

Brussel, 27.3.2014
SWD(2014) 117 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer en tot intrekking van
Richtlijn 2000/9/EG betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer**

{COM(2014) 187 final}
{SWD(2014) 116 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer en tot intrekking van
Richtlijn 2000/9/EG betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer**

Afwijzing van aansprakelijkheid: deze samenvatting is alleen bindend voor de diensten van de Commissie die aan de opstelling ervan hebben meegewerkt, en loopt op generlei wijze vooruit op eventuele latere besluitvorming van de Commissie.

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Hoewel algemeen wordt erkend dat de belangrijkste doelstellingen van de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties zijn verwezenlijkt, is in de 10 jaar van de tenuitvoerlegging van die richtlijn ook gebleken dat enkele aspecten verbeterd moeten worden. Op basis van de feedback uit de lidstaten en van sectorale belanghebbenden zijn de volgende problemen geconstateerd:

Probleem 1: Het vaststellen of bepaalde installaties kabelbanen zijn of niet

Er zijn uiteenlopende interpretaties en praktijken onder de verantwoordelijke autoriteiten in de EU, de fabrikanten en de aangemelde instanties, in het bijzonder met betrekking tot twee typen installaties:

- Installaties die zowel voor vervoer als voor vrijetijdsactiviteiten bestemd zijn: de kabelbaanrichtlijn sluit "kermistoestellen en installaties in pretparken, die worden gebruikt voor vrijetijdsbesteding" van de werkingssfeer uit. Er is echter nieuwe uitrusting op de markt die is ontworpen voor vrijetijdsdoeleinden maar ook als vervoermiddel wordt gebruikt.
- Kleine kabelspoorwegen en hellende liften: het is gebleken dat het in de praktijk moeilijk is onderscheid te maken tussen deze typen installaties; hellende liften vallen onder de Richtlijn 95/16/EG betreffende liften, en kleine kabelspoorwegen onder de kabelbaanrichtlijn, en de essentiële eisen zijn verschillend.

Fabrikanten en exploitanten van bepaalde installaties hebben extra kosten gemaakt als gevolg van de noodzaak de installaties achteraf aan te passen aan de voorschriften van de kabelbaanrichtlijn. Autoriteiten en aangemelde instanties in heel Europa hebben uiteenlopende benaderingen gevolgd, hetgeen tot ongelijke behandeling van fabrikanten en verstoringen van de markt heeft geleid.

Probleem 2: Onderscheid tussen veiligheidscomponenten, subsystemen en infrastructuur

De richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties maakt onderscheid tussen veiligheidscomponenten, subsystemen, infrastructuur en installaties, maar dit onderscheid is niet altijd even duidelijk.

Veiligheidscomponenten en subsystemen zijn onderworpen aan de regels inzake het vrije verkeer van goederen en moeten daarom een EU-conformiteitsbeoordelingsprocedure ondergaan en een EU-conformiteitsverklaring verkrijgen. Installaties anderzijds vallen onder de bevoegdheid van de lidstaten en zijn onderworpen aan een specifiek vergunningstelsel. Bovendien valt infrastructuur niet onder de regels betreffende vrij verkeer, en moet mogelijk in verschillende lidstaten apart getest worden.

Probleem 3: Conformiteitsbeoordelingsprocedure voor subsystemen

De kabelbaanrichtlijn voorziet niet in een specifieke module voor de conformiteitsbeoordeling van subsystemen. Volgens bijlage VII moeten aangemelde instanties de subsystemen controleren, maar de bijlage geeft geen aanwijzingen over de wijze waarop zij dat moeten doen. Deze situatie heeft geleid tot uiteenlopende interpretaties en uitvoeringen van de conformiteitsbeoordeling van de subsystemen, die kunnen leiden tot rechtsonzekerheid en marktverstoringen.

Probleem 4: Aanpassing van de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties aan het nieuwe wettelijke kader

De aanpassing van de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties aan het NWK vindt plaats in het licht van de politieke toezegging in artikel 2 van het NWK-besluit.

Veel van de algemene horizontale problemen die in het NWK zijn geïdentificeerd, zijn ook geconstateerd in de context van de tenuitvoerlegging van kabelbaanrichtlijn 2000/9/EG.

