



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.12.2012
SWD(2012) 437 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

om ændring af Rådets direktiv 96/98/EF af 20. december 1996 om udstyr på skibe

{COM(2012) 772 final}

{SWD(2012) 438 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

om ændring af Rådets direktiv 96/98/EF af 20. december 1996 om udstyr på skibe

Ansvarligt GD: GD MOVE

Sammenfatning

1. PROBLEMSTILLING

Erfaringerne med direktivet om udstyr på skibe påviser visse svagheder i gennemførelsen og håndhævelsen, som primært vedrører følgende: kvaliteten af og kontrollen med de bemyndigede organers arbejde (organisationer, som gennemfører procedurerne for overensstemmelsesvurdering på medlemsstaternes vegne), de økonomiske aktørers forpligtelser, effektiviteten af markedsovervågningsaktiviteterne, beskyttelsesmekanismerne (som sikrer, at medlemsstaterne træffer forholdsregler mod udstyr, som ikke overholder bestemmelserne, og at disse forholdsregler kontrolleres, så de ikke udgør skjulte hindringer for den frie bevægelighed).

Da den lovgivningsmetode, der anvendes i direktivet om udstyr på skibe for at nå dets politiske mål, i vid udstrækning er baseret på principperne i den *nye metode*¹, for så vidt angår varernes frie bevægelighed, er problemerne med den ovenfor nævnte gennemførelse og håndhævelse de samme for alle direktiver efter den nye metode.

For at afhjælpe systemets mangler blev den *nye metode* revideret i 2008, hvilket udmøntede sig i den **nye lovramme** for markedsføring af produkter.²

Derfor kan de identificerede problemer i direktivet om udstyr på skibe løses ved at afstemme direktivet efter den nye lovramme, sådan som Europa-Parlamentet og Rådet har fastsat det. I lyset af de særlige karakteristika, der kendetegner udstyr på skibe, er det imidlertid vigtigt at finde ud af, hvorvidt der inden for nogle områder også er behov for løsninger, som er specifikke for netop dette direktiv. Konsekvensanalysen indeholder en detaljeret kortlægning af den nye lovramme set i forhold til direktivets særlige karakteristika. Her finder man bl.a. følgende:

- Udstyr på skibe skal overholde IMO's krav til konstruktion og ydeevne og prøves i henhold til IMO's prøvningsstandarder.
- Udstyr på skibe skal godkendes af flagstaten.

¹ Der findes en beskrivelse af den nye metode og de dermed forbundne problemer i Kommissionens konsekvensanalyse om forslaget til forordning om akkrediterings- og markedstilsynskrav i forbindelse med markedsføring af produkter og en afgørelse om fælles rammer for markedsføring af produkter, SEC 2007(173).

² Bilag 7 til denne konsekvensanalyse indeholder en beskrivelse af den nye lovrammes elementer.

- Udstyr på skibe markedsføres ikke nødvendigvis på EU's territorium, men monteres direkte om bord på EU-skibe, uanset hvor disse bygges eller reparerer, eller hvor de får forsyninger fra.
- Udstyr på skibe omfatter mange artikler, som falder ind under anvendelsesområdet for andre direktiver om det indre marked, men kravene heri er forskellige fra eller uforenelige med IMO's krav.
- Derudover skaber processen med gennemførelse af IMO-bestemmelserne i national lovgivning retsusikkerhed og pålægger industrien og de nationale myndigheder en overdrevent stor arbejdsbyrde som følge af en lang og kompleks lovgivningsmetode, hvilket gør det meget vanskeligt at holde trit med Den Internationale Søfartsorganisations udarbejdelse af tekniske krav.

Af disse grunde er direktivet om udstyr på skibe ikke i stand til at sikre, at medlemsstaterne anvender og gennemfører IMO's og andre standarder fuldt ud, hvilket medfører sikkerhedsrisici og et ineffektivt indre marked for udstyr på skibe.

De berørte interessenter omfatter de europæiske fabrikanter af udstyr på skibe, herunder et stort antal SMV'er, skibsværfter, skibspassagerer og mandskab samt de offentlige myndigheder og regeringerne.

2. ANALYSE AF NÆRHEDS- OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

Medlemsstaternes direkte anvendelse af IMO's lovramme ville i mangel på harmonisering på fællesskabsplan opstille barrierer for varernes frie bevægelighed, hvilket primært skyldes a) de vidtrækkende skønsbeføjelser, som IMO-instrumenterne overlader til flagstaten, b) udarbejdelsen af supplerende nationale krav og c) afvigelser i certificeringsmetoderne. På samme tid ville de heraf følgende forskelle i de nationale lovgivninger medføre uensartede sikkerheds- og miljøbeskyttelsesniveauer.

