



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.3.2014 г.
SWD(2014) 117 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**относно въжените линии за превоз на хора и за отмяна на Директива 2000/9/ЕО
относно въжените линии за превоз на хора**

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**относно въжените линии за превоз на хора и за отмяна на Директива 2000/9/ЕО
относно въжените линии за превоз на хора**

Отказ от отговорност: настоящото обобщение е обвързващо само за службите на Комисията, участвали в изготвянето му, и не предопределя окончателната форма на което и да е решение, което Комисията ще вземе.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Въпреки че като цяло се счита, че Директивата за въжените линии успешно постигна основните си цели, опитът през 10-те години на прилагането ѝ показва и някои аспекти, които се нуждаят от подобряване. Въз основа на мненията на държавите членки и заинтересованите страни от сектора бяха установени следните проблеми:

Проблем № 1: трудности при категоричното определяне на някои линии като въжени

Има различни тълкувания и практики сред отговорните органи в ЕС, производителите и нотифицираните органи, особено по отношение на два типа въжени линии:

- тези, които са предназначени едновременно и за превоз на хора, и за развлечение: Директивата за въжените линии изключва от обхвата си „оборудване за панаири или съоръженията в увеселителните паркове, предназначени за свободното време“. Съществува обаче нов тип оборудване на пазара, което е за развлечение, но служи и за превоз;

- малките фуникуляри и наклонените асансьори: на практика разграничението между тези съоръжения се оказва трудно, тъй като наклонените асансьори са в обхвата на Директива 95/16/ЕО за асансьорите, а малките фуникуляри са предмет на Директивата за въжените линии, поради което те отговарят на различни съществени изисквания.

Производителите или операторите на някои съоръжения направиха допълнителни разходи поради необходимостта да внесат изменения във вече съществуващи съоръжения и да ги преведат в съответствие с Директивата за въжените линии. Властите и нотифицираните органи в Европа прилагаха различни подходи, довели до различно третиране на производителите и до пазарни изкривявания.

Проблем № 2: разграничението между предпазните устройства, подсистемите и инфраструктурите

Директивата за въжените линии се основава на разграничението между предпазните устройства, подсистемите, инфраструктурата и линиите, но то не винаги е ясно.

Предпазните устройства и подсистемите са предмет на привилата за свободно движението на стоките и за тази цел те подлежат на процедурите на ЕС за оценяване на съответствието и за тях се изготвя ЕС декларацията за съответствие. От друга страна, линиите продължават да са от компетентността на държавите членки и в тази връзка те са обект на специален режим на разрешаване. Освен това за инфраструктурата също не се прилага свободното движение и е възможно да трябва да се изпитва в няколко държави членки.

Проблем № 3: процедура за оценяване на съответствието на подсистемите

Директивата за въжените линии не предвижда конкретен модул за оценяване на съответствието на подсистемите. Съгласно приложение VII се изисква нотифицираните органи да проверяват подсистемите, но не е указано как трябва да се извършва това. Тази ситуация доведе до различно тълкуване и прилагане на оценяването на съответствието на подсистемите, от където могат да настъпят правна несигурност и пазарни изкривявания.

Проблем № 4: привеждане на Директивата за въжените линии в съответствие с Новата законодателна рамка (НЗР)

Привеждането на Директивата за въжените линии в съответствие с НЗР се провежда с оглед на политическия ангажимент по член 2 от Решението за НЗР.

Много от общите хоризонтални проблеми, установени от НРЗ, бяха наблюдавани и при прилагането на Директива 2000/9/ЕО за въжените линии.

При обсъждането заинтересованите страни до голяма степен подкрепиха това привеждане на Директивата в съответствие с НЗР.

Необходимост от намеса на публичните органи

Аспектите, които са разгледани в тази инициатива, вече бяха уредени с Директива 2000/9/ЕО за въжените линии, която обаче не осигурява решение на установените проблеми, което да е толкова ефективно, колкото се иска. Главното основание за предприетото действие са осигуряването на правна сигурност и привеждането на Директивата за въжените линии в съответствие с НЗР, както и интересите на заинтересованите страни от сектора.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Настоящата инициатива касае доброто и ефективното функциониране на вътрешния пазар на продукти в областта на въжените линии за превоз на хора. Действието на ЕС в тази област се основава на член 114 от Договора за функционирането на ЕС. Едно действие на нивото на ЕС ще предотврати въвеждането на нови и различаващи се национални правни норми, които биха довели до фрагментиране на вътрешния пазар.

