



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 27.3.2014
SWD(2014) 117 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

**reisijateveoks ettenähtud köisteede kohta ja millega tühistatakse direktiiv 2000/9/EÜ
reisijateveoks ettenähtud köisteede kohta**

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

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

**reisijateveoks ettenähtud köisteede kohta ja millega tühistatakse direktiiv 2000/9/EÜ
reisijateveoks ettenähtud köisteede kohta**

Vastutuse välistamine: käesoleva kommenteeritud kokkuvõtte alusel tekivad kohustused ainult selle koostamisel osalenud komisjoni talitustele ja see ei mõjuta komisjoni tehtava mis tahes otsuse lõplikku vormi.

1. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

Kuigi on üldtunnustatud, et köisteede direktiiv saavutas edukalt oma peamised eesmärgid, on kümne aasta vältel direktiivi rakendamise käigus omandatud kogemused võimaldanud kindlaks teha ka teatavaid parandamist vajavaid asjaolusid. Liikmesriikide ja sektoripõhiste sidusrühmade tagasiside mehhanismide alusel on kindlaks tehtud järgmised probleemid.

Probleem 1. Probleemid teatavate seadmete selgel määratlemisel köisteedena

ELi vastutavate ametisasutuste, tootjate ja teavitatud asutuste hulgas on kasutusel mitmeid tõlgendusi ning tavaid, eelkõige kahte järgmist tüüpi seadmete puhul:

- seadmed, mida kasutatakse nii reisijateveoks kui ka meelelahutuslikul eesmärgil: köisteede direktiivi reguleerimisalast on välja arvatud „laadaplatsil või lõbustuspargis meelelahutuslikul eesmärgil kasutamiseks mõeldud seadmed”. Siiski on turule toodud uut tüüpi seadmeid, mis on projekteeritud meelelahutuslikul eesmärgil kasutamiseks, aga mida kasutatakse ka transpordivahendina;

- väiksed funikulöörid ja kaldliftid: kõnealuste seadmete eristamine praktikas on osutunud keeruliseks, kuna kaldliftid kuuluvad lifte käsitleva direktiivi 95/16/EÜ reguleerimisalasse ja väikeste funikulööride suhtes kohaldatakse köisteede direktiivi ning seega vastavad need erinevatele olulistele nõuetele.

Teatavate seadmete tootjad või käitajad on kandnud lisakulusid, kuna nad on pidanud tagantjärele seadmeid muutma ja viima need kooskõlla köisteid käsitleva direktiiviga. Ametiasutused ja teavitatud asutused kõikjal Euroopas on kasutanud erinevaid lähenemisviise, mis on põhjustanud tootjate erinevat kohtlemist ning turumoonutusi.

Probleem 2. Ohutusseadiste, alamsüsteemide ja infrastruktuuri eristamine

Köisteede direktiiv põhineb ohutusseadiste, alamsüsteemide, infrastruktuuri ja seadmete eristusel, aga see eristus ei ole alati selge.

Ohutusseadiste ja alamsüsteemide suhtes kohaldatakse kaupade vaba liikumise eeskirju ning seetõttu esitatakse need EÜ vastavushindamismenetluseks ja EÜ vastavusdeklaratsiooni saamiseks. Teisest küljest jäävad seadmed jätkuvalt liikmesriikide pädevusse ja seetõttu kohaldatakse nende puhul lubade väljastamise erikorda. Samuti ei kehti infrastruktuuri suhtes kaupade vaba liikumise põhimõtte ja selle katsetamine võib olla vajalik mitmes liikmesriigis.

Probleem 3. Alamsüsteemide vastavushindamismenetlus

Köisteid käsitlevas direktiivis ei ole alamsüsteemide puhul ette nähtud konkreetset vastavushindamismoodulit. VII lisas nõutakse, et teavitatud asutused kontrolliksid alamsüsteeme, aga seal ei ole märgitud, kuidas nad peaksid seda tegema. See olukord on põhjustanud alamsüsteemide vastavushindamise tõlgendamise ja rakendamise erinevusi, mis võivad põhjustada õiguskindlusetust ja turumoonutusi.

