

Briselē, 21.4.2021.
SWD(2021) 83 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS
IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums

Eiropas Parlamenta un Padomes regula par mašīnbūves izstrādājumiem

{COM(2021) 202 final} - {SEC(2021) 165 final} - {SWD(2021) 82 final}

Kopsavilkums
Ietekmes novērtējums saistībā ar priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par mašīnām
A. Rīcības nepieciešamība
Pamatojums. Risināmās problēmas
Saskaņā ar prioritāti “Digitālajam laikmetam gatava Eiropa” Komisija savas darba programmas 2020. gadam ietvaros plāno pārskatīt Mašīnu direktīvu (“MD”, Direktīva 2006/42/EK). Pārskatīšana veicinās digitālo pārkārtošanos un stiprinās vienoto tirgu. Komisija 2020. gada februārī publicēja Balto grāmatu par mākslīgo intelektu, kurai pievienots “Ziņojums par mākslīgo intelektu, lietu internetu un robotiku drošuma un atbildības aspektā”. Ziņojumā secināts, ka pašreizējiem ES tiesību aktiem attiecībā uz produktu drošumu — īpaši MD — piemīt vairāki trūkumi, kas jānovērš. MD vispārējie mērķi ir šādi: i) nodrošināt mašīnu brīvu apriti vienotajā tirgū; ii) nodrošināt augsta līmeņa aizsardzību mašīnu lietotājiem un citām apdraudējumam pakļautām personām. MD <i>REFIT</i> izvērtējumā (SWD(2018) 160) secināts, ka direktīva kopumā ir piemērota, efektīva, lietderīga un saskaņota. Izvērtējumā arī secināts, ka MD rada ES pievienoto vērtību, tomēr tajā teikts, ka MD ir nepieciešami arī konkrēti uzlabojumi un vienkāršošana. Izvērtējumā norādīts, ka MD veicina tehnoloģiju attīstību digitālajā laikmetā, ņemot vērā to, ka MD pamatā ir jaunās pieejas principi (saskaņā ar jauno pieeju tiesību aktos tiek noteiktas obligātas pamatprasības, ļaujot standartizācijas organizācijām noteikt tehniskos aspektus šo prasību izpildes nodrošināšanai). Tomēr izvērtējumā apgalvots, ka ir nepieciešama MD sīkāka analīze, lai novērtētu tās efektivitāti un piemērotību nākotnē paredzētajam mērķim. Sīkākajai analīzei būtu jāaptver digitalizācijas turpmākā attīstība, piemēram, lietu internets, mākslīgais intelekts un jaunās paaudzes autonomie roboti. MD pārskatīšanā jo īpaši paredzēts pievērst uzmanību šādiem jautājumiem: i) MD nav pietiekami ņemti vērā jaunie riski, ko rada jaunās tehnoloģijas; ii) juridiska nenoteiktība, jo trūkst skaidrības par darbības jomu un definīcijām, kā arī tradicionālo tehnoloģiju iespējamās nepilnības, kas saistītas ar drošumu; iii) nepietiekami noteikumi augsta riska mašīnām; iv) tādas izmaksas naudas izteiksmē un saistībā ar vidi, kuras rada apjomīga dokumentācija papīra formātā; v) neatbilstība citiem Savienības tiesību aktiem produktu drošuma jomā; vi) interpretācijas atšķirības saistībā ar transponēšanu.
