



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.3.2014
SWD(2014) 117 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om tovbaneanlæg til personbefordring og om ophævelse af direktiv 2000/9/EF om
tovbaneanlæg til personbefordring**

{COM(2014) 187 final}

{SWD(2014) 116 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om tovbaneanlæg til personbefordring og om ophævelse af direktiv 2000/9/EF om
tovbaneanlæg til personbefordring**

Erklæring om ansvarsfraskrivelse: Dette resumé forpligter kun de tjenestegrene i Kommissionen, der har været involveret i udarbejdelsen, og foregriber på ingen måde en eventuel senere afgørelse truffet af Kommissionen.

1. PROBLEMFORMULERING

Selv om det generelt erkendes, at hovedmålene med tovbaneanlægsdirektivet er nået med succes, har det på baggrund af de erfaringer, der er høstet i de 10 år, hvor direktivet blev gennemført, også kunnet konstateres, at der på visse områder er behov for forbedringer. Baseret på feedback fra medlemsstaterne og de berørte parter på sektorniveau er følgende problemer blevet indkredset:

Problem 1: Vanskeligheder med klart at identificere visse anlæg som tovbaneanlæg

Fortolkningerne og fremgangsmåderne varierer mellem de ansvarlige myndigheder i EU, fabrikanterne og de bemyndigede organer, især når det gælder to typer af anlæg:

- anlæg, der tjener både transport- og fritidsformål: tovbaneanlægsdirektivet omfatter ikke "indretninger til markedsfester og anlæg i forlystelsesparker, hvis formål er forlystelse". Der findes imidlertid nye former for indretninger på markedet, der er beregnet til fritidsformål, men som også tjener som transportmiddel

- mindre skinnebundne tovbaner og skråelevatore: det har i praksis vist sig at være vanskeligt at sondre mellem disse anlæg, da skråelevatore falder ind under anvendelsesområdet for elevatordirektivet (95/16/EF), og mindre skinnebundne tovbaner er omfattet af tovbaneanlægsdirektivet, og de opfylder derfor forskellige væsentlige krav.

Fabrikanter og operatører af visse anlæg har haft ekstra omkostninger som følge af behovet for at ændre anlæggene med tilbagevirkende kraft og bringe dem i overensstemmelse med tovbaneanlægsdirektivet. Myndigheder og bemyndigede organer i hele Europa har anvendt forskellige tilgange, hvilket fører til forskelle i behandlingen af produkter og markedsfordrejninger.

Problem 2: Sondringen mellem sikkerhedskomponenter, delsystemer og infrastrukturer

Tovbaneanlægsdirektivet er baseret på sondringen mellem sikkerhedskomponenter, delsystemer, infrastruktur og anlæg, men denne sondring har ikke altid været klar.

Sikkerhedskomponenter og delsystemer er omfattet af reglerne om fri bevægelighed for varer og er i den forbindelse underkastet EF-proceduren for overensstemmelsesvurdering og EF-overensstemmelseserklæringen. Anlæggene henhører dog fortsat under medlemsstaternes kompetence og er i den sammenhæng omfattet af en særlig godkendelsesordning. Endvidere er der ikke fri bevægelighed for infrastruktur, og det kan være nødvendigt at foretage prøvninger af infrastruktur i adskillige medlemsstater.

Problem 3: Procedure for overensstemmelsesvurdering af delsystemer

Tovbaneanlægsdirektivet indeholder ingen bestemmelser om en særlig modul for overensstemmelsesvurdering af delsystemer. I henhold til bilag VII skal bemyndigede organer kontrollere delsystemerne, men der gives ingen oplysninger om, hvordan de skal gøre det. Dette har ført til forskellige fortolkninger og forskellig gennemførelse af overensstemmelsesvurderingen af delsystemer, der kan føre til retsusikkerhed og markedsfordrejninger.

Problem 4: Tilpasning af tovbaneanlægsdirektivet til de nye retlige rammer

Tilpasningen af tovbaneanlægsdirektivet til de nye retlige rammer sker på baggrund af det politiske tilsagn i artikel 2 i afgørelsen om de nye retlige rammer.

Mange af de generelle horisontale problemer, som identificeres i de nye retlige rammer, er også blevet konstateret i forbindelse med gennemførelsen af tovbaneanlægsdirektivet (2000/9/EF).

