



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.3.2014
SWD(2014) 117 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszące dokumentowi

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące urządzeń kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób i uchylające
dyrektywę 2000/9/WE odnoszącą się do urządzeń kolei linowych przeznaczonych do
przewozu osób**

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

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszące dokumentowi

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące urządzeń kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób i uchylające
dyrektywę 2000/9/WE odnoszącą się do urządzeń kolei linowych przeznaczonych do
przewozu osób**

Zastrzeżenie prawne: niniejsze streszczenie stanowi zobowiązanie wyłącznie służb Komisji zaangażowanych w jego przygotowanie i nie przesądza o ostatecznym kształcie jakiegokolwiek decyzji, którą podejmie Komisja.

1. OKREŚLENIE PROBLEMU

Chociaż ogólnie uznaje się, że główne cele dyrektywy dotyczącej kolei linowych realizowane są z powodzeniem, doświadczenie uzyskane w ciągu dziesięciu lat jej wdrażania umożliwiły również zidentyfikowanie pewnych aspektów wymagających poprawy. W oparciu o mechanizmy uzyskiwania informacji zwrotnych od państw członkowskich i zainteresowanych stron branżowych zidentyfikowano niżej opisane problemy.

Problem 1: Trudności związane z wyraźnym zidentyfikowaniem niektórych urządzeń jako kolei linowych

Wśród organów odpowiedzialnych w UE, producentów i jednostek notyfikowanych istnieją różne interpretacje i praktyki, w szczególności w odniesieniu do dwóch rodzajów urządzeń:

- urządzeń, które służą do celów zarówno transportowych, jak i rekreacyjnych: z zakresu stosowania dyrektywy dotyczącej kolei linowych wyłączono „urządzenia używane w wesołych miasteczkach i parkach rozrywki [...] do celów rekreacyjnych”. Na rynku dostępny jest jednak nowy rodzaj urządzeń, które zostały zaprojektowane do celów rekreacyjnych, ale służą również jako środek transportu;
- małych kolejek linowych i dźwigów nachylonych: w praktyce rozróżnienie między tymi urządzeniami okazuje się trudne, ponieważ dźwigi nachylone są objęte zakresem dyrektywy dotyczącej dźwigów 95/16/WE, a małe kolejki linowe zakresem dyrektywy dotyczącej kolei linowych, a zatem zasadnicze wymagania, które mają do nich zastosowanie, są odmienne.

Producenci lub operatorzy niektórych urządzeń ponoszą dodatkowe koszty z tytułu konieczności modyfikowania z mocą wsteczną urządzeń i dostosowywania ich do wymagań dyrektywy dotyczącej kolei linowych. Organy i jednostki notyfikowane w całej Europie stosują odmienne podejścia, co prowadzi do różnego traktowania producentów oraz do zakłóceń rynku.

Problem 2: Rozróżnienie między elementami systemów zabezpieczeń, podzespołami i infrastrukturą

Dyrektywa dotycząca kolei linowych opiera się na rozróżnieniu między elementami systemów zabezpieczeń, podzespołami, infrastrukturą i urządzeniami, takie rozróżnienie nie zawsze jest jednak jasne.

Elementy systemów zabezpieczeń i podzespoły podlegają zasadom dotyczącym swobodnego przepływu towarów i w tym celu są poddawane procedurze oceny zgodności WE i są objęte deklaracją zgodności WE. Z drugiej strony urządzenia nadal wchodzą w zakres kompetencji państw członkowskich i w związku z tym podlegają określonej systemowi udzielania zezwoleń. Ponadto infrastruktura również nie podlega swobodnemu przepływowi i może zaistnieć konieczność jej badania w wielu państwach członkowskich.

Problem 3: Procedura oceny zgodności podzespołów

W dyrektywie dotyczącej kolei linowych nie przewidziano określonego modułu oceny zgodności w odniesieniu do podzespołów. W załączniku VII wymaga się, aby jednostki notyfikowane przeprowadzały kontrole podzespołów, ale nie wskazuje się sposobu, w jaki powinny to robić. Sytuacja ta prowadzi do odmiennych interpretacji i odmiennego przeprowadzania oceny zgodności podzespołów, co może skutkować niepewnością prawa i zakłóceniami rynku.

Problem 4: Dostosowanie dyrektywy dotyczącej kolei linowych do nowych ram prawnych (New Legislative Framework, NLF)

Dostosowanie dyrektywy dotyczącej kolei linowych do NLF ma miejsce w kontekście zobowiązania politycznego określonego w art. 2 decyzji NLF.

