



EUROPEAN
COMMISSIONHR

Bruxelles, 27.3.2014.
SWD(2014) 117 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UTJECAJA

uz dokument

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o žičarama za prijevoz osoba i stavljanju izvan snage Direktive 2000/9/EZ o žičarama za
prijevoz osoba**

{COM(2014) 187 final}
{SWD(2014) 116 final}

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UTJECAJA

uz dokument

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o žičarama za prijevoz osoba i stavljanju izvan snage Direktive 2000/9/EZ o žičarama za prijevoz osoba

Izjava o ograničenju odgovornosti: Ovaj sažetak obvezuje samo službe Komisije koje su sudjelovale u njegovoj pripremi i ne utječe na završni oblik bilo koje odluke koju će donijeti Komisija.

1. DEFINICIJA PROBLEMA

Premda se općenito smatra kako su glavni ciljevi Direktive o žičarama uspješno ostvareni, iskustvo stečeno desetogodišnjom provedbom Direktive omogućilo je i da se prepoznaju određeni aspekti koje treba poboljšati. Na temelju mehanizama povratnog informiranja iz država članica i sektorskih dionika utvrđeni su sljedeći problemi:

Problem 1.: određena je postrojenja teško jasno identificirati kao žičare

Odgovorna tijela u EU-u, proizvođači i prijavljena tijela imaju različita tumačenja i prakse, posebno u pogledu dviju vrsta postrojenja:

- postrojenja namijenjena zabavi i prijevozu: iz područja primjene Direktive o žičarama isključena je „oprema koja se koristi na sajmovima ili u zabavnim parkovima te je namijenjena za zabavu”. Na tržištu, međutim, postoji nova vrsta opreme namijenjena zabavi, no koja služi i kao prijevozno sredstvo;

- male uspinjače i nagibna dizala: razlikovanje tih postrojenja u praksi se pokazalo teškim jer su nagibna dizala obuhvaćena područjem primjene Direktive 95/16/EZ o dizalima, a male uspinjače podliježu Direktivi o žičarama pa su usklađene s različitim bitnim zahtjevima.

Proizvođači ili operateri nekih postrojenja pretrpjeli su dodatne troškove zbog potrebe da retroaktivno preinače postrojenja i usklade ih s Direktivom o žičarama. Nadležna i prijavljena tijela širom Europe primjenjivala su različite pristupe, što je rezultiralo različitim tretmanom proizvođača i narušavanjem tržišta.

Problem 2.: razlika između sigurnosnih komponenata, podsustava i infrastruktura

Direktiva o žičarama temelji se na razlici između sigurnosnih komponenata, podsustava, infrastrukture i postrojenja, no ona nije uvijek bila jasna.

Sigurnosne komponente i podsustavi podliježu pravilima o slobodnom prometu roba i u tom se smislu podvrgavaju EZ postupku ocjene sukladnosti i prilaže im se EZ izjava o sukladnosti. S druge strane, postrojenja su i dalje u nadležnosti država članica i u tom pogledu podliježu posebnom načinu odobravanja. Usto, ni infrastruktura ne podliježe slobodnom prometu, pa se možda mora ispitati u većem broju država članica.

Problem 3.: postupak ocjenjivanja sukladnosti podsustava

Direktivom o žičarama ne predviđa se poseban modul za ocjenjivanje sukladnosti podsustava. Prilogom VII. od prijavljenih se tijela zahtijeva da nadziru podsustave, no u njemu nije naznačeno kako bi to trebala učiniti. Takvo je stanje izazvalo određene razlike u tumačenju i provedbi ocjenjivanja sukladnosti podsustava koje mogu rezultirati pravnom nesigurnošću i narušavanjem tržišta.

Problem 4.: usklađivanje Direktive o žičarama s novim zakonodavnim okvirom (NZO)

Razlog za usklađivanje Direktive o žičarama s NZO-om jest politička obveza utvrđena člankom 2. Odluke o NZO-u.