Harmonisering på EU-plan løser disse problemer, da det giver et klart identificeret sæt krav og ensartede certificeringsprocedurer, som kan sikre et højt sikkerheds- og miljøbeskyttelsesniveau. Derudover tilbyder EU i modsætning til det internationale system det fordelagtige retshåndhævelsessystem, uden hvilket kravenes og procedurerne effektivitet ville blive alvorligt undermineret.

EU harmoniserer ikke selv de detaljerede tekniske specifikationer, der finder anvendelse. Disse fastlægges på IMO-plan med fuld deltagelse af medlemsstaterne. EU gør det blot klart, hvilke af IMO's specifikationer og tekniske standarder der skal anvendes.

3. MÅL FOR EU-INITIATIVET

3.1. Generelle målsætninger

I henhold til artikel 90 og 91 i TEUF skal den fælles transportpolitik bidrage til opnåelsen af traktaternes mere overordnede målsætninger. Inden for rammerne af den fælles transportpolitik og under hensyntagen til de karakteristika, der kendetegner udstyr på skibe, er det generelle mål for initiativforslaget dobbelt:

- At forbedre gennemførelses- og håndhævelsesmekanismerne i direktivet om udstyr på skibe og dermed garantere et velfungerende indre marked for udstyr på skibe og samtidig sikre et højt niveau for sikkerheden til søs og forebyggelsen af havforurening.
- At forenkle lovgivningsmiljøet og samtidig garantere, at IMO's krav anvendes og gennemføres på harmoniseret vis i hele EU, og dermed være med til at sikre, at de nødvendige betingelser for EU-industriens konkurrenceevne er til stede, jf. artikel 173 i TEUF.

3.2. Specifikke målsætninger

Med udgangspunkt i problemet og de tilgrundliggende årsager som nævnt i afsnit 2 ovenfor kan det dobbelte generelle mål omsættes til mere specifikke målsætninger:

- At finde en optimal måde, hvorpå direktivet om udstyr på skibe kan afstemmes efter den nye lovramme (som fastsat i artikel 2 i afgørelse nr. 768/2008/EF (afgørelsen om den nye lovramme), og hvorpå der samtidig kan tages behørigt hensyn til de karakteristika, der kendetegner udstyr på skibe, inden for området markedsovervågning, overensstemmelsesvurdering af produkter og forpligtelser for aktørerne i distributionskæden.
- At forkorte, forenkle og klarlægge gennemførelsen af ændringer til IMO-standarder i de europæiske og nationale retlige rammer.

4. MULIGE LØSNINGSMODELLER

Kommissionen har identificeret fire mulige løsningsmodeller ud over referencescenariet. Alle løsningsmodeller er udformet, så de tilgodeser begge de i afsnit 3 nævnte specifikke målsætninger. Kommissionen foretog en foreløbig vurdering af de fire løsningsmodeller med udgangspunkt i deres evne til at håndtere de aktuelle problemkilder og deres effektivitet. Parallelt hermed er løsningsmodellernes sammenhæng med nærheds- og proportionalitetsprincippet blevet vurderet. Efter denne forhåndsscreening blev to løsningsmodeller ud over referencescenariet udvalgt til en mere tilbundsående vurdering. Løsningsmodel 2 er baseret på maksimal afstemning af direktivet om udstyr på skibe efter den nye lovramme, hvor der tages udgangspunkt i sidstnævntes bestemmelser i forbindelse med de emner, hvor dette under alle omstændigheder er absolut nødvendigt, nemlig specifik mærkning.

Løsningsmodel 3 tager form af en betinget afstemning af direktivet om udstyr på skibe efter den nye lovramme, hvor der indføres supplerende løsninger, der er specifikke for dette direktiv, med henblik på at optimere instrumentets effektivitet, nemlig inden for områderne IMO-krav og -standarder, de økonomiske aktørers forpligtelser, anvendelsen af overensstemmelsesvurderingsmoduler, produktporbarheden og beskyttelsesklausulen. Disse områder ville i vid udstrækning være de samme de steder, hvor direktivet om udstyr på skibe nu tager udgangspunkt i den nye metode.

