



Brüssel, den 27.3.2014
SWD(2014) 117 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über Seilbahnen für den Personenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 2000/9/EG
über Seilbahnen für den Personenverkehr**

{COM(2014) 187 final}

{SWD(2014) 116 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über Seilbahnen für den Personenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 2000/9/EG
über Seilbahnen für den Personenverkehr**

Haftungsausschluss: Diese Zusammenfassung bindet ausschließlich die an deren Ausarbeitung beteiligten Kommissionsdienststellen und greift etwaigen späteren Beschlüssen der Kommission in keiner Weise vor.

1. PROBLEMSTELLUNG

Obwohl allgemein anerkannt ist, dass die Seilbahn-Richtlinie ihre wichtigsten Zwecke erfüllt hat, zeigen die Erfahrungen während ihrer Umsetzung in den vergangenen 10 Jahren, dass es auch einige verbesserungswürdige Aspekte gibt. Aufgrund der Rückmeldungen von Mitgliedstaaten und Interessenträgern aus der Branche wurden die folgenden Probleme festgestellt:

Problem 1: Schwierigkeit, bestimmte Anlagen klar als Seilbahnen zu erkennen

Von den zuständigen Stellen in der EU, Herstellern und notifizierten Stellen werden verschiedene Auslegungen und Praktiken insbesondere in Bezug auf zwei Arten von Anlagen angewendet:

- Anlagen, die sowohl Verkehrszwecken als auch zur Freizeitgestaltung dienen: So sind aus dem Geltungsbereich der Seilbahn-Richtlinie „Anlagen in Vergnügungsparks, die zur Freizeitgestaltung [...] dienen“, ausgeschlossen. Allerdings sind folgende neue Arten von Geräten auf dem Markt, die nicht nur zur Freizeitgestaltung konzipiert wurden, sondern auch als Transportmittel dienen:

- kleine Standseilbahnen und Schrägaufzüge: in der Praxis erweist sich die Unterscheidung dieser beiden Anlagen als schwierig, da Schrägaufzüge in den Geltungsbereich der Aufzug-Richtlinie 95/16/EG fallen, während kleine Standseilbahnen von der Seilbahn-Richtlinie abgedeckt werden. Folglich müssen sie unterschiedlichen wesentlichen Anforderungen genügen.

Manchen Herstellern oder Betreibern dieser Anlagen sind zusätzliche Kosten entstanden, weil sie nachträgliche Änderungen an den Anlagen vornehmen mussten, damit diese den Anforderungen der Seilbahn-Richtlinie genügen. Behörden und notifizierte Stellen in ganz Europa verfolgen voneinander abweichende Ansätze, was zu einer unterschiedlichen Behandlung von Herstellern und zu Marktverzerrungen führt.

Problem 2: Unterscheidung zwischen Sicherheitsbauteilen, Teilsystemen und Infrastrukturen

Die Seilbahn-Richtlinie beruht auf der Unterscheidung zwischen Sicherheitsbauteilen, Teilsystemen, Infrastruktur und Anlagen, aber die Unterscheidung ist nicht immer eindeutig.

Sicherheitsbauteile und Teilsysteme unterliegen den Regeln für den freien Warenverkehr. Daher werden sie dem EG-Verfahren zur Konformitätsfeststellung unterzogen und bedürfen einer EG-Konformitätserklärung. Andererseits fallen Anlagen weiterhin in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und unterliegen daher einem spezifischen Genehmigungsverfahren. Ferner unterliegt Infrastruktur nicht dem freien Warenverkehr und muss unter Umständen in mehreren Mitgliedstaaten geprüft werden.

Problem 3: Konformitätsbewertungsverfahren für Teilsysteme

Die Seilbahn-Richtlinie sieht kein spezifisches Konformitätsbewertungsmodul für Teilsysteme vor. Gemäß Anhang VII müssen notifizierte Stellen die Teilsysteme prüfen. Allerdings wird nicht festgelegt, wie diese Prüfung zu erfolgen hat. Diese Situation hat zu verschiedenen Auslegungen und Umsetzungen der Konformitätsbewertung der Teilsysteme geführt, was zu rechtlicher Unsicherheit und Marktverzerrungen führen kann.

Problem 4: Angleichung der Seilbahn-Richtlinie an den Beschluss über den neuen Rechtsrahmen

Die Angleichung der Seilbahn-Richtlinie an den NLF-Beschluss erfolgt angesichts der politischen Verpflichtung gemäß Artikel 2 des NLF-Beschlusses.