Предприемането на действия на национално равнище за решаването на проблемите може да доведе до създаването на пречки за свободното движение на продукти за въжените линии (предпазните устройства и подсистемите). В резултат на различаващите се подходи на властите или нотифицираните органи вече се наблюдаваше различно третиране на икономическите оператори.

3. ЦЕЛИ

Основната цел на инициативата е по-добро функциониране на вътрешния пазар, като едновременно с това се осигури по-висока степен на безопасност и се гарантира равнопоставеност за икономическите оператори в сферата на въжените линии. Друга важна цел е опростяването, като се уточнят някои основни понятия и определения в правния текст, улеснявайки по този начин еднаквото му прилагане.

В таблицата по-долу са представени специфичните и оперативните цели на инициативата за преразглеждане на Директивата за въжените линии от гледна точка на общите политически цели, посочени по-горе.

ОБЩИ ЦЕЛИ	СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ	ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ
По-добра защита на здравето и безопасността на ползвателите. Осигуряване на равнопоставеност за икономическите оператори в сферата на въжените линии и гарантиране на свободното движение на стоки.	Добро и еднакво прилагане на Директивата за въжените линии. Яснота на законодателния акт и еднаквото му прилагане в ЕС. Съгласуваност и гъвкавост по отношение на процедурите за оценяване на съответствието за всички продукти в обхвата	Внасяне на яснота по отношение на обхвата на Директивата, определенията и граничните случаи с други директиви (например Директива 95/16/ЕО за асансьорите). Внасяне на яснота във връзка с идентификацията и разграничението между

	на Директивата за въжените линии. Опростяване на европейската нормативна уредба в областта на въжените линии за превоз на хора.	предпазните устройства, подсистемите и инфраструктурата. По-голяма последователност по отношение на процедурите за оценяване на съответствието на подсистемите.
--	--	--

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Бяха разгледани три възможни варианта на политиката, а именно:

- „Без промени“ — основен вариант;
- „Незаконодателни мерки“ — изменение на съответните раздели на Наръчника за прилагане на Директивата за въжените линии; и
- „Законодателна мярка“ — изменение на конкретни части от текста на Директивата за въжените линии.

Анализът на последиците от горепосочените варианти на политиката се извърши поотделно за всеки аспект, който се нуждае от подобряване, като се приложи постепенният подход. Вариантите на политиката за всеки проблем подлежах на отделен качествен анализ, допълнен с по-подробна информация, която се осигури от „Проучването за оценка на въздействието от преразглеждането на Директива 2000/9/ЕО относно въжените линии за превоз на хора“.

5. ОЦЕНКА НА ПОСЛЕДИЦИТЕ

По-значими практически последици бяха установени по отношение на икономическата сфера. В социалната област някои ползи са илюстрирани от качествена гледна точка. Не се очакват последици по отношение на околната среда.

Оценката на всяка предложена промяна се основава на разходите и ползите от нея, като ползите включват по-голямата правна сигурност и осигуряването на равнопоставеност за стопанските субекти.

Социалните последици бяха оценени от гледна точка на:

- общественото здраве и безопасността;
- заетостта и пазара на труда.

Социалните последици се състоят основно от ползи за защитата на здравето и безопасността на ползвателите на въжените линии. С предложените промени се цели да се подобри практическото прилагане на Директивата. Допуска се, че чрез осигуряване на правна сигурност, по-добро уточняване на задълженията на икономическите оператори и привеждане в съответствие с НЗР ще се допринесе за повишаване на степента на безопасност и на качеството на въжените линии. Вследствие на това би се намалила вероятността от злополуки или наранявания. Въпреки това не беше възможно да се илюстрират ползите от количествена гледна точка.

Не се очаква никой от вариантите да има последици върху заетостта в сектора.

Икономическите последици бяха оценени от гледна точка на:

- функционирането на вътрешния пазар и конкуренцията;
- конкурентоспособността, търговията и инвестициите;
- оперативните разходи и стопанската дейност/МСП;
- административната тежест върху бизнеса;
- публичните органи;
- иновациите и научните изследвания.

