitale tachograf. Dermed blev disse virksomheders retssikkerhed og krav på klarhed i reglerne tilsidesat til fordel for andre hensyn, som f.eks. politiske kompromiser i forbindelse med forligsforhandlinger.

Den digitale tachograf må forventes at være blevet indført i medlemsstaterne på det tidspunkt, hvor denne klage realistisk kan være blevet behandlet af Ombudsmanden (slut 2006). Hensigten med klagen er derfor ikke at udskyde denne proces yderligere eller at forsøge at forhindre den. Hensigten er primært at klage over den kritisable håndtering og information, som EU's institutioner har udført i denne sag med henblik på at undgå tilsvarende i andre tilfælde og at skabe forståelse for, at også virksomhederne i landtransporterhvervet har krav på god lovgivning og forvaltning af denne lovgivning.

Hensigten er imidlertid også at sikre, at EU's institutioner tager de nødvendige hensyn i relation til den digitale tachograf i sagens videre forløb. Således forventes de regler, som den digitale tachograf kontrollerer (køretid, hviletid, pauser og andet arbejde) at blive ændret med virkning fra april/maj 2007, se resultatet af forligsforhandlingerne afsluttet 6. december 2005 om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 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 (PE-CONS 3672/05). Det må forventes, at dette vil kræve ændringer af den digitale tachograf. Imidlertid er EU's institutioner i færd med at vedtage disse nye regler uden at det garanteres eller forudsættes, at den digitale tachograf kan ændres i tide.

Forløbet, der har givet anledning til klagen

Rådets forordning (EF) nr. 2135/98 af 24. september 1998 om ændring af forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og direktiv 88/599/EØF vedrørende gennemførelse af forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 om indførelsen af den digitale tachograf i EU krævede, at der snarest muligt og om muligt inden 1. juli 1998 blev vedtaget tekniske forskrifter for udviklingen af den digitale tachograf.

Disse forskrifter blev imidlertid først vedtaget 13. juni 2002 og offentliggjort 5. august 2002. På grundlag af disse forskrifter kunne den digitale tachograf nu udvikles og sættes i fabrikation. Uklart af hvilken grund havde man i Forordning 2135/98 valgt at fastsætte en frist på 24 måneder fra offentliggørelsen af forskrifterne til den digitale tachograf ville blive krævet installeret i alle nye indregistrerede køretøjer, der er omfattet af Forordningen. Det ville sige pr. 5. august 2004.

Det er dette krav, der senere i forløbet skal vise sig at skabe problemer.

Inden udløbet af disse 24 måneder stod det klart, at udviklingen af den digitale tachograf ikke ville være tilvejebragt i tide, og at de nødvendige betingelser for så vidt angår chaufførkort,

datafilhåndtering m.v. ikke ville være tilstede i tide. Der var derfor behov for en udskydelse af datoen for indførelsen, og Kommissionen valgte - frem for at gennemføre en lovgivningsprocedure, som på det tidspunkt nu krævede fælles beslutningstagen - at skrive til medlemsstaterne med henblik på udsættelse af den digitale tachograf.

Imidlertid skete dette først i slutningen af april 2004, dvs. 3 måneder før den lovfæstede dato.

Kommissionen valgte at indføre et moratorium. Under dette moratorium skulle en analog tachograf fortsat være lovlig at installere, og en digital tachograf skulle kun kunne installeres i nye køretøjer, der blev indregistreret. Begge tachografer skulle anerkendes som lovlige. Hermed havde Kommissionen tilvejebragt fleksibilitet i tidsfristen, således at det ikke ville være nødvendigt at ændre den, hvis alt ville være klart tidligere end et år senere og en medlemsstat ønskede at indføre den digitale tachograf på sit område.

Ved denne fremgangsmåde tilsidesattes imidlertid den demokratiske proces. Den kontrol, som Parlamentet og medlemsstater kunne have udøvet overfor Kommissionens forvaltning af sagens forløb i forbindelse med en ny beslutningsprocedure, blev nægtet.

