



EUROPOS
KOMISIJA

Bruselis, 2014 03 27
SWD(2014) 119 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedamas prie dokumento

Pasiūlymas

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO

dėl asmeninių apsaugos priemonių

{COM(2014) 186 final}

{SWD(2014) 118 final}

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedamas prie dokumento

Pasiūlymas

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO

dėl asmeninių apsaugos priemonių

Išlyga. Ši santrauka įpareigoja tik ją rengiant dalyvavusias Komisijos tarnybas; nuo jos iš anksto nepriklauso joks galutinis Komisijos priimamas sprendimas.

1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

Nepaisant nemenkos naudos, kurią duoda Asmeninių apsaugos priemonių direktyva 89/686/EEB, valstybės narės ir kiti suinteresuotieji subjektai kone vieningai sutaria, kad ją reikia tobulinti. Pokyčiai nebūtų dideli, tačiau, atsižvelgiant į patirtį, sukauptą taikant direktyvą, viešų konsultacijų rezultatus (2011 m.) ir poveikio vertinimo tyrimo išvadas (2010 m.), reikės išspręsti šiuos klausimus:

- Asmeninių apsaugos priemonių direktyvos (toliau – AAP direktyva) suderinimas su naująja teisės aktų sistema (toliau – NTAS);
- AAP direktyvos taikymo srities išplėtimas;
- kai kurių tipų asmeninių apsaugos priemonių (toliau – AAP) įtraukimas į sąrašą gaminių, kuriems taikoma griežčiausia atitikties vertinimo procedūra;
- trijų esminių sveikatos ir saugos reikalavimų pakeitimas ir
- reikalavimų techniniams dokumentams pakeitimas, EB tipo tyrimo sertifikato galiojimas ir turinys ir EB atitikties deklaracija.

1 problema. AAP direktyvos suderinimas su naująja teisės aktų sistema

Daugelis su NTAS susijusių bendro pobūdžio problemų pastebėtos įgyvendinant ir AAP direktyvą (rinkai pateikta AAP, neužtikrinanti tinkamo lygio apsaugos, problemos, susijusios su kai kurių paskelbtųjų įstaigų teikiamų paslaugų kokybe, skirtinga valstybių narių praktika, susijusi su paskelbtųjų įstaigų vertinimu ir stebėseną). Kai kuriems gamintojams taip pat kyla problemų dėl sudėtingos ir retkarčiais nenuoseklios teisinės sistemos.

AAP direktyvos ir NTAS suderinimas – atsakas į NTAS sprendimo Nr. 768/2008 2 straipsnyje nustatytus politinius įsipareigojimus.

Derinamųjų teisės aktų rinkinio poveikio vertinimo ataskaitoje jau išnagrinėtos įvairios galimybės, kaip įgyvendinti NTAS sprendimą. Kadangi pagal AAP direktyvą galimybės yra tokios pačios, šioje poveikio vertinimo ataskaitoje šie dalykai nebus nagrinėjami.

2 problema. AAP direktyvos taikymo srities išplėtimas

Rinkoje yra gaminių, kurie vartotojui suteikia apsaugą ir atitinka AAP direktyvoje pateiktą apibrėžtį, tačiau šioje direktyvoje nereglamentuojami. Taigi šiems gaminiams AAP saugos ir sveikatos reikalavimai nėra taikomi, tad jų suteikiamos apsaugos lygis nėra toks aukštas kaip AAP. Vartotojas gali manyti, kad nuo konkretaus pavojaus yra apsaugotas, tačiau iš tikrųjų taip nėra. Direktyva vienareikšmiškai netaikoma asmeninio naudojimo gaminiams, skirtiems apsaugoti nuo šilumos, drėgmės ir vandens. Tačiau ji taikoma šių tipų gaminiams, skirtiems *profesionaliajam naudojimui*. Į taikymo sritį nepatenkantys gaminiai kelia saugos ir sveikatos problemų. Viena valstybė narė nustatė, kad kasmet joje užregistruojama 150 000 nudegimo namuose atvejų. Pusė šių atvejų – rankų nudegimai.

Ši padėtis kelia problemų ir rinkos priežiūros institucijoms. Kai rinkai pateikiami (identiški) gaminiai, profesionaliojo ir asmeninio naudojimo skirtumai turėtų būti nesvarbūs. Rinkos priežiūros institucijos nuolat pabrėžia, kad šią padėtį būtina taisyti.