Mnogi opći horizontalni problemi utvrđeni NZO-om primijećeni su i u kontekstu provedbe Direktive o žičarama 2000/9/EZ.

Tijekom savjetovanja dionici su uglavnom odobravali usklađivanje.

Potreba za javnom intervencijom

Aspekti izneseni u kontekstu ove inicijative već su uređeni Direktivom o žičarama 2000/9/EZ. Tim se zakonodavstvom, međutim, prepoznati problemi ne rješavaju željenom učinkovitošću. Glavni je razlog za djelovanje osiguranje pravne sigurnosti i usklađenosti s NZO-om za Direktivu o žičarama i sektorske dionike.

2. ANALIZA SUPSIDIJARNOSTI

Ova se inicijativa odnosi na pravilno i učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta za proizvode u području žičara za prijevoz osoba. Mjere EU-a u tom području temelje se na članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Mjerama na razini EU-a sprečava se uvođenje novih i različitih nacionalnih uredbi koje bi izazvale usitnjavanje unutarnjeg tržišta.

Poduzmu li se mjere za rješavanje problema na nacionalnoj razini, to može stvoriti prepreke slobodnom kretanju proizvoda za žičare (sigurnosnih komponenata i podsustava). Različiti su pristupi nadležnih ili prijavljenih tijela već rezultirali nejednakim tretmanom gospodarskih subjekata.

3. CILJEVI

Glavni je cilj inicijative poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta, uz istodobno osiguranje većeg stupnja sigurnosti, a gospodarskim subjektima u sektoru žičara omogućiti podjednake konkurentske uvjete. Drugi je važan cilj pojednostavnjenje razjašnjenjem određenih važnih koncepata i definicija sadržanih u pravnom tekstu, što bi olakšalo njegovu dosljednu primjenu.

U sljedećoj su tablici prikazani posebni i operativni ciljevi inicijative za reviziju Direktive o žičarama povezani s navedenim općim političkim ciljevima.

OPĆENITI	POSEBNI	OPERATIVNI
<p>Bolje štiti zdravlje i sigurnost korisnika.</p> <p>Omogućiti podjednake konkurentske uvjete gospodarskim subjektima u sektoru žičara i osigurati slobodno kretanje roba.</p>	<p>Osigurati ispravnu i ujednačenu primjenu Direktive o žičarama.</p> <p>Osigurati jasnoću zakonodavstva i njegovu dosljednu primjenu širom EU-a.</p> <p>Osigurati usklađenost i prilagodljivost postupaka ocjenjivanja sukladnosti za sve proizvode u području primjene Direktive o žičarama.</p> <p>Pojednostavniti europsko regulatorno okružje u području žičara za prijevoz osoba.</p>	<p>Razjasniti područje primjene Direktive, definicije i dodirne točke s drugim direktivama (poput Direktive o dizalima 95/16/EZ).</p> <p>Razjasniti identificiranje i razlikovanje sigurnosnih komponenata, podsustava i infrastruktura.</p> <p>Osigurati veću usklađenost postupaka ocjenjivanja sukladnosti podsustava</p>

4. MOGUĆNOSTI POLITIKE

Razmotrene su tri mogućnosti politike:

- „nedjelovanje” kao početna mogućnost;
- „pravno neobvezujuća” mogućnost kao nezakonodavna mogućnost koja se sastoji od izmjena odgovarajućih dijelova vodiča za primjenu Direktive o žičarama i

- mogućnost „zakonodavne mjere”, koja se sastoji od izmjena određenih dijelova pravnog teksta Direktive o žičarama.

Za svako je utvrđeno područje za poboljšanje posebno provedena analiza učinaka navedenih mogućnosti politike pristupom korak po korak. Mogućnosti politike za svaki problem podvrgnute su zasebnoj kvalitativnoj analizi, upotpunjenoj detaljnijim informacijama dobivenim „Studijom procjene učinka revizije Direktive 2000/9/EZ o žičarama za prijevoz osoba”.

