



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.12.2012
SWD(2012) 437 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

reviziji Direktive Sveta 96/98/ES z dne 20. decembra 1996 o pomorski opremi

{COM(2012) 772 final}

{SWD(2012) 438 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

reviziji Direktive Sveta 96/98/ES z dne 20. decembra 1996 o pomorski opremi

Pristojni GD: GD MOVE

Povzetek

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Na podlagi izkušenj z izvajanjem direktive o pomorski opremi je bilo ugotovljeno, da obstajajo nekatere pomanjkljivosti glede izvajanja in izvrševanja te direktive, zlasti v zvezi s kakovostjo dela, ki ga izvajajo priglašeni organi (organizacije, ki vi imenu držav članic izvajajo postopke ugotavljanja skladnosti), in nadzorom nad tem delom, obveznostmi gospodarskih subjektov, učinkovitostjo dejavnosti za nadzor trga ter zaščitnimi mehanizmi (tj. mehanizmi, ki zagotavljajo, da države članice sprejmejo ukrepe proti neskladni opremi, in s katerimi se zagotavlja, da sprejeti ukrepi ne predstavljajo prikritih ovir za prost pretok).

Ker zakonodajna tehnika za doseganje ciljev politike, ki je uporabljena v direktivi o pomorski opremi, temelji predvsem na načelih, določenih v *novem pristopu*¹ za področje prostega pretoka blaga, se zgoraj opredeljena vprašanja v zvezi z izvajanjem in izvrševanjem nanašajo na vse direktive novega pristopa.

Da bi se odpravile pomanjkljivosti sistema, se je leta 2008 izvedla revizija *novega pristopa*, na podlagi katere se je sprejel **nov zakonodajni okvir** za trženje proizvodov².

Zato se lahko probleme v zvezi z direktivo o pomorski opremi obravnavajo tako, da se direktiva o pomorski opremi uskladi z novim zakonodajnim okvirom, kot predvidevajo sozakonodajalci. Vendar je zaradi posebnih značilnosti pomorske opreme ključno vprašanje, ali so tudi na nekaterih področjih potrebne posebne rešitve v zvezi z direktivo o pomorski opremi. Ocena učinka podrobno primerja značilnosti novega zakonodajnega okvira s posebnimi značilnostmi direktive o pomorski opremi. Nekateri od teh značilnosti so:

- pomorska oprema mora ustrezati zahtevam v zvezi z gradnjo in zmogljivostmi ter mora biti preskušena v skladu s standardi preskušanja, ki jih je določila Mednarodna pomorska organizacija (IMO);
- pomorsko opremo mora odobriti država zastave;

¹ Za opis novega pristopa in z njim povezanih problemov glej oceno učinka Komisije predloga uredbe o določitvi zahtev za akreditacijo in nadzor trga v zvezi s trženjem proizvodov ter sklepa o skupnem okviru za trženje proizvodov, SEC 2007(173).

² Priloga 7 sedanje ocene učinka vsebuje opis elementov novega zakonodajnega okvira.

- ni nujno, da se pomorska oprema trži na območju EU, ampak se namešča neposredno na ladje EU na območjih, na katerih se te ladje gradijo, popravljajo ali oskrbujejo;
- pomorska oprema vključuje številne predmete, ki spadajo na področje uporabe drugih direktiv o notranjem trgu, vendar se zahteve teh direktiv razlikujejo od zahtev IMO ali so z njimi neskladne;
- poleg tega postopek prenosa pravil IMO v nacionalno zakonodajo zaradi dolge in zapletene zakonodajne tehnike ustvarja pravno negotovost ter preveč obremenjuje industrijo in nacionalne uprave, pri čemer je največja ovira izpolnjevanje vedno novih tehničnih zahtev Mednarodne pomorske organizacije.

Zaradi navedenih razlogov direktiva o pomorski opremi ne zagotavlja, da države članice v celoti uporabljajo in izvajajo standarde IMO in druge standarde, kar lahko povzroči varnostna tveganja in nezadostno delovanje notranjega trga za pomorsko opremo.

Prizadete zainteresirane strani vključujejo evropske proizvajalce pomorske opreme, med katerimi so številna mala in srednje velika podjetja, ladjedelnice, potniki in posadke na ladjah ter javne uprave in vlade.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

Če bi države članice neposredno izvajale regulativni okvir IMO brez usklajevanja na ravni Skupnosti, bi se lahko ustvarile ovire za prost pretok blaga zlasti zaradi a) širokih diskrecijskih pravic, ki jih instrumenti IMO dodeljujejo državi zastave, b) uvedbe dodatnih nacionalnih zahtev ter c) razlik v načinih certificiranja. Razlike med nacionalnimi zakonodajami bi lahko hkrati povzročile neenake ravni varnosti in varstva okolja.