Under høringsprocessen gik de berørte parter stort set ind for en tilpasning.

Behov for offentlig indgriben

De aspekter, der behandles i forbindelse med dette initiativ, er allerede reguleret ved tovbaneanlægsdirektivet (2000/9/EF). Denne lovgivning beskæftiger sig dog ikke så effektivt med de konstaterede problemer, som det kunne ønskes. Initiativet skal først og fremmest sikre retssikkerheden og en tilpasning til de nye retlige rammer for tovbaneanlægsdirektivet og de berørte parter på sektorniveau.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Initiativet vedrører et korrekt og effektivt fungerende indre marked for produkter inden for tovbaneanlæg til personbefordring. EU-foranstaltninger på dette område er baseret på artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. En foranstaltning på EU-niveau forhindrer indførelse af nye og forskellige nationale bestemmelser, der vil føre til en opsplitning af det indre marked.

Hvis der træffes foranstaltninger på nationalt niveau med henblik på at afhjælpe problemerne, vil der kunne opstå hindringer for den frie bevægelighed for produkter til tovbaneanlæg (sikkerhedskomponenter og delsystemer). Forskellige tilgange anlagt af myndigheder og bemyndigede organer har allerede ført til forskelsbehandling af de erhvervsdrivende.

3. MÅL

Hovedformålet med initiativet er at forbedre det indre markeds funktion og samtidig sikre et højere sikkerhedsniveau samt opnå lige konkurrencevilkår for erhvervsdrivende inden for tovbaneanlæg. Et andet vigtigt mål er forenkling, der skal opnås ved at præcisere nogle vigtige begreber og definitioner, som er indeholdt i retsakten, hvilket vil lette en ensartet anvendelse af denne.

Nedenstående figur viser de specifikke og operationelle mål, der er opstillet for initiativet vedrørende revision af tovbaneanlægsdirektivet for så vidt angår de overordnede politiske mål, der er anført ovenfor.

GENERELLE MÅL	SPECIFIKKE MÅL	OPERATIONELLE MÅL
Sikre et bedre sundheds- og sikkerhedsbeskyttelses-niveau for brugerne Opnå lige konkurrencevilkår for erhvervsdrivende inden for tovbaneanlæg og sikre fri bevægelighed for varer	Sikre en korrekt og ensartet anvendelse af tovbaneanlægsdirektivet Sikre klarhed i og en ensartet anvendelse af lovgivningen i hele EU Sikre sammenhængende og fleksible overensstemmelsesvurderingsprocedurer for alle produkter, der henhører under tovbaneanlægsdirektivet. Forenkling af de europæiske lovgivningsmæssige rammer for så vidt angår tovbaneanlæg til	Præcisere direktivets anvendelsesområde, definitioner og grænser til andre direktiver (f.eks. elevatordirektivet (95/16/EF)) Præcisere identifikationen af sikkerhedskomponenter, delsystemer og infrastruktur samt sonderingen mellem disse Skabe mere sammenhæng i procedurerne for overensstemmelsesvurdering af delsystemer

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Tre alternative politiske løsningsmodeller er blevet overvejet:

"status quo" som basismulighed

"blød lovgivning" som et ikke-lovgivningsmæssigt alternativ, der består i at ændre de relevante afsnit i vejledningen i anvendelse af tovbaneanlægsdirektivet, og

"lovgivningsmæssig foranstaltning", der består i at ændre bestemte dele af den juridiske tekst i tovbaneanlægsdirektivet.

Konsekvensanalysen af ovennævnte politiske løsningsmodeller blev foretaget særskilt for hvert af de områder, hvor der kan ske forbedringer, og der blev anvendt en trinvis fremgangsmåde. Der blev for hvert problem foretaget en separat kvalitativ analyse af de politiske løsningsmodeller, som blev suppleret med mere udførlige oplysninger fra "Konsekvensanalysen vedrørende revision af direktiv 2000/9/EF om tovbaneanlæg til personbefordring".

5. KONSEKVENSANALYSE

Mere relevante konsekvenser blev identificeret på det økonomiske område. På det sociale område illustreres nogle fordele ud fra et kvalitativt synspunkt. Der forventes ingen miljømæssige konsekvenser.