Mērķi, ko paredzēts sasniegt ar šo iniciatīvu
MD direktīva ir tiesību akts, kurš skar produktu drošumu un kura mērķis ir nodrošināt augsta līmeņa aizsardzību darba ņēmējiem, patērētājiem un citām apdraudējumam pakļautām personām, pievērsoties pašu mašīnu drošumam un tādējādi uzliekot mašīnu ražotājiem par pienākumu projektēt un izgatavot mašīnas, kas ir drošas pēc būtības (konstrukcijā paredzēts drošums). Šīs iniciatīvas mērķis ir pārskatīt MD, lai tā arī turpmāk pildītu noteikto mērķus: i) nodrošinot augsta līmeņa aizsardzību un drošību mašīnu lietotājiem un citām apdraudējumam pakļautām personām; ii) panākot, ka patērētāji un lietotāji lielā mērā uzticas digitālām inovatīvām tehnoloģijām, tādējādi nodrošinot vienlīdzīgus konkurences apstākļus ekonomikas dalībniekiem un saglabājot mašīnu nozares konkurētspēju globālos digitālos tirgos. Minētie vispārīgie mērķi ir iestrādāti turpmāk izklāstītajos sešos konkrētajos mērķos: i) aptvert jaunus riskus, kas saistīti ar jaunām digitālajām tehnoloģijām; ii) nodrošināt darbības jomas un definīciju saskaņotu interpretāciju un uzlabot tradicionālo tehnoloģiju drošumu; iii) atkārtoti novērtēt mašīnas, kuras uzskata par augsta riska mašīnām, kā arī atkārtoti novērtēt saistītās atbilstības nodrošināšanas procedūras; iv) samazināt prasības, kas paredz papīra formāta dokumentus; v) nodrošināt atbilstību citiem jaunā tiesiskā regulējuma aktiem; vi) samazināt iespējamās interpretācijas atšķirības, kas saistītas ar transponēšanu.
ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība
Mašīnu nozare ir ļoti nozīmīga mašīnbūves rūpniecības daļa un viens no ES ekonomikas rūpnieciskajiem virzītājspēkiem. Mašīnu nozares apgrozījums 2017. gadā bija 663 miljardi EUR, produkcijas vērtība — 609 miljardi EUR, bet pievienotā vērtība — 191 miljards EUR. ES mašīnu un aprīkojuma eksporta kopējā vērtība sasniedza 503 miljardus EUR; 49 % bija eksports uz citām ES dalībvalstīm (proti, ES iekšējais eksports), bet 51 % — eksports uz trešām valstīm (ES ārējais eksports). MD ir mašīnu lietotāju drošības svarīgs virzītājspēks ES. Kā jau minēts, MD galvenie mērķi ir garantēt augsta līmeņa veselības un drošības aizsardzību minētajiem lietotājiem un nodrošināt mašīnu brīvu apriti ES. MD īpaši palīdz samazināt sociālās izmaksas, novēršot nelaimes gadījumus, ko var izraisīt mašīnu lietošana. Būtisks iemesls, kāpēc vajadzīga ES līmeņa direktīva par mašīnām, ir nepieciešamība nodrošināt saskaņotību starp dalībvalstīm, kā to paredz LESD 114. pants. Jebkādas izmaiņas MD darbības jomā vai prasībās jāveic ES līmenī, lai nepieļautu tirgus kropļojumus, šķēršļu radīšanu produktu brīvai aprītei un apdraudējumu cilvēku veselībai un labjutībai.
B. Risinājumi

