



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.12.2012
SWD(2012) 437 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**zmiana dyrektywy Rady 96/98/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie wyposażenia
statków**

{COM(2012) 772 final}

{SWD(2012) 438 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

zmiana dyrektywy Rady 96/98/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie wyposażenia statków

Odpowiedzialna DG: Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu

Streszczenie

1. OKREŚLENIE PROBLEMU

Doświadczenia związane z funkcjonowaniem dyrektywy w sprawie wyposażenia statków (zwanej dalej „dyrektywą”) wykazały pewne słabości w jej wdrażaniu i egzekwowaniu, dotyczące w szczególności: jakości i kontrolowania pracy jednostek notyfikowanych (organizacji wykonujących procedury oceny zgodności w imieniu państw członkowskich); obowiązków podmiotów gospodarczych; skuteczności działań w zakresie nadzoru rynku, a także mechanizmów ochronnych (gwarantujących, że państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania wobec wyposażenia niezgodnego z przepisami oraz że działania te są kontrolowane, tak aby nie stanowiły zamaskowanych przeszkód utrudniających swobodny przepływ towarów).

Biorąc pod uwagę, że techniki legislacyjne użyte w dyrektywie do osiągnięcia jej strategicznych celów są w dużym stopniu oparte na zasadach określonych w *nowym podejściu*¹ w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów, określone powyżej problemy dotyczące jej wdrażania i egzekwowania są wspólne dla wszystkich dyrektyw nowego podejścia.

Aby skorygować nieprawidłowości systemu, *nowe podejście* zostało w 2008 r. poddane zmianom, które doprowadziły do powstania **nowych ram prawnych** dotyczących wprowadzania produktów do obrotu².

Tym samym problemy zidentyfikowane w związku z dyrektywą mogą być rozwiązane poprzez dostosowanie tej dyrektywy do nowych ram prawnych, tak jak przewidzieli to współstawodawcy. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę wyposażenia statków, podstawową kwestią jest rozstrzygnięcie, czy w niektórych obszarach nie są także wymagane rozwiązania właściwe dla tej dyrektywy. Ocena skutków zawiera szczegółową analizę nowych ram prawnych w odniesieniu do specyficznych zagadnień dyrektywy. Są to między innymi następujące kwestie:

¹ Opis nowego podejścia i związanych z nim problemów znajduje się w sporządzonej przez Komisję ocenie skutków dotyczącej wniosku w sprawie rozporządzenia ustalającego wymogi w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszących się do warunków wprowadzania produktów do obrotu oraz decyzji w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, SEC 2007(173).

² Załącznik 7 do niniejszej oceny skutków zawiera opis elementów nowych ram prawnych.

- wyposażenie statków musi być zgodne z wymogami dotyczącymi budowy i działania oraz musi być sprawdzone zgodnie z normami badań określonymi przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO);
- wyposażenie statków musi być zatwierdzone przez państwo bandery;
- wyposażenie statków nie musi koniecznie być wprowadzane do obrotu na terytorium UE, zamiast tego często jest montowane bezpośrednio na pokładzie unijnych statków w czasie ich budowy, remontu lub uzupełniania zapasów;
- wyposażenie statków obejmuje wiele pozycji podlegających innym dyrektywom regulującym rynek wewnętrzny, których wymogi różnią się od wymogów IMO lub są z nimi niezgodne;
- ponadto proces transpozycji reguł IMO do ustawodawstwa krajowego prowadzi do wątpliwości prawnych oraz stanowi zbyt duże obciążenie dla branży i administracji krajowych ze względu na czasochłonną i złożoną technikę legislacyjną, co sprawia, że trudno jest nadążyć za nowymi wymogami technicznymi wydawanymi przez Międzynarodową Organizację Morską.

Z tych powodów dyrektywa nie zapewnia pełnego stosowania i wdrażania norm IMO i innych norm przez państwa członkowskie, co prowadzi do zagrożenia bezpieczeństwa i nieskutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do wyposażenia statków.

Zainteresowane podmioty, które odczuwają związane z tym skutki, to europejscy producenci wyposażenia statków, w tym wiele małych i średnich przedsiębiorstw, stocznie, pasażerowie i załogi statków, a także organy administracji publicznej i organy rządowe.