Уточненията на обхвата на Директивата и прилагането на конкретна процедура за оценяване на съответствието на подсистемите не следва да доведат до допълнителни разходи, тъй като промените ще осигурят правна сигурност в сравнение със сегашното положение. Счита се, че понастоящем същите продукти вече са в обхвата на Директивата, поради което биха възникнали разходи само за тези производители, които погрешно не са я прилагали. В това отношение трябва да се подчертае, че разходите за осигуряване на съответствие с Директивата за въжените линии са по-големи, отколкото ако даден продукт не трябва да отговаря на разпоредбите ѝ. От друга страна, ползи биха настъпили от уточняването на обхвата и процедурите за оценяване на съответствието за производителите, операторите и националните органи в резултат на избягването на евентуални грешки във връзка със съответствието, оценяването му и сертифицирането.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Предпочитаните варианти са избрани въз основа на анализа и оценката на съответните варианти на политиката, като са отчетени икономическите последици и по-големият брой социални ползи от гледна точка на здравето и безопасността на ползвателите на въжените линии чрез увеличаване на правната сигурност и по-добро прилагане на Директивата.

За предложените промени предпочитаните варианти са съчетание от „Незаконодателни мерки“ със „Законодателни мерки“.

Всяка последица е оценена по следната скала:

- ++ значително положително въздействие;
- + незначително положително въздействие;
- 0 без въздействие/основен вариант;
- незначително отрицателно въздействие;
- значително отрицателно въздействие.

Предпочитаните варианти за всяка предложена промяна са представени в сив цвят.

	Ефективност	Ефикасност		Съгласуваност
		разходи	ползи	
Обхват на Директивата				
1. „Без промени“ — основен вариант	0	0	0	0

2. „Незаконодателни мерки“ (изменение на Наръчника за прилагане)	+	0	+	+
	Ще се допринесе за доброто и еднаквото прилагане на Директивата за въжените линии, но няма да доведе до изясняване на правните неясноти.	Не се очакват допълнителни разходи. С уточненията ще се допринесе за правилното тълкуване на действащото законодателство.	Ползи могат да се очакват, ако поне част от засегнатите производители се запознаят и спазват Наръчника за прилагане. Конкретен израз на несигурността, породена от подхода с незаконодателните мерки, е свързан с факта, че той е основно насочен към производителите на асансьори.	Напредъкът по отношение на еднаквото прилагане на Директивата за въжените линии ще допринесе за по-добро регулиране и за Акта за единния пазар въпреки опасността от евентуални правни неясноти в бъдеще.
3. Законодателна мярка (изменение на Директивата)	++	0	++	++
	Доброто, еднаквото и съгласуваното прилагане на Директивата за въжените линии ще се осигури чрез законодателна мярка за ограничения обхват на Директивата.	Не бяха установени допълнителни разходи. Както и при предходния вариант, внася се яснота в съществуващи правни изисквания.	Значително повече правна сигурност за производителите. Ще се избегне погрешната преценка за това кои правни изисквания трябва да се спазват.	Ясната правна ситуация ще допринесе за по-добро регулиране и за Акта за единния пазар.

Предпазни устройства, подсистеми, инфраструктури и линии

1. „Без промени“ — основен вариант	0	0	0	0
2. „Незаконодателни мерки“ (изменение на Наръчника за прилагане)	+	0	+	+
	С незаконодателните мерки ще се осигурят гъвкави насоки, ще се избегнат нежеланите разпоредби с твърде нормативен характер, които могат да произтекат от законодателна мярка в случая. Специфичните цели за добро и еднакво прилагане на Директивата за въжените линии биха се постигнали по-успешно чрез варианта с незаконодателните мерки.	Не бяха установени допълнителни разходи в резултат на подхода с незаконодателните мерки.	Очакват се ползи, тъй като при този подход ще се внесе яснота за приложимите разпоредби за производителите, нотифицираните органи и публичните администрации. Очаква се да се намалят грешките и свързаните разходи при класификацията на продуктите.	Уточненията, внесени в Наръчника за прилагане, ще насърчат консенсусното прилагане на законодателството, поради което ще се наблюдават положителни последици от гледна точка на по-добро регулиране и Акта за единния пазар. Въпреки това няма да е сигурно, че ще се избегнат напълно правните неясноти.
3. Законодателна	0	- -	0	0