5. PROCJENA UČINAKA

Relevantniji učinci utvrđeni su u području gospodarstva. Određene su koristi u društvenom području razjašnjene s kvalitativnog stajališta. Ne očekuju se učinci na okoliš.

Procjena svake predložene promjene temelji se na njezinim troškovima i koristima, pri čemu koristi obuhvaćaju unapređenja pravne sigurnosti i podjednakih konkurentskih uvjeta za industriju.

Društveni učinci procijenjeni su s obzirom na:

- javno zdravlje i sigurnost;
- zapošljavanje i tržišta rada.

Društveni učinak uglavnom čine koristi za zdravlje i sigurnost korisnika žičara. Predloženim se promjenama želi poboljšati praktična primjena Direktive. Pretpostavlja se kako osiguranje pravne sigurnosti i jasnije određivanje obveza gospodarskih subjekata usklađivanjem s NZO-om doprinosi povećanju sigurnosti i kvalitete žičara. Rezultat bi bio smanjenje vjerojatnosti nezgoda ili ozljeda. Koristi, međutim, nije bilo moguće razjasniti s kvantitativnog stajališta.

Niti od jedne se mogućnosti ne očekuje učinak na zapošljavanje u sektoru.

Gospodarski učinci procijenjeni su s obzirom na:

- funkcioniranje unutarnjeg tržišta i tržišno natjecanje;
- konkurentnost, trgovinu i investicijske tokove;
- troškove poslovanja i vođenje poslova / mala i srednja poduzeća;
- administrativno opterećenje poslovanja;
- javna tijela;
- inovacije i istraživanje.

Kad je riječ o razjašnjenjima područja primjene Direktive i provedbe posebnog postupka ocjenjivanja sukladnosti podsustava, ne bi se trebali pojaviti dodatni troškovi jer će se promjenama unijeti pravna sigurnost u sadašnje stanje. Smatra se da su jednaki proizvodi već danas obuhvaćeni područjem primjene Direktive, pa bi se troškovi pojavili samo proizvođačima koji zbog pogreške nisu primjenjivali Direktivu o žičarama. U tom kontekstu treba istaknuti da su troškovi usklađivanja s Direktivom o žičarama veći nego kad za proizvod tu usklađenost ne treba osigurati. S druge strane, kao rezultat izbjegavanja mogućih pogrešaka pri usklađivanju, ocjenjivanju sukladnosti i izdavanju potvrda, bilo bi koristi od razjašnjenja područja primjene i postupaka ocjenjivanja sukladnosti za proizvođače, operatere i nacionalna tijela.

6. USPOREDBA MOGUĆNOSTI

Poželjne se mogućnosti biraju temeljem analize i procjene odgovarajućih mogućnosti politike, uzimajući u obzir gospodarske učinke i veću razinu društvenih koristi u smislu zdravlja i sigurnosti korisnika žičara ostvarene poboljšanjima u primjeni Direktive i većom pravnom sigurnošću.

Za predložene je promjene poželjna kombinacija „pravno neobvezujuće” mogućnosti i „zakonodavne mjere”.

Svaki je učinak procijenjen prema sljedećoj ljestvici:

- ++ znatan povoljni učinak
- + neznatan povoljni učinak
- 0 nema učinka / početno stanje
- neznatan nepovoljni učinak
- znatan nepovoljni učinak

Poželjne su mogućnosti za svaku predloženu promjenu istaknute sivom bojom.