Tabel 1: Beskrivelse af de udvalgte løsningsmodeller

	<i>Løsningsmodel 2</i>	<i>Løsningsmodel 3</i>
	<i>maksimal afstemning efter den nye lovramme</i>	<i>betinget afstemning efter den nye lovramme</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Specifik målsætning nr. 1: At finde en optimal måde, hvorpå direktivet om udstyr på skibe kan afstemmes efter den nye lovramme, og hvorpå der samtidig kan tages hensyn til de karakteristika, der kendetegner udstyr på skibe 		
Markedsovervågning		
<i>Fælles EU-ramme</i>	Gennemførelse ord for ord af den nye lovrammes bestemmelser i direktivet om udstyr på skibe.	<ul style="list-style-type: none"> • Samme som løsningsmodel 2.
<i>Mere effektiv kontrolmekanisme efter markedsføring</i>	Gennemførelse ord for ord af den nye lovrammes bestemmelser i direktivet om udstyr på skibe.	<ul style="list-style-type: none"> • Samme som løsningsmodel 2 + indførelse af muligheden for at anvende elektroniske mærker for at gøre det lettere under markedsovervågningen at detektere ikke-overensstemmende udstyr.
<i>Beskyttelsesprocedure</i>	Gennemførelse ord for ord af den nye lovrammes bestemmelser i direktivet om udstyr på skibe.	<ul style="list-style-type: none"> • Samme som løsningsmodel 2 + yderligere bestemmelser, som tilpasser forvaltningen af beskyttelsesklausulen og dermed gør det muligt for Kommissionen at begrænse dens vurdering til den pågældende medlemsstats overholdelse af den gældende procedure.
Overensstemmelsesvurdering af produkter		
<i>Væsentlige krav</i>	Gennemførelse ord for ord af den nye lovrammes bestemmelser i direktivet om udstyr på skibe, idet de aktuelle bilag til direktivet ophæves. Overensstemmelsen med IMO's krav ³ gøres til et "væsentligt krav".	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatoriske tekniske normer, herunder obligatoriske og ikke-obligatoriske IMO-krav samt europæiske og internationale prøvningsstandarder opstillet af europæiske og internationale standardiseringsorganer med udgangspunkt i IMO's krav.

³ Det betyder, at ikke-obligatoriske krav, anbefalinger og retningslinjer ikke ville være omfattet af dette væsentlige krav.

	<i>Løsningsmodel 2</i>	<i>Løsningsmodel 3</i>
	<i>maksimal afstemning efter den nye lovramme</i>	<i>betinget afstemning efter den nye lovramme</i>
<i>Udpegelse af overensstemmelsesvurderingsorganer</i>	Gennemførelse ord for ord af den nye lovrattes bestemmelser i direktivet om udstyr på skibe.	<ul style="list-style-type: none"> • Samme som løsningsmodel 2.
<i>Procedurer for overensstemmelsesvurdering</i>	Gennemførelse ord for ord af den nye lovrattes bestemmelser i direktivet om udstyr på skibe.	<ul style="list-style-type: none"> • Selektiv anvendelse af overensstemmelsesvurderingsmoduler, hvorved navnlig modul A og C (dvs. muligheden for at lade overensstemmelsesvurderingen af produkter foretaget af interne bemyndigede organer) ikke bibeholdes.
CE-mærkning	Ingen afstemning, CE-mærket erstattes af et ratmærke.	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen afstemning, CE-mærket erstattes af et ratmærke.
Foranstaltninger til anvendelse i lovgivningen <i>Forpligtelser for aktørerne i distributionskæden</i> <i>Harmoniserede definitioner og procedurer (CE-mærkningen undtaget)</i>	Gennemførelse ord for ord af den nye lovrattes bestemmelser i direktivet om udstyr på skibe. Gennemførelse ord for ord af den nye lovrattes bestemmelser i direktivet om udstyr på skibe.	<ul style="list-style-type: none"> • Tilpasning af forpligtelserne for aktørerne i distributionskæden, som viser, at det ikke er relevant at fokusere på den lille del af udstyr til skibe, der rent faktisk markedsføres på EU's territorium. • Fabrikanter: Samme som løsningsmodel 2. • Importører og distributører: Identifikation og registrering, samarbejde med markedsovervågningsmyndighederne (information, dokumentation, risikoafhjælpning osv.). • Samme som løsningsmodel 2.
<ul style="list-style-type: none"> • Specifik målsætning nr. 2: At forenkle, klarlægge og forkorte gennemførelsen af ændringer til IMO-standarder i de europæiske og nationale retlige rammer 		

	<i>Løsningsmodel 2</i>	<i>Løsningsmodel 3</i>
	<i>maksimal afstemning efter den nye lovramme</i>	<i>betinget afstemning efter den nye lovramme</i>
-/-	Ingen gennemførelse i EU's retsorden. IMO-kravene i form af væsentlige krav finder direkte anvendelse i medlemsstaterne. De internationale og europæiske standarder er valgfrie og indebærer en formodning om overensstemmelse.	<ul style="list-style-type: none"> Gennemførelse af IMO-kravene ved gennemførelsesretsakter eller delegerede retsakter, hvilket ikke kræver gennemførelse i national lovgivning. Prøvningsstandarderne (opstillet af IMO eller standardiseringsorganer) er obligatoriske.