Viele der im NLF-Beschluss aufgezeigten allgemeinen bereichsübergreifenden Probleme waren auch im Rahmen der Umsetzung der Seilbahn-Richtlinie 2000/9/EG zu beobachten.

Während des Konsultationsprozesses sprachen sich die Interessenträger mehrheitlich für die Angleichung aus.

Notwendigkeit der öffentlichen Intervention

Die im Rahmen dieser Initiative behandelten Aspekte werden bereits von der Seilbahn-Richtlinie 2000/9/EG geregelt. Diese Rechtsvorschriften decken die festgestellten Probleme allerdings nicht so wirksam ab, wie es wünschenswert wäre. Die Maßnahme soll in erster Linie die Rechtssicherheit und die Angleichung an den NLF-Beschluss für die Seilbahn-Richtlinie und die Interessenträger aus der Branche sicherstellen.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Diese Initiative betrifft das ordnungsgemäße und reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für Produkte im Bereich Seilbahnen für den Personenverkehr. Maßnahmen der EU in diesem Bereich beruhen auf dem Artikel 114 AEUV. Eine Maßnahme auf EU-Ebene verhindert, dass neue voneinander abweichende nationale Vorschriften eingeführt werden, was zu einer Fragmentierung des Binnenmarktes führen würde.

Werden Abhilfemaßnahmen gegen die Probleme auf nationaler Ebene ergriffen, kann dies zu Hindernissen für den freien Verkehr von Seilbahnprodukten (Sicherheitsbauteilen und Teilsystemen) führen. Voneinander abweichende Ansätze der Behörden oder notifizierten Stellen haben bereits zu einer ungleichen Behandlung von Wirtschaftsteilnehmern geführt.

3. ZIELE

Das Ziel dieser Initiative besteht in erster Linie darin, das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern, die Sicherheit zu erhöhen und gerechte Wettbewerbsbedingungen für Wirtschaftsteilnehmer im Bereich Seilbahnen zu schaffen. Ein weiteres wichtiges Ziel ist die Vereinfachung durch Klärung einiger Schlüsselkonzepte und Begriffsbestimmungen im Rechtstext, um die einheitliche Anwendung zu erleichtern.

In der folgenden Tabelle sind die spezifischen und operationellen Ziele der Initiative zur Überarbeitung der Seilbahn-Richtlinie vor dem Hintergrund der obengenannten allgemeinen politischen Ziele aufgeführt.

ALLGEMEINES ZIEL	SPEZIFISCHES ZIEL	OPERATIONELLES ZIEL
Besserer Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Nutzer Schaffung gerechter Wettbewerbsbedingungen für Wirtschaftsteilnehmer im Bereich Seilbahnen und Gewährleistung des freien Warenverkehrs	Gewährleistung der sachgerechten und einheitlichen Anwendung der Seilbahn-Richtlinie Gewährleistung klarer Rechtsvorschriften und ihrer einheitlichen Anwendung in der EU Gewährleistung der Kohärenz und Flexibilität der Verfahren zur Bewertung der Konformität aller Produkte, die in den Geltungsbereich der Seilbahn-	Klärung des Geltungsbereichs der Richtlinie, Klärung von Definitionen und Überschneidungen mit anderen Richtlinien (etwa der Aufzug-Richtlinie 95/16/EG) Klärung der Identifizierung von und Unterscheidung zwischen Sicherheitsbauteilen, Teilsystemen und Infrastruktur Erzielung von mehr Kohärenz bei den Verfahren zur Bewertung der Konformität von

	Richtlinie fallen Vereinfachung des europäischen rechtlichen Umfelds im Bereich Seilbahnen für den Personenverkehr	Teilsystemen
--	---	--------------

4. HANDLUNGSOPTIONEN

Drei alternative Handlungsoptionen werden erwogen:

- „Untätig bleiben“ als Basisoption;
- die Option „nicht rechtsverbindlicher Maßnahmen“ („Soft Law“), bestehend in der Abänderung relevanter Abschnitte des Leitfadens für die Anwendung der Seilbahn-Richtlinie; und
- die Option „Rechtsetzungsmaßnahme“, bestehend in der Änderung bestimmter Teile des Rechtstexts der Seilbahn-Richtlinie.

Die Analyse der Auswirkungen der obengenannten Handlungsoptionen wurde für die einzelnen Verbesserungsbereiche anhand eines schrittweisen Vorgehens separat durchgeführt. Die Handlungsoptionen zur Lösung der einzelnen Probleme wurden einer separaten qualitativen Analyse unterzogen, die durch die ausführlicheren Informationen ergänzt wurde, die im Rahmen der „Studie zur Folgenabschätzung im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Richtlinie 2000/9/EG über Seilbahnen für den Personenverkehr“ gewonnen wurden.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Relevantere Folgen wurden im wirtschaftlichen Bereich festgestellt. Im sozialen Bereich ist der Nutzen teilweise qualitativer Natur. Es werden keine Umweltauswirkungen erwartet.

