



V Bruselu dne 17.12.2012
SWD(2012) 437 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

změně směrnice Rady 96/98/ES ze dne 20. prosince 1996 o námořním zařízení

{COM(2012) 772 final}

{SWD(2012) 438 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

změně směrnice Rady 96/98/ES ze dne 20. prosince 1996 o námořním zařízení

Odpovědné GR: GR MOVE

Shrnutí

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Zkušenosti s používáním směrnice o námořním zařízení poukázaly na některé nedostatky v jejím provádění a prosazování, zejména pokud jde o kvalitu a kontrolu práce oznámených subjektů (organizace, které provádějí postupy posuzování shody jménem členských států), povinnosti hospodářských subjektů, účinnost dozoru nad trhem a ochranné mechanismy (které zajišťují, že členské státy přijmou opatření proti nevyhovujícímu zařízení a že tato opatření jsou kontrolována, aby nepředstavovala skryté překážky volného pohybu).

Vzhledem k tomu, že legislativní postup použitý ve směrnici o námořním zařízení k dosažení jejích politických cílů je do velké míry založen na zásadách stanovených v *novém přístupu*¹ pro oblast volného pohybu zboží, výše uvedené problémy v provádění a prosazování jsou společné pro všechny směrnice v rámci nového přístupu.

Ve snaze odstranit nedostatky ve fungování systému byl *nový přístup* v roce 2008 podroben přezkumu, což vedlo k vytvoření **nového právního rámce** (dále jen „NPR“) pro uvádění výrobků na trh².

Proto je možné problémy zjištěné u směrnice o námořním zařízení řešit uvedením směrnice do souladu s NPR, jak rozhodli spolutvůrci právních předpisů. Vzhledem ke zvláštní povaze námořního zařízení je však klíčovou otázkou, zda v některých oblastech není nutno uplatňovat také konkrétní řešení podle směrnice o námořním zařízení. Posouzení dopadů obsahuje podrobné srovnání NPR a směrnice o námořním zařízení na základě jejích konkrétních potřeb. Patří mezi ně tyto požadavky:

- námořní zařízení musí splňovat konstrukční a výkonnostní požadavky a projít zkouškami v souladu se zkušebními normami stanovenými Mezinárodní námořní organizací (IMO),
- námořním zařízení musí být schváleno státem vlajky,

¹ Popis nového přístupu a s ním spojených problémů je obsažen v posouzení dopadů, které vypracovala Komise k návrhu nařízení, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a rozhodnutí o společném rámci pro uvádění výrobků na trh, SEK (2007)173.

² Příloha 7 tohoto posouzení dopadů obsahuje popis prvků, jež tvoří součást NPR.

- námořní zařízení nemusí být nutně uvedeno na trh na území EU, ale bývá spíš umístěno přímo na palubě lodí EU tam, kde se stavějí, opravují nebo kde nalodí zásoby,
- námořní zařízení zahrnuje mnoho položek, které spadají do působnosti jiných směrnic týkajících se vnitřního trhu, jejich požadavky jsou však odlišné nebo nejsou slučitelné s požadavky IMO.
- kromě toho proces provedení pravidel IMO do vnitrostátního práva vytváří právní nejistotu a klade nadměrnou zátěž na odvětví a vnitrostátní správu v důsledku zdoluhavé a složité legislativní techniky, takže lze jen obtížně udržet krok s technickými požadavky, které vydává Mezinárodní námořní organizace.

Z těchto důvodů směrnice o námořním zařízení nezajišťuje důsledné uplatňování a provádění norem Mezinárodní námořní organizace (IMO) a jiných norem v členských státech, což vede k bezpečnostním rizikům a neefektivnímu fungování vnitřního trhu s námořním zařízením.

K těm, jichž se důsledky tohoto stavu nejvíce týkají, patří evropští výrobci námořního zařízení, mimo jiné velké množství malých a středních podniků, loděnice, cestující na lodích a lodní posádky, jakož i orgány veřejné a státní správy.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

Přímé uplatňování regulačního rámce IMO v členských státech bez harmonizace v rámci Společenství by vedlo k vytvoření překážek pro volný pohyb zboží, většinou vyplývajících a) ze skutečnosti, že nástroje IMO ponechávají státu vlajky značný prostor pro vlastní uvážení, b) z dodatečných vnitrostátních požadavků a c) rozdílů v metodách osvědčování. Zároveň by z toho vyplývající rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech znamenaly nesouměrný stupeň bezpečnosti a ochrany životního prostředí.