Vurderingen af hver foreslået ændring er baseret på omkostninger og fordele, hvor sidstnævnte omfatter en forbedring af retssikkerheden og mere lige konkurrencevilkår for industrien.

De samfundsmæssige konsekvenser er blevet vurderet i forhold til:

- folkesundhed og befolkningens sikkerhed
- beskæftigelse og arbejdsmarkeder

De samfundsmæssige konsekvenser består hovedsagelig i de fordele, som opnås på sundheds- og sikkerhedsområdet for brugere af tovbaneanlæg. Formålet med de foreslåede ændringer er at forbedre den praktiske gennemførelse af direktivet. Større retssikkerhed og en bedre specificering af de erhvervsdrivendes forpligtelser ved at foretage en tilpasning til de nye retlige rammer antages at bidrage til et forbedret sikkerheds- og kvalitetsniveau for tovbaneanlæg. Sandsynligheden for ulykker og skader vil dermed blive reduceret. Det har dog ikke været muligt at illustrere fordelene ud fra et kvantitativt synspunkt.

Ingen af løsningsmodellerne forventes at få betydning for beskæftigelsen i sektoren.

De økonomiske konsekvenser er blevet vurderet i forhold til:

- det indre markeds funktion og konkurrencen
- konkurrenceevne, handel og investeringsstrømme
- driftsomkostninger og ledelse af virksomheder/SMV'er
- administrative byrder for virksomhederne
- offentlige myndigheder
- innovation og forskning

Med hensyn til en præcisering af direktivets anvendelsesområde og gennemførelse af en specifik procedure for overensstemmelsesvurdering af delsystemer burde dette ikke være forbundet med ekstra omkostninger, eftersom ændringerne blot vil føre til større retssikkerhed i den nuværende situation. De samme produkter anses allerede på nuværende tidspunkt for at falde ind under direktivets anvendelsesområde; der vil derfor kun være omkostninger for de fabrikanter, der ved en fejl ikke har anvendt tovbaneanlægsdirektivet. I den forbindelse skal det bemærkes, at omkostningerne er højere for produkter, der er i overensstemmelse med tovbaneanlægsdirektivet, end for produkter, der ikke skal være i overensstemmelse med dette direktiv. En præcisering af anvendelsesområdet og overensstemmelsesvurderingsprocedurerne vil dog give fordele for fabrikanter, operatører og nationale myndigheder, idet eventuelle fejl i forbindelse med overholdelse af lovgivningen, overensstemmelsesvurdering og certificering vil kunne undgås.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

De foretrukne løsningsmodeller er udvalgt på grundlag af analysen og vurderingen af de relevante politiske løsningsmodeller under hensyn til de økonomiske konsekvenser og de større samfundsmæssige fordele for så vidt angår sundheds- og sikkerhedsniveauet for brugerne af tovbaneanlæg, der følger af en forbedring af retssikkerheden og anvendelsen af direktivet.

For de foreslåede ændringer foretrækkes en løsningsmodel, der kombinerer "blød lovgivning" og "lovgivningsmæssige foranstaltninger".

De enkelte virkninger vurderes efter følgende skala:

- ++ væsentlig positiv virkning
- + mindre positiv virkning
- 0 ingen indvirkning/basismulighed
- mindre negativ virkning
- væsentlig negativ virkning

De foretrukne løsningsmodeller for hver foreslået ændring er fremhævet med gråt.

	Effektivitet	Virkning		Sammenhæng
		Omkostninger	Fordele	
Direktivets anvendelsesområde				
1. Status quo (basismulighed)	0	0	0	0
2. "Blød lovgivning" (ændring af anvendelsesvejledningen)	+ En korrekt og ensartet gennemførelse af tovbaneanlægsdirektivet vil blive fremmet, men det vil ikke gøre retsstillingen fuldstændig klar.	0 Der forudses ikke ekstra omkostninger. Af præciseringerne vil fremgå, hvilken fortolkning af gældende ret er korrekt.	+ Der kan forventes fordele, hvis mindst en del af de involverede fabrikanter gør sig bekendte med og overholder bestemmelserne i anvendelsesvejledningen. En	+ Fremskridt med hensyn til en ensartet gennemførelse af tovbaneanlægsdirektivet vil bidrage til bedre regulering og anvendelsen af akten for det indre marked, selv om en uklar retsstilling