Wiele ogólnych problemów horyzontalnych zidentyfikowanych w ramach NLF zaobserwowano również w kontekście wdrażania dyrektywy dotyczącej kolei linowych 2000/9/WE.

W ramach procesu konsultacji zainteresowane strony w większości opowiadały się za dostosowaniem.

Konieczność interwencji publicznej

Aspekty, o których mowa w kontekście przedmiotowej inicjatywy, są już uregulowane w dyrektywie dotyczącej kolei linowych 2000/9/WE. Przepisy te nie przyczyniają się jednak do rozwiązania zidentyfikowanych problemów tak skutecznie, jak jest to pożądane. Głównym uzasadnieniem działania jest zapewnienie pewności prawa i dostosowanie dyrektywy dotyczącej kolei linowych i funkcjonowania zainteresowanych stron branżowych do nowych ram prawnych.

2. ANALIZA ZASADY POMOCNICZOŚCI

Przedmiotowa inicjatywa dotyczy właściwego i skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów w obszarze urządzeń kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób. Działanie UE w tym obszarze opiera się na art. 114 TFUE. Działanie na poziomie UE zapobiega wprowadzaniu nowych i odmiennych przepisów krajowych, które skutkowałyby fragmentacją rynku wewnętrznego.

Jeżeli działania mające na celu rozwiązanie problemów podejmowane są na poziomie krajowym, mogą one stwarzać przeszkody w swobodnym przepływie produktów sektora kolei linowych (elementów systemów zabezpieczeń i podzespołów). Rozbieżne podejścia przyjmowane przez organy lub jednostki notyfikowane doprowadziły już do nierównego traktowania podmiotów gospodarczych.

3. CELE

Głównym celem przedmiotowej inicjatywy jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu wyższego poziomu bezpieczeństwa, a także zapewnienie podmiotom gospodarczym sektora kolei linowych równych warunków działania. Innym ważnym celem jest uproszczenie poprzez wyjaśnienie niektórych głównych pojęć i definicji zawartych w akcie prawnym, a tym samym ułatwienie spójnego stosowania tego aktu prawnego.

W poniższej tabeli przedstawiono szczegółowe i operacyjne cele inicjatywy w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej kolei linowych w odniesieniu do ogólnych celów strategicznych wskazanych powyżej.

OGÓLNE	SZCZEGÓŁOWE	OPERACYJNE
Lepsza ochrona zdrowia i bezpieczeństwa użytkowników Zapewnienie podmiotom gospodarczym sektora kolei linowych równych warunków	Zapewnienie prawidłowego i jednolitego stosowania dyrektywy dotyczącej kolei linowych Zapewnienie przejrzystości	Wyjaśnienie zakresu stosowania dyrektywy, definicji oraz związków z innymi dyrektywami (jak dyrektywa dotycząca dźwigów 95/16/WE)

działania oraz zapewnienie swobodnego przepływu towarów	przepisów oraz ich spójnego stosowania w całej UE Zapewnienie spójności i elastyczności procedur oceny zgodności w odniesieniu do wszystkich produktów objętych zakresem dyrektywy dotyczącej kolei linowych Uproszczenie otoczenia regulacyjnego w całej Europie w dziedzinie urządzeń kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób	Wyjaśnienie kwestii związanych z identyfikacją i rozróżnianiem elementów systemów zabezpieczeń, podzespołów i infrastruktury Zapewnienie większej spójności w ramach procedur oceny zgodności podzespołów
---	---	---

4. WARIANTY STRATEGICZNE

Rozważono trzy alternatywne warianty strategiczne:

- „utrzymanie stanu obecnego” jako wariant odniesienia;
- wariant „miękkiego prawa” jako alternatywę o charakterze nieustawodawczym polegającą na zmianie odpowiednich części przewodnika stosowania dyrektywy dotyczącej kolei linowych; oraz
- wariant „środka ustawodawczego” polegający na zmianie określonych części tekstu dyrektywy dotyczącej kolei linowych.

Analizę skutków powyższych wariantów strategicznych przeprowadzono odrębnie w odniesieniu do poszczególnych obszarów, w przypadku których stwierdzono konieczność poprawy, z zastosowaniem podejścia stopniowego. Warianty strategiczne dotyczące każdego problemu poddano odrębnej analizie jakościowej, uzupełnionej bardziej szczegółowymi informacjami udostępnionymi w ramach „Badania oceny skutków dotyczącego zmiany dyrektywy 2000/9/WE odnoszącej się do urządzeń kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób”.