Tyto problémy řeší harmonizace na úrovni EU, neboť přináší jasně stanovený soubor požadavků a jednotné postupy certifikace, které budou schopny zajistit vysokou úroveň bezpečnosti a ochrany životního prostředí. Dále na rozdíl od mezinárodního systému EU nabízí výhodu systému vynucování právních předpisů soudní cestou, bez něhož by účinnost uvedených požadavků a postupů mohla být vážně narušena.

EU sama neharmonizuje příslušné podrobné technické specifikace, o kterých bylo rozhodnuto na úrovni IMO s plnou podporou členských států. Pouze jasně stanoví, jaké specifikace a technické normy IMO by měly být uplatněny.

3. CÍLE INICIATIVY EU

3.1. Obecné cíle

Podle článků 90 a 91 Smlouvy o fungování EU by společná dopravní politika měla přispívat k plnění širších cílů Smluv. V rámci společné dopravní politiky a s přihlédnutím ke zvláštnostem námořního zařízení sleduje navrhovaná iniciativa obecně dvojí cíl:

- zlepšit provádění a prosazování mechanismů směrnice o námořním zařízení, a zaručit tak řádné fungování vnitřního trhu v oblasti námořního zařízení a zároveň zajistit vysokou úroveň bezpečnosti na moři a zabránit znečišťování moří a
- zjednodušit právní prostředí a zaručit, že požadavky IMO budou uplatňovány a prováděny jednotně v celé EU, a tím přispět k uplatňování podmínek nezbytných pro konkurenceschopnost průmyslu Unie podle článku 173 Smlouvy o fungování EU.

3.2. Specifické cíle

Na základě problému a souvisejících příčin uvedených v oddíle 2 výše lze dvojí obecný cíl převést na konkrétnější cíle:

- najít optimální způsob, jak sladit směrnici o námořním zařízení s novým právním rámcem (jak to vyžaduje článek 2 rozhodnutí č. 768/2008/ES (rozhodnutí NPR) s přihlédnutím k zvláštnostem námořního zařízení v oblasti dozoru nad trhem, posuzování shody výrobků a povinností subjektů působících v distribučním řetězci,
- zkrátit, zjednodušit a upřesnit provedení změn v normách IMO do evropských a vnitrostátních právních rámců.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Vedle základního scénáře Komise určila čtyři možnosti politiky. Všechny možnosti politiky byly koncipovány tak, aby se mohly zaměřit na specifické cíle vymezené v oddíle 3. Komise provedla předběžné posouzení čtyř možných politických variant na základě jejich účinnosti řešení současných problémů a jejich efektivitu. Zároveň byla posouzena soudržnost možných variant politiky se zásadami subsidiarity a proporcionality. Na základě tohoto předběžného posouzení byly kromě výchozí scénáře zvoleny pro podrobné posouzení dvě možnosti politiky.

Možnost politiky č. 2 by znamenala maximální sblížení směrnice o námořním zařízení s NPR, kdy by se odchylky od ustanovení NPR omezily na ty aspekty, které jsou považovány v každém případě za nezbytné – konkrétně zvláštní označení.

Možnost politiky č. 3 by měla mít podobu podmíněného sblížení směrnice o námořním zařízení s NPR, kdy by byla zavedena další zvláštní řešení opírající se o směrnici o námořním zařízení, aby se zlepšila účinnost nástroje, zvláště v oblastech požadavků a norem IMO, povinností hospodářských subjektů, používání modulů posuzování shody, dohledovatelnosti výrobků a ochranného ustanovení. Tyto oblasti by z velké části byly totožné s těmi, v nichž se v současné době odchyľuje směrnice o námořním zařízení od nového přístupu.