3 problema. Kai kurių tipų AAP įtraukimas į sąrašą gaminių, kuriems taikoma griežčiausia atitikties vertinimo procedūra

Direktyvoje AAP suskirstytos į tris kategorijas, kurioms taikomos skirtingos atitikties vertinimo procedūros. Kartu su I ir III kategorijų apibrėžtimis pateikiami sąrašai, kuriuose aprašomos šioms kategorijoms priskirtos AAP.

Patirtis parodė, kad sąrašė AAP (t. y. III kategorijos AAP), kurioms taikoma griežčiausia atitikties vertinimo procedūra, trūksta III kategorijos apibrėžtį atitinkančių AAP, t. y. nuo didelės rizikos apsaugančių AAP. Dėl to tokių AAP gamybos proceso auditas atliekamas nereguliariai. Todėl tam tikrose srityse faktiškai pagamintos AAP kokybė netikrinama, todėl daroma prielaida, kad AAP suteikiamos saugos lygis nėra vienodas.

Tai taikoma šių tipų AAP: gelbėjimosi liemenėms, kulkoms ir peilio dūriams atsparioms AAP ir nuo rankinių pjūklų apsaugančioms AAP, pjaustant aukšto slėgio srove apsaugančioms AAP ir nuo triukšmo apsaugančioms AAP.

4 problema. Trijų esminių sveikatos apsaugos ir saugos reikalavimų (toliau – ESASV) pakeitimas

Patirtis taikant ESASV parodė, kad yra trys reikalavimai, į kuriuos įtraukti neįmanomi praktiškai nepritaikomi arba klaidinantys elementai:

ESASV 3.1.3: apsauga nuo mechaninių virpesių;

ESASV 3.5: apsauga nuo žalingo triukšmo poveikio;

ESASV 3.9.1: apsauga nuo nejonizuojančiosios spinduliuotės;

Šiuo požiūriu direktyvoje nustatyti reikalavimai, kurie yra praktiškai nepritaikomi, klaidinantys naudotoją arba, remiantis įrodymais, jų neįmanoma įvykdyti. Gamintojams keliami akivaizdžiai praktiškai nepritaikomi reikalavimai. Poveikis vartotojams neigiamas, nes su AAP susijusi informacija yra neišsami, gali būti netiksli ir klaidinanti.

5 problema. Reikalavimų techniniams dokumentams pakeitimas, EB tipo tyrimo sertifikato galiojimas ir turinys ir EB atitikties deklaracija

Rinkos priežiūros institucijos turi spręsti problemas, susijusias su minėtiems dokumentams taikomais nepakankamais reikalavimais. Joms dirbti trukdo tiems dokumentams direktyvoje nustatyti neaiškūs ir neveiksmingi reikalavimai, net jeigu tų dokumentų kokybė ir išsamumas itin svarbūs vertinant AAP atitiktį reikalavimams. Be to, gamintojai aiškiai nesupranta savo prievolių. Ilgainiui kai kurie reikalavimai dokumentams nebeatitinka padarytų darnųjų standartų pakeitimų, todėl AAP gali nebeatitikti direktyvos nuostatų. Be to, institucijos tvirtina patiriančios sunkumų rinkdamos AAP įvertinti būtinus dokumentus.

Valstybės intervencijos poreikis

Šios srities ES veiksmai grindžiami SESV 114 straipsniu. Šiomis aplinkybėmis nagrinėjami klausimai jau reglamentuojami AAP direktyvoje. Tačiau šiame teisės akte nustatytos problemos sprendžiamos neveiksmingai. Remiantis atliktu tyrimu ir išvadomis dėl išnagrinėtų galimybių, problemos liks ir toliau neišspręstos, jei direktyva nebus persvarstyta.

2. SUBSIDIARUMO ANALIZĖ

Siekiant užtikrinti laisvą judėjimą ir naudotojų sveikatos apsaugą ir saugą, tinkamam ir veiksmingam vidaus rinkos veikimui būtinos bendrosios AAP kūrimo ir pateikimo rinkai taisyklės.

Jeigu problemos būtų sprendžiamos nacionalinio lygmens veiksmais, gali būti kliūčių laisvam AAP judėjimui. Siekiant išvengti ES rinkos iškraipymo, visi taikymo srities, procedūrų arba reikalavimų pakeitimai privalo būti atlikti ES lygmeniu.

Kadangi tarptautinės prekybos mastai vis didėja, tarpvalstybinių bylų skaičius nuolat auga. Koordinuotais ES lygmens veiksmais galima daug geriau pasiekti nustatytus tikslus ir, visų pirma, užtikrinti veiksmingesnę rinkos priežiūrą. Todėl tikslingiau imtis ES lygmens veiksmų.

