



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.3.2014
SWD(2014) 117 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o žičniških napravah za prevoz oseb in razveljavitvi Direktive 2000/9/ES o žičniških
napravah za prevoz oseb**

{COM(2014) 187 final}

{SWD(2014) 116 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o žičniških napravah za prevoz oseb in razveljavitvi Direktive 2000/9/ES o žičniških napravah za prevoz oseb

Izjava o omejitvi odgovornosti: Ta povzetek je zavezujoč samo za službe Komisije, ki sodelujejo pri njegovi pripravi, in ne vpliva na končno obliko odločitev Komisije.

1. OPREDELITEV TEŽAV

Čeprav je splošno priznано, da je direktiva o žičniških napravah uspešno dosegla svoje glavne cilje, je bilo na podlagi izkušenj, pridobljenih med 10-letnim izvajanjem direktive, mogoče opredeliti tudi nekatere vidike, ki jih je treba izboljšati. Na podlagi povratnih informacij držav članic in deležnikov v sektorju so bile opredeljene naslednje težave:

Težava 1: težava z jasno opredelitvijo določenih naprav kot žičniških naprav

Med pristojnimi organi v EU, proizvajalci in priglašeni organi obstajajo različne razlage in prakse, zlasti glede dveh vrst naprav:

- naprav, namenjenih za prevoz in prosti čas: direktiva o žičnicah iz področja uporabe izključuje „opremo, ki se uporablja na sejmiščih ali v zabaviških parkih, za prosti čas“. Vendar pa je na trgu nova vrsta opreme, ki je namenjena za prosti čas in se uporablja tudi kot prevozno sredstvo;
- manjših vzpenjač in poševnih dvigal: v praksi se je razlikovanje med temi napravami izkazalo za težavno, saj poševna dvigala sodijo v področje uporabe Direktive 95/16/ES o dvigalih, za majhne vzpenjače pa velja direktiva o žičniških napravah, zato izpolnjujejo različne bistvene zahteve.

Proizvajalci ali upravljavci nekaterih naprav imajo dodatne stroške zaradi potrebe po retroaktivni spremembi naprav in njihovi uskladitvi z direktivo o žičniških napravah. Organi oblasti in priglašeni organi po vsej Evropi uporabljajo različne pristope, kar vodi do različnih obravnav proizvajalcev in izkrivljanj trga.

Težava 2: razlikovanje med varnostnimi elementi, podsistemi in infrastrukturami

Direktiva o žičniških napravah temelji na razlikovanju med varnostnimi elementi, podsistemi, infrastrukturo in napravami, vendar to razlikovanje ni vedno jasno.

Za varnostne elemente in podsisteme veljajo pravila o prostem pretoku blaga, zato se zanje uporabljata postopek ES za ugotavljanje skladnosti in izjava ES o skladnosti. Na drugi strani pa so naprave še vedno v pristojnosti držav članic in so v tem smislu predmet posebne ureditve dovoljenj. Poleg tega za infrastrukturo ne velja prosti pretok in mora biti morda preskušena v več državah članicah.

Težava 3: postopek ugotavljanja skladnosti podsistemov

Direktiva o žičniških napravah ne predvideva posebnega modula za ugotavljanje skladnosti podsistemov. Priloga VII zahteva, da priglašeni organi preverijo podsisteme, vendar ne daje nobenih informacij, kako naj to storijo. Takšno stanje je privedlo do nekaterih različnih razlag in izvajanj ugotavljanja skladnosti podsistemov, ki lahko povzročijo pravno negotovost in izkrivljanje trga.

Težava 4: uskladitev direktive o žičniških napravah z novim zakonodajnim okvirom

Usklajevanje direktive o žičniških napravah z novim zakonodajnim okvirom se izvaja ob upoštevanju politične zaveze, določene v členu 2 Sklepa NLF.

Številne splošne horizontalne težave, opredeljene v novem zakonodajnem okviru, so bile opažene tudi pri izvajanju Direktive 2000/9/EC o žičniških napravah.