Probleem 4. Köisteede direktiivi kooskõlastamine uue õigusraamistikuga

Köisteede direktiivi kooskõlastamine uue õigusraamistikuga toimub uue õigusraamistiku otsuse artiklis 2 sätestatud poliitilisi kohustusi arvesse võttes.

Mitmeid uues õigusraamistikus kindlaks määratud üldiseid horisontaalseid probleeme on samuti täheldatud köisteid käsitleva direktiivi 2000/9/EÜ rakendamisel.

Konsulteerimisprotsessi vältel on sidusrühmad üldjoontes kooskõlastamist pooldanud.

Riikliku sekkumise vajadus

Käesoleva algatuse kontekstis käsitletud asjaolud on juba reguleeritud köisteid käsitleva direktiiviga 2000/9/EÜ. Kõnealune õigusakt ei tegele siiski tuvastatud probleemidega nii tulemuslikult, kui oleks soovitav. Meetme peamine põhjendus on köisteede direktiivi ja sektoripõhiste sidusrühmade jaoks õiguskindluse tagamine ning direktiivi kooskõlastamine uue õigusraamistikuga.

2. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS

Kõnealune algatus käsitleb reisijateveoks mõeldud köisteede valdkonnas toodete siseturu kohast ja tulemuslikku toimimist. Selle valdkonna ELi meede põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 114. ELi tasandil meetmega välditakse uute ja mitmesuguste riiklike määruste kehtestamist, mis põhjustaksid siseturu killustatuse.

Kui probleemi lahendamiseks võetakse meetmeid riikide tasandil, võib tekkida oht, et takistatakse köisteede toodete (ohutusseadiste ja alamsüsteemide) vaba liikumist. Ametiasutuste või teavitatud asutuste kasutatud erinevad lähenemisviisid on juba põhjustanud ettevõtjate ebavõrdset kohtlemist.

3. EESMÄRGID

Algatuse peamine eesmärk on parandada siseturu toimimist, tagades samal ajal kõrgema ohutustaseme, ja saavutada köisteede ettevõtjate jaoks võrdsed võimalused. Teine tähtis eesmärk on lihtsustamine, selgitades õigusteksti teatavaid põhimõisteid ja määratlusi, mis võimaldab seega selle järjepidevat kohaldamist.

Järgmises tabelis on esitatud algatuse konkreetsed ja tegevuspõhised eesmärgid köisteede direktiivi läbivaatamiseks eespool nimetatud üldiste poliitikaeesmärkide puhul.

ÜLDISED	KONKREETSED	TEGEVUSPÕHISED
Parem tarbijate tervise ja ohutuse kaitse. Köisteede ettevõtjatele võrdsete võimaluste saavutamine ja kaupade vaba liikumise tagamine.	Köisteede direktiivi nõuetekohase ja ühtse rakendamise tagamine. Õigusakti selguse ning kogu ELis selle järjepideva rakendamise tagamine. Köisteid käsitleva direktiivi reguleerimisalas kõigi toodete vastavushindamismenetluste järjepidevuse ja paindlikkuse tagamine. Reisijateveoks ettenähtud köisteede valdkonnas Euroopa regulatiivkeskkonna lihtsustamine.	Direktiivi reguleerimisala, mõistete ja teiste direktiividega eristuse (näiteks lifte käsitlev direktiiv 95/16/EÜ) selgitamine. Ohutusseadiste, alamsüsteemide ja infrastruktuuri määratluse ning eristuse selgitamine. Alamsüsteemide vastavushindamismenetluste suurema järjepidevuse tagamine.

4. POLIITIKAVALIKUD

Kaaluti kolme valikuvarianti:

- praeguse olukorra säilitamine;

- mitteseadusandliku alternatiivina pehme õiguse valik, mis hõlmab kõisteid käsitleva direktiivi rakendamise juhendi asjakohaste jaotiste muutmist, ning
- seadusandliku meetme valik, mis hõlmab kõisteid käsitleva direktiivi teksti konkreetsete osade muutmist.

Iga kindlaksmääratud arenguvaldkonna kohta tehti etapiviisilist lähenemisviisi kasutades eraldi eespool nimetatud poliitikavalikute mõjuanalüüs. Iga probleemi poliitikavalikute puhul kohaldatai eraldi kvalitatiivset analüüsi, mida täiendas reisijateveoks mõeldud kõisteid käsitleva direktiivi 2000/9/EÜ läbivaatamise mõjuhinnangus esitatud üksikasjalikum teave.