2. ANALIZA POD KĄTEM ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

Bezpośrednie stosowanie ram prawnych IMO przez państwa członkowskie w sytuacji braku harmonizacji na szczeblu Wspólnoty doprowadziłoby do utrudnień w swobodnym przepływie towarów, wynikających głównie z: a) dużego marginesu swobody pozostawionego państwom bandery przez instrumenty IMO, b) dodatkowych wymogów ustanawianych na szczeblu krajowym oraz c) rozbieżności w zakresie metod certyfikacji. Jednocześnie wynikające z tego rozbieżności w przepisach krajowych prowadziłyby do różnic w poziomie bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

Harmonizacja na szczeblu UE rozwiązuje te problemy, ponieważ skutkuje wprowadzeniem jasno określonego katalogu wymogów oraz jednolitych procedur certyfikacji umożliwiających zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Ponadto w przeciwieństwie do systemu międzynarodowego, UE posiada zaletę w postaci systemu egzekucji sądowej, bez którego skuteczność ww. wymogów i procedur byłaby poważnie osłabiona.

UE nie dokonuje harmonizacji samych szczegółów specyfikacji technicznych, które są ustalane na poziomie IMO przy pełnym współdziałaniu państw członkowskich. Określa jedynie jednoznacznie, które specyfikacje i normy techniczne IMO mają być stosowane.

3. CELE INICJATYWY UNIJNEJ

3.1. Cele ogólne

Na mocy art. 90 i 91 TFUE wspólna polityka transportowa powinna się przyczyniać do osiągnięcia szerszych celów traktatów. W ramach wspólnej polityki transportowej, biorąc pod uwagę szczególne właściwości wyposażenia statków, ogólny cel proponowanej inicjatywy jest dwojaki:

- usprawnić mechanizmy wdrażania i egzekwowania dyrektywy, zapewniając tym samym prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego wyposażenia statków przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa na morzu i zapobieganiu zanieczyszczeniom mórz;
- uprościć otoczenie regulacyjne i jednocześnie zapewnić zharmonizowane stosowanie i wdrażanie wymogów IMO w całej UE, tym samym przyczyniając się do zagwarantowania, że istnieją warunki niezbędne do zapewnienia konkurencyjności przemysłu unijnego zgodnie z art. 173 TFUE.

3.2. Cele szczegółowe

Na podstawie problemu i jego przyczyn określonych w pkt 2 powyżej dwojaki cel ogólny można przełożyć na bardziej szczegółowe cele:

- znaleźć optymalny sposób na dostosowanie dyrektywy do nowych ram prawnych (zgodnie z wymogiem art. 2 decyzji 768/2008/WE w sprawie nowych ram prawnych), uwzględniając szczególne właściwości wyposażenia statków w odniesieniu do nadzoru rynku, oceny zgodności produktów i obowiązków uczestników łańcucha dystrybucji;
- skrócić, uprościć i wyjaśnić proces transpozycji zmian w normach IMO do europejskich i krajowych ram prawnych.

4. WARIANTY STRATEGICZNE

Oprócz wariantu odniesienia Komisja zidentyfikowała cztery warianty strategiczne. Wszystkie warianty strategiczne zostały opracowane w taki sposób, aby umożliwić osiągnięcie obu celów szczegółowych określonych w pkt 3. Komisja przeprowadziła wstępną ocenę czterech możliwych wariantów strategicznych pod względem ich skuteczności w usuwaniu przyczyn aktualnych problemów oraz pod względem ich wydajności. Jednocześnie oceniono zgodność możliwych wariantów strategicznych z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. W wyniku takiej wstępnej oceny dwa warianty strategiczne, oprócz wariantu odniesienia, zostały wyłączone do dalszej szczegółowej oceny.

Wariant strategiczny 2 przewiduje maksymalne dostosowanie dyrektywy do nowych ram prawnych, gdzie odstępstwa od przepisów tych ostatnich ograniczałyby się tylko do tych kwestii, w których i tak są one niezbędne – mianowicie określonego oznakowania.

Wariant strategiczny 3 ma postać warunkowego dostosowania dyrektywy do nowych ram prawnych, gdzie wprowadzono by dodatkowe, właściwe dla tej dyrektywy rozwiązania w celu zwiększenia skuteczności tego instrumentu, mianowicie w zakresie wymogów i norm IMO, obowiązków podmiotów gospodarczych, stosowania modułów oceny zgodności,

identyfikowalności produktu i klauzuli ochronnej. Obszary te pokrywałyby się w dużym stopniu z tymi, w których aktualnie dyrektywa różni się od nowego podejścia.

