



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.5.2014
SWD(2014) 150 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om gasapparater

{ COM(2014) 258 final }

{ SWD(2014) 151 final }

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om gasapparater

1. PROBLEMFORMULERING

Til trods for et velfungerende direktiv 2009/142/EF om gasapparater (gasapparatdirektivet) er der bred enighed om, at direktivet bør forbedres. Dette synspunkt blev også delt af et flertal af respondenterne i den offentlige høring (2011-2012).

Både under den offentlige høring og konsekvensanalysen (2012) blev der lagt stor vægt på at identificere potentielle reelle problemer og deres årsager. Den grundige analyse, der blev foretaget af alle foreliggende data og de foreslåede ændringer, viste, at der ikke var nogen dokumentation, der retfærdiggør en udvidelse af direktivets anvendelsesområde af sikkerhedsgrunde. Hvad angår det indre markeds funktion kunne der ikke identificeres nogen særlige problemer i forbindelse med handelshindringer. Der var derfor ingen begrundelse for at medtage nye produkter under direktivets anvendelsesområde.

De foreslåede forbedringer indebærer ikke nogen væsentlige ændringer. De retlige rammer forbliver uændrede, og ændringerne vil formentlig have minimale eller ingen konsekvenser. Det er dog nødvendigt at se nærmere på følgende spørgsmål:

Spørgsmål 1: Tilpasning af gasapparatdirektivet til afgørelse nr. 768/2008/EF om de nye retlige rammer

Mange af de generelle problemer, som identificeres i afgørelsen om de nye retlige rammer, er ligeledes blevet konstateret i forbindelse med gennemførelsen af gasapparatdirektivet som f.eks. forskellene i kvaliteten af de opgaver, der udføres af de bemyndigede organer, og deres evaluerings- og overvågningspraksis. De retlige rammer anses desuden for at være komplekse og inkonsekvente.

I forbindelse med konsekvensanalyserapporten vedrørende pakken om tilpasning til de nye retlige rammer blev der allerede foretaget en grundig undersøgelse af de forskellige muligheder for at gennemføre afgørelsen om de nye retlige rammer. Eftersom løsningsmodellerne og deres konsekvenser er nøjagtig de samme for gasapparatdirektivet, blev der i konsekvensanalyserapporten om gasapparatdirektivet ikke set nærmere på disse aspekter.

Spørgsmål 2: Fjernelse af temperaturgrænsen på 105° C fra definitionen af anvendelsesområdet

Grænsen blev oprindeligt indført, eftersom trykrisiciene for de pågældende produkter var omfattet af national lovgivning i de fleste medlemsstater på det tidspunkt, hvor gasapparatdirektivet blev vedtaget. Disse risici er i øjeblikket omfattet af EU-harmoniseringslovgivningen, hvilket betyder, at der ikke er risiko for konflikt med national lovgivning. Denne udeladelse anses derfor ikke længere for at tjene et nyttigt formål.

Spørgsmål 3: Indførelse af de i øjeblikket manglende definitioner

Den nuværende formulering af definitionen af anvendelsesområdet er ikke præcis og har skabt behov for fortolkning. Dette skyldes, at anvendelsesområdet er defineret på grundlag af en oversigt over produktanvendelser, men der gives ingen definitioner af anvendelserne. Der er tidligere blevet gjort en væsentlig indsats for at fortolke anvendelsesområdet, men det har ikke ført til den nødvendige retssikkerhed og stabilitet, som de berørte parter efterlyser.

Spørgsmål 4: Det utilstrækkelige indhold af meddelelserne om gastyperne og de dertil svarende ledningstryk

Gastyperne og de dertil svarende ledningstryk er ikke genstand for harmonisering inden for rammerne af gasapparatdirektivet. For at sikre, at disse sikkerheds- og ydeevnerelevante oplysninger er til rådighed, skal medlemsstaterne i henhold til artikel 2, stk. 2, give meddelelse om de typer af gas og de dertil svarende ledningstryk, som anvendes i deres område.

De oplysninger, som i øjeblikket gives om betingelserne for gaslevering, er utilstrækkelige.

Eftersom gasapparatdirektivet hverken fastsætter, hvilke parametre der skal angives, eller harmoniserer formatet for de oplysninger, der skal gives, er der et behov for at få fastsat disse parametre og fastlægge en fælles formular for at sikre tilstrækkelige og sammenlignelige oplysninger. Dette vil samtidig sikre, at der i gasapparatdirektivet bliver taget passende højde for den stigende anvendelse af biogas.

