



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.12.2012
SWD(2012) 437 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**изменение на Директива 96/98/ЕО на Съвета от 20 декември 1996 г. относно
морското оборудване**

{COM(2012) 772 final}

{SWD(2012) 438 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

изменение на Директива 96/98/ЕО на Съвета от 20 декември 1996 г. относно
морското оборудване

Водеща ГД: ГД „Мобилност и транспорт“ (MOVE)

Обобщение

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Опитът с действието на Директивата за морското оборудване (наричана по-нататък „ДМО“) изведе на преден план някои слабости по прилагането и изпълнението, най-вече по отношение на: качеството и контрола на работата на нотифицираните органи (организации, извършващи процедури по оценяване на съответствието от името на държавите членки); задълженията на икономическите оператори; ефективността на дейностите по надзор на пазара; предпазните механизми (които гарантират, че държавите членки вземат мерки срещу несъответстващото оборудване, както и че тези мерки се контролират, за да се гарантира, че те не представляват скрити пречки за свободното движение).

Като се има предвид, че законодателният метод, използван в ДМО за постигане на целите ѝ в областта на политиката се основава до голяма степен на принципите, заложиени в *Новия подход*¹ за областта на свободно движение на стоки, проблемите по изпълнението и прилагането, посочени по-горе, се споделят с всички директиви за новия подход.

За коригирането на неизправности в системата, *Новият подход* бе подложен на преразглеждане през 2008 г., което доведе до **Новата законодателна рамка** (наричана по-нататък „НЗР“) за предлагането на продукти на пазара².

Следователно проблемите, установени при ДМО, могат да бъдат преодолени чрез привеждане на ДМО към НЗР, предвидена от съзаконодателите. Въпреки това, в светлината на особеностите на морското оборудване, ключов въпрос е дали в някои области не са необходими решения, специфични за ДМО. Оценката на въздействието предоставя подробно съпоставяне на НЗР и особеностите на ДМО. Сред тях:

- Морското оборудване трябва да бъде в съответствие с конструктивните и експлоатационните изисквания, и да бъде изпитвано в съответствие със

¹ За описание на новия подход и свързаните с него проблеми вижте оценката на въздействието на Комисията относно предложението за регламент за определяне на изискванията за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на продукти на пазара и за Решение относно обща законова рамка за пускането на продукти на пазара, SEC 2007(173).

² В приложение 7 на настоящата оценка на въздействието има описание на елементите на НЗР.

стандартите за изпитване, определени от Международната морска организация (ММО);

- Морското оборудване трябва да бъде одобрено от държавата на знамето;
- Морското оборудване не се предлага на пазара непременно на територията на ЕС, а по-скоро се монтира директно на борда на кораби на ЕС, там където се строят, ремонтират или снабдяват;
- Морското оборудване включва много елементи, които попадат в обхвата на други директиви за вътрешния пазар, чиито изисквания обаче са различни или несъвместими с тези на ММО.
- Освен това процесът на транспониране на правила на ММО в националното законодателство създава правна несигурност и налага прекомерна тежест върху промишлеността и националните администрации, поради дългия и сложен законодателен метод – което прави много трудно да се върви в крак със създаваните технически изисквания от Международната морска организация.

По тези причини ДМО не гарантира пълно прилагане и изпълнение от държавите членки на стандартите на ММО и на други стандарти, което води до рискове за безопасността и до неефикасно функциониране на вътрешния пазар за морско оборудване.

Сред засегнатите заинтересовани страни са европейските производители на морско оборудване, измежду които голям брой МСП, корабостроителници, пътници и екипажи, както и публичните администрации и правителствата.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

Прякото прилагане на регулаторната рамка на ММО от държавите членки при липса на общностно хармонизиране би довело до пречки за свободното движение на стоки, дължащи се най-вече на а) широката свобода на действие, оставена от инструментите на ММО на държавата на знамето, б) създаването на допълнителни национални изисквания и в) различията в методите за сертифициране. В същото време, произтичащите от това различия в националните разпоредби би довело до нееднаква степен на безопасност и защита на околната среда.

С хармонизирането от ЕС тези проблеми се решават, тъй като то води до ясно определен набор от изисквания и единни процедури за сертифициране, които могат да гарантират високо ниво на безопасност и опазване на околната среда. Освен това, за разлика от международната система, ЕС предлага предимството на система за прилагане по съдебен ред, без която ефективността на споменатите изисквания и процедури ще бъде сериозно подкопана.