5. ANALYSE AF VIRKNINGERNE

Nedenstående tabel indeholder en aggregeret kvalitativ analyse af de forventede økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger.

Tabel 2: Kvalitativ analyse af de forventede virkninger af løsningsmodel 2 og 3

	<i>Løsningsmodel 2</i>	<i>Løsningsmodel 3</i>
<i>Økonomiske virkninger</i>		
<i>Det indre marked</i>		
Fælles EU-ramme	++	++
Mere effektiv kontrolmekanisme efter markedsføring	++	+++
Beskyttelsesprocedure	++	+++
Overensstemmelsesvurdering af produkter	++	+++
Forpligtelser for aktørerne i distributionskæden	-	++
Harmoniserede definitioner	=	=
Ensartet fortolkning og gennemførelse af IMO-krav	--	=
<i>Driftsomkostninger og administrativ byrde</i>		
Økonomiske aktører	++	+++
Bemyndigede organer	=	=
<i>SMV'er</i>	+	++
<i>De økonomiske aktørers konkurrenceevne</i>		
Håndhævelsessystem	++	+++
Produkters sporbarhed	+	++

Forpligtelser for aktørerne i distributionskæden	-	=
Overensstemmelsesvurdering	++	+++
<i>Offentlige myndigheder</i>	=	++
<i>Brugere og passagerer</i>	=	=
<i>Tredjelande og internationale forbindelser</i>	=	=
Sociale virkninger		
<i>Sikkerhed</i>	++	+++
Miljøforurening		
<i>Havforurening</i>	++	+++
Forenkling af de lovgivningsmæssige rammer		
	+	+++

Forklaring:

- = reference eller svarende til referencen
- + til +++ lille til stor forbedring i forhold til referencen
- til - - - lille til stor forværring i forhold til referencen

Sammenlignet med referencen viser det sig, at begge løsningsmodeller i de fleste tilfælde har positive virkninger, især med hensyn til effektiviteten af kontrol- og håndhævelsesmekanismerne (bemyndigede organer, markedsovervågning, beskyttelsesklausul). Det betyder, at begge løsningsmodeller i det store og hele ville udmønte sig i større sikkerhed og bedre beskyttelse af havmiljøet. Det nuværende system til gennemførelse af IMO-kravene i de nationale retsordener ville i begge tilfælde drage fordel af hurtigere og mere effektive mekanismer, som i løsningsmodel 3 er centraliserede, og som i løsningsmodel 2 helt er op til medlemsstaterne.

Løsningsmodel 2 er imidlertid forbundet med to væsentlige ulemper. For det første ville erstatningen af det nuværende direktivs bilag med et generisk krav om overensstemmelse med de relevante internationale tekniske krav og prøvningsstandarder på lang sigt påvirke det indre markeds funktion negativt, da der med tiden uvægerligt ville opstå forskelle mellem medlemsstaterne. Dette ville også påvirke sikkerheden, eftersom ikke alle medlemsstater ville gennemføre de nyeste krav til tiden, og IMO's mange værdifulde ikke-obligatoriske instrumenter ville helt blive tilsidesat. For det andet ville en afstemning af forpligtelserne for de økonomiske aktører efter den nye lovramme resultere i yderligere en uforholdsmæssig byrde for importører og distributører. Disse aktører, som kun har at gøre med den lille del af udstyret, der importeres til EU, ville ikke desto mindre skulle indføre en administrativ struktur, som ikke eksisterer i dag, og hvis fordele ikke ville være relevante for størstedelen af de produkter, der er omfattet af direktivet – som monteres direkte om bord på EU-skibe på skibsbygnings- og reparationsværfter, der for det meste er beliggende uden for EU's territorium.