Tabulka č. 1: Popis zvolených možností politiky

<i>Možnost politiky č. 2</i>	<i>Možnost politiky č. 3</i>
<i>maximální sblížení s NPR</i>	<i>podmínečné sblížení s NPR</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Specifický cíl č. 1: najít optimální způsob, jak sladit směrnici o námořním zařízení s NPR s přihlédnutím ke zvláštnostem námořního zařízení 	

<p>Dozor nad trhem</p> <p><i>Společný rámec EU</i></p> <p><i>Účinnější mechanismus kontroly po uvedení na trh</i></p> <p><i>Postup využití ochranného ustanovení</i></p>	<p>Doslovné provedení ustanovení NPR do směrnice o námořním zařízení</p> <p>Doslovné provedení ustanovení NPR do směrnice o námořním zařízení</p> <p>Doslovné provedení ustanovení NPR do směrnice o námořním zařízení</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Totéž jako u možnosti č. 2 • Totéž jako u možnosti č. 2 + zavedení možnosti používat elektronické identifikátory, aby dozor nad trhem měl lepší nástroje pro zjišťování nevyhovujících zařízení. • Totéž jako u možnosti č. 2 + dodatečné ustanovení přizpůsobující používání ochranného ustanovení, aby Komise měla možnost se rozhodnout, zda omezí své posouzení s ohledem na řádný postup příslušného členského státu.
<p>Posuzování shody výrobků</p> <p><i>Základní požadavky</i></p> <p><i>Oznamování subjektů posuzování shody</i></p> <p><i>Postupy posuzování shody</i></p>	<p>Doslovné provedení ustanovení NPR do směrnice o námořním zařízení – současné přílohy směrnice přestanou platit; soulad s požadavky IMO³ se stane „základním požadavkem“</p> <p>Doslovné provedení ustanovení NPR do směrnice o námořním zařízení</p> <p>Doslovné provedení ustanovení NPR do směrnice o námořním zařízení</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Závazné technické normy včetně povinných a nepovinných požadavků IMO, jakož i evropské a mezinárodní zkušební normy vypracované evropskými a mezinárodními normalizačními organizacemi na základě požadavků IMO. • Totéž jako u možnosti č. 2 • Selektivní využívání modulů posuzování shody, přičemž nejsou zachovány zejména moduly A a C (odpovídající možnosti posuzování shody výrobků interními oznámenými subjekty).
<p>Označení CE</p>	<p>Žádné sblížení, označení CE nahrazeno značkou shody</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Žádné sblížení, označení CE nahrazeno značkou shody
<p>Soubor opatření pro použití v právních předpisech</p> <p><i>Povinnosti subjektů v distribučním řetězci,</i></p>	<p>Doslovné provedení ustanovení NPR do směrnice o námořním zařízení</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Úprava povinností subjektů v distribučním řetězci odrážející skutečnost, že nemá význam soustředit se na malý podíl

³ V důsledku toho by se tento základní požadavek netýkal nepovinných požadavků, doporučení a pokynů.

<i>Harmonizované definice a postupy (s výjimkou označení CE)</i>	Doslovné provedení ustanovení NPR do směrnice o námořním zařízení	<p>námořního zařízení, které je skutečně uváděno na trh na území EU.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Výrobci: totéž jako u možnosti č. 2 • Dovozy a distributoři: identifikace a evidence; spolupráce s orgány dozoru nad trhem (informace, dokumentace, odstranění rizik atd.) • Totéž jako u možnosti č. 2
<ul style="list-style-type: none"> • Specifický cíl č. 2: zjednodušit, upřesnit a zkrátit provedení změn v normách IMO do evropských a vnitrostátních právních rámců 		
--	Žádné provedení do právního řádu EU; požadavky IMO ve formě základních požadavků přímo použitelných v členských státech. Mezinárodní a evropské normy jsou dobrovolné a předpokládají shodu.	<ul style="list-style-type: none"> • Provedení požadavků IMO prostřednictvím prováděcích nařízení nebo nařízení v přenesené pravomoci, což nevyžaduje provedení do vnitrostátních právních předpisů. Zkušební normy (ať již vypracované Mezinárodní námořní organizací nebo normalizačními orgány) jsou povinné.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

V následující tabulce je uvedeno souhrnné kvalitativní posouzení očekávaných hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů.