Spørgsmål 5: Tydeliggørelse af sammenhængen mellem gasapparatdirektivet og EU-lovgivningen om energieffektivitet

Det væsentlige krav i punkt 3.5 vedrørende "Rationel energiudnyttelse" er meget generelt, mens kravene i direktivet om miljøvenligt design og dets gennemførelsesforanstaltninger er meget detaljerede. Endvidere er den terminologi, som anvendes i gasapparatdirektivet, ikke længere tidssvarende og skal tilpasses den moderne terminologi, som anvendes i nyere EU-lovgivning om energieffektivitet.

Da EU-lovgivningen om energieffektivitet er i hastig udvikling, og der under direktivet om miljøvenligt design vil blive indført nye gennemførelsesforanstaltninger, som vil finde anvendelse på en stadig længere række af gasapparater, er det nødvendigt at tydeliggøre, hvordan det væsentlige krav i punkt 3.5 skal finde anvendelse i de tilfælde, hvor der findes mere specifik lovgivning.

Spørgsmål 6: Tydeliggørelse af bestemmelserne i gasapparatdirektivet

Der er ikke konstateret andre problemer med bestemmelserne i gasapparatdirektivet. De væsentlige krav har desuden vist sig i tilstrækkelig grad at dække de gasrisici, som kan være forbundet med apparater og udstyr.

Der er visse bredere sikkerhedsmæssige hensyn, især når det gælder kulilteforgiftning, som er årsag til de fleste ulykker med gasapparater. Dette synes at have sammenhæng med spørgsmål, som falder uden for gasapparatdirektivets anvendelsesområde som f.eks. mangler, der gør sig gældende i forbindelse med installeringen, manglende vedligeholdelse og ukorrekt anvendelse af apparater.

Det er ikke specificeret i gasapparatdirektivet, hvilke generelle konstruktionsprincipper der skal finde anvendelse for at opnå sikre apparater og sikkert udstyr. Selv om disse principper allerede anses for at være omfattet af de nuværende væsentlige krav, ville det være bedre at medtage dem i retsakten for at undgå, at uansvarlige aktører nøjes med f.eks. at anvende

advarsler i stedet for at integrere sikkerheden ved konstruktionen af produkterne. Indførelsen af sådanne principper om integrering af sikkerheden ville også lette markedsovervågningen.

Behov for offentlig indgriben

EU-foreanstaltninger på dette område er baseret på artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. De aspekter, der behandles i den forbindelse, er allerede reguleret af gasapparatdirektivet. Denne lovgivning tager imidlertid ikke effektivt højde for de konstaterede problemstillinger. Den gennemførte undersøgelse og konklusionerne vedrørende de undersøgte løsningsmodeller har vist, at problemerne fortsat vil være der, hvis ikke direktivet revideres.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Et velfungerende og effektivt indre marked kræver fælles regler for gasapparater for så vidt angår sundheds- og sikkerhedsrisici som følge af anvendelsen af gas samt disse apparaters energieffektivitet.

For at undgå, at foranstaltninger, der er truffet på nationalt niveau, skaber hindringer for den frie bevægelighed for apparater, skal alle ændringer af anvendelsesområdet, procedurerne og kravene gennemføres på EU-niveau. Dette vil forbedre den juridiske klarhed, bidrage til at nedbringe omkostningerne for fabrikanter og sikre fælles europæiske rammer for markedsføring af apparater og udstyr.

Nærhedsprincippet er også aktuelt i forbindelse med de nye bestemmelser om revision for så vidt angår tilpasning til afgørelsen om de nye retlige rammer. Erfaring har vist, at foranstaltninger, der træffes på nationalt niveau, har ført til forskellige tilgange internt i EU med det resultat, at målene for det indre marked undermineres.

Koordinerede foranstaltninger på EU-plan vil også langt bedre kunne bidrage til, at de opstillede mål nås, og vil især gøre markedsovervågningen mere effektiv.

3. MÅL

Målene med dette initiativ præsenteres i figur 1.