Løsningsmodel 3 viser sig derimod – takket være de løsninger, der er specifikke for direktivet om udstyr på skibe, som selektivt tilpasses de særlige karakteristika, der kendetegner sektoren for udstyr på skibe – at være mere fordelagtig på flere områder:

- Anvendelsen af gennemførelsesretsakter eller delegerede retsakter i stedet for de nuværende bilag til direktivet giver en mekanisme, der er lige så hurtig som den i løsningsmodel 2, men som ikke er forbundet med ovenstående ulemper for det indre marked, eftersom de gældende krav til enhver tid ville være harmoniseret fuldt ud. Derudover giver dette system større retssikkerhed for aktørerne, og det er billigere for de offentlige myndigheder.
- Overensstemmelseskontrollen bliver bedre takket være den klare identifikation af prøvningsstandarder, mens gennemførelsen af de ikke-obligatoriske IMO-instrumenter giver løsningsmodel 3 en klar fordel rent sikkerhedsmæssigt.
- Muligheden for at anvende elektroniske mærker forbedrer effektiviteten af markedsovervågningen og er med til at beskytte fabrikanternes intellektuelle ejendomsret. Udgifterne hertil er ubetydelige.
- Bedre tilpassede forpligtelser for de økonomiske aktører fjerner unødvendige byrder.
- En enklere og hurtigere beskyttelsesmekanisme fjerner unødige økonomiske omkostninger for fabrikanter, som overholder de stillede krav, og forhindrer, at deres omdømme lider skade.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

De specifikke foranstaltninger i løsningsmodel 3 gør, at direktivet om udstyr på skibe får større effekt og bedre kan tjene det overordnede mål, nemlig at garantere et velfungerende indre marked for udstyr på skibe og samtidig sikre et højt niveau for sikkerheden til søs og forebyggelsen af havforurening, da det i højere grad bliver tilpasset sektorens særlige karakteristika. Dette gælder især de skærpede håndhævelses- og kontrolmekanismer (bedre markedsovervågning, forenklet beskyttelsesklausul) og et system, der sikrer, at alle relevante IMO-krav (hvad enten de er obligatoriske eller ej) og de internationale og europæiske standarder gennemføres på samme måde i hele EU. Derudover fjerner løsningsmodel 3 det yderst belastende og forvirrende behov for at gennemføre ændringer i medlemsstaternes 27 retssystemer, mens der ikke gøres noget ved dette problem i løsningsmodel 2. Derfor er løsningsmodel 3 at foretrække frem for løsningsmodel 2.

Løsningsmodel 3 indeholder effektive løsninger, som indebærer færre omkostninger og mindre administrativt arbejde for de forskellige interessenter end løsningsmodel 2 og har en mere gunstig indvirkning på konkurrenceevnen (især for SMV'er). Løsningsmodel 3 viser sig således at være den mest effektive.

For så vidt angår sammenhængen med de overordnede EU-mål, -strategier og -prioriteter, hvor begge løsningsmodeller ville tilvejebringe forbedringer med hensyn til sikkerheden til søs og beskyttelsen af havmiljøet, og forenklingen af de retlige rammer, må man forvente, at løsningsmodel 3 giver de bedste resultater, mens løsningsmodel 2 måske ikke er i stand til at sikre et velfungerende indre marked.

Tabel 3: Sammenligning af løsningsmodellerne

	<i>Effekt</i>	<i>Effektivitet</i>	<i>Sammenhæng</i>
<i>Reference</i>	nej	nej	nej
<i>Løsningsmodel 2</i>	lille	lille	mellem
<i>Løsningsmodel 3</i>	stor	stor	stor

I henhold til ovenstående er løsningsmodel 3 generelt bedre end løsningsmodel 2, og den er derfor den foretrukne model.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Når direktivet om udstyr på skibe bliver afstemt efter den nye lovramme for markedsføring af produkter, vil det i høj grad drage fordel af sidstnævntes overvågnings- og evalueringmekanisme. Det planlægges at iværksætte specifikke foranstaltninger som et supplement til afstemningen med henblik på at kontrollere tiltagets effekt og indsamle feedback fra interessenterne.

- Reformen betyder, at der vil blive indhentet flere oplysninger via markedsovervågningsaktiviteterne og havnestatskontrollen. EMSA vil fortsat arbejde på at gøre udarbejdelsen af statistikker om direktivets gennemførelse mere detaljeret og vil afholde workshoper vedrørende tekniske drøftelser og tilrettelægge uddannelsesaktiviteter sammen med medlemsstaterne.
- Kontakterne til industrien vil fortsætte, herunder workshoper vedrørende gennemførelsen af det ændrede direktiv om udstyr på skibe.
- Aktiviteterne i MARED-gruppen af bemyndigede organer vil blive forbedret.
- Endelig vil der blive foretaget en efterfølgende evaluering senest [fem år] efter det nye systems ikrafttræden.