In het raadplegingsproces is gebleken dat de belanghebbenden grotendeels voorstander zijn van aanpassing.

Noodzaak van overheidsingrijpen

De in de context van dit initiatief behandelde aspecten vallen reeds onder Richtlijn 2000/9/EG. Met deze wetgeving kunnen de geconstateerde problemen echter niet zo doelmatig aangepakt worden als wenselijk zou zijn. De voornaamste redenen voor de maatregel zijn te zorgen voor rechtszekerheid voor de sectorale belanghebbenden en voor aanpassing voor de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties aan het NWK.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Dit initiatief betreft de goede en de effectieve werking van de interne markt voor producten op het gebied van kabelbaaninstallaties die ontworpen zijn voor het vervoer van personen. EU-optreden op dit gebied is gebaseerd op artikel 114 van het VWEU. Optreden op EU-niveau voorkomt dat er nieuwe en uiteenlopende nationale regelingen worden ingevoerd die zouden leiden tot fragmentering van de interne markt.

Als er op nationaal niveau maatregelen worden getroffen om de problemen aan te pakken, houdt dit het risico in dat belemmeringen voor het vrije verkeer van kabelbaanproducten (veiligheidscomponenten en subsystemen) worden opgeworpen. Uiteenlopende benaderingen van de autoriteiten of de aangemelde instanties hebben al geleid tot ongelijke behandeling van marktdeelnemers.

3. DOELSTELLINGEN

De belangrijkste doelstelling van het initiatief is de verbetering van de werking van de interne markt, en tegelijkertijd het waarborgen van een hoger veiligheidsniveau en een "vlak speelveld" voor marktdeelnemers op het gebied van kabelbaaninstallaties. Een andere belangrijke doelstelling is vereenvoudiging, door verduidelijking van een aantal belangrijke begrippen en definities in de wettekst, waardoor consistente toepassing vergemakkelijkt wordt.

Onderstaande tabel presenteert de specifieke en operationele doelstellingen van het initiatief tot herziening van de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties, in het licht van de hierboven aangegeven algemene beleidsdoelstellingen.

ALGEMEEN	SPECIFIEK	OPERATIONEEL
Betere bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers Totstandbrenging van een gelijk speelveld voor marktdeelnemers en waarborgen van het vrije verkeer van goederen	Zorgen voor grondige en uniforme toepassing van de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties Zorgen voor heldere wetgeving en consistente toepassing daarvan in de gehele EU Zorgen voor consistentie en flexibiliteit van conformiteitsbeoordelingsprocedures voor alle producten die onder de	Verduidelijking van de werkingssfeer van de richtlijn, de definities en de grenzen met andere richtlijnen (b.v. Richtlijn 95/16/EG betreffende liften) Verduidelijking van identificatie van en onderscheid tussen veiligheidscomponenten,

	werkingssfeer van de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties vallen Vereenvoudiging van de Europese regelgeving op het gebied van kabelbaaninstallaties voor het vervoer van personen	subsystemen en infrastructuur Zorgen voor meer eenvormigheid in de conformiteitsbeoordelings-procedures voor subsystemen
--	---	--

4. BELEIDSOPTIES

Er zijn drie alternatieve beleidsopties overwogen, namelijk:

- "niets doen", as basisoptie;
- de "soft law"-optie als niet-wetgevend alternatief, bestaande uit tot wijziging van bepaalde onderdelen van de toepassingsgids bij de kabelbaanrichtlijn; en
- de "wetgevende maatregel"-optie, bestaande uit wijziging van bepaalde onderdelen van de tekst van die richtlijn.

De effectbeoordeling van deze beleidsopties is voor elk van de terreinen waar verbetering noodzakelijk wordt geacht afzonderlijk verricht, volgens een stapsgewijze aanpak. De beleidsopties voor elk probleem werden onderworpen aan een afzonderlijke kwalitatieve analyse, aangevuld met meer gedetailleerde informatie die beschikbaar kwam door de effectbeoordelingsstudie betreffende de herziening van Richtlijn 2000/9/EG betreffende kabelbaaninstallaties ontworpen voor het vervoer van personen.