5. MÕJUHINNANG

Rohkem asjakohaseid mõjusid leiti majandusvaldkonnas. Sotsiaalvaldkonnas on täheldatud kvalitatiivsest seisukohast kasulikku mõju. Keskkonnamõju ei eeldata.

Iga välja pakutud muudatuse hindamine põhineb kuludel ja tuludel ning kui viimatinimetatu hõlmab õiguskindluse parandamist, siis sektori jaoks võrdsete võimaluste loomisel.

Sotsiaalset mõju on hinnatud seoses järgmisega:

- rahvatervis ja ohutus;
- tööhõive ja tööturud.

Sotsiaalne mõju hõlmab peamiselt kõisteede kasutajate tervise ja ohutuse edendamist. Välja pakutud muudatused on kavandatud selleks, et parandada direktiivi rakendamist praktikas. Eeldatakse, et uue õigusraamistikuga kooskõlastamise kaudu õiguskindluse tagamine ning ettevõtjate kohustuste parem kindlaks määramine aitavad kaasa kõisteede ohutuse ja kvaliteedi parema taseme saavutamisele. Selle tulemusena väheneb õnnetuste või vigastuste tõenäosus. Kvantitatiivsest seisukohast ei olnud võimalik kasu siiski näitlikustada.

Ükski valikutest ei mõjuta eeldatavasti sektori tööhõivet.

Majanduslikku mõju on hinnatud seoses järgmisega:

- siseturu ja konkurentsi toimimine;
- konkurentsivõime, kaubandus ja investeeringuvood;
- tegevuskulud ja äritegevus/VKEd;
- ettevõtete halduskoormus;
- riigiasutused;
- innovatsioon ja teadustegevus.

Direktiivi reguleerimisala selgitamise ja alamsüsteemide konkreetse vastavushindamismenetluse rakendamise puhul ei tohiks lisakulud rolli mängida, kuna muudatustega tagatakse kehtiva olukorra õiguskindlus. Samad tooted kuuluvad juba praegu direktiivi reguleerimisalasse; kulud tekiksid seega ainult tootjatele, kes on jätnud vigade tõttu kõisteede direktiivi kohaldamata. Sel puhul tuleb ära märkida, et kõisteede direktiivile vastavuse kulud on suuremad kui need oleksid juhul, kui toote puhul ei ole vaja kõnealust vastavust tagada. Teisest küljest saavad tootjad, käitajad ja riiklikud ametiasutused kasu reguleerimisala ning vastavushindamismenetluste selgitamisest, kuna välditakse vastavuse, vastavushindamise ja sertifitseerimisega seotud võimalikke vigu.

6. VALIKUVARIANTIDE VÕRDLUS

Eelistatud valikuvariandid valitakse asjakohaste poliitikavalikute analüüsi ja hindamise tulemusena, võttes arvesse majanduslikku mõju ning sotsiaalse kasu kõrgemat taset kõisteede kasutajate tervise ja ohutuse seisukohast, mis saavutatakse õiguskindluse ja direktiivi rakendamise parandamise teel.

Välja pakutud muudatuste jaoks on eelistatud valik pehme õiguse ja seadusandlike meetmete kombinatsioon.

Iga mõju hinnatakse järgmise skaala alusel:

- ++ oluline positiivne mõju
- + väike positiivne mõju
- 0 mõju puudub / lähteolukord
- väike negatiivne mõju
- oluline negatiivne mõju

Iga välja pakutud muudatuse eelistatud valikud on hallilt esile toodud.