V postopku posvetovanja so se deležniki večinoma strinjali z uskladitvijo.

Nujnost javnega posredovanja

Vidike, obravnavane v okviru te pobude, že ureja Direktiva 2000/9/ES o žičniških napravah. Vendar pa zakonodaja opredeljenih težav ne obravnava tako učinkovito, kot je zaželeno. Glavna utemeljitev ukrepa je zagotovitev pravne varnosti ter uskladitev direktive o žičniških napravah in deležnikov v sektorju z novim zakonodajnim okvirom.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Pobuda se nanaša na pravilno in učinkovito delovanje notranjega trga proizvodov na področju žičniških naprav za prevoz oseb. Ukrepi EU na tem področju temeljijo na členu 114 PDEU. Ukrepanje na ravni EU preprečuje uvedbo novih in različnih nacionalnih predpisov, ki bi povzročili razdrobljenost notranjega trga.

Če se za rešitev teh težav sprejmejo ukrepi na nacionalni ravni, lahko to povzroči ovire za prosti pretok žičniških proizvodov (varnostnih elementov in podsistemov). Različni pristopi organov oblasti ali priglašeni organov so že povzročili neenako obravnavo gospodarskih subjektov.

3. CILJI

Glavni cilj pobude je izboljšati delovanje notranjega trga ter hkrati zagotoviti višjo stopnjo varnosti in doseči poštene konkurenčne pogoje za gospodarske subjekte, ki upravljajo žičniške naprave. Drug pomemben cilj je poenostavitev s pojasnitvijo nekaterih glavnih pojmov in opredelitev, vsebovanih v pravnem besedilu, ter s tem olajšanje njene dosledne uporabe.

V spodnji preglednici so predstavljeni posebni in operativni cilji pobude za revizijo direktive o žičniških napravah, povezani z zgoraj navedenimi splošnimi cilji politike.

SPLOŠNI	POSEBNI	OPERATIVNI
<p>Boljša zaščita zdravja in varnosti uporabnikov</p> <p>Doseganje poštenih konkurenčnih pogojev za gospodarske subjekte, ki upravljajo žičniške naprave, in zagotovitev prostega pretoka blaga</p>	<p>Zagotovitev učinkovite in enotne uporabe direktive o žičniških napravah</p> <p>Zagotovitev jasnosti zakonodaje in njene enotne uporabe po vsej EU</p> <p>Zagotovitev usklajenosti in prožnosti postopkov ugotavljanja skladnosti za vse proizvode, ki sodijo v področje uporabe direktive o žičniških napravah</p> <p>Poenostavitev evropskega regulativnega okolja na področju žičniških naprav za prevoz oseb</p>	<p>Pojasnitev področja uporabe Direktive, opredelitev pojmov in razmejitve z drugimi direktivami (kot je Direktiva 95/16/ES o dvigalih)</p> <p>Pojasnitev opredelitve in razlikovanja med varnostnimi elementi, podsistemi in infrastrukturo</p> <p>Zagotovitev večje usklajenosti postopkov ugotavljanja skladnosti podsistemov</p>

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Proučene so bile tri alternativne možnosti politike, tj.:

– „brez ukrepanja“ kot izhodiščna možnost;

- „mehko pravo“ kot nezakonodajna možnost, ki vključuje spremembo zadevnih oddelkov priročnika za uporabo direktive o žičniških napravah, in
- „zakonodajni ukrep“, ki vključuje spremembo določenih delov pravnega besedila direktive o žičniških napravah.

Analiza učinkov navedenih možnosti politike je bila opravljena ločeno za vsako od opredeljenih področij izboljšanja z uporabo pristopa korak-za-korakom. Možnosti politike za vsako težavo so bile predmet ločene analize kakovosti, dopolnjene s podrobnejšimi informacijami, pridobljenimi s „Študijo o oceni učinka v zvezi z revizijo Direktive 2000/9/ES o žičniških napravah za prevoz oseb“.

