



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.5.2014
SWD(2014) 150 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen

{ COM(2014) 258 final }

{ SWD(2014) 151 final }

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen

1. PROBLEMFORMULERING

Även om direktivet om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen 2009/142/EG har fungerat bra råder en bred konsensus om att det behöver vissa förbättringar. Denna åsikt delades även av en majoritet av de som svarade under det offentliga samrådet (2011–2012).

Såväl i det offentliga samrådet som i konsekvensbedömningen (2012) betonades identifieringen av potentiella verkliga problem och dessas orsaker. Den ingående analysen av alla tillgängliga data och de förändringar som föreslagits visade att det inte finns några bevis som motiverar en utökning av tillämpningsområdet av säkerhetsskäl. I fråga om den inre marknadens funktion kunde inga specifika problem kopplade till handelshinder identifieras. Det fanns därför inga skäl för att införa nya produkter i tillämpningsområdet.

Förbättringsområdena innebär inga stora förändringar. Den rättsliga ramen förblir oförändrad och förändringarna kommer förmodligen att resultera i minimal eller ingen påverkan. Följande problem behöver dock hanteras:

Problem 1: Anpassning av direktiv 2009/142/EG till beslut nr 768/2008/EG

Många av de generella problem som identifierats genom beslut nr 768/2008/EG har även observerats i samband med genomförandet av direktiv 2009/142/EG, som skillnader i kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls av de anmälda organen och förfarandena för bedömning och tillsyn av de anmälda organen. Den rättsliga ramen har dessutom upplevts som komplex och inkonsekvent.

Konsekvensrapporten om anpassningen till den nya lagstiftningsramen har redan ingående undersökt de olika alternativen för att genomföra beslut nr 768/2008/EG. Eftersom alternativen och dessas konsekvenser är exakt desamma för direktiv 2009/142/EG omfattade konsekvensrapporten för direktiv 2009/142/EG inte någon undersökning av dessa aspekter.

Problem 2: Borttagning av temperaturgränsen på 105 °C från definitionen av tillämpningsområdet

Gränsen infördes ursprungligen därför att farorna orsakade av tryck för de berörda produkterna omfattades av nationell lagstiftning i de flesta medlemsstater vid den tidpunkt då direktiv 2009/142/EG antogs. Numera omfattas dessa faror av EU:s harmoniseringslagstiftning vilket innebär att det inte finns någon risk för konflikt med nationell lagstiftning och därigenom anses gränsen inte längre göra någon nytta.

Problem 3: Införande av de definitioner som för närvarande saknas

Den nuvarande lydelsen av definitionen av tillämpningsområdet är inte tillräckligt exakt och har behövts tolkas. Detta då tillämpningsområdet definieras genom en lista av

produktanvändningar utan att det ges några definitioner av dessa användningar. Mycket arbete har under åren lagts ned på att tolka tillämpningsområdet, vilket inte ger den nödvändiga rättsliga säkerhet och stabilitet som intressenterna efterfrågar.

Problem 4: Otillräckligt innehåll i meddelandena om gastyper och därtill hörande anslutningstryck

Gastyperna och därtill hörande anslutningstryck omfattas inte av harmonisering inom ramarna för direktiv 2009/142/EG. För att dessa data, som är relevanta av säkerhets- och prestandaskäl, ska finnas tillgängliga krävs det i artikel 2.2 att medlemsstaterna ska meddela gastyperna och därtill hörande anslutningstryck i deras respektive territorier.

Den information som för närvarande meddelas om leveransvillkoren för gas är inte tillräcklig.

Eftersom direktiv 2009/142/EG varken definierar vilka parametrar som bör finnas med eller harmoniserar meddelandenas format, finns det ett behov av att fastställa dessa parametrar och definiera ett gemensamt format för att säkerställa att informationen som lämnas är tillräcklig och jämförbar. Därigenom skulle även den ökande användningen av biogas kunna hanteras på ett korrekt sätt inom direktiv 2009/142/EG.