Самият ЕС не хармонизира подробните приложими технически спецификации, които се определят на равнището на ММО с пълния принос на държавите членки. Той само посочва по ясен начин кои спецификации и технически стандарти на ММО следва да бъдат прилагани.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

3.1. Общи цели

Съгласно член 90 и член 91 от Договора за функциониране на ЕС Общата транспортна политиката (ОТП) следва да допринася за постигането на по-широките цели на Договорите. В рамките на ОТП и като се вземат предвид специфичните особености на морското оборудване, общата цел на предложената инициатива е двойна:

- да се засилят механизмите за изпълнение и правоприлагане на ДМО, като по този начин се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар за морско оборудване, като същевременно се гарантира висока степен на безопасността по море и предотвратяване на замърсяването на морето;
- да се опрости регулаторната среда, като се гарантира, че изискванията на ММО се прилагат и изпълняват по хармонизиран начин в целия ЕС, като по този начин се допринася за осигуряване на наличието на условията, необходими за конкурентоспособността на промишлеността на Съюза в съответствие с член 173 от ДФЕС.

3.2. Специфични цели

Въз основа на проблема и свързаните с него първопричини, изложени в раздел 2 по-горе, двойната обща цел може да бъде сведена до по-конкретни цели:

- да се намери оптимален начин за привеждане в съответствие на ДМО с Новата законодателна рамка (както се изисква в член 2 от Решение 768/2008/ЕО (Решението за НЗР), като в същото време се вземе предвид спецификата на морското оборудване по отношение на надзора на пазара, оценката на съответствието на продуктите и задълженията на действащите лица във веригата на разпространение.
- да се съкрати, опрости и изясни транспонирането на измененията на стандартите на ММО в европейската и националните правни рамки.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Комисията определи четири варианта на политиката — освен базовия сценарий. Всички варианти на политиката бяха замислени така, че да могат да постигнат и двете специфични цели, определени в раздел 3. Комисията извърши предварителна оценка на 4 възможни варианта на политиката въз основа на тяхната ефективност в подхода им към движещите сили на текущите проблеми, и на тяхната ефикасност. Успоредно с това беше оценена съгласуваността на възможните варианти на политиката с принципите на субсидиарност и пропорционалност. В резултат на този предварителен анализ, освен базовият сценарий, за задълбочена оценка бяха запазени 2 варианта на политиката.

Вариант 2 на политиката евентуално предвижда максимално привеждане в съответствие на ДМО с НЗР, докато отклонение от разпоредбите на последната се запазва за въпросите, за които това така или иначе се счита за необходимо — а именно при специфичната маркировка.

Вариант 3 на политиката евентуално ще бъде под формата на условно привеждане в съответствие на ДМО с НЗР, при което за оптимизиране на ефективността на инструмента ще бъдат въведени допълнителни специфични за ДМО решения, а именно в областта на изискванията и стандартите на ММО, задълженията на икономическите оператори, използването на модули за оценка на съответствието, проследимостта и предпазната клауза. Тези области до голяма степен ще бъдат същите, в случаите, в които ДМО понастоящем се отклонява от новия подход.

Таблица 1: Описание на избраните варианти на политиката

<i>Вариант на политиката 2</i>		<i>Вариант на политиката 3</i>
<i>Максимално привеждането в съответствие с НЗР</i>		<i>Условно привеждането в съответствие с НЗР</i>
Специфична цел 1: да се намери оптимален начин за привеждане на ДМО в съответствие с НЗР при отчитане на особеностите на морското оборудване		
Надзор на пазара <i>Обща рамка на ЕС</i> <i>По-ефективен механизъм за контрол след пускането на пазара</i> <i>Процедура на предпазната клауза</i>	Транспониране на разпоредбите на НЗР в ДМО дума по дума Транспониране на разпоредбите на НЗР в ДМО дума по дума Транспониране на разпоредбите на НЗР в ДМО дума по дума	- Както Вариант на политиката 2 - Както Вариант на политиката 2 + въвеждане на възможността за използване на електронни етикети с цел осигуряване на по-добри инструменти за надзор на пазара във връзка с откриването на оборудване, несъответстващо на изискванията. - Както Вариант 2 + допълнителни разпоредби за адаптиране на прилагането на предпазната клауза, което да позволи на Комисията да решава да ограничава оценката си до провеждане на надлежната процедура от съответната държава членка.
Оценка на съответствието на продукти <i>Съществени изисквания</i>	Транспониране на разпоредбите на НЗР в ДМО дума по дума — сегашните приложения към ДМО се премахват; Съответствието с изискванията на ММО³ се превръщат в „съществено изискване“.	Задължителни технически стандарти, включително задължителни и незадължителни изисквания на ММО, както и европейски и международни стандарти за изпитване, разработени от европейските и международните организации за

³

Следователно това съществено изискване няма да обхваща незадължителни изисквания, препоръки и насоки.