Figur 1: Generelle, specifikke og operationelle politiske mål

GENERELLE MÅL	SPECIFIKKE MÅL	OPERATIONELLE MÅL
Sikre et bedre sundheds- og sikkerhedsbeskyttelsesniveau for brugere af gasapparater og udstyr samt sikre, at disse har en passende ydeevne	Sikre, at der er tilstrækkelige sikkerheds- og ydeevnerelevante oplysninger til rådighed om rammebetingelserne	Præcisere, hvilke oplysninger der skal gives om de gastyper og de dertil svarende ledningstryk, der anvendes i medlemsstaterne
	Sikre klare krav	Tydeliggøre bestemmelserne
Skabe mere lige konkurrencevilkår for sektorens erhvervsdrivende	Sikre juridisk klarhed omkring anvendelsen af mere specifik EU-lovgivning	Indføre en ny generel artikel om mere specifik EU-lovgivning
		Tydeliggøre det væsentlige krav i punkt 3.5 vedrørende rationel energiudnyttelse
Forenkle det europæiske lovgivningsmiljø for så vidt angår gasapparater	Sikre, at lovgivningen er tidssvarende	Fjerne den forældede udeladelse af apparater med en normal vandtemperatur på over 105°C

og udstyr	Sikre et klart anvendelsesområde	Tydeliggøre anvendelsesområdet ved at indføre sektorspecifikke definitioner
-----------	----------------------------------	---

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Tre alternative politiske løsningsmodeller er blevet overvejet:

- "status quo" som basismulighed
- "blød lovgivning" (ikke-lovgivningsmæssigt alternativ, der består i at vedtage en fortolkning) eller
- "lovgivningsmæssig foranstaltning" (ændring af retsaken).

Konsekvensanalysen af de politiske løsningsmodeller blev foretaget særskilt for hvert af de områder, hvor der kan ske forbedringer. Først blev der for hvert problem foretaget en separat kvalitativ analyse af alle de politiske løsningsmodeller. Dernæst blev der foretaget en grundig analyse af de samfundsmæssige og økonomiske konsekvenser ved alle løsningsmodeller.

5. KONSEKVENSANALYSE

De typer konsekvenser, som formodes at være mest relevante i forbindelse med en revision, fremgår af figur 2.

Figur 2: De typer konsekvenser, som er mest relevante i forbindelse med en revision af gasapparatdirektivet

Første gennemgang af relevansen af konsekvenserne	
Konsekvenstype	Relevant?
Økonomiske konsekvenser	
Det indre markeds funktion og konkurrence	Relevant
Konkurrenceevne, handel og investeringsstrømme	Potentielt relevant
Driftsomkostninger og ledelse af virksomheder/SMV'er	Relevant
Administrative byrder for virksomhederne	Relevant
Offentlige myndigheder	Relevant
Innovation og forskning	Potentielt relevant
Forbrugere og husholdninger	Relevant
Tredjelande og internationale forbindelser	Potentielt relevant
Samfundsmæssige konsekvenser	
Beskæftigelse og arbejdsmarkeder	Potentielt relevant
Standarder og rettigheder i forbindelse med jobkvalitet	Potentielt relevant
Folkesundhed og befolkningens sikkerhed	Relevant

Eftersom en ændring af anvendelsesområdet ikke kan retfærdiggøres, vil de retlige rammer for gasapparatdirektivet forblive uændrede. De berørte erhvervsdrivende og de øvrige berørte parter vil derfor også være de samme som på nuværende tidspunkt, og de foreslåede ændringer har snarere til formål at forbedre læseligheden og tydeliggøre anvendelsesområdet, de væsentlige krav og andre bestemmelser.

Fraværet af særlige, konkrete problemer, som skal løses, betyder, at de foreslåede ændringer ikke har betydelige økonomiske, samfundsmæssige og miljømæssige konsekvenser med undtagelse af de mindre konsekvenser af tydeliggørelserne, som i høj grad vil gøre det lettere at anvende gasapparatdirektivet. Det er derfor ikke muligt at udlede kvantitative data om specifikke konsekvenser. Der er derfor på behørig vis blevet taget højde for de forventede marginale fordele inden for rammerne af en kvalitativ vurdering, som giver mulighed for at

vælge den foretrukne løsningsmodel. Det er f.eks. muligt at foretage en vurdering af, om de foreslåede ændringer tilgodeser sikkerheden, og om konsekvenserne ved en løsningsmodel giver en stabil løsning på det konstaterede problem.

Der blev, i det omfang det var muligt, foretaget en vurdering af, om gennemførelsen af en foreslået ændring medfører omkostninger for fabrikanter og myndigheder. Det skal dog bemærkes, at det ikke har været muligt at gøre konsekvenserne op i penge, da de foreslåede ændringer i praksis ikke ændrer de retlige rammer.