Apsvērtie legislatīvie un nelegislatīvie politikas risinājumi. Vēlamais risinājums. Pamatojums

Ir četri politikas risinājumi. Tie ir izklāstīti turpmāk aizzīmēs.

- **0. risinājums — bez izmaiņām.** Atsauces scenārijs neparedz nekādas darbības. Šis risinājums paredz, ka pašreizējais standartizācijas process turpinātos bez izmaiņām, nepievēršot īpašu uzmanību riskiem, ko rada jaunās tehnoloģijas, un jomām, kurās jāveic uzlabojumi saistībā ar tradicionālajām tehnoloģijām. Atsauces risinājums ietvertu arī “Norādījumu par Mašīnu direktīvas piemērošanu” (“Norādījumi”) pārskatīšanu parastā kārtībā (ieinteresēto personu diskusijas un vienprātīgi pieņemti lēmumi).
- **1. risinājums — nozares pašregulējums un izmaiņas Norādījumos.** Šis risinājums neparedz izmaiņas spēkā esošajā MD. Tā vietā Norādījumos tiktu ieviesti precizējumi, kas mudina nodrošināt: i) vienprātību attiecībā uz darbības jomu un definīcijām; ii) papīra formāta dokumentu apjoma samazināšanu; iii) precizējumus attiecībā uz esošajām augsta riska mašīnām; iv) labāku saskaņotību ar citiem jaunā tiesiskā regulējuma tiesību aktiem attiecībā uz produktu drošumu; v) mazāk interpretācijas atšķirību dalībvalstīs. Šā risinājuma beidzamais punkts paredz arī mašīnu ekspertu grupas īpašas sanāksmes. Jaunie riski, kurus rada jaunās tehnoloģijas (kā arī daži riski, ko rada tradicionālās tehnoloģijas), tiktu risināti, izdodot jaunu Komisijas standartizācijas pieprasījumu pašreizējā tiesību akta robežās.
- **2. risinājums — apgrūtinājuma samazināšana līdz minimumam.** Šis risinājums būtu vērsts uz tiesību akta un tā darbības jomas precizēšanu, kā arī tā vienkāršošanu. Šajā nolūkā risinājums paredz izmaiņas spēkā esošajā MD ar mērķi palielināt darbības jomas un definīciju juridisko skaidrību. Tas paredz arī izmaiņas nolūkā vienkāršot tiesību aktu: i) paredzot atļauju izdot lietošanas rokasgrāmatas digitālā formātā; ii) saskaņojot MD ar jauno tiesisko regulējumu; iii) pārveidojot MD par regulu ar mērķi novērst interpretācijas atšķirības. Izmaiņas spēkā esošajā tiesību aktā paredzētu arī pilnvarojumu Komisijai saskaņā ar konkrētiem kritērijiem nākotnē pārskatīt augsta riska mašīnu sarakstu. Tomēr visus minētos grozījumus veiktu, nepielāgojot produktu drošuma prasības. Tādējādi ražotāju pienākumi attiecībā uz mašīnu konstruēšanu un ražošanu nemainītos. To papildinātu jauna Komisijas standartizācijas pieprasījuma izdošana spēkā esošajā tiesību aktā noteikto drošuma prasību robežās.
- **3. risinājums — apgrūtinājuma samazināšana līdz minimumam un drošuma uzlabošana.** Šis risinājums ir visvērienīgākais un tiecas panākt lielāku drošumu, vienlaikus izmantojot visas apgrūtinājuma samazināšanas iespējas. Šajā nolūkā risinājums paredz izmaiņas spēkā esošajā tiesību aktā ar mērķi palielināt darbības jomas un definīciju juridisko skaidrību. Tas paredz arī izmaiņas nolūkā vienkāršot tiesību aktu: i) atļaujot digitāla formāta dokumentus; ii) saskaņojot MD ar jauno tiesisko regulējumu; iii) pārveidojot MD par regulu ar mērķi novērst interpretācijas atšķirības. Šis risinājums paredz arī pilnvarojumu Komisijai pārskatīt pašreizējo to mašīnu sarakstu, kuras rada augstu risku jaunām tirgus norisēm minētajā nozarē, atcelt iespēju veikt iekšējas pārbaudes augsta riska mašīnu atbilstības novērtēšanai un veikt augsta riska mašīnu saraksta pirmo pielāgošanu. Turklāt tiktu arī pielāgotas I pielikumā izklāstītās drošības prasības, kas ražotājiem, projektējo un ražojot mašīnas, jāievēro, lai novērstu riskus, ko rada jaunās tehnoloģijas, kā arī konkrētus riskus, ko rada tradicionālās tehnoloģijas. To papildinātu jauna Komisijas standartizācijas pieprasījuma izdošana, ņemot vērā jebkādas jaunas un/vai pārskatītas tiesību aktā noteiktas drošuma prasības.