5. OCENA SKUTKÓW

Bardziej znaczące skutki zidentyfikowano w wymiarze gospodarczym. W wymiarze społecznym zilustrowano pewne korzyści z perspektywy jakościowej. Nie oczekuje się żadnego wpływu na środowisko.

Ocena każdej z proponowanych zmian opiera się na jej kosztach i korzyściach, przy czym korzyści obejmują zwiększenie pewności prawa oraz zapewnienie równych warunków działania w przedmiotowym sektorze.

Skutki społeczne oceniono w odniesieniu do:

- zdrowia i bezpieczeństwa publicznego;
- zatrudnienia i rynków pracy.

Skutki społeczne mają głównie formę korzyści w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa użytkowników urządzeń kolei linowych. Proponowane zmiany opracowano w celu poprawy praktycznego stosowania dyrektywy. Zapewnienie pewności prawa i lepsze określenie obowiązków podmiotów gospodarczych poprzez dostosowanie do NLF powinno przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa i jakości urządzeń kolei linowych. W rezultacie

zmniejszyłoby się prawdopodobieństwo wystąpienia wypadków lub szkód. Niemożliwe było jednak zilustrowanie korzyści z perspektywy ilościowej.

Żaden z wariantów nie powinien mieć wpływu na zatrudnienie w przedmiotowym sektorze.

Skutki gospodarcze oceniono w odniesieniu do:

- funkcjonowania rynku wewnętrznego i konkurencji;
- konkurencyjności, przepływu handlu i inwestycji;
- kosztów operacyjnych i prowadzenia działalności gospodarczej/MŚP;
- obciążeń administracyjnych nałożonych na przedsiębiorstwa;
- organów publicznych;
- badań naukowych i innowacji.

W związku z wyjaśnieniami dotyczącymi zakresu stosowania dyrektywy oraz wdrażania określonych procedur oceny zgodności podzespołów nie powinny wystąpić dodatkowe koszty, ponieważ zmiany polegają na zapewnieniu pewności prawa w stosunku do obecnej sytuacji. Już obecnie uważa się, że zakres stosowania dyrektywy obejmuje te same produkty; w związku z tym koszty ponieśliby jedynie ci producenci, którzy błędnie nie stosowali dyrektywy dotyczącej kolei linowych. W tej sytuacji należy zauważyć, że koszty przestrzegania przepisów dyrektywy dotyczącej kolei linowych są wyższe niż koszty ponoszone w przypadku braku konieczności zapewnienia zgodności produktów z tymi przepisami. Z drugiej strony dzięki wyjaśnieniu zakresu stosowania i procedur oceny zgodności wystąpiłyby korzyści dla producentów, operatorów i organów krajowych związane z unikaniem możliwych błędów w zakresie przestrzegania przepisów, oceny zgodności i certyfikacji.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

Preferowane warianty wybrano na podstawie analizy i oceny odpowiednich wariantów strategicznych, biorąc pod uwagę skutki gospodarcze oraz wyższy poziom korzyści społecznych pod względem zdrowia i bezpieczeństwa użytkowników urządzeń kolei linowych dzięki poprawie sytuacji w zakresie pewności prawa i stosowania dyrektywy.

W odniesieniu do proponowanych zmian preferowane warianty stanowią połączenie „miękkiego prawa” i „środka ustawodawczego”.

Każdy skutek oceniono według następującej skali:

- ++ znaczny skutek pozytywny,
- + niewielki skutek pozytywny,
- 0 brak skutków/wariant odniesienia,
- niewielki skutek negatywny,
- znaczny skutek negatywny.

Preferowane warianty dotyczące każdej proponowanej zmiany zaznaczono na szaro.