Problem 5: Förtydligande av relationen mellan direktiv 2009/142/EG och EU:s lagstiftning om energieffektivitet

Det väsentliga kravet 3.5 om rationell energianvändning är mycket allmänt formulerat, medan kraven i ekodesigndirektivet och dess genomförandeåtgärder är mycket detaljerade. Dessutom är terminologin som används i direktiv 2009/142/EG förlegad och måste anpassas efter den moderna terminologi som används i EU:s senaste lagstiftning om energieffektivitet.

Eftersom EU:s lagstiftning om energieffektivitet utvecklas snabbt och nya genomförandeåtgärder inom ramarna för ekodesigndirektivet kommer att införas som gäller allt fler gasanordningar, är det nödvändigt att klargöra tillämpningen av det väsentliga kravet 3.5 i de fall där det finns mer specifik lagstiftning.

Problem 6: Förtydligande av bestämmelserna i direktiv 2009/142/EG

Inga andra problem har identifierats vad gäller bestämmelserna i direktiv 2009/142/EG. De väsentliga kraven har även visat sig på ett bra sätt täcka in de gasrisker som anordningar och tillbehör kan innebära.

Det finns vissa säkerhetsproblem sett ur en bredare synvinkel, i synnerhet rörande kolmonoxidförgiftning som är den ledande orsaken till dödsfall i samband med gasanordningar. Dessa problem verkar dock gälla aspekter som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2009/142/EG, såsom brister i installation, ej utfört underhåll och felaktig användning av anordningar.

För närvarande specificeras det inte i direktiv 2009/142/EG vilka generella konstruktionsprinciper som måste tillämpas för att uppnå säkerhet för anordningar och tillbehör. Även om dessa principer redan anses ingå i de nuvarande väsentliga kraven skulle det vara bättre att få med dem i rättsakten, så att inte oansvariga företag kan använda till exempel enbart varningar istället för att konstruera produkter med integrerad säkerhet. Genom att införa principer för integrerad säkerhet skulle även marknadskontrollen underlättas.

Behov av offentlig intervention

EU-åtgärderna inom detta område grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. De aspekter som är aktuella i detta sammanhang regleras redan genom direktiv 2009/142/EG. Denna lagstiftning hanterar dock inte de identifierade problemen på ett

effektivt sätt. Studien som har genomförts och slutsatserna rörande de undersökta alternativen visar att problemen kommer att bestå om inte direktivet omarbetas.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

För att den inre marknaden ska fungera på ett korrekt och effektivt sätt krävs gemensamma regler för gasanordningar i fråga om hälso- och säkerhetsrisker vid gasanvändning samt för anordningarnas energieffektivitet.

För att undvika att åtgärder vidtas på nationell nivå, vilket skapar hinder för anordningarnas fria rörlighet, måste alla eventuella förändringar av tillämpningsområdet, förfaranden eller krav göras på EU-nivå. Detta skulle även öka den rättsliga klarheten, bidra till att minska tillverkarnas kostnader och skapa ett gemensamt europeisk ramverk för utsläppande av anordningar och tillbehör på marknaden.

Subsidiaritetsprincipen är även aktuell i fråga om de nya bestämmelserna i samband med anpassningen till beslut nr 768/2008/EG. Erfarenheten har visat att åtgärder som vidtas på nationell nivå har lett till olika angreppssätt inom EU, vilket motverkar den inre marknads mål.

Genom samordnade EU-åtgärder kan målen mycket lättare nås och framför allt blir marknadskontrollen effektivare.

3. MÅL

Målen för detta initiativ anges i tabell 1.