Vēlamais politikas risinājums ir 3. risinājums. Šis politikas risinājums paredz visu konstatēto problēmu risināšanu visefektīvākajā un iedarbīgākajā veidā, ierosinot pārskatīt MD, lai tā būtu piemērota paredzētajam nolūkam ne tikai pašlaik, bet arī turpmāk. Tas arī nodrošina saskaņotību ar spēkā esošajiem tiesību aktiem attiecībā uz produktu drošumu, ar topošo Mākslīgā intelekta regulu, kā arī ar Kiberdrošības aktu.

Vēlamais risinājums paredz jaunas prasības un precizē esošās: i) mērķorientēti un samērīgi; ii) tikai tādos gadījumos, kad tas nepieciešams. Jaunās prasības un precizējumi daudzos gadījumos ir piemērojami tikai dažu veidu mašīnām. Vēlamais risinājums palielinās juridisko skaidrību attiecībā uz spēkā esošās MD darbības jomu, definīcijām un prasībām, tostarp tām prasībām, kas attiecas uz jauno tehnoloģiju radītajiem riskiem. Vēlamais risinājums arī palīdzēs pienācīgi virzīt standartizācijas darbības, lai tās uzlabotu drošumu un veicinātu lielāku uzticēšanos un nozares konkurētspēju tirgū (tostarp digitālajā tirgū). Turklāt vēlamais risinājums paredz: i) pilnvarojumu Komisijai pielāgot pašreizējo augsta riska mašīnu sarakstu ar mērķi ņemt vērā jaunās tirgus norises šajā jomā; ii) atcelt iekšējas pārbaudes iespēju augsta riska mašīnu atbilstības novērtēšanai; iii) augsta riska mašīnu saraksta pārskatīšanu, lai nodrošinātu pilnīgu saskaņotību ar jauno Mākslīgā intelekta regulu. Risinājumā ierosināts apgrūtinājuma samazināšanas pasākums, ko ļoti pieprasa nozares pārstāvji un kas atbilst Komisijas digitalizācijas politikai, proti tiek ļauts izmantot digitāla formāta dokumentus (vienlaikus dodot iespēju tiešajiem lietotājiem iegādes brīdī bez maksas pieprasīt drukātu lietošanas rokasgrāmatu). Visbeidzot, pārskatītās MD saskaņotība un juridiskā noteiktība uzlabosies, ja direktīva būs saskaņota ar jauno tiesisko regulējumu un kļūs par regulu. Lai nodrošinātu samērīgumu, šis politikas risinājums paredz arī: i) jaunu standartizācijas pieprasījumu, kas jāizdod Komisijai; ii) Norādījumus detalizētiem precizējumiem.