	Skuteczność	Efektywność		Spójność
		koszty	korzyści	

Zakres stosowania dyrektywy				
1. Utrzymanie stanu obecnego (wariant odniesienia)	0	0	0	0
2. Wariant „miękkiego prawa” (zmiana przewodnika stosowania)	+ Możliwe będzie promowanie prawidłowego i jednolitego wdrażania dyrektywy dotyczącej kolei linowych, co jednak nie spowoduje całkowitej eliminacji niejasnych sytuacji prawnych.	0 Nie przewiduje się dodatkowych kosztów. Wyjaśnienia umożliwiają poprawną interpretację obecnych przepisów.	+ Można spodziewać się korzyści, jeżeli co najmniej część zainteresowanych producentów zapozna się z przepisami określonymi w przewodniku stosowania i będzie ich przestrzegać. Pewnego rodzaju niepewność dotycząca podejścia opartego na „miękkim prawie” związana z faktem, że podejście to dotyczy głównie producentów dźwigów.	+ Postępy w jednolitym wdrażaniu dyrektywy dotyczącej kolei linowych przyczynią się do wprowadzenia lepszych regulacji i wdrażania Aktu o jednolitym rynku, mimo ryzyka związanego z możliwością wystąpienia niejasnych sytuacji prawnych w przyszłości.
3. Środek ustawodawczy (zmiana dyrektywy)	++ Prawidłowe, jednolite i spójne stosowanie dyrektywy dotyczącej kolei linowych będzie zapewnione za pomocą środka ustawodawczego w ograniczonym zakresie stosowania tego środka.	0 Nie zidentyfikowano dodatkowych kosztów. Podobnie jak w poprzednim wariancie – wyjaśnienie istniejących wymagań prawnych.	++ Znaczne zwiększenie pewności prawa dla producentów. Możliwe będzie uniknięcie błędnej oceny tego, których wymagań prawnych należy przestrzegać.	++ Przejrzysta sytuacja prawna przyczyni się do wprowadzenia lepszych regulacji i wdrażania Aktu o jednolitym rynku.
Elementy systemów zabezpieczeń, podzespoły, infrastruktura i urządzenia				
1. Utrzymanie stanu obecnego (wariant odniesienia)	0	0	0	0
2. Wariant „miękkiego prawa” (zmiana przewodnika stosowania)	+ Wariant „miękkiego prawa” zapewniłby elastyczne wytyczne, uniknięcie niechcianych zbyt nakazowych przepisów, które w tym przypadku mogą wynikać z rozwiązania ustawodawczego. Wariant „miękkiego prawa” umożliwiłby	0 Nie zidentyfikowano dodatkowych kosztów wynikających z podejścia opartego na „miękkim prawie”.	+ Można spodziewać się korzyści ze względu na dostępność narzędzia umożliwiającego wyjaśnienie mających zastosowanie przepisów na potrzeby	+ Wyjaśnienie zawarte w przewodniku stosowania zachęci do opartego na konsensusie wdrażania przepisów i w związku z tym wniesie pozytywny wkład we wprowadzanie lepszych regulacji i

	lepszą realizację szczegółowych celów w zakresie prawidłowego i jednolitego stosowania dyrektywy dotyczącej kolei linowych.		producentów, jednostek notyfikowanych i organów administracji publicznej. Spodziewane jest ograniczenie błędów i związanych z nimi kosztów w odniesieniu do klasyfikacji produktów.	wdrażanie Aktu o jednolitym rynku. Nie dojdzie jednak do całkowitej eliminacji niejasnych sytuacji prawnych.
3. Środek ustawodawczy (zmiana dyrektywy)	0 Zasadniczo środek ustawodawczy w większym stopniu zapewniłby prawidłowe i jednolite stosowanie dyrektywy dotyczącej kolei linowych. Dyskusje w grupach roboczych i proces konsultacji nie doprowadziły jednak do powstania przejrzystego tekstu prawnego, który pozwoliłby uniknąć dalszej interpretacji w przyszłości.	-- Istnieją zagrożenia związane z wyższymi kosztami wariantu ustawodawczego, w tym również dotyczące innowacji.	0 Brak wyraźnej identyfikacji korzyści, chyba że zakłada się, iż większa przejrzystość aktu prawnego, jeżeli byłby dostępny, zwiększyłaby przewidywalność dla producentów.	0 Biorąc pod uwagę podnoszone kwestie dostępności prawidłowego rozwiązania ustawodawczego, można wątpić, czy takie rozwiązanie zapewniłoby pozytywny wkład we wprowadzanie lepszych regulacji lub wdrażanie Aktu o jednolitym rynku.
Procedura oceny zgodności podzespołów				
1. Utrzymanie stanu obecnego (wariant odniesienia)	0	0	0	0
2. Wariant „miękkiego prawa” (zmiana przewodnika stosowania)	+ Promowanie modułów oceny zgodności w ramach przewodnika stosowania może przyczynić się do częściowego zapewnienia spójności w tym obszarze. Podejście to nie różni się jednak znacząco do obecnej sytuacji. Moduły są dobrze znane, ale zidentyfikowane problemy pozostają nierozwiązane.	0 Procedura oceny zgodności jest wymagana już obecnie, a zatem dodatkowe koszty nie powinny być znaczne.	0 Wątpliwe jest, czy wariant ten przyniósłby korzyści. Obecna dostępność modułów nie umożliwiła zapewnienia całkowicie przewidywalnej sytuacji dla producentów.	0 Niejasny jest wkład we wprowadzanie lepszych regulacji lub wdrażanie Aktu o jednolitym rynku, ponieważ wpływ wariantu „miękkiego prawa” uważa się za bardzo ograniczony.
3. Środek ustawodawczy (zmiana dyrektywy)	++ Uwzględnienie w przepisach modułów dotyczących oceny	0 Procedura oceny zgodności jest wymagana już	++ Osiągnięta zostanie znaczna poprawa sytuacji w zakresie	++ Wariant ten zapewnia bardziej przejrzystą sytuację prawną.