Tabela 1: Opis zachowanych wariantów strategicznych

	<i>Wariant strategiczny 2</i>	<i>Wariant strategiczny 3</i>
	<i>maksymalne dostosowanie do nowych ram prawnych</i>	<i>warunkowe dostosowanie do nowych ram prawnych</i>
<ul style="list-style-type: none"> Cel szczegółowy 1: znaleźć optymalny sposób na dostosowanie dyrektywy do nowych ram prawnych, uwzględniając szczególne właściwości wyposażenia statków 		
<i>Nadzór rynku</i>		
<i>Wspólne ramy prawne UE</i>	Dosłowna transpozycja przepisów nowych ram prawnych do dyrektywy	<ul style="list-style-type: none"> Tak jak w przypadku WS 2.
<i>Skuteczniejszy mechanizm kontroli po wprowadzeniu do obrotu</i>	Dosłowna transpozycja przepisów nowych ram prawnych do dyrektywy	<ul style="list-style-type: none"> Tak jak w przypadku WS 2 + wprowadzenie możliwości stosowania elektronicznych znaczników w celu zapewnienia lepszych narzędzi do nadzorowania rynku pod kątem wyposażenia niezgodnego z przepisami.
<i>Procedura klauzuli ochronnej</i>	Dosłowna transpozycja przepisów nowych ram prawnych do dyrektywy	<ul style="list-style-type: none"> Tak jak w przypadku WS 2 + dodatkowe przepisy dostosowujące stosowanie klauzuli ochronnej, tak aby Komisja mogła ograniczyć swoją ocenę do przestrzegania odpowiedniej procedury przez dane państwo członkowskie.
<i>Ocena zgodności produktów</i>		
<i>Wymogi zasadnicze</i>	Dosłowna transpozycja przepisów nowych ram prawnych do dyrektywy - rezygnacja z dotychczasowych załączników do dyrektywy; zgodność z wymogami IMO ³ staje się „wymogiem zasadniczym”.	<ul style="list-style-type: none"> Obowiązkowe normy techniczne, obejmujące obowiązkowe i nieobowiązkowe wymogi IMO oraz europejskie i międzynarodowe normy badań opracowane przez europejskie i międzynarodowe organizacje normalizacyjne na podstawie wymogów IMO.
<i>Powiadamianie jednostek oceniających zgodność</i>	Dosłowna transpozycja przepisów nowych ram prawnych do dyrektywy	<ul style="list-style-type: none"> Tak jak w przypadku WS 2.
<i>Procedury oceny zgodności</i>	Dosłowna transpozycja przepisów nowych ram prawnych do dyrektywy	<ul style="list-style-type: none"> Wybiórcze stosowanie modułów oceny zgodności, gdzie w szczególności rezygnuje się z modułów A i C (odpowiadających możliwości oceny zgodności

³ Tym samym nieobowiązkowe wymogi, zalecenia i wytyczne nie byłyby objęte tym wymogiem zasadniczym.

		produktów przez wewnętrzne jednostki notyfikowane).
Oznakowanie CE	Brak dostosowania, zastąpienie oznakowania CE znakiem zgodności „koło sterowe”	<ul style="list-style-type: none"> Brak dostosowania, zastąpienie oznakowania CE znakiem zgodności „koło sterowe”.
Zestaw środków do zastosowania w przepisach <i>Obowiązki uczestników łańcucha dystrybucji</i> <i>Zharmonizowane definicje i procedury (oprócz oznakowanie CE)</i>	Dosłowna transpozycja przepisów nowych ram prawnych do dyrektywy Dosłowna transpozycja przepisów nowych ram prawnych do dyrektywy	<ul style="list-style-type: none"> Dostosowanie obowiązków uczestników łańcucha dystrybucji, tak aby nie skupiać się na niewielkim udziale wyposażenia statków, które jest faktycznie wprowadzane do obrotu na terytorium UE. Producenci: tak jak w przypadku WS 2. Importerzy i dystrybutorzy: identyfikacja i rejestracja; współpraca z organami nadzoru rynku (informacja, dokumentacja, eliminacja czynników ryzyka itp.). Tak jak w przypadku WS 2.
<ul style="list-style-type: none"> Cel szczegółowy 2: skrócić, uprościć i wyjaśnić procedurę transpozycji zmian w normach IMO do europejskich i krajowych ram prawnych 		
-/-	Brak transpozycji do porządku prawnego UE; wymogi IMO w postaci wymogów zasadniczych stosowane bezpośrednio w państwach członkowskich. Normy międzynarodowe i europejskie są nieobowiązkowe i zakładają domniemanie zgodności.	<ul style="list-style-type: none"> Transpozycja wymogów IMO poprzez rozporządzenia wykonawcze lub delegowane, co nie wymaga transpozycji do ustawodawstwa krajowego. Normy badań (opracowane przez IMO lub organy normalizacyjne) są obowiązkowe.