Atbalsts konkrētiem risinājumiem
Vairums dalībvalstu iestāžu, paziņoto struktūru, patērētāju un darba ņēmēju apvienību atbalsta 3. risinājumu. Ražotāji piekrīt, ka nepieciešams rīkoties, tomēr tie dotu priekšroku standartizācijas procesam, nevis MD noteikto veselības aizsardzības un drošības prasību mainīšanai (ar dažiem izņēmumiem, piemēram, attiecībā uz savrupu programmatūru, kas paredzēta drošības funkciju pildīšanai un saistībā ar ko tie piekrīt, ka tā būtu uzskatāma par drošības sastāvdaļu). Vairums ražotāju arī vēlētos, lai augsta riska mašīnu saraksts netiktu mainīts un lai trešo personu pakalpojumi atbilstības novērtēšanā arī turpmāk nebūtu obligāti. Tomēr 3. risinājums ļauj izmantot lietošanas rokasgrāmatas un atbilstības deklarācijas digitālā formātā, ko plaši pieprasa nozares pārstāvji. Visu grupu ieinteresētās personas atbalsta MD saskaņošanu ar jauno tiesisko regulējumu un tās pārveidi par regulu.
C. Vēlamā risinājuma ietekme
Ieguvumi no vēlamā risinājuma (ja tāda nav, no galvenajiem risinājumiem)
Ražotājiem. Ietaupījums 5000–10 000 EUR apmērā katrā gadījumā, kad tiek noskaidrotas interpretācijas atšķirības starp dalībvalstīm; drukāšanas izmaksu samazinājums līdz 16,6 miljardiem EUR (201 000 EUR vienam uzņēmumam), ja tiek izmantoti digitāla formāta dokumenti; vienkāršošana, jo jaunais tiesiskais regulējums aptvertu gan MD, gan citus tiesību aktus attiecībā uz produktu drošumu; izmaksu ietaupījums 100–500 EUR apmērā katrā gadījumā, kad nav jānoskaidro atšķirības, jo tiesību akts netiek transponēts; vienotā tirgus labāka darbība; vienlīdzīgāki konkurences apstākļi labākas juridiskās noteiktības dēļ; uzlabota konkurētspēja. Lietotājiem (darba ņēmējiem un patērētājiem). Mazāk neatbilstošu mašīnu tirgū; paaugstināts drošuma līmenis precizējumu dēļ; paaugstināts drošības līmenis darba ņēmējiem un patērētājiem; labāka lietotāju veselības aizsardzība un drošība sakarā ar to, ka atceltas iekšējas pārbaudes augsta riska mašīnu atbilstības novērtēšanai; instrukciju labāka pielāgojamība neredzīgu un vājredzīgu personu vajadzībām un lasāmība gadījumā, ja tās nav papīra formātā; piekļuve tirgus uzraudzības informācijas un saziņas sistēmai (saziņas sistēma, ko dalībvalstis izmanto Eiropas mēroga tirgus uzraudzībā). Dalībvalstīm. Lielāka juridiskā skaidrība; piekļuve tirgus uzraudzības informācijas un saziņas sistēmai; transponēšanas izmaksu ietaupījums. Paziņotajām struktūrām. Rokasgrāmatu uzglabāšanas izmaksu samazinājums; ieguvumi no vienotas interpretācijas visās dalībvalstīs. Eiropas standartizācijas organizācijām. Paredzamie ieguvumi no regulas vienotas interpretācijas. Sabiedrībai. Sociālo izmaksu samazinājums saistībā ar slimības atvaļinājumiem un nelaimes gadījumiem darbā (piemēram, ietaupījums 15 miljonu EUR apmērā gadā saistībā ar atvaļinājumiem vibrāciju izraisītu saslimšanu dēļ).
Vēlamā risinājuma izmaksas (ja tāda nav, galveno risinājumu izmaksas)
Ražotājiem. Vienreizējas izmaksas, kas saistītas ar atbilstības nodrošināšanu un pielāgošanos izmaiņām prasībās; izmaksas par trešo personu pakalpojumiem augsta riska mašīnu atbilstības novērtēšanā — kopumā 202 miljonu EUR apmērā; izmaksas par servera iegādi, uzstādīšanu un uzturēšanu, kas nodrošina instrukciju un atbilstības deklarāciju pārvaldību digitālā formātā — vienreizējas izmaksas 29 miljonu EUR apmērā (1000 EUR vienam uzņēmumam), gada izmaksas 48 miljonu EUR apmērā (3000 EUR vienam uzņēmumam). Lietotājiem (darba ņēmējiem un patērētājiem). Izmaksas, kuras saistītas ar izmaiņām ražotājiem un kuras varētu novirzīt lejup pa vērtības ķēdi patērētājiem; 0,4 EUR drukāšanas izmaksas vidēji uz vienu rokasgrāmatu, ja lietotājs pēc mašīnas iegādes nolēmī izdrukāt digitālā formāta rokasgrāmatu vienā valodā. Dalībvalstīm. Izmaksas, kas saistītas ar pielāgošanos izmaiņām; paredzamas vienreizējas izmaksas, kas saistītas pielāgošanos izmaiņām. Paziņotajām struktūrām. Apgrozījuma pieaugums 202 miljonu EUR apmērā saistībā ar produktu kopumu, kas aptver 10 % IV pielikumā minēto mašīnu, kuru atbilstību pašlaik novērtē iekšējās pārbaudēs; paredzamas vienreizējas izmaksas, kas saistītas pielāgošanos izmaiņām. Eiropas standartizācijas organizācijām. Jaunu saskaņotu standartu izstrāde un pārskatīšana ar mērķi nodrošināt atbilstības prezumpciju saistībā ar jaunajām un pārskatītajām prasībām.
Ietekme uz uzņēmumiem, tostarp MVU un mikrouzņēmumiem
Mašīnu nozarē 98 % uzņēmumu ir MVU. Juridiskā noteiktība īpaši nāks par labu MVU, jo tiem ir mazāk resursu tiesību akta izvērtēšanai un interpretēšanai. Turklāt juridiskā noteiktība attiecībā uz drošuma prasībām garantēs skaidrākus saskaņotos standartus, kas sniegs labumu arī MVU, kuri, pamatojoties uz saskaņotajiem standartiem, spēs ievērot drošuma prasības. Jauno tehnoloģiju standartizācija notiek saskaņā ar ISO/IEC (Starptautiskā Standartizācijas organizācija / Starptautiskā Elektrotehnikas komisija), kā arī izmantojot abpusēju atgriezenisko saiti ar abām organizācijām, lai pēc iespējas palielinātu konkurētspēju ES un pasaulē un veicinātu

