



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.3.2014
SWD(2014) 117 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**o lanových drahách pro dopravu osob a o zrušení směrnice 2000/9/ES o lanových
drahách pro dopravu osob**

{COM(2014) 187 final}

{SWD(2014) 116 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o lanových drahách pro dopravu osob a o zrušení směrnice 2000/9/ES o lanových drahách pro dopravu osob

Prohlášení: Tento souhrn zavazuje pouze útvary Komise odpovědné za jeho přípravu a nepředjímá konečnou formu rozhodnutí, které Komise přijme.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Všeobecně se uznává, že směrnice o lanových drahách úspěšně dosáhla svých hlavních cílů, avšak zkušenosti získané za 10 let jejího provádění současně umožňují popsat některé aspekty, které by se měly zlepšit. Na základě zpětné vazby od členských států a zúčastněných stran z odvětví byly zjištěny tyto problémy:

Problém č. 1: obtíže jasně označit některá zařízení za lanové dráhy

Mezi odpovědnými orgány v EU, výrobci a oznámenými subjekty existují různé výklady a praktiky, zejména u dvou typů zařízení:

- zařízení sloužící jak dopravě, tak při využívání volného času: směrnice o lanových drahách vylučuje z oblasti své působnosti „zařízení pro užití na výstavištích nebo v zábavních parcích při využívání volného času“. Na trhu však existuje nový druh zařízení, který byl zkonstruován pro užití při využívání volného času, ale slouží také jako dopravní prostředek,
- malé pozemní lanovky a šikmé výtahy: rozlišovat mezi těmito zařízeními se v praxi ukazuje jako obtížné, protože šikmé výtahy spadají do oblasti působnosti směrnice o výtazích 95/16/ES, zatímco malé pozemní lanovky podléhají směrnici o lanových drahách, a proto musejí splňovat jiné základní požadavky.

Výrobcům nebo provozovatelům některých zařízení vznikly dodatečné náklady kvůli potřebě některá zařízení zpětně upravit a uvést je do souladu se směrnicí o lanových drahách. Orgány a oznámené subjekty v celé Evropě uplatňují rozdílné přístupy, což vede k odlišnému zacházení s výrobcem a k narušování trhu.

Problém č. 2: rozlišování mezi bezpečnostními prvky, dílčími systémy a infrastrukturou

Směrnice o lanových drahách je založena na rozlišování mezi bezpečnostními prvky, dílčími systémy, infrastrukturou a zařízeními; rozdíl mezi nimi však není vždy jasný.

Bezpečnostní prvky a dílčí systémy podléhají pravidlům pro volný pohyb zboží, a proto jsou podřízeny postupu ES pro posuzování shody a ES prohlášení o shodě. Naproti tomu zařízení zůstávají nadále v pravomoci členských států a v tomto ohledu podléhají specifickému povolenávacímu režimu. Kromě toho infrastruktura často nepodléhá volnému pohybu a může se stát, že její přezkoušení bude nutné v několika členských státech.

Problém č. 3: postup pro posuzování shody dílčích systémů

Směrnice o lanových drahách nestanoví specifický modul pro posuzování shody dílčích systémů. Příloha VII požaduje, aby oznámené subjekty dílčí systémy kontrolovaly, ale nijak nenaznačuje, jak by to měly dělat. Tento stav vede k odlišnostem ve výkladu a v provádění posouzení shody dílčích systémů, což může způsobit právní nejistotu a narušení trhu.

Problém č. 4: soulad směrnice o lanových drahách s novým legislativním rámcem

K uvedení směrnice o lanových drahách do souladu s novým legislativním rámcem dochází ve světle politického závazku stanoveného v článku 2 rozhodnutí o novém legislativním rámci.

Mnohé z obecných horizontálních problémů popsaných v novém legislativním rámci lze pozorovat také v kontextu provádění směrnice 2000/9/ES o lanových drahách.

Zúčastněné strany se v procesu konzultací většinou vyslovují pro toto uvedení do souladu.

Potřeba veřejného zásahu

Aspekty, které jsou řešeny v kontextu této iniciativy, jsou již upraveny směrnicí 2000/9/ES o lanových drahách. Uvedený právní předpis však neřeší popsané problémy tak účinně, jak by bylo žádoucí. Hlavním důvodem této iniciativy je zajistit pro směrnici o lanových drahách a zúčastněné strany z odvětví právní jistotu a uvedení do souladu s novým legislativním rámcem.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Tato iniciativa se týká řádného a účinného fungování vnitřního trhu pro výrobky v oblasti lanových drah pro dopravu osob. Postup EU v této oblasti se zakládá na článku 114 SFEU. Opatření na úrovni EU předchází zavádění nových a vzájemně odlišných vnitrostátních právních předpisů, které by vedly k roztržení vnitřního trhu.