Tabell 1: Allmänna, specifika och operativa politiska mål

ALLMÄNNA MÅL	SPECIFIKA MÅL	OPERATIVA MÅL
På ett bättre sätt skydda hälsan och säkerheten för användare av gasanordningar och tillbehör, samt se till att dessa anordningar och tillbehör fungerar på ett korrekt sätt	Se till att adekvata säkerhets- och prestandarelevanta data finns tillgängliga om ramvillkoren	Specificera innehållet i den information som meddelas om gastyperna och därtill hörande anslutningstryck i medlemsstaterna
	Se till att kraven är tydliga	Förtydliga bestämmelserna
Skapa rättvisare villkor för branschens ekonomiska aktörer	Se till att det råder rättslig klarhet kring användningen av mer specifik EU-lagstiftning	Införa en ny generell artikel om mer specifik EU-lagstiftning
		Förtydliga det väsentliga kravet 3.5 om rationell energianvändning
Förenkla det europeiska rättsläget inom området gasanordningar och tillbehör	Se till att lagstiftningen är uppdaterad	Ta bort det förlegade uteslutandet av anordningar med en normal vattentemperatur som överstiger 105 °C
	Se till att tillämpningsområdet är tydligt definierat	Förtydliga tillämpningsområdet genom att tillhandahålla sektorsspecifika definitioner

4. ALTERNATIV

Följande tre alternativ har övervägts:

- (a) ”Göra ingenting” som grundalternativ.
- (b) Åtgärder på frivillig väg (alternativ utan ny lagstiftning som går ut på att utfärda en tolkning).
- (c) Åtgärder genom lagstiftning (ändring av den juridiska texten).

Konsekvensanalysen för de olika alternativen utfördes separat för vart och ett av de identifierade förbättringsområdena. Först gjordes en separat kvalitativ analys av alla alternativ för varje enskilt problem. Därefter gjordes en ingående analys av de sociala och ekonomiska konsekvenserna av alla alternativ.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

De typer av konsekvenser som förmodas vara mest relevanta för översynen anges i tabell 2.

Tabell 2: De typer av konsekvenser som är mest relevanta för översynen av direktiv 2009/142/EG

Förhandsgranskning av konsekvensernas relevans	
Typ av konsekvens	Relevant?
<i>Ekonomiska konsekvenser</i>	
Den inre marknadens funktion och konkurrens	Relevant
Konkurrenskraft, handels- och investeringsflöden	Möjligen relevant
Driftskostnader och företagsverksamhet/små och medelstora företag	Relevant
Administrativa bördor för företag	Relevant
Offentliga myndigheter	Relevant
Innovation och forskning	Möjligen relevant
Konsumenter och hushåll	Relevant
Tredjeländer och internationella relationer	Möjligen relevant
<i>Sociala konsekvenser</i>	
Sysselsättning och arbetsmarknader	Möjligen relevant
Normer och rättigheter i fråga om arbetenas kvalitet	Möjligen relevant
Folkhälsa och säkerhet	Relevant

Eftersom en ändring av tillämpningsområdet inte kan motiveras kommer den rättsliga ramen för direktiv 2009/142/EG att förbli oförändrad. Som en följd av detta kommer de berörda ekonomiska aktörerna och de övriga intressenterna också att förbli desamma som i nuläget och de föreslagna förändringarna innebär snarare ett försök att förbättra läsbarheten och tydligheten för tillämpningsområdet, de väsentliga kraven och övriga bestämmelser.

Frånvaron av specifika konkreta problem som behöver hanteras tyder på att de föreslagna förändringarna inte kommer att få några betydande ekonomiska, sociala eller miljömässiga konsekvenser, förutom de mindre konsekvenser som förtydligandena innebär och som kommer att avsevärt underlätta användningen av direktiv 2009/142/EG. Som en följd av detta går det inte att få fram några kvantitativa data om specifika konsekvenser. De förväntade marginella fördelarna har därför hanterats på ett proportionerligt sätt med en kvalitativ bedömning för att kunna välja ut det bästa alternativet. Till exempel går det att bedöma om de föreslagna förändringarna är gynnsamma för säkerheten och om konsekvenserna av ett alternativ ger en tillförlitlig lösning av det identifierade problemet.

I den mån det är möjligt har det bedömts om genomförandet av en föreslagen förändring medför kostnader för tillverkare och myndigheter. Det bör dock noteras att det inte var möjligt att ange konsekvenserna i form av ett penningbelopp eftersom de föreslagna förändringarna inte förändrar den rättsliga ramen i praktiken.