Med Kommissionens forvaltning af moratoriet blev der samtidig åbnet op for, at medlemslandene kunne indføre den digitale tachograf på forskellige tidspunkter. For at sikre, at en lastbil frit kan bevæge sig i hele EU, og for at sikre, at kravet om kontrol kan overholdes i alle medlemsstaterne, er det ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt at skabe mulighed for denne forskel mellem medlemsstaterne. Det kan i nogle tilfælde medføre, at en lastbil med en digital tachograf reelt ikke kan kontrolleres af myndighederne i en medlemsstat, der ikke har indført den digitale tachograf. Konsekvenserne af dette for lastbilen kan være forsinkelser og administrative problemer, hvis ikke ligefrem sanktioner.

De praktiske konsekvenser for vognmænd af dette blev ikke taget i betragtning på daværende tidspunkt. En relevant reaktion fra Kommissionen på denne situation burde for eksempel have været at sikre, at en vognmand med en digital tachograf, kørende i et land, hvor den digitale tachograf endnu ikke var tilladt, ikke af den grund ville støde på problemer med myndighederne i det land.

Parallelt med denne udvikling havde Kommissionen i oktober 2001 fremsat forslag om ændring af reglerne for køre- og hviletid og for kontrollen heraf. I Rådets Fælles Holdning herom vedtaget 9. december 2004 fastholdes datoen den 5. august 2005 som den relevante ikrafttrædelsesdato for indførelsen af den digitale tachograf i Fællesskabet.

Europa-parlamentet foreslår i sin holdning til den Fælles Holdning, vedtaget af Plenarforsamlingen 13. april 2005, at datoen rykkes til 5. august 2006 eller senere (ændringsforslag 52 fra Europa-parlamentets Transportudvalg).

Rådet fastholdte d. 5. august 2005 som den relevante dato ved sit Rådsmøde i april 2005. Det kunne imidlertid hurtigt konstateres, at myndighederne i de forskellige medlemslande reelt ikke var rede til at indføre den digitale tachograf pr. 5. august 2005, endside udstede førerkort tre måneder før, nemlig 5. maj 2005.

På Rådets møde d. 27. og 28. juni 2005 finder der endnu en drøftelse af sagen sted. Efter Rådsmødet står det klart, at den digitale tachograf vil blive udskudt endnu engang.

Transportkommissær Barrot fremfører dette på en efterfølgende pressekonference. I denne omgang anvendes udtrykket: en "toleranceperiode", som vil tillade medlemsstater at indføre den digitale tachograf pr. 5. august 2005, men som sikrer, at den digitale og den analoge tachograf begge anerkendes som lovlige i nye køretøjer indregistreret efter 5. august 2005. Endnu engang fastsætter Kommissionen en ny, endelig frist for hvornår alting skal være på plads: senest 31. december 2005.

Trods denne beslutnings betydning for operatører fremgår der intet klart herom fra pressemeddelelsen fra Rådet, ej heller fra Kommissionen. Kommissæren tilskriver medlemsstaterne i løbet af juli 2005, men igen gør Kommissionen ingen indsats for at sikre, at nyheden udbredes, som f.eks. ved en pressemeddelelse, der klart og præcist redegør for en vognmands retsstilling. Først d. 12. august udsender Kommissionen en pressemeddelelse. For en professionelt drevet vejtransportvirksomhed i EU er oplysningerne på det tidspunkt ikke længere nye og næppe heller relevante, idet oplysningerne allerede vil være givet af nationale myndigheder og organisationer som DTL.

Ved beslutninger med så direkte konsekvens for borgere og virksomheder i Fællesskabet må det være rimeligt at forvente klare og skriftlige udmeldinger fra den ansvarlige myndighed, i dette tilfælde Kommissionen. Ved ikke at gøre dette - eller ved at gøre det med forsinkelse - efterlades medlemsstaternes myndigheder også i et vakuum, der bidrager til usikkerhed om, hvad der reelt er gældende, i mangel af en vedtagen lovtekst.

Harmonisering i EU kan og skal ikke etableres på basis af halve beskeder, mangelfulde oversættelser og tilfældige fortolkninger af samtaler mellem embedsmænd eller udtalelser på pressemøder. Erhvervsvirksomheder, der forsøger at indrette sig efter EU-lovgivningen - eksisterende eller forventet - kan ikke med rimelighed behandles på denne måde.