5. OCENA UČINKOV

Pomembnejši učinki so bili ugotovljeni na gospodarskem področju. Na družbenem področju so nekatere koristi predstavljene z vidika kakovosti. Okoljski učinki niso pričakovani.

Ocena vsake predlagane spremembe temelji na njenih stroških in koristih, pri čemer slednje vključujejo izboljšave pravne varnosti in poštene konkurenčne pogoje za industrijo.

Družbeni učinki so bili ocenjeni ob upoštevanju:

- javnega zdravja in varnosti;
- zaposlovanja in trgov dela.

Družbeni učinek vključuje predvsem koristi za zdravje in varnost uporabnikov žičniških naprav. Predlagane spremembe so namenjene izboljšanju praktične uporabe Direktive. Zagotovitev pravne varnosti in podrobnejša opredelitev obveznosti gospodarskih subjektov s pomočjo uskladitve z novim zakonodajnim okvirom naj bi prispevali k večji stopnji varnosti in kakovosti žičniških naprav. S tem bi se zmanjšala verjetnost nesreč ali poškodb. Vendar pa koristi ni bilo mogoče predstaviti s količinskega vidika.

Pri nobeni od možnosti se ne pričakuje učinek na zaposlovanje v sektorju.

Gospodarski učinki so bili ocenjeni ob upoštevanju:

- delovanja notranjega trga in konkurence;
- konkurenčnosti, trgovine in naložbenih tokov;
- stroškov delovanja in poslovanja podjetij/MSP;
- upravnega bremena za podjetja;
- javnih organov;
- inovacij in raziskav.

V zvezi s pojasnili glede področja uporabe Direktive in z izvajanjem posebnega postopka ugotavljanja skladnosti podsistemov ne bi smeli nastati dodatni stroški, saj bodo spremembe zagotovile pravno varnost za trenutno stanje. Za enake proizvode se šteje, da že zdaj sodijo v področje uporabe Direktive; stroški bi zato nastali samo za tiste proizvajalce, ki pomotoma niso uporabljali direktive o žičniških napravah. V zvezi s tem je treba poudariti, da so stroški uskladitve z direktivo o žičniških napravah višji, kot bi bili, če za proizvod ne bi bilo treba zagotoviti te skladnosti. Na drugi strani pa bi za proizvajalce, upravljavce in nacionalne organe nastale koristi zaradi razjasnitve področja uporabe in postopkov ugotavljanja skladnosti kot rezultat preprečevanja možnih napak pri usklajevanju, ugotavljanju skladnosti in izdajanju potrdil.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Prednostne možnosti so izbrane na podlagi analize in ocene zadevnih možnosti politike, ob upoštevanju gospodarskih učinkov in višje ravni družbenih koristi v smislu zdravja in varnosti uporabnikov žičniških naprav z izboljšavami na področju pravne varnosti in uporabe Direktive.

Za predlagane spremembe je prednostna možnost kombinacija „mehkega prava“ in „zakonodajnih ukrepov“.

Vsak učinek je ocenjen v skladu z naslednjo lestvico:

- ++ velik pozitiven učinek;
- + majhen pozitiven učinek;
- 0 ni učinka/izhodiščna možnost;
- majhen negativen učinek;
- velik negativen učinek.

Prednostne možnosti za vsako predlagano spremembo so označene s sivo barvo.