Navedeni problemi se lahko odpravijo z usklajevanjem na ravni EU, na podlagi katerega bi se določili jasno opredeljen sklop zahtev in enotni postopki certificiranja, ki lahko zagotovijo visoko raven varnosti in varstva okolja. V nasprotju z mednarodnim sistemom je prednost EU tudi to, da ima sistem sodnega izvrševanja, brez katerega bi bila učinkovitost navedenih zahtev in postopkov resno ogrožena.

EU sama ne usklajuje veljavnih natančnih tehničnih specifikacij, ki se določajo na ravni IMO s polnim sodelovanjem držav članic. Njena izključna naloga je, da jasno opredeli, katere specifikacije in tehnične standarde IMO je treba uporabiti.

3. CILJI POBUDE EU

3.1. Splošni cilji

V skladu s členom 90 in členom 91 PDEU bi morala skupna prometna politika prispevati k širšim ciljem Pogodb. V okviru skupne prometne politike in ob upoštevanju posebnih značilnosti pomorske opreme je splošni cilj predlagane pobude dvodelen:

- izboljšati mehanizme za izvajanje in izvrševanje direktive o pomorski opremi ter tako zagotoviti ustrezno delovanje notranjega trga za pomorsko opremo, pri čemer se hkrati zagotovita tudi visoka raven varnosti na morju in preprečevanje onesnaževanja morja;

- poenostaviti zakonodajno okolje, pri čemer se hkrati zagotovita tudi usklajena uporaba in izvajanje zahtev IMO v celotni EU, kar bi prispevalo k zagotovitvi pogojev, potrebnih za konkurenčnost industrije Unije v skladu s členom 173 PDEU.

3.2. Specifični cilji

Na podlagi problema in povezanih ključnih vzrokov iz oddelka 2 se lahko dvodelni splošni cilj preoblikuje v bolj specifična cilja:

- poiskati najboljši način za uskladitev direktive o pomorski opremi z novim zakonodajnim okvirom (kot je določeno v členu 2 Sklepa 768/2008/ES), pri čemer se hkrati ustrezno upoštevajo tudi posebne značilnosti pomorske opreme na področju nadzora trga, ugotavljanja skladnosti izdelkov in obveznostmi udeležencev v distribucijski verigi;
- skrajšati, poenostaviti in pojasniti postopek prenosa sprememb standardov IMO v zakonodajni okvir EU in nacionalne zakonodajne okvire.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Poleg osnovnega scenarija je Komisija opredelila štiri možnosti politike. Vse možnosti politike so oblikovane tako, da lahko obravnavajo oba specifična cilja iz oddelka 3. Komisija je izvedla predhodno oceno štirih različnih možnosti politike na podlagi njihove uspešnosti in učinkovitosti pri obravnavanju sedanjih vzrokov za probleme. Hkrati je bila ocenjena skladnost različnih možnosti politike z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Glede na rezultate predhodne ocene je treba poleg osnovnega scenarija podrobneje pregledati dve možnosti politike.

Možnost politike 2 predvideva čim večjo uskladitev direktive o pomorski opremi z novim zakonodajnim okvirom, pri čemer je še vedno možno odstopanje od določb novega zakonodajnega okvira v primerih, v katerih je odstopanje nujno, in sicer v primeru posebnega označevanja.

Možnost politike 3 predvideva pogojno uskladitev direktive o pomorski opremi z novim zakonodajnim okvirom, pri čemer se za izboljšanje uspešnosti instrumenta uvedejo dodatne rešitve, prilagojene za direktivo o pomorski opremi, in sicer na področjih zahtev in standardov IMO, obveznosti gospodarskih subjektov, uporabe modulov za ugotavljanje skladnosti, sledljivosti izdelkov ter zaščitne klavzule. Ta področja so večinoma prekrivajo s področji, na katerih se direktiva o pomorski opremi razlikuje od novega pristopa.