I løbet af efteråret 2005 indledes forligsproceduren om de nye regler for køre- og hviletid med henblik på afslutning ikke senere end 6. december 2005. I den tekst, der blev vedtaget af forligsudvalget 6. december 2005, var der enighed om følgende ordlyd: "Fra tyvendedagen efter offentliggørelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. .../2006 af ... om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98, skal køretøjer, der første gang tages i brug, forsynes med kontroludstyr i henhold til kravene i bilag I B til forordning (EØF) nr. 3821/85".

Samtidig udstedte Parlamentet og Rådet en erklæring, hvori de tilkendegiver at ville gøre alt for at tilstræbe, at dette tidspunkt bliver i maj 2006. Efter det oplyste afviste Kommissionen at tilslutte sig denne erklæring og fastholdte, at efter 31. december 2005 er der ingen mulighed for yderligere at udsætte indførelsen af den digitale tachograf.

Det skal tilføjes, at så sent som d. 16. november 2005 havde Transportkommissær Jacques Barrot i en tale i det franske parlament givet udtryk for, at han ville fastholde d. 31. december 2005 som dato for implementering af den digitale tachograf. For en transportvirksomhed i færd med at beslutte en investering har et sådan udsagn selvfølgelig en værdi og bør derfor tillægges betydning.

Det skal i denne forbindelse oplyses, at de nødvendige regler er blevet indført med virkning fra 1. januar 2006, og er blevet respekteret i Danmark. Ikke desto mindre må det konstateres, at de danske myndigheder altså tilsluttede sig erklæringen fra Rådet om at søge en implementering i maj 2006.

Pr. 1. januar 2006 bliver forvirringen derfor om muligt større end tidligere. En lang række lande, der efter det oplyste var klar til at indføre pr. 1. januar 2006, vælger at udsætte til den dato, som vedtagelsen af køre- og hviletidsforligsteksten resulterede i. De danske myndigheder vælger – trods den danske regerings tilslutning til erklæringen fra Rådet og Parlamentet – at fastholde 1. januar 2006. Et land som Sverige vælger en mellemløsning i form af 1. februar 2006.

For at tilvejebringe en vis orden er Kommissionen derfor tvunget til pr. brev af 12. januar 2006 til medlemsstaterne at udsætte fristen endnu engang, til samme dato som i teksten fra forligsudvalget.

Det stod blandt andet pludselig klart for Kommissionen, at situationen for køretøjer, der ikke var udstyret med den digitale tachograf, i bedste fald var usikker. Spanien erklærede således, at alle køretøjer indregistreret efter d. 1. januar 2006 i EU skal have digital tachograf for at køre i Spanien, ikke kun spanske køretøjer. Blev dette overtrådt, ville det blive straffet med bøde. Danske myndigheder gav mundtligt udtryk for samme forvaltning af situationen.

Det skal tilføjes, at brevet fra Kommissionen fik de danske myndigheder til at udskyde kravet til maj 2006.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at på nuværende tidspunkt mangler forligsteksten fortsat at blive endeligt vedtaget af Parlamentet og af Rådet. Sker denne vedtagelse ikke, er situationen om muligt endnu mere uoverskuelig, idet datoen for indførelsen af den digitale tachograf netop er blevet afhængig af ikrafttrædelsen af de nye adfærdsregler. Der har ikke været tilkendegivelser fra hverken Rådet eller Kommissionen, der viser, at der er taget højde for denne situation. Hertil kommer, at vedtagelsen af nye adfærdsregler - uden en tilsvarende stillingtagen til, hvad der så skal ske med den digitale tachograf, der er teknisk specificeret efter de nuværende adfærdsregler - under alle omstændigheder skaber nyt kaos for transporterhvervet.

I hele dette forløb er kommunikation til borgere og virksomheder berørt af lovgivningen blevet negligeret af Kommissionen og Rådet. Dermed er virksomhedernes mulighed for at træffe langsigtede fornuftige beslutninger blevet undergraved, og – hvad værre er – restsikkerheden er blevet truet. Det har ikke stået klart hvilke regler, der var gældende for hvem og hvornår.