De samfundsmæssige konsekvenser er de fordele, som opnås på sundheds- og sikkerhedsområdet for installatører og brugere af gasapparater. Den forbedrede juridiske klarhed og tilgængelighed af oplysninger, der er relevante for at garantere sikre og energieffektive produkter, kan dog også have en mindre positiv indvirkning på beskæftigelsen og opfyldelsen af mål som f.eks. Europa 2020-målet om en forøgelse af energieffektiviteten på 20 %.

En oversigt over resultaterne af de vigtigste konsekvenser og deres omfang gives nedenfor i figur 3.

Figur 3: De mest relevante konsekvenser af revisionen af gasapparatdirektivet

Konsekvenser ved de foretrukne løsningsmodeller		Spørgsmål 2	Spørgsmål 3	Spørgsmål 4	Spørgsmål 5	Spørgsmål 6
Samfundsmæssige konsekvenser		Ingen konsekvenser, bortset fra, at det sikres, at produkter med en normal vandtemperatur på over 105° C er sikre	Et mindre fald i antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen	Forbedret sikkerhed for brugere og installatører	Bidrag til opfyldelsen af Europa 2020-målet, nedbringelse af antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen	Forbedret brugersikkerhed, nedbringelse af antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen
Økonomiske konsekvenser	Konsekvenser for omkostningskonkurrencen	Ingen	En tydeliggørelse af anvendelsesområdet vil lette fortolkningen	Besparelser som følge af teknisk og juridisk klarhed	Besparelser som følge af teknisk og juridisk klarhed	Klarere retsstilling, lettere markedsovervågning
	Konsekvenser for innovationskapaciteten	Ingen	Ingen	Øget villighed til at investere i produktudvikling, lettere markedsadgang	Bedre produktudviklingsmuligheder	Ingen

				<i>ang</i>		
	<i>Konsekvenser for den internationale konkurrenceevne</i>	<i>Ingen</i>	<i>Ingen</i>	<i>Ingen</i>	<i>En mere sofistikeret konstruktion er med til at forbedre den internationale konkurrenceevne</i>	<i>Ingen</i>
	<i>Konsekvenser for SMV'er</i>	<i>Ingen</i>	<i>Ingen</i>	<i>Ingen</i>	<i>Ingen</i>	<i>Ingen</i>

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

På grundlag af resultatet af den grundige vurdering af løsningsmodellerne blev der foretaget en sammenligning for at afgøre, hvilke løsningsmodeller der vil kunne give nettofordele. Dernæst blev sammenligningsresultaterne indført i en sammenligningstabel, således at det er muligt at danne sig et klart billede af konsekvenserne og udvælge den foretrukne løsningsmodel (figur 4). De anvendte kriterier i vurderingen af løsningsmodellerne omfattede bl.a. effektivitet og virkning af samt sammenhæng i løsningsmodellen.

Figur 4. Sammenligning af de politiske løsningsmodeller

	Effektivitet	Virkning Omkostninger Fordele		Sammenhæng (bidrager løsningsmodellen til bedre lovgivning og akten for det indre marked)
Anvendelsesområde - produktdækning				
a) Status quo	0	0	0	0
b) Blød lovgivning	0 Specifik målsætning opfyldes ikke, da temperaturgrænsen på 105° C fortsat vil være gældende, og det derved vil være muligt at undgå at anvende gasapparatdirektivet	- Omkostninger som følge af, at det fortsat vil være nødvendigt at foretage fortolkning	0 Ingen konstateret	0 Ingen ændring, intet bidrag
c) Lovgivnings mæssig foranstaltning	++ Specifikke mål opfyldt fuldt ud; forbedring af sundheden og sikkerheden; klar retsstilling	0 Ingen virkning, men i teorien mere lige konkurrencevilkår for fabrikanter	+ Juridisk klarhed mindsker den administrative byrde og dermed omkostningerne	++ Optimalt bidragende løsningsmodel; klar retsstilling
Sektorspecifik terminologi og sektorspecifikke definitioner				
a)	0	0	0	0
b)	+ Specifikke mål delvis opfyldt, men juridisk klarhed ikke opnået; nye behov for fortolkning vil opstå i tilfælde af innovative produkter	- Omkostninger som følge af, at det fortsat vil være nødvendigt at foretage fortolkning fra sag til sag	+ Et mindre fald i antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen	+ Vil bidrage i mindre grad
c)	++ Specifikke mål opfyldt fuldt ud, eftersom der er foretaget en tydeliggørelse af anvendelsesområdet og de væsentlige krav; klar retsstilling	0 Ingen specifikke omkostninger; tydeliggørelse letter gennemførelsen, hvilket giver besparelser	++ Juridisk klarhed mindsker den administrative byrde; fald i antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, og dermed forbedret sikkerhed	++ Optimalt bidragende løsningsmodel; klar retsstilling
Meddelelse om gastyperne og de dertil svarende ledningstryk				
a)	0	0	0	0
b)	- Specifikke mål ikke opfyldt, da anvisningerne kan føre til, at man forlader sig på sikkerhedsrelevante oplysninger uden at foretage krydskontrol med risiko for, at ikke sikre konstruktioner bliver bragt i omsætning; ingen garanti	- Omkostninger, da det ofte vil være nødvendigt at ajourføre anvisningerne; omkostninger på grund af vanskeligheder med at opnå tilstrækkelige oplysninger	- Ingen garanti for et fald i antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen; kan vildlede de berørte parter til at stole på de oplysninger, der gives	- Intet bidrag