De sociala konsekvenserna består av fördelar inom hälsa och säkerhet för installatörer och användare av gasanordningar. Den ökade rättsliga klarheten och förbättrade tillgången på data som är relevanta för att få säkra och energieffektiva produkter kan dock även ha vissa positiva konsekvenser för sysselsättningen och för arbetet med att nå mål som Europa 2020-målet om en ökning av energieffektiviteten med 20 %.

En sammanfattning av resultaten för de viktigaste konsekvenserna och dessas omfattning visas nedan i tabell 3.

Tabell 3: De viktigaste konsekvenserna av en översyn av direktiv 2009/142/EG

Konsekvenser av det föredragna alternativet		Problem 2	Problem 3	Problem 4	Problem 5	Problem 6
Sociala konsekvenser		Inga konsekvenser förutom att säkerheten garanteras för produkter med en normal vattentemperatur över 105 °C	Viss minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven	Förbättrad säkerhet för användare och installatörer	Bidrar till arbetet med Europa 2020-målet, minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven	Förbättrad användars säkerhet, minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven
Ekonomiska konsekvenser	Konsekvenser för konkurrenskraften	Inga	Tydligare tillämpningsområde underlättar tolkningen	Besparingar genom tydligare tekniska och juridiska krav	Besparingar genom tydligare tekniska och juridiska krav	Tydligare rättslig situation, enklare marknads kontroll
	Konsekvenser för innovationsförmågan	Inga	Inga	Ökad benägenhet att investera i produktutveckling, enklare marknadsstillgång	Enklare produktutveckling	Inga
	Konsekvenser för internationell konkurrenskraft	Inga	Inga	Inga	Mer sofistikerade konstruktioner förbättrar den internationella konkurrenskraften	Inga
	Konsekvenser för små och medelstora företag	Inga	Inga	Inga	Inga	Inga

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Med utgångspunkt i resultatet av den ingående bedömningen av alternativen gjordes en jämförelse för att fastställa vilka alternativ som skulle innebära fördelar totalt sett. Därefter sammanställdes resultaten av jämförelserna i en och samma jämförelsetabell för att visualisera konsekvenserna och göra det möjligt att välja det bästa alternativet (tabell 4). De kriterier som användes vid bedömningen av alternativen var alternativens genomslagskraft, effektivitet och samstämmighet.

Tabell 4. Jämförelse av alternativen

	Genomslagskraft	Effektivitet Kostnadsfördelar		Samstämmighet (bidrar alternativet till bättre lagstiftning och en bättre inre marknadsakt)
Tillämpningsområde – produkter som omfattas				
a) Göra ingenting	0	0	0	0
b) Åtgärder på frivillig väg	0 De specifika målen uppfylls inte då temperaturgränsen på 105 °C fortfarande gör det möjligt att låta bli att tillämpa direktiv 2009/142/EG	– Kostnader på grund av kvarvarande tolkningsbehov	0 Inga identifierade	0 Ingen förändring, inget bidrag
c) Lagstiftning såtgärder	++ De specifika målen uppfylls fullt ut; förbättrad hälsa och säkerhet; tydligt rättsläge	0 Ingen påverkan, men teoretiskt sett rättvisare konkurrensvillkor för tillverkarna	+ Rättslig klarhet minskar den administrativa bördan och därigenom kostnaderna	++ Det fördelaktigaste alternativet; tydligt rättsläge
Sektorsspecifik terminologi och sektorsspecifika definitioner				
a)	0	0	0	0
b)	+ De specifika målen uppfylls delvis, men rättslig klarhet uppnås inte; nya tolkningsbehov kommer att uppstå för innovativa produkter	– Kostnader på grund av kvarvarande behov av tolkning från fall till fall	+ Viss minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven	+ Visst bidrag
c)	++ De specifika målen uppfylls fullt ut eftersom tillämpningsområdet och de väsentliga kraven förtydligas; tydligt rättsläge	0 Inga specifika kostnader; tydligheten underlättar genomförandet vilket leder till besparingar	++ Rättslig klarhet minskar den administrativa bördan; minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven vilket leder till ökad säkerhet	++ Det fördelaktigaste alternativet; tydligt rättsläge
Meddelande om gastyperna och därtill hörande anslutningstryck				
a)	0	0	0	0
b)	– De specifika målen uppfylls inte eftersom vägledande dokument kan göra att man förlitar sig på säkerhetsrelevanta data utan att dubbelkontrollera dem, vilket innebär att osäkra konstruktioner kan komma ut på marknaden; ingen garanti för datauppgifternas kvalitet	– Kostnader för det ständigt återkommande behovet av att uppdatera de vägledande dokumenten; kostnader på grund av svårigheter att erhålla adekvata datauppgifter	– Garanterar inte en minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven; kan förläda intressenter att förlita sig på tillhandahållna datauppgifter	– Inget bidrag