Přijetí opatření k řešení těchto problémů na vnitrostátní úrovni může vytvořit překážky volného pohybu produktů lanových drah (bezpečnostních prvků a dílčích systémů). Odlišné přístupy uplatňované orgány nebo oznámenými subjekty již vedly k nerovnému zacházení s hospodářskými subjekty.

3. CÍLE

Hlavním cílem této iniciativy je zlepšit fungování vnitřního trhu při současném zajištění vyšší úrovně bezpečnosti a dosáhnout rovných podmínek pro hospodářské subjekty v odvětví lanových drah. Dalším důležitým cílem je zjednodušení prostřednictvím vyjasnění některých důležitých pojmů a definic obsažených v právním textu, což usnadní jeho konzistentní uplatňování.

Následující tabulka popisuje specifické a operační cíle iniciativy pro revizi směrnice o lanových drahách ve vztahu k výše uvedeným všeobecným cílům politiky.

VŠEOBECNÉ	SPECIFICKÉ	OPERAČNÍ
Lépe chránit zdraví a bezpečnost uživatelů Dosáhnout rovných podmínek pro hospodářské subjekty v odvětví lanových drah a zajistit volný pohyb zboží	Zajistit řádné a jednotné uplatňování směrnice o lanových drahách Zajistit jasnost právního předpisu a jeho konzistentní uplatňování v celé EU Zajistit konzistentnost a flexibilitu postupů pro posuzování shody pro všechny výrobky spadající do oblasti působnosti směrnice o lanových drahách Zjednodušit evropské regulační prostředí v oblasti lanových drah pro dopravu osob	Vyjasnit oblast působnosti směrnice, definice a hranice s jinými směrnicemi (například směrnicí o výtazích 95/16/ES) Vyjasnit identifikaci a rozdíly mezi bezpečnostními prvky, dílčími systémy a infrastrukturou Zajistit větší konzistentnost u postupů pro posuzování shody dílčích systémů

4. VARIANTY POLITIKY

Jsou zvažovány tři alternativní varianty politiky, a to:

- základní varianta „žádná opatření“,

- varianta „soft law“ jako právně nevynutitelná alternativa spočívající ve změně příslušných částí prováděcích pokynů ke směrnici o lanových drahách,
- varianta „legislativní opatření“ spočívající ve změně určitých částí právního textu směrnice o lanových drahách.

Analýza dopadů výše uvedených variant politiky byla provedena zvlášť pro každou z popsaných oblastí vyžadujících zlepšení za pomoci přístupu postupných kroků. Varianty politiky pro každý problém byly podrobeny samostatné kvalitativní analýze, která byla doplněna podrobnějšími informacemi ze „Studie hodnocení dopadů revize směrnice 2000/9/ES o lanových drahách pro dopravu osob“.

5. HODNOCENÍ DOPADŮ

Významnější dopady byly zjištěny v hospodářské oblasti. V sociální oblasti jsou zmíněny některé přínosy z kvalitativního hlediska. Na životní prostředí se žádné dopady neočekávají.

Hodnocení každé navrhované změny se zakládá na jejích nákladech a přínosech, přičemž mezi přínosy patří zvýšení právní jistoty a zajištění rovných podmínek v odvětví.

Sociální dopady byly hodnoceny z hlediska:

- veřejného zdraví a bezpečnosti,
- zaměstnanosti a pracovních trhů.

Sociální dopad spočívá především v přínosu pro zdraví a bezpečnost uživatelů lanových drah. Změny jsou navrženy tak, aby se díky nim zlepšilo praktické uplatňování směrnice. Předpokládá se, že zajištění právní jistoty a upřesnění povinností hospodářských subjektů prostřednictvím uvedení do souladu s novým legislativním rámcem přispěje k vyšší úrovni bezpečnosti a kvality lanových drah. V důsledku toho se sníží pravděpodobnost nehod a zranění. Přínosy z kvantitativního hlediska však nebylo možné uvést.

Ani u jedné z variant se neočekává dopad na zaměstnanost v odvětví.

Hospodářské dopady byly hodnoceny z hlediska:

- fungování vnitřního trhu a hospodářské soutěže,
- konkurenceschopnosti, obchodních a investičních toků,
- provozních nákladů a podnikání / MSP,
- administrativní zátěže pro podniky,
- orgánů veřejné moci,
- inovací a výzkumu.