Die Bewertung der einzelnen geplanten Änderungen richtet sich nach deren Kosten und Nutzen, wobei zu letzterem die Verbesserung der Rechtssicherheit und gerechte Wettbewerbsbedingungen für die Branche zählen.

Die Abschätzung der sozialen Folgen erfolgte unter den folgenden Gesichtspunkten:

- Öffentliche Gesundheit und Sicherheit
- Beschäftigung und Arbeitsmärkte

Zu den sozialen Folgen zählen vor allem die Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit für die Nutzer von Seilbahnen. Die geplanten Änderungen sollen die praktische Umsetzung der Richtlinie verbessern. Die Schaffung von Rechtssicherheit und die bessere Spezifizierung der Verpflichtungen der Wirtschaftsteilnehmer durch die Angleichung an den NLF-Beschluss sollen zur Erhöhung der Sicherheit und der Qualität von Seilbahnen beitragen. Dadurch würde die Wahrscheinlichkeit von Unfällen oder Verletzungen sinken. Allerdings war es nicht möglich, den Nutzen quantitativ zu bestimmen.

Voraussichtlich wird sich keine der Optionen auf die Beschäftigung in der Branche auswirken.

Die Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen erfolgte unter den folgenden Gesichtspunkten

- Funktionieren des Binnenmarktes und des Wettbewerbs
- Wettbewerbsfähigkeit, Handel und Investitionsströme

- Betriebskosten und Geschäftsführung/KMU
- Verwaltungsaufwand für Unternehmen
- Behörden
- Innovation und Forschung

Durch die Klärungen des Geltungsbereichs der Richtlinie und die Durchführung eines spezifischen Verfahrens zur Bewertung der Konformität von Teilsystemen werden sich voraussichtlich keine zusätzlichen Kosten ergeben, da die Änderungen zu Rechtssicherheit der derzeitigen Lage führen werden. Der Geltungsbereich der Richtlinie umfasst diese Produkte nach allgemeiner Auffassung bereits heute; daher würden nur solchen Herstellern Kosten entstehen, die die Seilbahn-Richtlinie irrtümlicherweise nicht angewandt haben. Vor diesem Hintergrund ist anzumerken, dass bei Produkten, die die Seilbahn-Richtlinie befolgen, höhere Kosten entstehen als bei Produkten, die diese Richtlinie nicht befolgen müssen. Andererseits würden sich aus der Klärung des Geltungsbereichs und den Konformitätsbewertungsverfahren aufgrund der Vermeidung möglicher Fehler bei der Einhaltung der Richtlinie, der Konformitätsbewertung und der Zertifizierung Nutzen für Hersteller, Betreiber und nationale Behörden ergeben.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die besten Optionen wurden aufgrund der Analyse und der Bewertung der relevanten Handlungsoptionen ausgewählt, wobei wirtschaftliche Auswirkungen und der gestiegene gesellschaftliche Nutzen (besserer Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Nutzer von Seilbahnen) durch die Verbesserung der Rechtssicherheit und bei der Anwendung der Richtlinie berücksichtigt werden.

Für die geplanten Änderungen wird einer Kombination aus den Optionen „nicht rechtsverbindliche Maßnahmen“ („Soft Law“) und „Rechtsetzungsmaßnahme“ der Vorzug gegeben.

Bei der Abschätzung der Auswirkungen wird folgender Maßstab zugrunde gelegt:

- ++ deutliche positive Auswirkungen
- + geringfügige positive Auswirkungen
- 0 keine Auswirkungen/Basisoption
- geringfügige negative Auswirkungen
- deutliche negative Auswirkungen

Die besten Optionen für die einzelnen geplanten Änderungen sind grau unterlegt.