	Tulemuslikkus	Tõhusus		Sidusus
		kulud	tulud	
Direktiivi reguleerimisala				
1. Praeguse olukorra säilitamine (lähteolukord)	0	0	0	0
2. Pehme õigus (rakendamise juhendi muutmine)	+ Kõisteede direktiivi nõuetekohast ja ühtlast rakendamist parandatakse, aga ei ole võimalik ebaselgeid õiguslikke olukordi täielikult kõrvaldada.	0 Lisakulusid ei eeldata. Selgitustes määratakse kindlaks kehtiva seaduse õige tõlgendamine.	+ Kasu võib eeldada juhul, kui vähemalt osa tootjatest võtavad rakendamise juhendi teadmiseks ja järgivad seda. Pehme õiguse lähenemisviisi puhul seisneb ebakindlus asjaolus, et see on peamiselt suunatud liftitootjatele.	+ Kõisteede direktiivi ühtse rakendamise valdkonnas tehtud edasiminekuks aitavad kaasa paremale reguleerimisele ja esimese ühtse turu meetmepaketi rakendamisele, hoolimata asjaolust, et tulevikus võivad tekkida õiguskindlusetud olukorrad.
3. Seadusandlik meede (direktiivi muutmine)	++ Sellega hõlmatud piiratud ulatuses tagatakse seadusandliku meetmega kõisteede direktiivi nõuetekohane, ühtlane ja järjepidev rakendamine.	0 Lisakulusid ei ole tuvastatud. Nagu ka varasema valiku puhul on tegemist kehtiva õigusliku nõude selgitamisega.	++ Tootjate õiguskindlus suureneb oluliselt. Vältitakse valearusaama selle kohta, milliseid õiguslikke nõudeid tuleb järgida.	++ Selge õiguslik olukord aitab kaasa paremale reguleerimisele ja esimese ühtse turu meetmepaketi rakendamisele.
Ohutusseadised, alamsüsteemid, infrastruktuur ja seadmed				

1. Praeguse olukorra säilitamine (lähteolukord)	0	0	0	0
2. Pehme õigus (rakendamise juhendi muutmine)	+ Pehme õiguse abil tagatakse paindlikud suunised, vältides sel juhul seadusandlikust lahendusest tekkida võivaid liigselt ettekirjutavaid sätteid. Kõisteid käsitleva direktiivi nõuetekohase ja ühtlase rakendamise erieesmärgid saavutatakse paremini pehme õiguse valikuga.	0 Pehme õiguse lähenemisviisi rakendamisest põhjustatud lisakulusid ei tuvastatud.	+ Eeldatakse kasu, kuna tootjad, teavitatud asutused ja riigi haldusasutused saavad kasutada vahendit kohaldatavate sätete selgitamiseks. Eeldatakse, et väheneb vigade arv ja vähenevad nendega seotud kulud toodete klassifitseerimisel.	+ Rakendamise juhendis esitatud selgitused soodustavad õigusakti ühiselt mõistetavat rakendamist, mis mõjutab seega positiivselt paremat reguleerimist ja ühtse turu meetmepaketi rakendamist. Sellega ei tagata siiski, et õiguselgusetud olukorrad kaovad täielikult.
3. Seadusandlik meede (direktiivi muutmine)	0 Põhimõtteliselt tagaks seadusandlik meede kõisteid käsitleva direktiivi nõuetekohasema ja ühtlasema rakendamise. Töörühmade arutelude ja konsulteerimise protsessi käigus ei ole siiski esitatud sõnaselget õigusteksti, mis aitaks tulevikus edasist tõlgendamist vältida.	-- On seadusandlikust valikust põhjustatud suuremate kuludega seotud riske, sh innovatsiooni seisukohast.	0 Kasusid selgelt ei tuvastatud, kui mitte eeldada, et saada olev sõnaselge õigustekst parandaks tootjate jaoks ennustatavust.	0 Kindla õigusliku lahenduse olemasoluga seotud küsimusi arvesse võttes on kaheldav, kas kõnealune lahendus aitaks positiivselt kaasa paremale reguleerimisele või ühtse turu meetmepaketi paremale rakendamisele.
Alamsüsteemide vastavushindamismenetlus				
1. Praeguse olukorra säilitamine (lähteolukord)	0	0	0	0
2. Pehme õigus (rakendamise juhendi muutmine)	+ Vastavushindamismoodulite edendamine rakendamise juhendis võib aidata kaasa järjepidevuse osalisele tagamisele selles valdkonnas. See lähenemisviis ei ole siiski praeguse olukorraga võrreldes olemuslikult erinev. Moodulid on üldteada, aga sellest hoolimata on tuvastatud probleeme.	0 Vastavushindamismenetlust nõutakse ka praegu, seega ei tohiks lisakulud märkimisväärsed olla.	0 On küsitav, kas sellest valikust tekiks kasu. Moodulite praegune kättesaadavus ei ole võimaldanud tootjate jaoks täiesti ennustatavat olukorda edendada.	0 Panused paremasse reguleerimisse ja ühtse turu meetmepaketi rakendamise edendamisse ei ole selged, kuna pehme õiguse valikut peetakse väga piiratuks.