Situationen pr. 1. januar 2006 understregede dette, hvor f.eks. Spanien erklærede, at biler uden den digitale tachograf, men som efter spanske regler skulle have den digitale tachograf, ville blive straffet ved indkørsel i Spanien.

Institutionernes handlemåde

Kommissionen har som initiativtager på lovgivningsområdet i Fællesskabet fra starten håndteret timingen af fremsættelsen af de forskellige forslag - køre- og hviletid, tachograf og kontrol – planløst og uden hensyn til de konsekvenser, prioriteringen af initiativerne ville få for transporterhvervet i Fællesskabet. Kommissionen har under processen enten været passivt afventende eller har reageret for sent trods advarsler fra industrien. Kommissionen har ikke levet op til sin rolle som vogter af lovgivningen for de relevante virksomheder med risiko for ligeledes at svigte sit ansvar for at sikre den frie bevægelighed.

Det skal dog tilføjes, at Kommissionen tilsyneladende har forsøgt at etablere en fornuftig kontakt med producenter og nationale kontrolmyndigheder gennem etablering af f.eks. Tachonet og MIDT, men dette har ikke været rettet mod transportvirksomhederne.

Allerede ved den første udskydelse af tidsfristen i april 2004 og i løbet af sommeren 2005 burde det have stået klart, at med de kommende forligsförhandlinger om køre- og hviletid var der en risiko for, at processen var ved at løbe af sporet igen. Til trods herfor tog Kommissionen ikke initiativ til at sikre klarhed og gennemsigtighed i situationen med risiko for, at vognmænd blev holdt som gidsler i en beslutningsprocedure, der ikke er gennemskelig for den almindelige borger eller virksomhed i et medlemsland.

Rådet har samtidig ligeledes ageret uansvarligt ved først at fastholde 5. august 2005, senere 31. december 2005, som relevante datoer, for samtidig selv at opgive disse datoer ved at kaste sig ud i forhandlinger med Parlamentet om yderligere udskydelse. Rådet har ligeledes svigtet ved i sin mangel på åbenhed ikke have bidraget til at tydeliggøre de problemer, udviklingen og indførelsen af den digitale tachograf tydeligvis har haft også for de nationale myndigheder.

Forventninger til klagens behandling

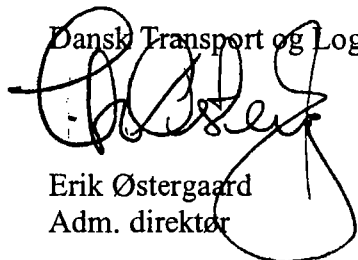
Det er ikke EU's Ombudsmands opgave at vurdere om de nationale myndigheder har ageret hensigtsmæssigt i denne sag. Derimod er det vigtigt, at Ombudsmanden ikke blot henviser til nationale myndigheders ansvar i denne sag. Det er vores klare opfattelse og indtryk, at netop fordi den digitale tachograf er et fælles EU projekt, vedtaget ved en forordning, har medlemsstaternes myndigheder tillagt det betydning, hvilke oplysninger Kommissionen har givet dem i relation til status for det samlede projekt med implementering af den digitale tachograf i Fællesskabet. Kommissionens ansvar og opgave har således potentielt været større end ved implementering af mere almindelig lovgivning, der ikke indebærer udvikling af nyt udstyr.

Endelig skal det fremføres, at DTL og vores europæiske organisation IRU ved flere lejligheder har fremført disse betænkeligheder i forskellig form overfor Kommissionen og andre beslutningstagere. Den seneste udvikling omkring den nyeste tidsfrist for indførelsen af den digitale tachograf synes imidlertid at vise, at der ikke er taget hensyn til vores bemærkninger.

Denne klage kan behandles offentligt og den kan sendes videre til anden myndighed, hvis Ombudsmanden finder, han ikke kan behandle den.

Med venlig hilsen

Dansk Transport og Logistik



Erik Østergaard
Adm. direktør