	Wirksamkeit	Effizienz		Kohärenz
		Kosten	Nutzen	
Geltungsbereich der Richtlinie				
1. Untätig bleiben (Basisoption)	0	0	0	0
2. „Soft Law“-Option (Änderung des Leitfadens)	+ Würde eine sachgerechte und einheitliche Umsetzung	0 Zusätzliche Kosten sind nicht vorgesehen. In den	+ Nutzen kann erwartet werden, wenn zumindest ein	+ Die Fortschritte bei der einheitlichen Umsetzung der

	der Seilbahn-Richtlinie fördern, ohne zu einer vollständigen Vermeidung rechtlich unklarer Situationen zu führen.	Klärungen ist die korrekte Auslegung der derzeitigen Rechtsvorschrift dargelegt.	Teil der beteiligten Hersteller die Bestimmungen des Leitfadens zur Kenntnis nimmt und sie berücksichtigt. Die Soft-Law-Option wäre insofern mit einer besonderen Unsicherheit verbunden, als sie sich in erster Linie an Hersteller von Aufzügen richten würde.	Seilbahn-Richtlinie würden trotz des Risikos, dass in Zukunft rechtlich unklare Situationen auftreten könnten, zu einer besseren Regulierung und einer besseren Binnenmarktakte beitragen.
3. Rechtssetzungsmaßnahme (Änderung der Richtlinie)	++ Die Rechtssetzungsmaßnahme würde die sachgerechte, einheitliche und kohärente Anwendung der Seilbahn-Richtlinie in dem begrenzten Geltungsbereich dieser Richtlinie gewährleisten.	0 Es wurden keine zusätzlichen Kosten festgestellt. Wie bei der vorgenannten Option handelt es sich hierbei um eine Klärung einer bestehenden gesetzlichen Anforderung.	++ Wesentliche Verbesserung der Rechtsklarheit für Hersteller. Falsche Abschätzung der gesetzlichen Anforderungen, deren Einhaltung umgangen wird.	++ Die klare Rechtslage würde zu einer besseren Regulierung und einer besseren Binnenmarktakte beitragen.
Sicherheitsbauteile, Teilsysteme, Infrastrukturen und Anlagen				
1. Untätig bleiben (Basisoption)	0	0	0	0
2. „Soft Law“-Option (Änderung des Leitfadens)	+ Bei der „Soft Law“-Option würden flexible Leitlinien bereitgestellt werden, was verhindern würde, dass die Vorschriften strenger ausfallen als beabsichtigt, ein Risiko, das in diesem Fall bei einer Rechtssetzungsmaßnahme gegeben wäre. Spezifische Ziele der sachgerechten und einheitlichen Anwendung der Seilbahn-Richtlinie würden mit der „Soft Law“-Option besser erreicht werden.	0 Es wurden keine zusätzlichen Kosten infolge eines „Soft Law“-Ansatzes festgestellt.	+ Es ist ein Nutzen zu erwarten, da ein Instrument zur Klärung der anwendbaren Bestimmungen für Hersteller, notifizierte Stellen und die öffentliche Verwaltung verfügbar wäre. Fehler bei der Klassifizierung von Produkten und damit verbundene Kosten werden voraussichtlich sinken.	+ Die durch den Leitfaden erzielte Klärung würde eine einvernehmliche Umsetzung der Rechtsvorschriften fördern und somit einen positiven Beitrag zu den Rechtsvorschriften und der Binnenmarktakte leisten. Allerdings würde dies nicht die vollständige Vermeidung unklarer Rechtslagen gewährleisten.
3. Rechtssetzungsmaßnahme (Änderung der Richtlinie)	0 Grundsätzlich würde eine Rechtssetzungsmaßnahme zu einer	-- Es bestehen Risiken im Zusammenhang mit den höheren Kosten einer	0 Es wurde kein klarer Nutzen festgestellt, es sei denn, es ist wird	0 In Anbetracht der Fragen im Zusammenhang mit der Möglichkeit einer