Pokud jde o vyjasnění oblasti působnosti směrnice a uplatňování specifických postupů pro posuzování shody dílčích systémů, neměly by vzniknout dodatečné náklady, protože změny pouze vnesou do stávajícího stavu právní jistotu. Tytéž produkty se již dnes považují za produkty spadající do oblasti působnosti směrnice; náklady by proto vznikly pouze těm výrobcům, kteří směrnici o lanových drahách mylně nepoužívali. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že náklady na dodržování směrnice o lanových drahách jsou vyšší než v případě, kdy produkt tuto směrnici splňovat nemusí. Na druhou stranu bude vyjasnění oblasti působnosti a postupů pro posuzování shody přínosné pro výrobce, provozovatele i vnitrostátní orgány, neboť zamezí případným chybám v dodržování, posuzování shody a certifikaci.

6. SROVNÁNÍ VARIANT

Upřednostňované varianty jsou zvoleny na základě analýzy a hodnocení příslušných variant politiky se zohledněním hospodářských dopadů a vyšší úrovně sociálních přínosů v oblasti bezpečnosti a zdraví uživatelů lanových drah prostřednictvím větší právní jistoty a lepšího uplatňování směrnice.

Upřednostňovanými variantami navrhovaných změn jsou kombinace právně nevynutitelných předpisů („soft law“) a „legislativních opatření“.

Každý dopad je hodnocen podle této škály:

- ++ významný kladný dopad
- + méně významný kladný dopad
- 0 žádný dopad / základní varianta
- méně významný záporný dopad
- významný záporný dopad

Upřednostňované varianty jsou u každé navrhované změny zvýrazněny šedou barvou.

	Účelnost	Efektivnost		Soudržnost
		náklady	přínosy	
Oblast působnosti směrnice				
1. Žádná opatření (základní varianta)	0	0	0	0
2. „Soft law“ (změna prováděcích pokynů)	+	0	+	+
	Podpoří řádné a jednotné provádění směrnice o lanových drahách, ale nejasné právní situace neodstraní zcela.	Nepředpokládají se dodatečné náklady. Vyjasnění stanoví správný výklad stávajícího právního předpisu.	Přínosy lze očekávat, jestliže se alespoň část zúčastněných výrobců obeznámí s ustanoveními prováděcích pokynů a bude je dodržovat. Konkrétní nejistota u této varianty – právně nevynutitelných předpisů – souvisela s tím, že je určena zejména výrobcům výtahů.	Pokrok v jednotném provádění směrnice o lanových drahách přispěje ke zlepšení právní úpravy a Aktu o jednotném trhu, ačkoli existuje riziko, že se v budoucnu mohou objevit nejasné právní situace.
3. Legislativní opatření (změna směrnice)	++	0	++	++
	Legislativní opatření zajistí řádné, jednotné a konzistentní uplatňování směrnice o lanových drahách v omezeném rozsahu, který pokrývá.	Nebyly zjištěny dodatečné náklady. Stejně jako u předchozí varianty jde o vyjasnění stávajícího právního požadavku.	Významné zvýšení právní jistoty pro výrobce. Zamezí se nesprávnému odhadu, které právní požadavky se mají dodržovat.	Jasný právní stav přispěje ke zlepšení právní úpravy a Aktu o jednotném trhu.
Bezpečnostní prvky, dílčí systémy, infrastruktura a zařízení				

1. Žádná opatření (základní varianta)	0	0	0	0
2. „Soft law“ (změna prováděcích pokynů)	+ Nástroj tzv. „soft law“ by poskytl flexibilní pokyny a vyhnul by se nechtěným, příliš normativním ustanovením, která by v tomto případě mohla být výsledkem legislativního řešení. Tato varianta právně nevynutitelných předpisů by lépe dosáhla specifických cílů řádného a jednotného uplatňování směrnice o lanových drahách.	0 Dodatečné náklady plynoucí z právně nevynutitelných opatření nebyly zjištěny.	+ Lze očekávat přínosy, neboť bude k dispozici nástroj pro ujasnění použitelných ustanovení pro výrobce, oznámené subjekty a veřejnou správu. Očekává se snížení počtu chyb v klasifikaci produktů a s nimi spojených nákladů.	+ Vyjasnění uvedené v prováděcích pokynech podpoří shodné provádění právních předpisů, což pozitivně přispěje ke zlepšení právní úpravy a Aktu o jednotném trhu. Nezaručí však, že nejasné právní situace zmizí zcela.
3. Legislativní opatření (změna směrnice)	0 Legislativní opatření by v zásadě vedlo k řádnějšímu a jednotnějšímu uplatňování směrnice o lanových drahách. Diskuse v pracovních skupinách ani konzultační proces však nevedly k jasnému právnímu textu, který by v budoucnu nevyžadoval další výklad.	-- Existují rizika spojená s vyššími náklady souvisejícími s touto legislativní variantou, včetně nákladů na inovace.	0 Přínosy nebyly jasně popsány, ledaže by se předpokládalo, že jasný právní text, pokud by existoval, by zlepšil předvídatelnost pro výrobce.	0 S ohledem na otázky vznesené ve věci dostupnosti dobrého legislativního řešení je sporné, zda by toto řešení pozitivně přispělo ke zlepšení právní úpravy a Aktu o jednotném trhu.