eksportu (svarīga joma ES mašīnu nozarei, kas eksportē 51 % produkcijas uz trešām valstīm, turklāt eksportam ir liela nozīme arī MVU).

Direktīvas IV pielikumā minētās augsta riska mašīnas daudzos gadījumos ražo MVU. Tomēr nav paredzams, ka tie saskarsies ar izmaksu ievērojamu pieaugumu, jo tie jau tagad bieži izmanto trešo personu pakalpojumus vairāku iemeslu dēļ: i) līdzekļu trūkums (piemēram, tiem nav savu laboratoriju/zinātnības); ii) kvalitātes garantija; iii) zīmola atpazīstamības veicināšana.

MVU gūs labumu no šādiem apgrūtinājuma mazināšanas pasākumiem:

— izmaksu ietaupījums ražotājiem, ko sniedz iespēja izmantot instrukcijas un atbilstības deklarācijas digitālā formātā,

— saskaņotība ar jauno tiesisko regulējumu izpaudīsies kā tiesību aktu labāka darbība un izpildes panākšana, taču arī kā mazāks apgrūtinājums ražotājiem, kuriem jāievēro vairāki tiesību akti attiecībā uz savu produktu drošumu,

— papildināmība starp tiesību aktiem attiecībā uz mākslīgo intelektu un mašīnām; saskaņā ar to Mākslīgā intelekta regula saistībā ar tām mākslīgā intelekta sistēmām, uz kurām attiecas MD, paredz, ka atbilstības novērtēšana tiek veikta tikai vienreiz saskaņā ar MD.

Nozīmīga ietekme uz valstu budžetiem un valsts pārvaldes iestādēm

Lai īstenotu minētās izmaiņas, dalībvalstīm būs jāsedz dažas pielāgošanās izmaksas. Tomēr tās lielā mērā gūs labumu no lielākas juridiskās skaidrības un saskaņotības ar jauno tiesisko regulējumu, jo tas atvieglos to tirgus uzraudzības uzdevumus. Lielāka drošība un mazāk neatbilstošu mašīnu samazinās nepieciešamību pēc intervences tirgū. ES valstis gūs labumu no sociālo izmaksu samazinājuma saistībā ar slimības atvaļinājumiem un nelaimes gadījumiem darbā.

Cita nozīmīga ietekme

Būtisks vidisks ieguvums sabiedrībai būs lietošanas rokasgrāmatu drukāšanai izmantotā papīra daudzuma samazinājums un attiecīgs oglekļa pēdas samazinājums.

D. Turpmākā rīcība

Politikas pārskatīšanas termiņš

Komisija trīs gadus pēc regulas stāšanās spēkā un pēc tam ik pēc četriem gadiem iesniegs Eiropas Parlamentam un Padomei ziņojumu par šīs regulas izvērtēšanu un pārskatīšanu.