			vis usikkerhed vil være forbundet med anvendelsen af blød lovgivning, da denne tilgang primært vil være rettet mod fabrikanter af elevatorer.	fortsat vil kunne opstå.
3. Lovgivningsmæssig foranstaltning (ændring af direktivet)	++ En korrekt, ensartet og sammenhængende anvendelse af tovbaneanlægsdirektivet vil blive sikret ved den lovgivningsmæssige foranstaltning inden for det begrænsede område, som den dækker.	0 Der er ikke identificeret ekstra omkostninger. Ligesom i den foregående løsningsmodel er der tale om en præcisering af et gældende retligt krav.	++ Væsentlig forbedring af retssikkerheden for fabrikanterne. Forkerte vurderinger af, hvilke retlige krav der skal være opfyldt, vil blive undgået.	++ En klar retsstilling vil bidrage til bedre regulering og anvendelsen af akten for det indre marked.
Sikkerhedskomponenter, delsystemer, infrastrukturer og anlæg				
1. Status quo (basismulighed)	0	0	0	0
2. "Blød lovgivning" (ændring af anvendelsesvejledningen)	+ Blød lovgivning vil give fleksible retningslinjer, hvorved man vil kunne undgå for præskriptive bestemmelser, der ikke er ønskelige, men som kan følge af en lovgivningsmæssig løsning i dette tilfælde. De specifikke mål med en korrekt og ensartet anvendelse af tovbaneanlægsdirektivet vil bedre kunne nås ved hjælp af blød lovgivning.	0 Der er ikke identificeret ekstra omkostninger som følge af en strategi med blød lovgivning.	+ Der kan forventes fordele, eftersom der vil være et værktøj til rådighed, der gør det muligt at præcisere de gældende bestemmelser for fabrikanter, bemyndigede organer og offentlige myndigheder. Fejl og hermed forbundne omkostninger for så vidt angår klassificeringen af produkter forventes at blive reduceret.	+ Præciseringerne i anvendelsesvejledningen vil fremme en konsensuspræget gennemførelse af lovgivning, hvorfor der vil være tale om et positivt bidrag til bedre regulering og anvendelsen af akten for det indre marked. Det vil dog ikke resultere i en fuldstændig klar retsstilling.
3. Lovgivningsmæssig foranstaltning (ændring af direktivet)	0 En lovgivningsmæssig foranstaltning vil i princippet føre til en mere korrekt og ensartet anvendelse af tovbaneanlægsdirektivet. Drøftelserne i arbejdsgrupperne og under høringsprocessen har dog ikke resulteret i en klar retsakt, som gør	-- Der er risici forbundet med de højere omkostninger ved en lovgivningsmæssig løsning, bl.a. for innovation.	0 Fordelene er ikke klart identificeret, medmindre det antages, at en klar retsakt, hvis en sådan foreligger, vil forbedre forudsigeligheden for fabrikanterne.	0 Under hensyn til spørgsmålene om, hvorvidt en forsvarlig lovgivningsmæssig løsning vil være til rådighed, er det tvivlsomt, om denne løsning vil kunne yde et positivt bidrag til bedre regulering eller anvendelsen af akten

	det muligt at undgå yderligere fortolkning i fremtiden.			for det indre marked.
Procedure for overensstemmelsesvurdering af delsystemer				
1. Status quo (båsbmulighed)	0	0	0	0
2. "Blød lovgivning" (ændring af anvendelsesvejledningen)	<p>+</p> <p>Fremme af overensstemmelsesvurderingsmodulerne i anvendelsesvejledningen kan bidrage til delvist at opfylde kravet om sammenhæng på dette område. Denne fremgangsmåde adskiller sig dog ikke grundlæggende fra den nuværende situation. Modulerne er almindeligt kendt, men de konstaterede problemer vil fortsat være der.</p>	<p>0</p> <p>Eftersom der allerede nu er behov for en overensstemmelsesvurderingsprocedure, burde der ikke være tale om væsentlige ekstra omkostninger.</p>	<p>0</p> <p>Det er tvivlsomt, om denne løsningsmodel vil give nogen fordele. De moduler, som på nuværende tidspunkt er til rådighed, har ikke gjort det muligt at skabe fuld forudsigelighed for fabrikkerne.</p>	<p>0</p> <p>Det er ikke klart, hvordan denne løsningsmodel vil kunne bidrage til bedre regulering og anvendelsen af akten for det indre marked, da virkningen af en "blød lovgivning" anses for at være meget begrænset.</p>
3. Lovgivningsmæssig foranstaltning (ændring af direktivet)	<p>++</p> <p>Hensyntagen til overensstemmelsesvurderingsmodulerne i lovgivningen, sådan som det normalt er tilfældet for produkter, der er omfattet af lovgivningen efter den nye metode, vil sikre en sammenhængende anvendelse af overensstemmelsesvurderingsprocedurer i EU. De specifikke mål vil blive opfyldt fuldt ud.</p>	<p>0</p> <p>Eftersom der allerede nu er behov for en overensstemmelsesvurderingsprocedure, burde der ikke være tale om væsentlige ekstra omkostninger.</p>	<p>++</p> <p>Der vil kunne opnå en væsentlig forbedring af retssikkerheden og forudsigeligheden for fabrikkerne.</p>	<p>++</p> <p>Denne løsningsmodel giver en klar retsstilling. Den vil bidrage til bedre regulering og anvendelsen af akten for det indre marked.</p>