5. EFFECTBEOORDELING

Meer relevante effecten werden vastgesteld op economisch terrein. Op sociaal gebied kunnen vanuit kwalitatief oogpunt enkele voordelen worden onderkend. Er worden geen milieueffecten verwacht.

De beoordeling van elke voorgestelde wijziging is gebaseerd op de kosten en baten daarvan; onder de baten zijn ook verbeteringen van de rechtszekerheid en een vlak speelveld voor de bedrijfstak begrepen.

De sociale effecten zijn beoordeeld met betrekking tot:

- Volksgezondheid en veiligheid
- Werkgelegenheid en arbeidsmarkt

Het sociale effect bestaat hoofdzakelijk uit voordelen voor de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers van kabelbaaninstallaties. De voorgestelde wijzigingen zijn bedoeld om de praktische toepassing van de richtlijn te verbeteren. Het bieden van meer rechtszekerheid en verduidelijking van de verplichtingen van marktdeelnemers, via de aanpassing aan het NWK, zal naar verwachting bijdragen tot een hoger niveau van kwaliteit en veiligheid van de kabelbaaninstallaties. Als gevolg daarvan zal de waarschijnlijkheid van ongevallen en letsels geringer zijn. Het bleek echter niet mogelijk deze voordelen te kwantificeren.

Geen van de opties zal naar verwachting merkbaar effect hebben op de werkgelegenheid in de sector.

De economische effecten zijn beoordeeld met betrekking tot:

- De werking van de interne markt en de mededinging

- Concurrentievermogen, handels- en investeringsstromen
- Bedrijfskosten en bedrijfsvoering / kmo's
- Administratieve lasten voor het bedrijfsleven
- Overheidsinstanties
- Innovatie en onderzoek

Wat de verduidelijking van het toepassingsgebied van de richtlijn en de invoering van een specifieke procedure voor de conformiteitsbeoordeling van subsystemen betreft, worden geen extra kosten verwacht, omdat de wijzigingen meer rechtszekerheid zullen bieden ten opzichte van de huidige situatie. De betrokken producten worden ook nu ook al geacht binnen de werkingssfeer van de richtlijn te vallen; extra kosten zouden dus alleen ontstaan voor fabrikanten die de kabelbaanrichtlijn ten onrechte niet hebben toegepast. In dit verband zij erop gewezen dat de nalevingskosten door de kabelbaanrichtlijn natuurlijk hoger zijn dan wanneer producten niet aan de betreffende voorschriften zouden moeten voldoen. Anderzijds zou verduidelijking van het toepassingsgebied en de van de conformiteitsbeoordelingsprocedures voordelen opleveren voor fabrikanten, exploitanten en nationale autoriteiten, omdat mogelijke fouten en vergissingen met betrekking tot naleving, conformiteitsbeoordeling en certificering vermeden zouden worden.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Voorkeursopties worden gekozen op basis van de analyse en de beoordeling van de relevante beleidsopties, rekening houdende met economische gevolgen en het hogere niveau van sociale voordelen in termen van de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers van kabelbaaninstallaties door verbeteringen op het gebied van de rechtszekerheid en bij de toepassing van de richtlijn.

Voor de voorgestelde wijzigingen geniet een combinatie van "soft law" en "wetgevende maatregelen" de voorkeur.

Elk effect wordt beoordeeld aan de hand van de volgende schaal:

- ++** significante positieve effecten
- +** geringe positieve effecten
- 0** Geen effect / basisoptie
- geringe negatieve effecten
- significante negatieve effecten

De opties die de voorkeur genieten voor elke voorgestelde wijziging zijn grijs gekleurd.