Tabulka č. 2: Kvalitativní posouzení očekávaných dopadů možností politiky č. 2 a 3

	<i>Možnost politiky č. 2</i>	<i>Možnost politiky č. 3</i>
Hospodářské dopady		
<i>Vnitřní trh</i>		
Společný rámec EU	++	++
Účinnější mechanismus kontroly po uvedení na trh	++	+++
Postup využití ochranného ustanovení	++	+++
Posuzování shody výrobků	++	+++
Povinnosti subjektů v distribučním řetězci	-	++
Harmonizované definice	=	=

Jednotný výklad a provádění požadavků IMO	--	=
<i>Provozní náklady a administrativní zátěž</i>		
Hospodářské subjekty	++	+++
Oznámené subjekty	=	=
<i>Malé a střední podniky</i>	+	++
<i>Konkurenceschopnost hospodářských subjektů</i>		
Systém prosazování	++	+++
Dohledatelnost výrobků	+	++
Povinnosti subjektů v distribučním řetězci	-	=
Posuzování shody	++	+++
<i>Orgány veřejné správy</i>	=	++
<i>Uživatelé a cestující</i>	=	=
<i>Třetí země a mezinárodní vztahy</i>	=	=
Sociální dopady		
<i>Bezpečnost</i>	++	+++
Znečištění životního prostředí		
<i>Znečištění moře</i>	++	+++
Zjednodušení právního prostředí		
	+	+++

Vysvětlivky:

- = základní scénář nebo rovnocenné základnímu scénáři
- + až +++ malé až velké zlepšení ve srovnání se základním scénářem
- až --- malé až velké zhoršení ve srovnání se základním scénářem

Ukázalo se, že ve srovnání se základním scénářem budou mít obě možnosti politiky ve většině případů pozitivní dopad, zejména pokud jde o účinnost kontroly a mechanismy prosazování (oznámené subjekty, dozor nad trhem, ochranné ustanovení). Díky tomu by obě možnosti politiky vcelku přinesly vyšší bezpečnost a lepší ochranu mořského prostředí. Současný systém k provedení požadavků IMO do vnitrostátních právních řádů by v obou případech mohl využívat rychlejší a účinnější mechanismy, centralizované v případě možnosti č. 3 a ponechané zcela na členských státech v případě možnosti č. 2.

Nicméně možnost č. 2 má dvě podstatné nevýhody. V první řadě, nahrazení příloh stávající směrnice obecným požadavkem slučitelnosti s příslušnými mezinárodními technickými požadavky a zkušebními normami by v dlouhodobém horizontu nepříznivě ovlivnilo řádné fungování vnitřního trhu, protože rozdíly mezi členskými státy by v průběhu času nevyhnutelně narůstaly; to by rovněž mělo vliv na bezpečnost, protože ne všechny členské státy by nejnovější požadavky prováděly přesně, zatímco mnoho důležitých nepovinných nástrojů IMO by zůstalo nevyužito. Za druhé, sladění povinností hospodářských subjektů s NPR by znamenalo další nepřiměřenou zátěž zejména pro dovozce a distributory: tyto subjekty, jež mají co do činění pouze s malým zlomkem zařízení, které se dováží na území EU, by nicméně musely zavést správní strukturu, která v současné době neexistuje a která by neznamenal žádný zlepšení pro většinu výrobců, na něž se vztahuje směrnice, protože ty jsou instalovány přímo na palubě lodí EU v loděnicích při stavbě nebo opravě lodí převážně mimo území EU.

Naopak možnost č. 3 díky specifickým řešením směrnice o námořním zařízení, která jsou přizpůsobena zvláštnostem odvětví námořního zařízení, se jeví jako výhodnější v několika oblastech:

- používání prováděcích nařízení nebo nařízení v přenesené pravomoci místo příloh stávající směrnice poskytuje mechanismus, který je stejně rychlý jako řešení navrhované v možnosti č. 2, avšak bez výše uvedených nevýhod pro vnitřní trh, protože příslušné požadavky by byly vždy plně harmonizovány; kromě toho tento systém poskytuje větší právní jistotu pro hospodářské subjekty a je levnější pro orgány veřejné správy,
- kontroly shody se díky jasnému určení zkušebních norem zlepší, zatímco provádění nepovinných nástrojů IMO možnost č. 3 jasně zvýhodňuje pokud jde o bezpečnost,
- možnost použít elektronické identifikátory zlepšuje účinnost dozoru nad trhem a pomáhá chránit práva duševního vlastnictví výrobců při zanedbatelných nákladech,
- lépe upravené povinnosti pro hospodářské subjekty odstraňují zbytečnou zátěž;
- díky jednoduššímu a rychlejšímu mechanismu ochranného ustanovení nehrozí výrobcům, kteří splňují všechny požadavky, zbytečné hospodářské škody ani poškození dobré pověsti.

6. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Z hlediska účinnosti zvláštní opatření obsažená v možnosti č. 3 umožňují, aby směrnice o námořním zařízení lépe sloužila obecnému cíli zajistit řádné fungování vnitřního trhu pro námořní zařízení a zároveň vysokou úroveň bezpečnosti na moři a ochrany moří před znečištěním díky lepšímu přizpůsobení se zvláštnostem tohoto odvětví. To platí především o posílených mechanismech prosazování a kontroly (lepší dozor nad trhem, zjednodušené ochranné ustanovení) a systému, který zajistí, aby všechny příslušné požadavky IMO (povinné i nepovinné), jakož i mezinárodní a evropské normy byly v EU prováděny harmonizovaným způsobem. Možnost č. 3 mimo to odstraňuje nejvíce zatěžující a nejasnou povinnost provádět změny do 27 právních systémů členských států, zatímco možnost č. 2 ponechává tuto povinnost beze změny. Z tohoto důvodu by možnosti č. 3 měla být dána přednost před možností č. 2.

Pokud jde o efektivnost, možnost č. 3 nabízí řešení s menšími náklady a menší správní zátěží pro různé zúčastněné strany než možnost č. 2 a příznivější účinky na konkurenceschopnost (zejména pokud jde o malé a střední podniky). Z toho vyplývá, že možnost č. 3 je nejefektivnějším postupem.

Pokud jde o soudržnost s širšími cíli, strategiemi a prioritami EU, obě tyto možnosti politiky by sice přinesly zlepšení, pokud jde o námořní bezpečnost a ochranu mořského prostředí, a jednodušší právní rámec, nejlepší výsledky by měla přinést možnost č. 3, zatímco možnost č. 2 by nemusela dosáhnout stanovených cílů, pokud jde o řádné fungování vnitřního trhu.

Tabulka č. 3: Porovnání možností politiky

	<i>Účinnost</i>	<i>Efektivnost</i>	<i>Soudržnost</i>
<i>Základní scénář</i>	<i>ne</i>	<i>ne</i>	<i>ne</i>
<i>Možnost č. 2</i>	<i>nízká</i>	<i>nízká</i>	<i>střední</i>
<i>Možnost č. 3</i>	<i>vysoká</i>	<i>vysoká</i>	<i>vysoká</i>

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je možnost č. 3 celkově lepší než možnost č. 2, a je proto třeba dát jí přednost.

7. KONTROLA A HODNOCENÍ

Jakmile bude dosaženo souladu s novým právním rámcem pro uvádění výrobků na trh, může směrnice o námořním zařízení plně využívat jeho mechanismus kontroly a hodnocení. Kromě dosažení souladu byla stanovena zvláštní opatření umožňující ověřit efektivnost postupu a získat zpětnou vazbu od zúčastněných stran, například:

- Díky reformě bude možné získat spolehlivější údaje z působení dozoru nad trhem i od státní přístavní inspekce. Evropská agentura pro námořní bezpečnost bude dále zdokonalovat statistiky o provádění směrnice a ve spolupráci s členskými státy pořádat semináře pro odborné diskuse a odbornou přípravu.
- Bude pokračovat spolupráce s průmyslem, včetně pořádání kurzů o provádění novelizované směrnice o námořním zařízení.
- Bude posílena činnost skupiny oznámených subjektů v rámci směrnice o námořním zařízení.
- Do [pěti let] po vstupu nového systému v platnost bude rovněž provedeno hodnocení *ex post*.