<i>Нотифициране на органите за оценяване на съответствието</i> <i>Процедури за оценяване на съответствието</i>	Транспониране на разпоредбите на НЗР в ДМО дума по дума Транспониране на разпоредбите на НЗР в ДМО дума по дума	стандартизация въз основа на изискванията на ММО. - Както Вариант на политиката 2 - Избирателното използване на модули за оценка на съответствието, като по-специално модули А и В (съответстващи на възможността за оценка на съответствието на продукти от собствени нотифицирани органи) не се запазват.
Маркировка „СЕ“	Без привеждане в съответствие, маркировката „СЕ“ се заменя с маркировка „шурвал“	Без привеждане в съответствие, маркировката „СЕ“ се заменя с маркировка „шурвал“
Инструментарии от мерки за използване в законодателството <i>Задължения на участниците в веригата за разпространение</i> <i>Хармонизирани определения и процедури (освен маркировката „СЕ“)</i>	Транспониране на разпоредбите на НЗР в ДМО дума по дума Транспониране на разпоредбите на НЗР в ДМО дума по дума	- Адаптиране на задълженията на участниците във веригата за разпространение, отразяващо нецелесъобразността на съсредоточаването върху малкия дял на морското оборудване, действително пускано на пазара в рамките на територията на ЕС. - Производители: както при ВП2 - Вносители и разпространители: идентифициране и регистрация; сътрудничество с органите за надзор на пазара (информация, документация, отстраняване на рискове и др.) - Както при ВП2.
Специфична цел 2: да се изясни, опрости и съкрати транспонирането на измененията на стандартите на ММО в европейската и националните правни рамки		
-/-	Без транспониране в правния ред на ЕС; изискванията на ММО под формата на съществени изисквания се прилагат пряко в държавите членки. Международните и европейските стандарти са	Транспониране на изискванията на ММО чрез регламенти за изпълнение или делегирани регламенти, които не изискват транспониране в националните законодателства. Стандартите за изпитване (независимо дали са

	незадължителни и осигуряват презумпция за съответствие.	разработени от ММО или от организации за стандартизация), са задължителни.
--	---	--

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

В следната таблица е представена обобщена качествена оценка на очакваните икономически, социални и екологични въздействия.

Таблица 2: Качествена оценка на очакваните въздействия на ВП2 и ВП3

	<i>Вариант на политиката 2</i>	<i>Вариант на политиката 3</i>
Икономически въздействия		
<i>Вътрешен пазар</i>		
Обща рамка на ЕС	++	++
По-ефективен механизъм за контрол след пускането на пазара	++	+++
Процедура на предпазната клауза	++	+++
Оценка на съответствието на продукти	++	+++
Задължения на участниците във веригата за разпространение	-	++
Хармонизирани определения	=	=
Единно тълкуване и прилагане на изискванията на ММО	--	=
<i>Оперативни разходи и административна тежест</i>		
Икономически оператори	++	+++
Нотифицирани органи	=	=
<i>Малки и средни предприятия</i>	+	++
<i>Конкурентоспособност на икономическите оператори</i>		
Система за правоприлагане	++	+++
Проследимост на продуктите	+	++
Задължения на участниците във веригата за разпространение	-	=
Оценка на съответствието	++	+++
<i>Публични органи</i>	=	++
<i>Потребители и пътници</i>	=	=

<i>Трети държави и международни отношения</i>	=	=
Социални въздействия		
<i>Безопасност</i>	++	+++
Замърсяване на околната среда		
<i>Замърсяване на морето</i>	++	+++
Опростяване на регулаторната среда	+	+++

Легенда:

=	базова линия или еквивалентно на базовата линия
+ до +++	слабо до силно подобрене в сравнение с базовата линия
- до ---	слабо до силно влошаване в сравнение с базовата линия

В сравнение с базовата линия и двата варианта на политиката се оказа че водят до положително въздействие в повечето случаи, особено що се отнася до ефективността на механизмите за контрол и правоприлагане (нотифицирани органи, надзор на пазара, предпазна клауза). В резултат на това и двата варианта на политиката като цяло биха довели до повишена безопасност и по-добра защита на морската среда. Сегашната система за транспониране на изискванията на МВО в националните правни уредби и в двата случая би се ползвала от по-бързи и по-ефикасни механизми, които са централизирани в случая на ВПЗ и са изцяло в ръцете на държавите членки в случая на ВП2.

ВП2 обаче има два значителни недостатъка. Преди всичко заменянето на приложенията към сегашната директива с общовалидно изискване за съответствие със съответните международни технически изисквания и стандарти за изпитване в дългосрочен план би се отразило неблагоприятно върху гладкото функциониране на вътрешния пазар, тъй като с течение на времето между държавите членки неизбежно ще възникнат различия. Това също така би се отразило неблагоприятно върху безопасността, тъй като не всички държави членки ще приложат навреме най-новите изисквания, а многото ценни незадължителни инструменти, създавани от ММО, ще останат изцяло на заден план. Второ, привеждане на задълженията на икономическите оператори в съответствие с НЗР би довело до допълнителна, непропорционална тежест най-вече за вносителите и разпространителите: тези участници, които имат отношение само към малкия дял на оборудването, внасяно на територията на ЕС, все пак ще трябва да въведат административна структура, която днес не съществува, и ползите от която няма да достигнат до голямата част от продуктите, попадащи в обхвата на директивата, които се монтират направо на борда на корабите на ЕС, в корабостроителници и кораборемонтни заводи предимно извън територията на ЕС.