	Učinkovitost	Djelotvornost		Usklađenost
		troškovi	koristi	
Područje primjene Direktive				
1. Nedjelovanje (početno stanje)	0	0	0	0
2. „Pravno neobvezujuća” mogućnost (izmjena vodiča za primjenu)	+	0	+	+
	Promicat će se ispravna i ujednačena provedba Direktive o žičarama, no nejasne pravne situacije zbog toga neće posve nestati.	Ne predviđaju se dodatni troškovi. U razjašnjenjima se navodi točno tumačenje sadašnjeg zakona.	Koristi se mogu očekivati bude li barem dio uključenih proizvođača prihvatio znanje i pridržavao se odredaba vodiča za primjenu. Osobita je nesigurnost u vezi s pravno neobvezujućim pristupom povezana s tim što je poglavito usmjeren na proizvođače dizala.	Napredak u ujednačenoj provedbi Direktive o žičarama doprinjet će boljem uređenju i Aktu o jedinstvenom tržištu, unatoč opasnosti od pojave nejasnih pravnih situacija u budućnosti.
3. Zakonodavna mjera (izmjena Direktive)	++	0	++	++
	Ispravna, ujednačena i dosljedna primjena Direktive o žičarama osigurat će se zakonodavnom mjerom za ograničeno područje koje obuhvaća.	Nisu utvrđeni dodatni troškovi. Kao kod prethodne mogućnosti, riječ je o razjašnjenju postojećeg pravnog zahtjeva.	Znatno povećanje pravne sigurnosti za proizvođače. Izbjeći će se pogrešna procjena o tome koje pravne zahtjeve ispuniti.	Jasna pravna situacija doprinjet će boljem uređenju i Aktu o jedinstvenom tržištu.

Sigurnosne komponente, podsustavi, infrastrukture i postrojenja				
1. Nedjelovanje (početno stanje)	0	0	0	0
2. „Pravno neobvezujuća” mogućnost (izmjena vodiča za primjenu)	+ Neobvezujućim bi se zakonodavstvom osigurale prilagodljive smjernice, izbjegavajući prestroge odredbe koje u ovom primjeru mogu proizići iz zakonodavnog rješenja. Posebni ciljevi ispravne i ujednačene primjene Direktive o žičarama bolje bi se postigli „pravno neobvezujućom” mogućnošću.	0 Nisu utvrđeni dodatni troškovi koje bi izazvao pravno neobvezujući pristup.	+ Mogu se očekivati koristi jer će proizvođačima, prijavljenim tijelima i tijelima javne uprave biti dostupno sredstvo za razjašnjavanje primjenjivih odredbi. Očekuje se smanjenje broja pogrešaka i s tim povezanih troškova pri klasifikaciji proizvoda.	+ Razjašnjenje u vodiču za primjenu potaknut će suglasnu provedbu zakonodavstva, dajući tako povoljan doprinos boljem uređenju i Aktu o jedinstvenom tržištu. Ipak, to neće omogućiti da nejasne pravne situacije posve nestanu.
3. Zakonodavna mjera (izmjena Direktive)	0 U načelu, zakonodavnom bi se mjerom osigurala ispravnija i ujednačenija primjena Direktive o žičarama. No iz rasprava u radnim skupinama i savjetovanja nije proizašao jasan pravni tekst kojim bi se izbjegla daljnja tumačenja u budućnosti.	- - Postoje rizici povezani s većim troškovima od zakonodavne mogućnosti, uključujući i one za inovaciju.	0 Koristi nisu jasno utvrđene, osim uz pretpostavku da bi jasan pravni tekst, da je dostupan, proizvođačima povećao predvidivost.	0 Uzevši u obzir postavljena pitanja o dostupnosti valjanog zakonodavnog rješenja, upitno je bi li to rješenje moglo doprinijeti boljem uređenju ili Aktu o jedinstvenom tržištu.
Postupak ocjenjivanja sukladnosti podsustava				
1. Nedjelovanje (početno stanje)	0	0	0	0
2. „Pravno neobvezujuća” mogućnost (izmjena vodiča za primjenu)	+ Promicanjem modula za ocjenjivanje sukladnosti u vodiču za primjenu može se doprinijeti djelomičnom ispunjenju usklađenosti u tom području. No taj se pristup u temelju ne razlikuje od sadašnjeg stanja. Moduli su općepoznati, no utvrđeni problemi ostaju.	0 Budući da se postupak ocjenjivanja sukladnosti već zahtijeva, dodatni troškovi ne bi trebali biti znatni.	0 Upitno je bi li ta mogućnost rezultirala koristima. Sadašnja dostupnost modula nije dopuštala širenje posve predvidivog rješenja za proizvođače.	0 Doprinosi boljem uređenju i Aktu o jedinstvenom tržištu nisu jasni jer se učinak pravno neobvezujuće mogućnosti smatra vrlo ograničenim.
3. Zakonodavna mjera (izmjena Direktive)	++ Uzimanjem u obzir modula za ocjenjivanje sukladnosti u pravu,	0 Budući da se postupak ocjenjivanja	++ Postići će se znatno povećanje pravne sigurnosti i	++ Ta mogućnost osigurava jasnu pravnu situaciju.