5. OCENA SKUTKÓW

W tabeli poniżej przedstawiono połączoną ocenę jakościową przewidywanych skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

Tabela 2: Ocena jakościowa przewidywanych skutków WS 2 i WS 3

	<i>Wariant strategiczny 2</i>	<i>Wariant strategiczny 3</i>
Skutki gospodarcze:		
<i>Rynek wewnętrzny</i>		

Wspólne ramy prawne UE	++	++
Skuteczniejszy mechanizm kontroli po wprowadzeniu do obrotu	++	+++
Procedura klauzuli ochronnej	++	+++
Ocena zgodności produktów	++	+++
Obowiązki uczestników łańcucha dystrybucji	-	++
Zharmonizowane definicje	=	=
Ujednolicona interpretacja i wdrażanie wymogów IMO	--	=
<i>Koszty operacyjne i obciążenie administracyjne</i>		
Podmioty gospodarcze	++	+++
Jednostki notyfikowane	=	=
<i>MŚP</i>	+	++
<i>Konkurencyjność podmiotów gospodarczych</i>		
System egzekwowania	++	+++
Identyfikowalność produktów	+	++
Obowiązki uczestników łańcucha dystrybucji	-	=
Ocena zgodności	++	+++
<i>Organy publiczne</i>	=	++
<i>Użytkownicy i pasażerowie</i>	=	=
<i>Kraje trzecie i stosunki międzynarodowe</i>	=	=
Skutki społeczne		
<i>Bezpieczeństwo</i>	++	+++
Zanieczyszczenie środowiska		
<i>Zanieczyszczenie mórz</i>	++	+++
Uproszczenie otoczenia regulacyjnego		
	+	+++

Legenda:

=	jak w wariancie odniesienia lub skutki równoważne
od + do +++	mała poprawa do dużej w stosunku do wariantu odniesienia
od - do - - -	małe pogorszenie do dużego w stosunku do wariantu odniesienia

W porównaniu z wariantem odniesienia oba warianty strategiczne w większości przypadków przynoszą skutki pozytywne, w szczególności w odniesieniu do skuteczności mechanizmów kontroli i egzekwowania (jednostki notyfikowane, nadzór rynku, klauzula ochronna). W związku z tym oba warianty strategiczne spowodowałyby zasadniczo zwiększenie bezpieczeństwa i poprawę ochrony środowiska morskiego. Obecny system transpozycji wymogów IMO do krajowych porządków prawnych skorzystałby również w obu przypadkach z szybszych i wydajniejszych mechanizmów, scentralizowanych w przypadku WS 3 i pozostawionych w całości państwu członkowskim w przypadku WS 2.

Wariant strategiczny 2 ma jednak dwie zasadnicze wady. Po pierwsze, zastąpienie obecnych załączników do dyrektywy ogólnym wymogiem zgodności z odpowiednimi międzynarodowymi wymogami technicznymi i normami badań miałyby w perspektywie długoterminowej negatywny wpływ na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, ponieważ z czasem zwiększałyby się różnice pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi; miałyby to również wpływ na bezpieczeństwo, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie wdrażałyby na czas najnowsze wymogi, a wiele wartościowych nieobowiązkowych instrumentów przygotowywanych przez IMO byłoby zupełnie niewykorzystywanych. Po drugie, dostosowanie obowiązków podmiotów gospodarczych do nowych ram prawnych spowodowałoby dodatkowe, nieproporcjonalne obciążenie przede wszystkim dla importerów i dystrybutorów: ci uczestnicy, których dotyczy jedynie niewielka część wyposażenia importowanego na terytorium UE, musieliby jednak stworzyć nieistniejącą obecnie strukturę administracyjną, która nie byłaby wykorzystywana do większości produktów objętych zakresem dyrektywy, tj. produktów instalowanych bezpośrednio na pokładzie unijnych statków w stoczniach budowlanych i remontowych, głównie poza terytorium UE.