	Uspešnost	Učinkovitost		Skladnost
		stroški	koristi	
Področje uporabe Direktive				
1. Brez ukrepanja (izhodiščna možnost)	0	0	0	0
2. „Mehko pravo“ (sprememba priročnika za uporabo)	+ Spodbujalo se bo učinkovito in enotno izvajanje direktive o žičniških napravah, vendar s tem ne bodo v celoti odpravljeni nejasni pravni položaji.	0 Dodatni stroški niso predvideni. Pojasnila vključujejo pravilno razlago veljavnega prava.	+ Koristi se lahko pričakujejo, če bo vsaj del vključenih proizvajalcev upošteval in spoštoval določbe priročnika za uporabo. Posebna nejasnost, ki vključuje pristop „mehkega prava“, je povezana z dejstvom, da se ta možnost večinoma nanaša na proizvajalce dvigal.	+ Napredek pri enotnem izvajanju direktive o žičniških napravah bo prispeval k boljši ureditvi in Aktu za enotni trg kljub tveganju, da bi lahko v prihodnosti nastali nejasni pravni položaji.
3. Zakonodajni ukrep (sprememba Direktive)	++ Učinkovita, enotna in dosledna uporaba direktive o žičniških napravah bo zagotovljena z zakonodajnim ukrepom za omejeno področje uporabe, ki ga zajema.	0 Dodatni stroški niso bili opredeljeni. Enako kot pri prejšnji možnosti gre za razjasnitev obstoječe pravne zahteve.	++ Znatno izboljšanje pravne varnosti za proizvajalce. To bo preprečilo napačno oceno glede tega, katere pravne zahteve je treba izpolnjevati.	++ Jasen pravni položaj bo prispeval k boljši ureditvi in Aktu za enotni trg.

Varnostni elementi, podsistemi, infrastrukture in naprave				
1. Brez ukrepanja (izhodiščna možnost)	0	0	0	0
2. „Mehko pravo“ (sprememba priročnika za uporabo)	+	0	+	+
	„Mehko pravo“ bi zagotovilo prožno usmerjanje in preprečilo neželene, preveč predpisujoče določbe, ki bi bile lahko rezultat zakonodajne rešitve v tem primeru. Posebni cilji učinkovite in enotne uporabe direktive o žičniških napravah bi bili bolje doseženi z „mehkim pravom“.	Dodatni stroški, ki so rezultat pristopa „mehkega prava“, niso bili opredeljeni.	Mogoče je pričakovati koristi, saj bo za proizvajalce, priglašene organe in javne uprave na voljo orodje za razjasnitev veljavnih določb. Pri razvrščanju proizvodov se pričakuje zmanjšanje napak in povezanih stroškov.	Pojasnilo v priročniku za uporabo bo spodbudilo sporazumno izvajanje zakonodaje ter s tem pozitivno prispevalo k boljši ureditvi in Aktu za enotni trg. Vendar pa ne bo zagotovilo popolne odprave nejasnih pravnih položajev.
3. Zakonodajni ukrep (sprememba Direktive)	0	--	0	0
	Načeloma bi zakonodajni ukrep zagotovil bolj učinkovito in enotno uporabo direktive o žičniških napravah. Vendar pa razprave v delovnih skupinah in posvetovalni postopek niso zagotovili jasnega pravnega besedila, ki bi preprečilo nadaljnjo razlago v prihodnosti.	Obstajajo tveganja, povezana z višjimi stroški zakonodajne možnosti, vključno s stroški za inovacije.	Koristi niso bile jasno opredeljene, razen če se predvideva, da bi jasno pravno besedilo, če bi bilo na voljo, izboljšalo predvidljivost za proizvajalce.	Ob upoštevanju vprašanj glede razpoložljivosti učinkovite zakonodajne rešitve je vprašljivo, ali bi ta rešitev lahko pozitivno prispevala k boljši ureditvi ali Aktu za enotni trg.
Postopek ugotavljanja skladnosti podsistemov				
1. Brez ukrepanja (izhodiščna možnost)	0	0	0	0
2. „Mehko pravo“ (sprememba priročnika za uporabo)	+	0	0	0
	Spodbujanje uporabe modulov za ugotavljanje skladnosti v priročniku za uporabo lahko prispeva k delni uskladitvi na tem področju. Vendar pa se ta pristop ne razlikuje bistveno od trenutnega stanja. Moduli so splošno znani, vendar opredeljene težave ostajajo.	Ker se postopek ugotavljanja skladnosti zahteva že zdaj, dodatni stroški ne bi smeli biti visoki.	Vprašanje je, ali bi ta možnost prinesla koristi. Trenutna razpoložljivost modulov ni spodbudila popolnoma predvidljivega stanja za proizvajalce.	Prispevki k boljši ureditvi in Aktu za enotni trg niso jasni, saj se šteje, da je učinek „mehkega prava“ zelo omejen.
3. Zakonodajni ukrep (sprememba	++	0	++	++
	Upoštevanje modulov za ugotavljanje	Ker se postopek ugotavljanja	Doseženo bo znatno izboljšanje pravne	Ta možnost zagotavlja jasen