	sachgerechteren und einheitlicheren Anwendung der Seilbahn-Richtlinie führen. Allerdings konnte während der Diskussionen in den Arbeitsgruppen und des Konsultationsprozesses kein klarer Rechtstext erarbeitet werden, der künftigen Auslegungsbedarf vermeiden würde.	Rechtsetzungsmaßnahme, unter anderem für Innovation.	angenommen, dass ein klarer Rechtstext gegebenenfalls die Vorhersehbarkeit für Hersteller verbessern würde.	sachgerechten Rechtsetzungsmaßnahme ist fraglich, ob diese Lösung einen positiven Beitrag zu einer besseren Regulierung oder der Binnenmarktakte leisten könnte.
Konformitätsbewertungsverfahren für Teilsysteme				
1. Untätig bleiben (Basisoption)	0	0	0	0
2. „Soft Law“-Option (Änderung des Leitfadens)	+ Die Förderung von Konformitätsbewertungsmodulen im Leitfaden könnte zu einer teilweisen Einheitlichkeit in diesem Bereich beitragen. Allerdings unterscheidet sich dieser Ansatz nicht grundlegend von der derzeitigen Situation. Die Module sind weitgehend bekannt, aber die aufgedeckten Probleme würden bestehen bleiben.	0 Da ein Konformitätsbewertungsverfahren bereits jetzt erforderlich ist, dürften keine hohen zusätzlichen Kosten entstehen.	0 Der Nutzen aus dieser Option ist fraglich. Die derzeitige Verfügbarkeit von Modulen hat nicht zur Förderung einer vollkommen vorhersehbaren Situation für Hersteller geführt.	0 Beiträge zu einer besseren Regulierung und Binnenmarktakte sind noch nicht klar, da die Auswirkungen einer „Soft Law“-Option als sehr begrenzt angesehen werden.
3. Rechtsetzungsmaßnahme (Änderung der Richtlinie)	++ Die mögliche gesetzliche Einführung von Modulen für die Konformitätsbewertung, wie sie für gewöhnlich für Produkte durchgeführt wird, die von Rechtsakten nach dem neuen Konzept abgedeckt werden, würde Kohärenz bei der Durchführung von Konformitätsbewertungsverfahren in der EU gewährleisten. Die spezifischen Ziele würden vollständig erreicht.	0 Da ein Konformitätsbewertungsverfahren bereits jetzt erforderlich ist, dürften keine hohen zusätzlichen Kosten entstehen.	++ Es würde eine wesentliche Verbesserung der Rechtsklarheit und Vorhersehbarkeit für Hersteller erzielt werden.	++ Diese Option würde eine klare Rechtslage schaffen. Sie würde zu einer besseren Regulierung und einer besseren Binnenmarktakte beitragen.

Wahl des Rechtsinstruments:

Gemäß dem Ziel der Kommission, das rechtliche Umfeld zu vereinfachen, wird vorgeschlagen, die Richtlinie in eine Verordnung umzuwandeln. Die derzeitige Richtlinie legt die einheitliche Anwendung klarer und ausführlicher Regeln in der ganzen Union fest. Daher kann sie problemlos in eine Verordnung umgewandelt werden. Diese Änderung erspart den Mitgliedstaaten die Kosten in Verbindung mit der Umsetzung einer Richtlinie. Zudem ermöglicht dies eine raschere Anwendung der neuen Rechtsvorschriften und unterstützt die Wirtschaftsteilnehmer bei der Führung ihrer Geschäfte, da sie sich nur mit einem einzigen Regelungsinstrument statt mit 28 nationalen Gesetzen, in die die Richtlinie umgesetzt würde, befassen müssen.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Bei der Bewertung der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften werden nach wie vor die Rückmeldungen herangezogen, die über die verschiedenen Kommunikations- und Kooperationsmechanismen eingeholt werden, die bereits im Rahmen der Seilbahn-Richtlinie bestehen, d. h.:

- beratender Ständiger Ausschuss zu Seilbahnen (CSC) und Expertengruppe „Seilbahnen“ (CWG);
- Gruppe für die Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Marktüberwachung im Bereich Seilbahnen (Cableways AdCo);
- Sektorgruppe „Seilbahnen“ (CSG) der europäischen Koordinierung der notifizierten Stellen;
- Technischer Ausschuss 242 zu Sicherheitsanforderungen für Seilbahnen und Schleppaufzüge des Personenverkehrs des Europäischen Komitees für Normung (CEN/TC 242).

Zusätzliche Rückmeldungen werden über die neuen oder erweiterten Mechanismen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch eingeholt, die in der NLF-Verordnung Nr. 765/2008 festgelegt sind.

In welchem Maße die Richtlinie eingehalten wird, kann über folgende Indikatoren überwacht werden:

- Anzahl der geprüften Produkte;
- Anteil der nichtkonformen Produkte an den geprüften Produkten;
- Art der festgestellten Nichtkonformität.

Diese Durchsetzungsindikatoren beruhen auf Informationen, die die Marktüberwachungsbehörden auf folgenden Wegen bereitstellen:

- das RAPEX-System;
- eine allgemeine Datenbank gemäß Artikel 23 der NLF-Verordnung Nr. 765/2008 zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu Marktüberwachungsmaßnahmen und nichtkonformen Produkten (ICSMS);
- die Verfahren für die Schutzklauselmeldungen.

Nichtkonformität wird auch anhand von Beschwerden festgestellt werden, die bei der Kommission eingehen.

Im Einklang mit ihrer Politik der intelligenten Regulierung wird die Kommission 5 bis 10 Jahre nach dem Geltungsbeginn der Verordnung die Wirksamkeit der überarbeiteten

Seilbahn-Verordnung aufgrund der über die obengenannten Mechanismen eingeholten Rückmeldungen bewerten.