От друга страна, за ВПЗ се оказва, че благодарение на своите специфични за ДМО решения, адаптирани избирателно към особеностите на сектора на морското оборудване, този вариант носи повече предимства в редица области:

- Използването на регламенти за изпълнение или делегирани регламенти вместо приложенията към сегашната директива осигурява механизъм, който е толкова бърз, колкото е и решението, предвидено във ВП2, но без горепосочените

недостатъци за вътрешния пазар, тъй като приложимите изисквания ще остават напълно хармонизирани във всеки един момент; освен това тази система осигурява по-голяма правна сигурност за операторите и е по-евтина за публичните администрации;

- Проверяването на съответствието се подобрява благодарение на ясно определяне на стандартите за изпитване, а прилагането на незадължителните инструменти на ММО дава на ВПЗ явно предимство по отношение на безопасността;
- Възможността за използване на електронни етикети подобрява ефективността на надзора на пазара и спомага за защитата на правата на производителя върху интелектуалната собственост при незначителни разходи;
- По-добре съобразени задължения на икономическите оператори водят до премахване на ненужни усложнения;
- По-прост, по-бърз механизъм на предпазната клауза премахва ненужната икономическа и засягаща репутацията цена за производителите, които са осигурили съответствие с изискванията.

6. СРАВНЕНИЕ НА РАЗЛИЧНИТЕ ВАРИАНТИ

По отношение на ефективността, специфичните мерки, съдържащи се във ВПЗ позволяват ДМО да служи по-успешно на общата цел да се гарантира правилно функциониране на вътрешния пазар на морско оборудване при гарантиране на висока степен на безопасност по море и предотвратяване на замърсяването на морската среда чрез по-добро адаптиране към особеностите на сектора. Това важи главно за засилените механизми за правоприлагане и контрол (по-успешен надзор на пазара, опростен механизъм на предпазната клауза) и система, която гарантира, че всички съответни изисквания на ММО (задължителни или не), както и международните и европейските стандарти, се прилагат в ЕС по хармонизиран начин. Освен това ВПЗ премахва внасящата най-голяма тежест и обвъркване необходимост от транспониране на изменения в 27-те правни системи на държавите членки, докато ВП2 оставя въпроса незасегнат. По тази причина ВПЗ следва да бъде предпочетен пред ВП2.

Що се отнася до ефикасността, ВПЗ предлага решения при по-малки разходи и административна тежест за различните заинтересовани страни отколкото ВП2, както и по-силно положително въздействие върху конкурентоспособността (особено по отношение на МСП). Следователно ВПЗ се очертава като възможно най-ефикасен начин на действие.

Що се отнася до съгласуването с големите цели, стратегии и приоритети на ЕС, макар че и двата варианта на политиката биха довели до подобрения по отношение на морската безопасност и опазването на морската среда, както и до опростена правна рамка, най-добри резултати следва да се очакват от ВПЗ, докато ВП2 може да не е в състояние да осигури гладко функциониране на вътрешния пазар.

Таблица 3: Сравнение на вариантите на политиката

		Ефективност	Ефикасност	Съгласуваност
Базова линия		не	не	не
Вариант	на	ниска	ниска	средна
политиката 2				
Вариант	на	висока	висока	висока
политиката 3				

В светлината на изложеното по-горе, в общ план ВПЗ е с по-добри резултати от ВП2 и по тази причина е предпочетеният вариант.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

След като бъде приведена в съответствие с новата регулаторна рамка за пускането на продукти на пазара, ДМО ще ползва в пълна степен механизма за мониторинг и оценка на тази рамка. В допълнение към привеждането в съответствие са предвидени специфични мерки, с цел да се провери ефективността на действието и да се получи обратна информация от заинтересованите страни, като например:

- Вследствие на реформата, от дейностите по надзор на пазара, както и от държавния пристанищен контрол ще бъдат получавани по-съдържателни данни. ЕАМБ ще продължи да усъвършенства изготвянето на статистически данни относно прилагането на директивата и да организира с държавите членки семинари за технически обсъждания и учебни дейности.
- Ще продължат контактите с отрасъла, включително семинарите за прилагането на изменената ДМО.
- Засилване на дейностите на групата MarED от нотифицирани органи.
- И накрая, в рамките на [5 години] от влизането в сила на новата система ще бъде организирано последващо оценяване.