3. Seadusandlik meede (direktiivi muutmine)	++ Moodulite arvesse võtmine seaduse alusel vastavushindamise käigus, nagu seda üldjuhul uue lähenemisviisi õigusaktide puhul tehakse, tagab ELi vastavushindamismenetluste järjepideva kasutamise. Erieesmärgid täidetakse täies ulatuses.	0 Vastavushindamismenetlust nõutakse ka praegu, seega ei tohiks lisakulud märkimisväärsed olla.	++ Õiguskindlus suureneb märkimisväärselt ja saavutatakse ennustatavus tootjate jaoks.	++ Selle valikuga tagatakse selge õiguslik olukord. See aitab kaasa paremale reguleerimisele ja ühtse turu meetmepaketi paremale rakendamisele.
---	--	--	---	--

Õigusakti valik

Kooskõlas regulatiivkeskkonna lihtsustamist käsitleva komisjoni poliitikaga tehakse ettepanek muuta direktiiv määruseks. Kehtiva direktiiviga kehtestatakse selged ja üksikasjalikud eeskirjad, mida hakatakse kogu Euroopa Liidus ühtselt rakendada. Seega saab selle lihtsasti määruseks muuta. Selle muudatusega välditakse liikmesriikidele tekkivaid direktiivi ülevõtmisega seotud kulutusi. Lisaks sellele võimaldab see uue õigusakti kiiremat rakendamist ja aitab ettevõtjatel oma äritegevust ellu viia, kuna nad peavad tegelema ühe õigusaktiga ja mitte direktiivi ülevõtmiseks kehtestatud 28 riikliku seadusega.

7. SEIRE JA HINDAMINE

Õigusakti tulemuslikkuse hindamine põhineb jätkuvalt tagasisidel, mis on saadud kõisteid käsitleva direktiivi raames juba loodud erinevate järgmiste teabevahetuste ja koostöömehhanismide kaudu:

- kõisteede alaline nõustamiskomitee ja kõisteede ekspertide tööühm;
- liikmesriikide kõisteede turujärelevalve halduskoostöö rühm;
- Euroopa teavitatud asutuste koostöö kõisteede sektoripõhine tööühm;
- Euroopa Standardikomitee tehniline komitee 242 inimeste kõistranspordi ohutusnõuete kohta (CEN/TC 242).

Täiendavat tagasisidet saadakse uue õigusraamistiku määruse 765/2008 alusel sätestatud uute või laiendatud koostöö- ja teabevahetusmehhanismide kaudu.

Vastavuse taseme seire on võimalik järgmiste näitajate kaudu:

- kontrollitud toodete arv;
- kontrollitud toodete hulgas nõuetele mittevastavate toodete arv;
- leitud mittevastavuste tüüp.

Kõnealused jõustamisnäitajad põhinevad teabel, mille turujärelevalveasutused esitavad järgmiste mehhanismide kaudu:

- ohtlike mittetoidukaupade kiirhoiatussüsteem (RAPEX);
- uue õigusraamistiku määruse 765/2008 artikli 23 alusel loodud üldine andmebaas liikmesriikide vaheliseks teabevahetuseks turujärelevalvetegevuste ja nõuetele mittevastavate toodete kohta (ICSMS);

– teavitamise menetluste kaitseklausel.

Mittevastavus tuvastatakse samuti komisjonile esitatud kaebuste alusel.

Komisjon hindab kooskõlas aruka reguleerimise poliitikaga läbivaadatud köisteid käsitleva määruse tõhusust 5–10 aasta vältel pärast selle määruse kohaldamist, tuginedes eespool nimetatud mehhanismidest saadud tagasisidele.