	for kvaliteten af oplysningerne			
c)	++ Specifikke mål opfyldt fuldt ud; tilstrækkelige oplysninger af relevans for sundheden, sikkerheden og ydeevnen vil være til rådighed; klar retsstilling	++ Omkostningsbesparelser, da pålidelige oplysninger vil være til rådighed; mindske af den administrative byrde; midler til at kontrollere produkternes forenelighed letter markedsadgangen	++ Fald i antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen; juridisk og teknisk klarhed giver omkostningsbesparelser; bedre produktudviklingsmuligheder	++ Optimalt bidragende løsningsmodel; klar retsstilling
Rationel energidnyttelse				
a)	0	0	0	0
b)	+ Specifikke mål delvis opfyldt; større klarhed for så vidt angår mere specifik lovgivning, men fortsat problemer med at fastslå, hvilke regler der gælder.	- Omkostninger forbundet med at udarbejde anvisninger; omkostninger for fabrikanten som følge af den administrative byrde, der er forbundet med at fastslå, hvilken lovgivning der finder anvendelse	+ Anvisninger vil gøre det lidt lettere at fastslå, hvilken lovgivning der finder anvendelse; mindre fald i antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen	0 Vil bidrage i mindre grad; fortsat uklar retsstilling
c)	++ Specifikke mål opfyldt fuldt ud, da der opnås sammenhæng i EU-lovgivningen; juridisk klarhed	+ Den administrative byrde mindskes, det vil være lettere at identificere lovgivningen, og overlappning mellem krav undgås, hvilket giver besparelser	++ Fald i antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen; en klarere retsstilling vil lette udviklingen af nye produkter	++ Optimalt bidragende løsningsmodel; bidrager til Europa 2020-målet om at forbedre energieffektiviteten; øger sammenhængen i EU-lovgivningen
Krav				
a)	0	0	0	0
b)	0 Kun marginale virkninger, da der ikke er konstateret mangler ved de nuværende krav	- Mindre omkostninger forbundet med udarbejdelsen af anvisninger	+ Et mindre fald i antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen	+ Vil bidrage i mindre grad
c)	++ Specifikke mål opfyldt fuldt ud; det sikres, at de retlige krav tydeliggøres	+ Ingen specifikke omkostninger, men omkostningsbesparelser i forbindelse med markedsovervågning	+ Bedre læselighed af kravene vil nedbringe den administrative byrde; lettere at foretage markedsovervågning	+ Vil bidrage i mindre grad

7. KONTROL OG EVALUERING

Kontrol og evaluering af lovgivningens virkning vil være baseret på den feedback, som modtages fra de forskellige samarbejds mekanismer som f.eks. arbejdsgruppen om gasapparater og den administrative samarbejdsgruppe om gasapparatdirektivet.

Den administrative samarbejdsgruppe om gasapparatdirektivet vil bl.a. drøfte de nationale markedsovervågningsprogrammer og resultatet af deres gennemførelse, antallet af produkter, som konstateres ikke at være i overensstemmelse med lovgivningen, former for manglende overensstemmelse osv. Medlemsstaterne vil blive opfordret til at anvende RAPEX-systemet, ICSMS-databasen og beskyttelsesklausulnotifikationsproceduren. Yderligere feedback vil blive indhentet fra de samarbejds mekanismer, der er omhandlet i forordning 765/2008 om de nye retlige rammer. Forskellige faktorer baseret på myndighedernes oplysninger vil blive anvendt til at kontrollere, at antallet af produkter, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, nedbringes.

Kommissionen vil i overensstemmelse med sin politik for "intelligent regulering" evaluere virkningen af gasapparatdirektivet om fem til ti år efter forordningens ikrafttrædelse.