3. TIKSLAI

Bendri šios iniciatyvos tikslai – užtikrinti geresnę AAP naudotojų sveikatos apsaugą ir saugą, sukurti vienodas sąlygas sąžiningai AAP tiekiančių ekonominės veiklos vykdytojų konkurencijai ir supaprastinti AAP reglamentavimo aplinką Europoje.

1 lentelėje pateikiami konkretesni politiniai veiklos tikslai.

1 lentelė. Konkretūs ir veiklos politiniai tikslai

BENDRIEJI	KONKRETŪS	VEIKLOS
Užtikrinti geresnę AAP sveikatos apsaugą ir saugą.	Užtikrinti, kad nuo didelės rizikos apsaugančių gaminių kokybė, įskaitant jų gamybos procesą, būtų aukšta. Užtikrinti, kad paskelbtųjų įstaigų atliekama atitikties vertinimo veikla būtų patikima ir aukštos kokybės. Užtikrinti gaminių atsekamumą.	Pašalinti neatitikimus sąraše gaminių, kuriems taikoma griežčiausia atitikties vertinimo procedūra. Nustatyti bendrus paskelbtųjų įstaigų vertinimo, stebėsenos ir kontrolės kriterijus, vienodai taikomus visoje ES.
Sukurti vienodas sąlygas su AAP susijusiems ekonominės veiklos vykdytojams.	Užtikrinti, kad atitikties vertinimo paslaugas paskelbtosios įstaigos teiktų nuosekliai. Pagerinti rinkos priežiūros mechanizmus ir priemones.	Patikslinti EB tipo tyrimo sertifikatams taikomus reikalavimus. Supaprastinti ir patikslinti techniniams dokumentams taikomus reikalavimus. Reikalauti, kad EB atitikties deklaracija būtų pridėta prie kiekvieno gaminio.
Supaprastinti AAP reglamentavimo aplinką Europoje.	Užtikrinti nuoseklų teisės aktų taikymą. Užtikrinti, kad reikalavimų būtų įmanoma laikytis.	Patikslinti šios direktyvos taikymo sritį. Supaprastinti taikomas atitikties vertinimo procedūras. Patikslinti II PRIEDE nustatytus reikalavimus.

4. POLITIKOS GALIMYBĖS

Buvo apsvarstytos trys kiekvienos iš minėtų problemų sprendimo galimybės:

- pirminė galimybė – nesiiimti jokių veiksmų;
- su teisėkūra nesusijusi galimybė – neprivalomos priemonės, kurių tikslas – rasti bendrą sutarimą dėl AAP direktyvos taikymo išaiškinimo, ir
- su teisėkūra susijusi galimybė – teisės akto pakeitimas.

Buvo atlikta minėtų politikos galimybių poveikio kiekvienai nustatytai tobulintinai sričiai analizė.

5. POVEIKIO VERTINIMAS

Kokybinis tyrimas parodė, kad visų sričių problemoms spręsti tinkamiausia būtų su teisėkūra susijusi galimybė. Kadangi visos aprašytosios problemos yra susijusios su reglamentavimu, tik pasirinkus su teisėkūra susijusią galimybę bus daugiau aiškumo ir teisinio tikrumo. Nors su teisėkūra susijusiai galimybei būtinos išlaidos yra didesnės, palyginti su neprivalomomis priemonėmis, pasirinkus su teisėkūra susijusią galimybę, bus daugiau naudos ir teisinio tikrumo.

Kiekybiniai duomenys apie AAP ir AAP rinką nėra pakankamai tikslūs ir išsamūs, todėl sunku susidaryti aiškią nuomonę apie rinką ir skirtingų AAP ir teisės aktų nuostatų sąsajas. Europos Komisijos tarnybos užsakė du tyrimus ir surinko kitą informaciją, kad kiekybiniai duomenys būtų kuo išsamesni.

Vertinant kiekvieną siūlomą pakeitimą, remiamasi sąnaudų ir naudos, įskaitant naudą sveikatai, bei didesnio teisinio tikrumo užtikrinimo analize. Kitame skirsnyje pateikiamos išvados, gautos atlikus nuodugnią su teisėkūra susijusios galimybės analizę, atsižvelgiant į kiekvieną problemą.

Į taikymo sritį patenkantys gaminiai

Pakeitimas turės teigiamo poveikio konkurencijos sąžiningumui, kadangi savarankiškas sertifikavimas taps privalomas.