мярка (изменение на Директивата)	По принцип законодателна мярка ще гарантира по-добро и по-уеднаквено прилагане на Директивата за въжените линии. Въпреки това при обсъжданията в работните групи и консултациите не се достигна до ясен правен текст, с който да се избегне допълнително тълкуване в бъдеще.	Вариантът със законодателна мярка може да доведе до по-високи разходи, включително и за иновациите.	Не бяха установени категорично ползи, освен ако се допусне, че ако има ясен правен текст, ще се подобри предсказуемостта за производителите.	Като се вземат предвид въпросите във връзка с наличието на добро законодателно решение, е съмнително дали това решение би осигурило положителни последици с оглед на по-доброто регулиране или на Акта за единния пазар.
Процедура за оценяване на съответствието на подсистемите				
1. „Без промени“ — основен вариант	0	0	0	0
2. „Незаконодателни мерки“ (изменение на Наръчника за прилагане)	+	0	0	0
	Насърчаването на прилагането на модулите за оценяване на съответствието в Наръчника за прилагане може да допринесе частично за постигане на съгласуваност в тази сфера. Този подход обаче не се различава принципино спрямо настоящото положение. Модулите са широкоизвестни, но остават установените проблеми.	Понастоящем вече се изисква процедура за оценяване на съответствието, поради което не следва да са значителни допълнителните разходи.	Съмнително е дали има ползи при този вариант. Наличието понастоящем на модули не доведе до напълно предсказуема ситуация за производителите.	Не е ясен приносът по отношение на по-доброто регулиране и Акта за единния пазар, тъй като се счита, че въздействието от вариант с незаконодателни мерки е твърде ограничен.
3. Законодателна мярка (изменение на Директивата)	++	0	++	++
	Включването на модулите за оценяване на съответствието в законодателството, както обичайно се прави за продуктите в обхвата на законодателните актове по „Новия подход“ ще осигури съгласуваност при използването на процедурите за оценяване на съответствието в ЕС. Ще се изпълнят	Понастоящем вече се изисква процедура за оценяване на съответствието, поради което не следва да са значителни допълнителните разходи.	Ще се постигне значително подобрение по отношение на правната сигурност и предсказуемостта за производителите.	При този вариант ще се осигури ясно правно положение. Той ще допринесе за по-добро регулиране и за Акта за единния пазар.

	изцяло специфичните цели.			
--	---------------------------	--	--	--

Избор на правен инструмент:

В съответствие с политиката на Комисията за опростяване на нормативната уредба се предлага да се замени Директивата с регламент. Със сегашната директива са наложени ясни и подробни правила, които трябва да се прилагат по еднакъв начин в рамките на целия Съюз. Поради това тя може лесно да се замени с регламент. С тази промяна ще се избегнат разходите за държавите членки, които са свързани с транспонирането на директива. Освен това ще даде възможност за по-бързо прилагане на новия законодателен акт и ще подпомогне икономическите оператори да осъществяват стопанските си дейности, тъй като ще трябва да се основават на един нормативен документ, а не на 28 национални законодателни акта, които ще транспонират директивата.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Оценката на ефективността на законодателния акт ще продължи да се основава на мненията, получавани по различните механизми за комуникация и сътрудничество, които вече са създадени в рамките на Директивата за въжените линии, а именно:

- Постоянния консултативен комитет по въжените линии и Работната експертна група по въжените линии;
- групата за административно сътрудничество за надзора на пазара на въжените линии, съставена от представители от държавите членки;
- секторната група по въжените линии в рамките на европейската координация на нотифицираните органи;
- Технически комитет 242 по изискванията за безопасност за превоза на хора по въжени линии на Европейския комитет за стандартизация (CEN/TC 242).

Допълнителни мнения ще се получат по линия на новите или разширените механизми за сътрудничество и обмен на информация, предвидени по Регламента от НЗР (Регламент (ЕО) № 765/2008).

Наблюдението на степента, в която се осигурява съответствие, ще е възможно въз основа на следните показатели:

- брой проверени продукти;
- брой несъответстващи продукти от проверените продукти;
- тип на установените несъответствия.

Тези показатели във връзка с прилагането ще се основават на информацията от органите за надзор на пазара, която съобщават по:

- системата RAPEX;
- общата база данни по член 23 от Регламента от НЗР (Регламент (ЕО) № 765/2008) за обмен на информация между държавите членки във връзка с дейностите за надзор на пазара и несъответстващите продукти (ICSMS);
- процедурите за нотификация по предпазна клауза.

Ще се вземат предвид и несъответствията, за които съобщават жалбите, изпращани на Комисията.

В съответствие с политиката си за т.нар. „Интелигентно регулиране“ Комисията ще оцени ефективността на преразгледания регламент за въжените линии в рамките на период от 5 до 10 години най-много след датата на прилагане на Регламента, като ще се основава на мненията, получени по горепосочените механизми.