Direktive)	skladnosti v zakonodaji, kot je običajno za proizvode, ki sodijo v področje uporabe zakonodaje novega pristopa, bo zagotovilo dosledno uporabo postopkov ugotavljanja skladnosti v EU. Posebni cilji bodo v celoti izpolnjeni.	skladnosti zahteva že zdaj, dodatni stroški ne bi smeli biti visoki.	varnosti in predvidljivosti za proizvajalce.	pravni položaj. Prispevala bo k boljši ureditvi in Aktu za enotni trg.
------------	--	--	--	--

Izbira pravnega instrumenta:

V skladu s politiko Komisije za poenostavitev regulativnega okolja se predlaga sprememba Direktive v uredbo. Veljavna direktiva določa jasna in natančna pravila, ki se bodo začela uporabljati na enoten način po vsej Uniji. Zato jo je mogoče brez težav spremeniti v uredbo. Ta sprememba bo preprečila stroške držav članic, povezane s prenosom direktive. Poleg tega bo omogočila hitrejšo uporabo nove zakonodaje in pomagala gospodarskim subjektom pri njihovem poslovanju, saj bodo imeli opravka z enim regulativnim instrumentom in ne z 28 nacionalnimi zakonodajami za prenos direktive.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Ocenjevanje učinkovitosti zakonodaje bo še naprej temeljilo na povratnih informacijah, prejetih prek različnih mehanizmov komuniciranja in sodelovanja, ki so že vzpostavljeni v okviru direktive o žičniških napravah, tj.:

- stalnega posvetovalnega odbora za žičniške naprave in delovne skupine strokovnjakov za žičniške naprave;
- skupine za upravno sodelovanje na področju nadzora trga žičniških naprav v državah članicah;
- sektorske skupine za žičniške naprave, ki je del evropske skupine za usklajevanje priglasiženih organov;
- tehničnega odbora 242 za varnostne zahteve za žičniške naprave za prevoz potnikov Evropskega odbora za standardizacijo (CEN/TC 242).

Dodatne povratne informacije bodo pridobljene z novimi ali razširjenimi mehanizmi sodelovanja in izmenjave informacij, ki jih predvideva Uredba 765/2008 o novem zakonodajnem okviru.

Spremljanje stopnje skladnosti bodo omogočali naslednji kazalniki:

- število pregledanih proizvodov;
- število neskladnih proizvodov med pregledanimi proizvodi;
- vrsta ugotovljene neskladnosti.

Navedeni kazalniki izvrševanja bodo temeljili na informacijah, prejetih od organov za nadzor trga prek:

- sistema RAPEX;

- splošne podatkovne zbirke iz člena 23 Uredbe 765/2008 o novem zakonodajnem okviru za izmenjavo informacij med državami članicami o dejavnostih nadzora trga in neskladnih proizvodih (ICSMS);
- postopkov priglasitve zaščitne klavzule.

Neskladnost bo mogoče odkriti tudi prek pritožb, naslovljenih na Komisijo.

Komisija bo v skladu s svojo politiko za pametno pravno ureditev v obdobju od 5 do največ 10 let od datuma začetka uporabe Uredbe ocenila učinkovitost revidirane uredbe o žičniških napravah, pri čemer bo uporabila povratne informacije, pridobljene z navedenimi mehanizmi.