Preglednica 1: Opis možnosti politike, ki se ohranijo

<i>Možnost politike 2</i>		<i>Možnost politike 3</i>
<i>čim večja uskladitev z novim zakonodajnim okvirom</i>		<i>pogojna uskladitev z novim zakonodajnim okvirom</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Posebni cilj 1: poiskati najboljši način za uskladitev direktive o pomorski opremi z novim zakonodajnim okvirom ob upoštevanju posebnih značilnosti pomorske opreme 		
<i>Nadzor trga</i>		
<i>Skupni okvir EU</i>	Dobesedni prenos določb novega zakonodajnega okvira v direktivo o pomorski opremi.	Enako kot pri možnosti politike 2.

<p><i>Učinkovitejši mehanizem za nadzor trga</i></p> <p><i>Postopek zaščitne klavzule</i></p>	<p>Dobesedni prenos določb novega zakonodajnega okvira v direktivo o pomorski opremi.</p> <p>Dobesedni prenos določb novega zakonodajnega okvira v direktivo o pomorski opremi.</p>	<p>Enako kot pri možnosti politike 2 in uvedba možnosti uporabe elektronskih oznak, da se omogočijo boljše orodja za zaznavanje neskladne opreme pri nadzoru trga.</p> <p>Enako kot pri možnosti politike 2 in dodatne določbe za prilagajanje upravljanja varnostne klavzule, ki bodo Komisiji omogočale sprejemanje odločitev, da omeji svojo oceno na ustrezne postopke zadevne države članice.</p>
<p>Ugotavljanje skladnosti izdelkov</p> <p><i>Bistvene zahteve</i></p> <p><i>Priglasitev organov za ugotavljanje skladnosti</i></p> <p><i>Postopki za ugotavljanje skladnosti</i></p>	<p>Dobesedni prenos določb novega zakonodajnega okvira v direktivo o pomorski opremi – sedanje priloge k direktivi o pomorski opremi se opustijo; izraz „skladnost z zahtevami IMO“³ se spremeni v izraz „bistvena zahteva“.</p> <p>Dobesedni prenos določb novega zakonodajnega okvira v direktivo o pomorski opremi.</p> <p>Dobesedni prenos določb novega zakonodajnega okvira v direktivo o pomorski opremi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Obvezni tehnični standardi, vključno z obveznimi in neobveznimi zahtevami IMO ter evropskimi in mednarodnimi standardi preskušanja, ki so jih oblikovale evropske in mednarodne organizacije za standardizacijo na podlagi zahtev IMO. • Enako kot pri možnosti politike 2. • Selektivna uporaba modulov za ugotavljanje skladnosti, pri čemer se ne ohranita zlasti modula A in C (ustreza možnosti ugotavljanja skladnosti izdelkov s strani internih priglašanih organov).
<p>Znak CE</p>	<p>Brez uskladitve, znak CE je nadomeščen z znakom krmila.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Brez uskladitve, znak CE je nadomeščen z znakom krmila.
<p>Priročnik ukrepov za uporabo v zakonodaji</p> <p><i>Obveznosti udeležencev v distribucijski verigi</i></p>	<p>Dobesedni prenos določb novega zakonodajnega okvira v direktivo o pomorski opremi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prilagajanje obveznosti udeležencev v distribucijski verigi, pri čemer bi se pokazala nepomembnost osredotočanja na majhen delež pomorske opreme, ki je dejansko dana na trg znotraj območju EU. • Proizvajalci: enako kot pri možnosti politike 2. • Uvozniki in distributerji: identifikacija in registracija;

³ Ta bistvena zahteva zato ne zajema neobveznih zahtev, priporočil in smernic.

<i>Usklajene opredelitve in postopki (razen oznake CE)</i>	Dobesedni prenos določb novega zakonodajnega okvira v direktivo o pomorski opremi.	<ul style="list-style-type: none"> sodelovanje z organi za nadzor trga (informacije, dokumentacija, odprava tveganj itd.). Enako kot pri možnosti politike 2.
<ul style="list-style-type: none"> Posebni cilj 2: poenostaviti, pojasniti in skrajšati postopek prenosa sprememb standardov IMO v evropske in nacionalne pravne okvire 		
–/–	Brez prenosa v pravni red EU; zahteve IMO so kot bistvene zahteve neposredno veljavne v državah članicah. Mednarodni in evropski standardi so izbirni in zagotavljajo domnevo o skladnosti.	<ul style="list-style-type: none"> Prenos zahtev IMO z izvedbenimi ali delegiranimi uredbami, ki ne zahtevajo prenosa v nacionalne zakonodaje. Standardi preskušanja, ki jih je oblikovala IMO ali organi za standardizacijo, so obvezni.