Socialinis poveikis Vienas iš pakeitimo privalumų – taps aiškesnis gaminio ženklimas ir informacija naudotojams apie AAP paskirtį ir panaudotų medžiagų sudėtį. Pagerės bendras informacijos pateikimo lygis. Gamintojai ir rinkos priežiūros institucijos tikisi, kad tinkamo apsaugos lygio neužtikrinančių gaminių sumažės 20–50 proc. Pasigesta duomenų, pagal kuriuos būtų galima įvertinti orkaitės pirštinių įtraukimo į AAP poveikį. Viena valstybė narė nustatė, kad kasmet joje užregistruojama 150 000 nudegimo namuose atvejų. Pusė šių atvejų – rankų nudegimai.

Ekonominis poveikis Vertinant atitiktį reikalavimams ir administracines išlaidas gaminiui, poveikis yra nedidelis. Apytikriai apskaičiuota, kad su kiekviena AAP serija susijusių tokių išlaidų suma gali būti apie kelis šimtus eurų, tad poveikis vienam gamybos vienetui tenkančioms sąnaudoms bus nedidelis. Kuo labiau sugriežtinus gamybos standartus pagal esminius sveikatos apsaugos ir saugos reikalavimus, kai kuriuose bendros pirštinių rinkos sektoriuose gamybos sąnaudos išaugtų 10–20 proc. Šis sąnaudų padidėjimas labiausiai paveiktų šiuo metu esminių reikalavimų nesilaikančius gamintojus. Tinkamo lygio apsaugos neužtikrinantys gaminiai šiuo metu rinkai gali būti tiekiami aiškiai nenurodant kokybės, todėl pažeidžiama nuostata dėl vienodų sąlygų sudarymo. Priėmus pakeitimus, ateityje tokią informaciją turėtų būti įmanoma atsekti, todėl sąlygos sąžiningai ir skaidriai konkurencijai turėtų pagerėti.

Atitikties vertinimas

Socialinis poveikis Priėmus pakeitimus ir nustačius visus metus vykdomos stebėsenos reikalavimą, būtų galima padidinti minėtų tipų AAP atitiktį reikalavimams. Būtų numatytos papildomos gaminių kokybės užtikrinimo priemonės. Jeigu bandymai būtų atliekami kasmet, būtų galima geriau užtikrinti gaminių bei gamybos vienuarūšiškumą ir atitiktį esminiams AAP reikalavimams ir atitinkamiems gaminių standartams. Sumažės AAP, kurių teikiamos apsaugos lygis yra nepakankamas. Sumažėjimo mastas priklausys nuo AAP tipo ir gali skirtis 10–50 proc.

Ekonominis poveikis Daugumos viešoje konsultacijoje dalyvavusių respondentų nuomone, išlaidos atitiktį užtikrinti ir administracinės išlaidos turėtų būti ištis nedidelės arba jų gali

visai nebūti. Kai kurie respondentai mano, kad išlaidos gali padidėti. Pagrindinė poveikio priemonė būtų reikalavimas gamybos procesą stebėti visus metus. Jeigu kokybės sistema jau įdiegta, jos pritaikymo III kategorijos AAP auditui atlikti išlaidos būtų vienkartinės. Be to, šios su daugeliu aptariamų AAP susijusios išlaidos gali būti paskirstytos, atsižvelgiant į didžiulį gamybos mastą, taip, kad vieneto išlaidos daug nepadidėtų. Tarptautiniam konkurencingumui būtų daromas teigiamas poveikis, įskaitant paskatas užtikrinti tinkamą kokybės ir gamybos vienarūšiškumo lygį; šiuo požiūriu ES gamintojų padėtis yra geresnė.

Esminiai sveikatos apsaugos ir saugos reikalavimai (ESASV)

Visų trijų ESASV pakeitimų tikslas – pašalinti iš direktyvos nuostatas, kurios nėra naudingos sveikatos apsaugos ir saugos požiūriu. Bendrai šių pokyčių poveikis turėtų būti teigiamas, nes neigiamo poveikio sveikatos apsaugai ir saugai neturėtų būti, atsižvelgiant į tai, kad šiuo metu neįmanoma patikrinti, ar šių reikalavimų yra paisoma, be to, juos pašalinus, sumažės gamintojų ir paskelbtųjų įstaigų, kurios iki šiol turėjo įrodyti, kad reikalavimų jos laikosi, sąnaudos.