W odróżnieniu, wariant strategiczny 3, dzięki właściwym dla tej dyrektywy rozwiązaniom dostosowanym do specyfiki sektora wyposażenia statków, okazał się korzystniejszy w następujących obszarach:

- stosowanie rozporządzeń wykonawczych lub delegowanych zamiast obecnych załączników do dyrektywy zapewnia mechanizm, który jest równie szybki jak rozwiązanie przewidywane w WS 2, ale nie ma jego wad w odniesieniu do rynku wewnętrznego, ponieważ obowiązujące wymogi pozostawałyby cały czas w pełni zharmonizowane; co więcej, system ten zapewnia większą pewność prawną dla podmiotów gospodarczych i jest tańszy dla administracji publicznych;
- sprawdzanie zgodności jest łatwiejsze dzięki jasno zidentyfikowanym normom badań, a wdrażanie nieobowiązkowych instrumentów IMO daje WS 3 przewagę pod względem bezpieczeństwa;
- możliwość stosowania znaczników elektronicznych zwiększa skuteczność nadzoru rynku i przyczynia się do ochrony praw własności intelektualnej producentów po nieistotnych kosztach;

- lepsze dostosowanie obowiązków podmiotów gospodarczych eliminuje niepotrzebne obciążenia;
- prostszy i szybszy mechanizm klauzuli ochronnej eliminuje niepotrzebne koszty ekonomiczne i reputacyjne w odniesieniu do zgodnych producentów.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

Jeżeli chodzi o skuteczność, to ze względu na lepsze dostosowanie do specyfiki przedmiotowego sektora środki zawarte w WS 3 w większym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia ogólnego celu dyrektywy, jakim jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyposażenia statków przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa na morzu i zapobiegania zanieczyszczaniu mórz. Jest to przede wszystkim zasługa wzmocnionych mechanizmów egzekwowania i kontroli (sprawniejszy nadzór rynku, uproszczona klauzula ochronna) oraz systemu, który gwarantuje, że wszystkie odpowiednie wymogi IMO (obowiązkowe i nieobowiązkowe) oraz normy międzynarodowe i europejskie są wdrażane na terytorium UE w zharmonizowany sposób. Ponadto WS 3 eliminuje konieczność transponowania zmian do 27 systemów prawnych państw członkowskich, co stanowi największe obciążenie i powoduje najwięcej trudności, podczas gdy w WS 2 kwestia ta pozostaje niezmienną. Z tego względu WS 3 jest lepszym rozwiązaniem niż WS 2.

Jeżeli chodzi o wydajność, to WS 3 oferuje rozwiązania pociągające za sobą mniejsze koszty i obciążenie administracyjne dla różnych zainteresowanych stron niż WS 2, przy jednoczesnych większych korzyściach dla konkurencyjności (w szczególności w odniesieniu do MŚP). WS 3 będzie dlatego najwydajniejszym sposobem postępowania.

Jeżeli chodzi o spójność z ogólnymi celami, strategiami i priorytetami UE, to chociaż oba warianty strategiczne zwiększyłyby bezpieczeństwo na morzu i ochronę środowiska morskiego, a także uprościłyby ramy prawne, to najlepszych wyników należy oczekiwać po WS 3, podczas gdy WS 2 może nie przynieść korzyści w odniesieniu do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Tabela 3: Porównanie wariantów strategicznych

	<i>Skuteczność</i>	<i>Wydajność</i>	<i>Spójność</i>
<i>Wariant odniesienia</i>	nie	nie	nie
<i>Wariant strategiczny 2</i>	niska	niska	średnia
<i>Wariant strategiczny 3</i>	wysoka	wysoka	wysoka

W świetle powyższego WS 3 ma ogólnie lepsze wyniki niż WS 2 i dlatego jest preferowanym wariantem.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Po dostosowaniu do nowych ram prawnych pod względem wprowadzania produktów do obrotu dyrektywa w sprawie wyposażenia statków w pełni skorzysta z przewidzianego w tychże ramach mechanizmu monitorowania i oceny. Oprócz dostosowania przewidziano

następujące szczególne środki w celu sprawdzenia skuteczności działania i zebrania informacji zwrotnych od zainteresowanych stron:

- w wyniku reformy zbieranych będzie więcej informacji pochodzących z nadzoru rynku i kontroli przeprowadzanych przez państwo portu. EMSA będzie dalej ulepszać generowanie statystyk dotyczących wdrażania dyrektywy oraz organizować warsztaty na potrzeby dyskusji technicznych oraz działania szkoleniowe z państwami członkowskimi;
- kontakty z przedstawicielami branży będą kontynuowane, w tym w ramach warsztatów na temat wdrażania zmienionej dyrektywy;
- działania grupy jednostek notyfikowanych MARED będą intensyfikowane;
- na koniec, w ciągu [5 lat] od wejścia w życie nowego systemu zostanie przeprowadzona ocena *ex post*.