	Doeltreffendheid	Efficiëntie		Coherentie
	kosten	baten		
Toepassingsgebied van de richtlijn				
1. „niets doen” (basisoptie)	0	0	0	0
2. "soft law" (wijziging van de toepassingsgids)	+ Grondige en uniforme tenuitvoerlegging van de kabelbaanrichtlijn zal worden bevorderd, maar juridische onduidelijkheden zullen niet geheel worden weggenomen.	0 Extra kosten zijn niet te verwachten. De verduidelijkingen betreffen de juiste interpretatie van de huidige wetgeving.	+ Voordelen kunnen worden verwacht wanneer ten minste een deel van de betrokken fabrikanten kennis neemt van en zich houdt aan de bepalingen van de toepassingsgids. Een onzekerheid verbonden aan de "soft law"-benadering is dat die voornamelijk gericht is op fabrikanten van liften.	+ Vooruitgang inzake de uniforme toepassing van de kabelbaanrichtlijn zal bijdragen tot betere regelgeving en betere tenuitvoerlegging van de Single Market Act, ondanks het risico dat in de toekomst onduidelijke juridische situaties kunnen ontstaan.
3. Wetgevende maatregel (tot wijziging van de richtlijn)	+ + De correcte, uniforme en consistente toepassing van de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties zal door de wetgevende maatregel worden gewaarborgd, voor het beperkte terrein waarop de maatregel betrekking heeft.	0 Extra kosten zijn nog niet geïdentificeerd. Evenals bij de vorige optie betreft dit een verduidelijking van bestaande wettelijke voorschriften.	+ + Aanzienlijke verbetering van de rechtszekerheid voor de fabrikanten. Onjuiste beoordelingen van de wettelijke voorschriften waaraan moet worden voldaan, zullen worden vermeden.	+ + De duidelijke juridische situatie zal bijdragen aan betere regelgeving en betere tenuitvoerlegging van de Single Market Act.
Veiligheidscomponenten, subsystemen, infrastructuur en installaties				
1. "niets doen" (basisoptie)	0	0	0	0
2. "soft law" (wijziging van de toepassingsgids)	+ "Soft law" biedt een flexibele leidraad, waarbij ongewenste te prescriptieve bepalingen die in dit geval eventueel uit een wetgevende oplossing kunnen voortvloeien, worden vermeden. Specifieke doelstellingen betreffende correcte en uniforme toepassing van de	0 Extra kosten als gevolg van een "soft law" -benadering zijn niet geïdentificeerd	+ Er zijn voordelen te verwachten zijn omdat er een instrument beschikbaar zal zijn voor het verduidelijken van de toepasselijke bepalingen voor fabrikanten, aangemelde instanties en overheidsdiensten. Fouten en daarmee	+ De verduidelijking in de toepassingsgids zal een consensuele tenuitvoerlegging van de wetgeving bevorderen, en aldus een positieve bijdrage leveren tot betere regelgeving en betere tenuitvoerlegging van de Single Market Act. Dit betekent echter niet dat juridisch onduidelijke

	kabelbaanrichtlijn zouden beter verwezenlijkt worden door de "soft law"-optie.		gepaard gaande kosten bij de classificatie van producten zullen naar verwachting worden verminderd.	situaties volledig zullen verdwijnen.
3. Wetgevende maatregel (tot wijziging van de richtlijn)	0 In beginsel zou een wetgevende maatregel zorgen voor een meer correcte en uniforme toepassing van de kabelbaanrichtlijn. De discussies in de werkgroepen en het raadplegingsproces hebben echter geen duidelijke wetstekst opgeleverd die in de toekomst geen verdere interpretatie zou behoeven.	- - Er zijn risico's die verband houden met hogere kosten van een wetgevingsoptie, ook voor innovatie.	0 Er zijn geen manifeste voordelen, tenzij men veronderstelt dat een duidelijke juridische tekst, indien beschikbaar, de voorspelbaarheid voor de fabrikanten zou verbeteren.	0 Aangezien betwifeld wordt of er een adequate wetgevende oplossing bestaat, is het de vraag of een dergelijke oplossing een positieve bijdrage zou leveren aan betere regelgeving of betere tenuitvoerlegging van de Single Market Act.
Conformiteitsbeoordelingsprocedure voor subsystemen				
1. "niets doen" (basisoptie)	0	0	0	0
2. "soft law" (wijziging van de toepassingsgids)	+ Bevordering van het gebruik van de conformiteitsbeoordelingsmodules in de toepassingsgids kan bijdragen tot meer consistentie op dit gebied. Deze aanpak verschilt echter niet wezenlijk van de huidige situatie. De modules zijn algemeen bekend, maar de geconstateerde problemen blijven bestaan.	0 Een conformiteitsbeoordelingsprocedure is nu reeds vereist, zodat de extra kosten nauwelijks significant zouden zijn.	0 Het is de vraag of deze optie voordelen zou opleveren. De beschikbaarheid van modules heeft niet geleid tot een volledig voorspelbare situatie voor fabrikanten.	0 Bijdragen tot betere regelgeving en betere tenuitvoerlegging van de SMA zijn niet manifest aangezien het effect van de "soft law"-optie als zeer beperkt wordt ingeschat.
3. Wetgevende maatregel (tot wijziging van de richtlijn)	++ Het opnemen van modules voor conformiteitsbeoordeling in de wetstekst, zoals dat gewoonlijk het geval is voor producten die onder de "nieuwe aanpak"-wetgeving vallen, zou een consistente toepassing van conformiteitsbeoordelingsprocedures in de EU waarborgen. De	0 Een conformiteitsbeoordelingsprocedure is nu reeds vereist, zodat de extra kosten nauwelijks significant zouden zijn.	++ Een aanzienlijke verbetering van de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid voor de fabrikanten zal worden bereikt.	++ Deze optie biedt juridische duidelijkheid. Dit zal bijdragen tot betere regelgeving en betere tenuitvoerlegging van de SMA.