5. OCENA UČINKOV

Spodnja preglednica prikazuje skupno kvalitativno oceno pričakovanih ekonomskih, socialnih in okoljskih učinkov.

Preglednica 2: Kvalitativna ocena pričakovanih učinkov možnosti politike 2 in 3

	<i>Možnost politike 2</i>	<i>Možnost politike 3</i>
<i>Ekonomski učinki</i>		
<i>Notranji trg</i>		
Skupni okvir EU	++	++
Učinkovitejši mehanizem za nadzor trga	++	+++
Postopek zaščitne klavzule	++	+++
Ugotavljanje skladnosti izdelkov	++	+++
Obveznosti za udeležence v distribucijski verigi	-	++
Usklajene opredelitve	=	=
Enotna razlaga in izvajanje zahtev IMO	--	=
<i>Operativni stroški in upravno breme</i>		
Gospodarski subjekti	++	+++
Priglašeni organi	=	=
<i>Mala in srednje velika podjetja</i>	+	++

<i>Konkurenčnost gospodarskih subjektov</i>		
Sistem izvrševanja	++	+++
Sledljivost izdelkov	+	++
Obveznosti udeležencev v distribucijski verigi	-	=
Ugotavljanje skladnosti	++	+++
<i>Organi javnega sektorja</i>	=	++
<i>Uporabniki in potniki</i>	=	=
<i>Tretje države in mednarodni odnosi</i>	=	=
Socialni učinki		
<i>Varnost</i>	++	+++
Onesnaževanje okolja		
<i>Onesnaževanje morja</i>	++	+++
Poenostavitev zakonodajnega okolja	+	+++

Legenda:

- = osnovni scenarij ali enako kot v osnovnem scenariju
- + do +++ nizka do visoka stopnja izboljšanja v primerjavi z osnovnim scenarijem
- do --- nizka do visoka stopnja poslabšanja v primerjavi z osnovnim scenarijem

Pokazalo se je, da obe možnosti politike v primerjavi z osnovnim scenarijem zagotavljata pozitivne učinke v večini primerov, zlasti v zvezi z uspešnostjo mehanizmov za nadzor in izvrševanje (priglašeni organi, nadzor trga, zaščitna klavzula). Tako bi obe možnosti politike na splošno prispevale k večji varnosti in boljšemu varstvu morskega okolja. Sedanjemu sistemu za prenos zahtev IMO v nacionalne pravne rede bi v obeh primerih koristili hitrejši in učinkovitejši mehanizmi, ki so v primeru možnosti politike 3 centralizirani in v primeru možnosti politike 2 v celoti prepuščeni državam članicam.

Vendar ima možnost politike 2 dve pomembni pomanjkljivosti. Prvič, zamenjava prilog obstoječe direktive s splošno zahtevo za skladnost z ustreznimi mednarodnimi tehničnimi zahtevami in standardi preskušanja bi dolgoročno negativno vplivala na nemoteno delovanje notranjega trga, saj bi sčasoma nedvomno nastale razlike med državami članicami; to bi vplivalo tudi na varnost, saj najnovejših zahtev ne bi natančno izvajale vse države članice, številni pomembni neobvezni instrumenti IMO pa bi bili v celoti izvzeti. Drugič, zaradi uskladitve obveznosti gospodarskih subjektov z novim zakonodajnim okvirom bi imeli zlasti uvozniki in distributerji dodatna, nesorazmerna bremena: ti udeleženci, ki so pomembni samo v zvezi z majhnim delom opreme, ki se uvozi na območje EU, bi morali v vsakem primeru vzpostaviti upravno strukturo, ki je zdaj še nimajo, pri čemer ta struktura ne bi koristila večini izdelkov iz Direktive, ki se na ladje EU nameščajo neposredno v ladjedelnicah ali remontnih ladjedelnicah predvsem zunaj območja EU.

Nasprotno ima možnosti politike 3 zaradi svojih rešitev, ki so prilagojeni za direktivo o pomorski opremi in ki se selektivno prilagajajo posameznim lastnostim sektorja pomorske opreme, več prednosti na številnih področjih:

- uporaba izvedbenih ali delegiranih uredb namesto obstoječih prilog k direktivi zagotavlja mehanizem, ki je tako hiter kot rešitev, predvidena v okviru možnosti politike 2, vendar nima negativnega vpliva na delovanje notranjega trga, saj bi veljavne zahteve v vseh okoliščinah ostale v celoti usklajene; poleg tega ta sistem zagotavlja večjo pravno varnost za gospodarske subjekte in je cenejši za javne uprave;
- zaradi jasne opredelitve standardov preskušanja je zagotovljeno boljše preverjanje skladnosti, pri čemer je v okviru možnosti politike 3 zaradi izvajanja neobveznih instrumentov IMO jasno izražena zahteva v zvezi z varnostjo;
- z možnostjo uporabe elektronskih oznak se zagotavlja večja uspešnost nadzora trga, poleg tega pa ta možnost omogoča, da se z zanemarljivimi stroški prispeva k zaščiti proizvajalčeve pravice intelektualne lastnine;
- bolj prilagojene obveznosti za gospodarske subjekte prispevajo k odpravi nepotrebnih bremen;
- preprostejši, hitrejši mehanizem zaščitne klavzule odpravlja nepotrebne ekonomske stroške in stroške v zvezi z ugledom za proizvajalce, ki proizvajajo skladno opremo.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Kar zadeva uspešnost, omogočajo posebni ukrepi v okviru možnosti politike 3, da na podlagi direktive o pomorski opremi boljše izpolnjuje splošni cilj za doseganje ustreznega delovanja notranjega trga za pomorsko opremo, pri čemer se zagotovi visoka raven varnosti na morju in prepreči onesnaževanje morja, ker se boljše prilagajajo posameznim lastnostim sektorja. Tako je zlasti v primeru okrepljenih mehanizmov za izvrševanje in nadzor (boljši nadzor trga, poenostavljena zaščitna klavzula) in sistema, ki znotraj EU zagotavlja usklajeno izvajanje vseh ustreznih zahtev IMO (obveznih ali neobveznih) ter mednarodnih in evropskih standardov. Poleg tega možnost politike 3 odpravlja najbolj obremenjujočo in nejasno potrebo za prenos sprememb v 27 pravnih sistemov držav članic, medtem ko možnost politike 2 te možnosti ne obravnava. Zaradi navedenih razlogov bi morala imeti možnost politike 3 prednost pred možnostjo politike 2.

Kar zadeva učinkovitost, je prednost možnosti politike 3 v primerjavi z možnostjo politike 2 ta, da omogoča doseganje rešitev z nižjimi stroški in manjšim upravnim bremenom za različne zainteresirane strani, pri čemer ima ugodnejši vpliv na konkurenčnost (zlasti za mala in srednje velika podjetja). Zato se zdi izbira možnosti politike 3 najbolj učinkovit ukrep.

Kar zadeva usklajenost s splošnimi cilji, strategijami in prednostnimi nalogami EU, bi se izboljšave na področju pomorske varnosti in zaščite morskega okolja ter poenostavitve pravnega okvira zagotovili na podlagi obeh možnosti, vendar se najboljši rezultati pričakujejo v okviru možnosti politike 3, medtem ko možnost politike 2 morda ne bi bila uspešna na področju nemotenega delovanja notranjega trga.

Preglednica 3: Primerjava možnosti politik

	<i>Uspešnost</i>	<i>Učinkovitost</i>	<i>Usklajenost</i>
<i>Osnovni scenarij</i>	ne	ne	ne
<i>Možnost politike 2</i>	nizka	nizka	srednja
<i>Možnost politike 3</i>	visoka	visoka	visoka

Glede na navedene ugotovitve je splošna ocena možnosti politike 3 boljša od splošne ocene možnosti politike 2, zato je primernejša.

7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Izvajanje direktive o pomorski opremi se bo z njeno uskladitvijo z novim zakonodajnim okvirom za trženje izdelkov izboljšalo zaradi njegovih mehanizmov za spremljanje in vrednotenje. Poleg uskladitve so predvideni naslednji posebni ukrepi za preverjanje uspešnosti dejavnosti in zbiranje povratnih informacij, ki jih predložijo zainteresirane strani:

- zaradi reforme bodo pridobljeni bolj izčrpni podatki v zvezi z dejavnostmi za nadzor trga in pomorsko inšpekcijo države pristanišča. EMSA si bo še naprej prizadevala za boljše statistične podatke v zvezi z izvajanjem direktive ter z državami članicami organizirala delavnice za tehnične razprave in usposabljanja;
- nadaljevali se bodo stiki z industrijo, vključno z delavnicami v zvezi z izvajanjem spremenjene direktive o pomorski opremi;
- okrepile se bodo dejavnosti skupine priglasišenih organov MARED;
- organizirano bo naknadno vrednotenje v obdobju [5 let] od začetka veljavnosti novega sistema.