	zgodności, jak to ma zwykle miejsce w odniesieniu do produktów objętych zakresem przepisów dotyczących nowego podejścia, zagwarantuje spójność stosowania procedur oceny zgodności w całej UE. Cele szczegółowe zostaną w pełni osiągnięte.	obecnie, a zatem dodatkowe koszty nie powinny być znaczne.	pewności prawa i przewidywalności dla producentów.	Przyczyni się on do wprowadzenia lepszych regulacji i do wdrażania Aktu o jednolitym rynku.
--	---	--	--	---

Wybór instrumentu prawnego:

Zgodnie z polityką Komisji mającą na celu uproszczenie otoczenia regulacyjnego proponuje się zastąpienie dyrektywy rozporządzeniem. W obecnie obowiązującej dyrektywie wymaga się wprowadzenia przejrzystych i szczegółowych przepisów, które mają być stosowane w jednolity sposób w całej Unii. W związku z tym można ją łatwo zastąpić rozporządzeniem. Taka zmiana pozwoli na uniknięcie kosztów, jakie państwa członkowskie musiałyby ponieść w związku z transpozycją dyrektywy. Ponadto rozwiązanie to umożliwi szybsze zastosowanie nowych przepisów i wesprze podmioty gospodarcze w prowadzeniu działalności gospodarczej, ponieważ będą one miały do czynienia z jednym instrumentem regulacyjnym zamiast 28 krajowych aktów prawnych transponujących dyrektywę.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Ocena skuteczności przepisów w dalszym ciągu będzie opierała się na informacjach zwrotnych otrzymywanych za pomocą różnych mechanizmów komunikacji i współpracy ustanowionych już w ramach dyrektywy dotyczącej kolei linowych, tj.:

- Stałego Komitetu Doradczego ds. kolei linowych (*Cableways Advisory Standing Committee, CSC*) i Grupy Roboczej Ekspertów ds. kolei linowych (*Cableways Experts Working Group, CWG*);
- Grupy współpracy administracyjnej państw członkowskich ds. kolei linowych (ADCO ds. kolei linowych);
- Sektorowej grupy ds. urządzeń kolei linowych (*Cableway Installations Sectoral Group, CSG*) europejskiej koordynacji jednostek notyfikowanych;
- Komitetu Technicznego 242 ds. wymagań bezpieczeństwa w zakresie linowego transportu pasażerskiego Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (CEN/TC 242).

Dodatkowe informacje zwrotne będą uzyskiwane w ramach nowych lub rozszerzonych mechanizmów współpracy i wymiany informacji zapewnionych na mocy rozporządzenia NLF 765/2008.

Monitorowanie poziomu przestrzegania przepisów będzie możliwe za pomocą następujących wskaźników:

- liczby skontrolowanych produktów;
- liczby produktów niezgodnych z wymogami wśród produktów skontrolowanych;
- rodzaju wykrytej niezgodności.

Wymienione wyżej wskaźniki egzekwowania przepisów będą opierały się na informacjach dostarczanych przez organy nadzoru rynku za pośrednictwem:

- wspólnotowego systemu szybkiego informowania;
- ogólnej bazy danych ustanowionej na podstawie art. 23 rozporządzenia NLF 765/2008 w celu wymiany informacji między państwami członkowskimi na temat działalności w zakresie nadzoru rynku i produktów niezgodnych z wymaganiami (ICSMS);
- procedur notyfikacyjnych w ramach klauzuli ochronnej.

Przypadki nieprzestrzegania przepisów będą również możliwe do wykrycia dzięki skargom kierowanym do Komisji.

Zgodnie z polityką „inteligentnych regulacji” Komisja oceni skuteczność zmienionego rozporządzenia dotyczącego kolei linowych w okresie od pięciu do maksymalnie dziesięciu lat od daty rozpoczęcia stosowania tego rozporządzenia na podstawie informacji zwrotnych uzyskanych w ramach określonych wyżej mechanizmów.