	kako je uobičajeno za proizvode koji potpadaju pod zakonodavstvo prema novom pristupu, omogućiti će se usklađena primjena postupaka za ocjenjivanje sukladnosti u EU-u. Posebni će ciljevi biti posve ispunjeni.	sukladnosti već zahtijeva, dodatni troškovi ne bi trebali biti znatni.	predvidivosti za proizvođače.	Doprinijet će boljem uređenju i Aktu o jedinstvenom tržištu.
--	--	--	-------------------------------	--

Izbor pravnog instrumenta

U skladu s politikom Komisije o pojednostavnjenju regulatornog okruženja, predlaže se promjena direktive u uredbu. Sadašnjom se Direktivom uvode jasna i podrobna pravila kako bi bila primjenjiva na ujednačen način širom Unije. Prema tome, može ju se lako promijeniti u uredbu. Promjenom će se izbjeći troškovi država članica povezani s prijenosom direktive. Usto, omogućit će bržu primjenu novog zakonodavstva i pomoći gospodarskim subjektima voditi posao jer će morati raditi prema jednom regulatornom instrumentu, a ne 28 nacionalnih zakona kojima se prenosi direktiva.

7. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

Ocjenjivanje učinkovitosti zakonodavstva i dalje će se temeljiti na povratnim informacijama dobivenima raznim mehanizmima komunikacije i suradnje koji su već uspostavljeni unutar okvira Direktive o žičarama, a to su:

- Stalni savjetodavni odbor za žičare (CSC) i Stručna radna skupina za žičare (CWG);
- Skupina za upravnu suradnju država članica u nadzoru tržišta žičara (AdCo za žičare);
- Sektorska skupina za žičare (CSG) Europske koordinacije prijavljenih tijela;
- Tehnički odbor 242 za sigurnosne zahtjeve za prijevoz putnika s pomoću užadi Europskog odbora za normizaciju (CEN/TC 242).

Dodatne povratne informacije prikupit će se novim ili proširenim mehanizmima suradnje i razmjene informacija predviđenima Uredbom o NZO-u 765/2008.

Stupanj usklađenosti moći će se pratiti ovim pokazateljima:

- broj pregledanih proizvoda;
- broj nesukladnih proizvoda među pregledanim proizvodima;
- vrstu utvrđene nesukladnosti.

Ti će se provedbeni pokazatelji temeljiti na informacijama koje daju tijela za nadzor tržišta preko:

- sustava RAPEX;
- opće baze podataka za razmjenu informacija među državama članicama o aktivnostima nadzora tržišta i nesukladnim proizvodima uspostavljene člankom 23. Uredbe o NZO-u 765/2008 (ICSMS);
- postupaka za obavješćivanje iz zaštitne klauzule.

Nesukladnost će se moći otkriti i preko žalba upućenih Komisiji.

U skladu sa svojom politikom „pametnog donošenja propisa”, Komisija će ocijeniti učinkovitost revidirane Uredbe o žičarama unutar razdoblja od pet do najviše deset godina od datuma njezina stupanja na snagu na temelju povratnih informacija prikupljenih navedenim mehanizmima.