c)	++ De specifika målen uppfylls fullt ut; adekvat information om hälsa, säkerhet och prestanda görs tillgänglig; tydligt rättsläge	++ Kostnadsbesparingar då tillförlitliga datauppgifter finns tillgängliga; minskning av den administrativa bördan; medel för att verifiera produkters kompatibilitet underlättar tillträdet till marknaden	++ Minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven; tydligare tekniska och juridiska krav minskar kostnaderna; produktutveckling underlättas	++ Det fördelaktigaste alternativet; tydligt rättsläge
Rationell energianvändning				
a)	0	0	0	0
b)	+ De specifika målen uppfylls delvis; ökad tydlighet i fråga om mer specifik lagstiftning, men svårigheterna med att identifiera vilka föreskrifter som bör tillämpas kvarstår	– Kostnader för framtagning av vägledande dokument; kostnader för tillverkare på grund av den administrativa bördan att identifiera tillämplig lagstiftning	+ Vägledande dokument skulle i viss mån underlätta identifieringen av lagstiftning; liten minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven	0 Bidrar i någon mån; det oklara rättsläget kvarstår
c)	++ De specifika målen uppfylls fullt ut då samstämmighet uppnås i EU-lagstiftningen; den rättsliga klarheten ökar	+ Den administrativa bördan minskar; identifieringen av tillämplig lagstiftning underlättas; överlappande krav undviks vilket innebär besparingar	++ Minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven; tydligare rättsläge underlättar utvecklingen av nya produkter	++ Det fördelaktigaste alternativet; bidrar till Europa 2020-målet att öka energieffektiviteten; ökad samstämmighet i EU-lagstiftningen
Krav				
a)	0	0	0	0
b)	0 Endast marginella konsekvenser då inga brister i de nuvarande kraven har identifierats	– Smärre kostnader för framtagning av vägledande dokument	+ Viss minskning av produkter som inte överensstämmer med kraven	+ Visst bidrag
c)	++ De specifika målen uppfylls fullt ut; tydliga rättsliga krav	+ Inga specifika kostnader förutom kostnadsbesparingar för marknadskontrollen	+ Ökad läsbarhet för kraven minskar den administrativa bördan; marknadskontrollen underlättas	+ Visst bidrag

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Övervakningen och utvärderingen av lagstiftningens genomslagskraft kommer att baseras på den återkoppling som tas emot genom olika samarbetsmekanismer som arbetsgruppen för gasanordningar (Working Group Gas Appliances – WG-GA) och gruppen för administrativt samarbete kring direktiv 2009/142/EG (GAD Administrative Cooperation – GAD ADCO).

I synnerhet GAD ADCO kommer att diskutera de nationella marknadskontrollprogrammen och deras resultat, antalet produkter som konstaterats inte överensstämma med kraven, typerna av icke-överensstämmelser etc. Medlemsstaterna kommer att erbjudas att använda

Rapex-systemet, ICSMS-databasen och anmälningsförfarandet för skyddsklausuler. Ytterligare återkoppling kommer att fås genom de samarbetsmekanismer som föreskrivs i förordning (EG) nr 765/2008. Olika indikatorer som bygger på information som tillhandahålls av myndigheterna kommer att användas för att övervaka minskningen av antalet produkter som inte överensstämmer med kraven.

I enlighet med dess strategi för smart lagstiftning kommer kommissionen att utvärdera genomslagskraften i förordningen om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen inom fem till tio år från det datum då förordningen börjar tillämpas.