	specifieke doelstellingen zullen volledig worden verwezenlijkt.			
--	---	--	--	--

Keuze van het rechtsinstrument:

In overeenstemming met het beleid van de Commissie om de regelgeving te vereenvoudigen, wordt voorgesteld de richtlijn te veranderen in een verordening. De huidige richtlijn legt duidelijke en gedetailleerde regels op die op uniforme wijze in de gehele Unie van toepassing zijn. De richtlijn kan bijgevolg gemakkelijk worden veranderd in een verordening. Deze wijziging zal de lidstaten de kosten van de omzetting van een richtlijn besparen. Bovendien zal dit een snellere toepassing van de nieuwe wetgeving mogelijk maken en marktdeelnemers helpen zaken te doen, omdat zij dan te maken hebben met een enkel regelgevend instrument in plaats van met 28 nationale wetten ter omzetting van een richtlijn.

7. MONITORING EN EVALUATIE

De evaluatie van de doeltreffendheid van de wetgeving zal gebaseerd blijven op de feedback die wordt ontvangen via de verschillende communicatie- en samenwerkingsmechanismen die zijn ingesteld in het kader van de richtlijn betreffende kabelbaaninstallaties, namelijk:

- het Permanent Raadgevend Comité voor Kabelbanen (CSC) en de Werkgroep van Kabelbaandeskundigen (CWG);
- de Cableways Member States Market Surveillance Administrative Co-operation Group (Cableways AdCo);
- de Cableway Installations Sectoral Group (CSG) van de Europese Coördinatie van aangemelde instanties;
- het Technical Committee 242 on Safety requirements for passenger transportation by rope van het Europees Comité voor normalisatie (CEN/TC 242).

Aanvullende feedback zal worden verkregen van de nieuwe of uitgebreide mechanismen voor samenwerking en uitwisseling van informatie die zijn ingesteld uit hoofde van Verordening (EG) nr. 765/2008.

Toezicht op de mate van naleving zal mogelijk zijn via de volgende indicatoren:

- het aantal gecontroleerde producten;
- het aantal niet-conforme producten daaronder;
- de aard van de geconstateerde niet-naleving.

Deze nalevingsindicatoren zullen worden gebaseerd op de informatie die is verstrekt door de markttoezichtautoriteiten via:

- het RAPEX-systeem;
- een algemene gegevensbank opgericht krachtens artikel 23 van de NWK-verordening (EG) nr. 765/2008 voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten met betrekking tot markttoezicht en niet-conforme producten (ICSMS);
- de meldingsprocedures van de vrijwaringsclausules.

Niet-naleving zal ook worden opgespoord via klachten die worden gericht tot de Commissie.

In overeenstemming met haar beleid inzake "slimme regelgeving", zal de Commissie de doeltreffendheid van de herziene verordening betreffende kabelbaaninstallaties evalueren binnen een periode van 5 tot maximaal 10 jaar na de datum van toepassing van de verordening, op basis van de feedback die is ontvangen via de hierboven vermelde mechanismen.