Techniniai dokumentai, EB tipo tyrimo sertifikatas, EB atitikties deklaracija

Socialinis poveikis Suinteresuotųjų subjektų nuomone, siūlomas pakeitimas yra naudingas, nes bus įmanoma lengviau įvertinti AAP ir padidės darbo efektyvumas arba sumažės tinkamo lygio apsaugos neužtikrinančių AAP, o senesnė AAP bus vertinama reguliariau. Atsižvelgdami į AAP tipą, suinteresuotieji subjektai numato sumažinti tinkamo lygio apsaugos neužtikrinančių gaminių maždaug 1–25 proc. Priėmus siūlomą pakeitimą, padidės teisinis tikrumas.

Ekonominis poveikis Su techniniais dokumentais susijusių pakeitimų įgyvendinimo sąnaudos bus nedidelės, nes gamintojai jau taiko gamybos vidaus kontrolę ir galėtų lengvai pateikti šį dokumentą. Tas pats pasakytina apie pakeitimus, susijusius su atitikties deklaracija. Atsakymuose dėl sertifikatų galiojimo apribojimo konkrečiai nenurodytos susijusių išlaidų sumos. Siekiant sumažinti gamintojams tenkančią papildomą našą dėl pakartotino jų gaminamų AAP sertifikavimo, pasiūlyme bus numatyta supaprastinta procedūra. Išlaidos, susijusios su privalomu būtiniausiu sertifikato turiniu, bus nedidelės, nes paskelbtosios įstaigos turėtų tvarkyti maždaug panašų turinį.

6. GALIMYBIŲ PALYGINIMAS

Galimybės buvo palygintos remiantis galimybių vertinimo rezultatais ir buvo nustatyta, kad visoms problemoms pašalinti geriausiai tiktų su teisėkūra susijusi priemonė. Pasirinkus su teisėkūra susijusią galimybę, visiškai paisoma konkrečių tikslų – gerinti sveikatos apsaugą ir saugą, teisinį tikrumą, reikalavimų nuoseklumą ir kuo labiau pagerinti rinkos priežiūros darbą.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Siekiant nustatyti tinkamesnį pagrindą stebėsenai atlikti ir AAP reglamentuojančių teisės aktų veiksmingumui įvertinti, naudojant įvairius jau nustatytus bendradarbiavimo mechanizmus reikės reguliariai pranešti apie nelaimingus atsitikimus, susijusius su atitinkamomis AAP. Į visų AAP klausimus nagrinėjančių grupių, kurių veikloje dalyvauja Komisija, nuolatinę darbotvarkę bus įtrauktas klausimas apie pranešimus apie AAP, kurių suteikiamos apsaugos lygis yra netinkamas, ir apie susijusius nelaimingus atsitikimus, o valstybės narės, paskelbtosios įstaigos ir suinteresuotieji subjektai bus paprašyti pateikti ataskaitas.

Naudojantis Reglamente (EB) Nr. 765/2008 numatytais naujais arba išplėstinio bendradarbiavimo ir keitimosi informacija mechanizmais, bus renkama papildoma grįžtamoji informacija.

Atitikties reikalavimams pažeidimai taip pat bus nustatomi nagrinėjant Komisijai siunčiamus skundus.

8. PASIRINKTA TEISINĖ PRIEMONĖ

Laikantis Komisijos politikos supaprastinti reglamentavimo aplinką, direktyvą siūloma pakeisti reglamentu.

Tai, kad bus pasirinktas reglamentas, subsidarumo principui neprieštaruoja. Šis teisės aktas grindžiamas SESV sutarties 114 straipsniu, o jo tikslas – užtikrinti tinkamą AAP vidaus rinkos veikimą. Kad būtų pasiektas šis tikslas, AAP direktyva 89/686/EEB turėtų būti visiško suderinimo direktyva. Valstybių narių nacionalinės teisės aktuose, reglamentuojančiuose AAP pateikimą rinkai, neleidžiama nustatyti griežtesnių arba papildomų reikalavimų.

Kai, atsižvelgiant ir į suinteresuotųjų subjektų pageidavimus, vidaus rinkos klausimus reglamentuoja reglamentas, galima išvengti perteklinio reglamentavimo. Be to, gamintojai gali tiesiogiai remtis reglamento tekstu, užuot bandę susirasti ir išnagrinėti 28 į nacionalinę teisę perkeltus teisės aktus.

Atsižvelgiant į tai, manoma, kad reglamentas yra visoms susijusioms šalims tinkamiausias sprendimas, nes bus sudarytos sąlygos greičiau ir nuosekliau taikyti siūlomą teisės aktą ir bus parengta ekonominės veiklos vykdytojams aiškesnė reguliavimo aplinka.