Valg af retligt instrument

Det foreslås i overensstemmelse med Kommissionens politik til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer at ændre direktivet til en forordning. Ved det nuværende direktiv er der indført klare og detaljerede regler, der finder ensartet anvendelse i hele Unionen. Det kan derfor uden videre ændres til en forordning. Med denne ændring vil medlemsstaterne undgå de omkostninger, der er forbundet med at gennemføre et direktiv. Derudover vil det give mulighed for en hurtigere gennemførelse af den nye lovgivning og vil hjælpe de erhvervsdrivende i udøvelsen af deres virksomhed, da de kun vil skulle forholde sig til en enkelt retsakt i stedet for 28 nationale love til gennemførelse af et direktiv.

7. KONTROL OG EVALUERING

Evalueringen af lovgivningens virkning vil fortsat være baseret på den feedback, der modtages gennem de forskellige kommunikations- og samarbejdsmechanismer, som blev indført allerede inden for rammerne af tovbaneanlægsdirektivet, dvs.:

- Det stående rådgivende udvalg om tovbaneanlæg (Cableways Advisory Standing Committee (CSC)) og Ekspertarbejdsgruppen vedrørende tovbaneanlæg (Cableways Experts Working Group (CWG))
- Medlemsstaternes administrative samarbejdsgruppe om markedsovervågning af tovbaneanlæg (Cableways Member States Market Surveillance Administrative Co-operation Group (Cableways AdCo))
- Sektorgruppen for tovbaneanlæg (Cableway Installations Sectoral Group (CSG)) under European Co-ordination of Notified Bodies
- Det tekniske udvalg 242 om sikkerhedskrav til tovbaneanlæg til personbefordring (Technical Committee 242 on Safety requirements for passenger transportation by rope) under Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN/TC 242).

Yderligere feedback vil blive indsamlet gennem de nye eller udvidede samarbejds- og informationsudvekslingsmekanismer, der er omhandlet i forordning 765/2008 om de nye retlige rammer.

Overvågning af, i hvilket omfang lovgivningen overholdes, vil kunne foretages ved hjælp af følgende indikatorer:

- antal kontrollerede produkter
- antal produkter, der ikke opfylder kravene, set i forhold til det samlede antal kontrollerede produkter
- form for manglende overensstemmelse, der er konstateret.

Disse håndhævelsesindikatorer vil være baseret på de oplysninger, som markedsovervågningsmyndighederne har indhentet gennem:

- RAPEX-systemet
- en general database oprettet i medfør af artikel 23 i forordning 765/2008 om de nye retlige rammer for så vidt angår informationsudveksling mellem medlemsstaterne om markedsovervågningsaktiviteter og produkter, der ikke opfylder kravene (ICSMS)
- procedurerne for beskyttelsesklausulmeddelelser.

Manglende overensstemmelse vil også kunne påvises gennem de klager, der indgives til Kommissionen.

Kommissionen vil i overensstemmelse med sin politik for "intelligent regulering" evaluere virkningen af den reviderede tovbaneanlægsforordning om fem til ti år efter forordningens anvendelsesdato, idet den vil tage afsæt i den feedback, som modtages fra ovennævnte mekanismer.