Postup pro posuzování shody dílčích systémů

1. Žádná opatření (základní varianta)	0	0	0	0
2. „Soft law“ (změna prováděcích pokynů)	+ Propagace modulů pro posuzování shody v prováděcích pokynech může částečně přispět ke konzistentnosti v této oblasti. Toto řešení se však v zásadě neliší od současné situace. Moduly jsou dobře známy, ale popsání problémy přetrvávají.	0 Postup pro posuzování shody je vyžadován již nyní, a proto by dodatečné náklady neměly být významné.	0 Je sporné, zda by tato varianta byla přínosná. Současná dostupnost modulů neumožnila nastolit situaci, která by byla pro výrobce zcela předvídatelná.	0 Přínos ke zlepšení právní úpravy a Aktu o jednotném trhu není jasný, neboť se předpokládá, že dopad varianty právně nevynutitelných předpisů by byl velmi omezený.
3. Legislativní opatření (změna směrnice)	++ Uvažované stanovení modulů pro posuzování	0 Postup pro posuzování shody je	++ Bude dosaženo významného	++ Tato varianta zajistí jasný právní stav.

směrnice)	shody v právní úpravě, jak je obvyklé u produktů, na něž se vztahují předpisy založené na novém přístupu, zajistí konzistentnost užívání postupů pro posuzování shody v EU. Specifické cíle budou zcela naplněny.	vyžadován již nyní, a proto by dodatečné náklady neměly být významné.	zlepšení právní jistoty a předvídatelnosti pro výrobce.	Přispěje ke zlepšení právní úpravy a Aktu o jednotném trhu.
-----------	---	---	---	---

Výběr právního nástroje:

V souladu s politikou Komise, jež spočívá ve zjednodušování regulačního prostředí, se navrhuje změna směrnice na nařízení. Stávající směrnice ukládá jasná a podrobná pravidla, která mají být uplatňována jednotně v celé Unii. Může se proto snadno změnit na nařízení. Tato změna ušetří členským státům náklady spojené s prováděním směrnice. Navíc umožní rychlejší použitelnost nového právního předpisu a pomůže hospodářským subjektům v podnikání, neboť budou mít co do činění pouze s jedním právním nástrojem namísto 28 vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnici.

7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Hodnocení účelnosti právního předpisu bude i nadále vycházet ze zpětné vazby získané prostřednictvím různých mechanismů pro komunikaci a spolupráci, které již byly zřízeny v rámci směrnice o lanových drahách, konkrétně:

- Stálý poradní výbor pro lanové dráhy (CSC) a Odborná pracovní skupina pro lanové dráhy (CWG),
- Skupina pro správní spolupráci členských států při dozoru nad trhem lanových drah (skupina AdCo pro lanové dráhy),
- Odvětvová skupina oznámených subjektů pro lanové dráhy (CSG),
- Technický výbor 242 pro požadavky na bezpečnost osobní lanové dopravy Evropského výboru pro normalizaci (CEN/TC 242).

Další zpětná vazba bude získána na základě nových nebo rozšířených mechanismů spolupráce a výměny informací stanovených nařízením o novém legislativním rámci č. 765/2008.

Monitorování míry souladu s právními předpisy bude možné pomocí těchto ukazatelů:

- počet zkontrolovaných výrobků,
- počet nevyhovujících výrobků z počtu zkontrolovaných,
- druh zjištěného nesouladu s právními předpisy.

Tyto ukazatele prosazování budou vycházet z informací dodaných orgány dozoru nad trhem prostřednictvím:

- systému RAPEX,
- všeobecné databáze zřízené na základě článku 23 nařízení o novém legislativním rámci č. 765/2008 pro výměnu informací mezi členskými státy o otázkách týkajících se činností dozoru nad trhem a případech nesouladu s právními předpisy (ICSMS),
- postupů pro oznamování podle ochranné doložky.

Nesoulad s právními předpisy bude možné odhalit také prostřednictvím stížností zaslaných Komisi.

V souladu se svou politikou „inteligentní regulace“ bude Komise vyhodnocovat účelnost revidovaného nařízení o lanových drahách v období 5 až nejvýše 10 let od data uplatnění nařízení, a to na základě zpětné vazby získané pomocí výše uvedených mechanismů.