KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.2.2019 r.
COM(2019) 87 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wdrożenia i funkcjonowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/33/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów

{SWD(2019) 26 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wdrożenia i funkcjonowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/33/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów

1. WPROWADZENIE

W dniu 26 lutego 2014 r. przyjęto dyrektywę 2014/33/UE[1] w sprawie dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów („dyrektywa"). Unijne ramy prawne dotyczące dźwigów zostały początkowo wprowadzone dwiema dyrektywami: Dyrektywa 84/528/EWG w sprawie dźwigów i urządzeń mechanicznych[2] z dnia 17 września 1984 r. oraz dyrektywa 84/529/EWG dotycząca dźwigów elektrycznych, hydraulicznych lub hydrauliczno-elektrycznych[3] z dnia 17 września 1984 r. Z dniem 1 lipca 1999 r. obie dyrektywy zostały uchylone dyrektywą 95/16/WE w sprawie dźwigów[4] z czerwca 1995 r., która została następnie zastąpiona dyrektywą 2014/33/UE.

Dyrektywa ma na celu:

- osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony użytkowników, instalatorów i pracowników obsługi dźwigów w całej UE; oraz
- przyczynienie się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez harmonizację aspektów przepisów państw członkowskich dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia w związku z funkcjonowaniem dźwigów.

Art. 46 dyrektywy nakłada na Komisję obowiązek przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczącego jej wdrożenia i funkcjonowania. Sprawozdanie to powinno opierać się na konsultacjach z zainteresowanymi stronami, a w stosownych przypadkach towarzyszyć mu powinien wniosek o przegląd dyrektywy.

Na tej podstawie Komisja dokonała oceny dyrektywy, opierając się na zewnętrznym badaniu dotyczącym oceny dyrektywy[5], które obejmowało konsultacje z różnymi zainteresowanymi stronami[6]; oraz na innych źródłach danych[7].

---

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/33/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów, Dz.U. L 96 z 29.3.2014, s. 251.

[2] Dyrektywa Rady 84/528/EWG z dnia 17 września 1984 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do wspólnych przepisów dotyczących urządzeń dźwigowych i urządzeń mechanicznych, Dz.U. L 300 z 19.11.1984, s. 72.

[3] Dyrektywa Rady 84/529/EWG z dnia 17 września 1984 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących dźwigów elektrycznych, Dz.U. L 300 z 19.11.1984, s. 86.

[4] Parlament Europejski i dyrektywa Rady 95/16/WE z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących dźwigów, Dz.U. L 213 z 7.9.1995, s. 1.

[5] Przeprowadzone przez konsorcjum pod kierunkiem Technopolis Consulting Group Belgium sprawozdanie końcowe dostępne jest na stronie: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f1a5907-e539-11e7-9749-01aa75ed71a1/

[6] Konsultacje przeprowadzone przez zewnętrznego konsultanta na potrzeby badania:
- internetowe konsultacje społeczne (czerwiec 2016 r. – styczeń 2017 r.);
- kilka badań ukierunkowanych;

Ocena została sporządzona w dokumencie roboczym służb Komisji[8], który dołączono do niniejszego sprawozdania. Ponieważ ocenę dyrektywy przeprowadzono w niecałe 3 lata od momentu, gdy transponujące ją przepisy krajowe miały wejść w życie, jej podstawy merytoryczne są stosunkowo ograniczone. Ponieważ jednak dyrektywa 2014/33/UE jest wynikiem wyłącznie dostosowania dyrektywy 95/16/WE do decyzji 768/2008/WE[9] w sprawie nowych ram prawnych bez istotnych zmian merytorycznych, ocena dotyczyła również okresu przed wejściem w życie obowiązującej dyrektywy, tj. okresu od dnia 1 lipca 1999 r. do dnia 19 kwietnia 2014 r., objętego dyrektywą 95/16/WE.

W ramach oceny przeanalizowano dyrektywę w sprawie dźwigów pod kątem stopnia, w jakim spełnia ona swoje cele (skuteczność), jej wydajności (z naciskiem na analizę regulacyjnych kosztów i korzyści – w tym kosztów i korzyści administracyjnych – oraz potencjału jej uproszczenia, a także jej spójności z innymi przepisami UE, przydatności w stosunku do potrzeb zainteresowanych stron oraz unijnej wartości dodanej.

2. CEL DYREKTYWY I JEJ GŁÓWNE PRZEPISY

Dyrektywa ustanawia ramy prawne dotyczące wprowadzania do obrotu dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów oraz oddawania dźwigów do użytku.

Dwa główne cele dyrektywy to:

- zapewnienie swobodnego przepływu dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów w całej UE, co przyczyni się do powstania i skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego tych produktów. Państwa członkowskie muszą zezwolić na wprowadzanie do obrotu na swoim terytorium dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów, które spełniają wymogi dyrektywy;
- zapewnienie, aby dźwigi i elementy bezpieczeństwa do dźwigów objęte zakresem dyrektywy były bezpieczne dla użytkowników i pracowników obsługi technicznej, a co za tym idzie – poprawa warunków w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia tych grup.

Dyrektywa harmonizuje przepisy dotyczące dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów i opiera się na zasadach „nowego podejścia”, co oznacza, że ogranicza się ona do określenia zasadniczych wymagań w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, którym podlegają dźwigi i elementy bezpieczeństwa dostępne na rynku i które muszą one spełniać.

– warsztaty zorganizowane w ramach grupy roboczej państw członkowskich ds. dźwigów; oraz
– wywiady z przedstawicielami branży, w tym z MŚP, jednostkami notyfikowanymi i przedstawicielami organów władzy.

Ocenę omówiono na spotkaniach międzyresortowej grupy sterującej Komisji.

[7] Analiza dostępnych statystyk publicznych (Eurostat, Prodcom i baza danych Amadeus), badań oraz informacji przekazanych przez stowarzyszenia branżowe, rocznych sprawozdań podmiotów gospodarczych, informacji na temat wypadków z badań krajowych oraz krajowych sprawozdań dotyczących nadzoru rynku.

[8] Dokument roboczy służb Komisji, Ocena dyrektywy 2014/33/UE w sprawie dźwigów, SWD(2019) 26 final.

[9] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG, Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 82.

Główne przepisy zawarte w dyrektywie dotyczą jej zakresu i definicji, obowiązków podmiotów gospodarczych, procedur oceny zgodności, zasadniczych wymagań w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa oraz nadzoru rynku.

- W odniesieniu do zakresu i definicji: zakres dyrektywy, definicja instalatora dźwigu i producenta elementów bezpieczeństwa, wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku itp.;
- W odniesieniu do obowiązków podmiotów gospodarczych: zgodnie z decyzją 768/2008/WE NLF, określenie obowiązków instalatorów, producentów, upoważnionych przedstawicieli, importerów i dystrybutorów, jak również szczegółowe przepisy dotyczące np. dwustronnego przepływu informacji między osobą odpowiedzialną za budowę budynku a instalatorem dźwigu;
- W odniesieniu do procedur oceny zgodności: przepisy dotyczące procedur powiadamiania jednostek notyfikowanych, kryteriów stosowanych do jednostek notyfikowanych i procedur oceny zgodności;
- W odniesieniu do zasadniczych wymagań w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa: określenie celów w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, które mają zostać osiągnięte, w tym przepisy dotyczące zapewnienia dostępności dźwigów dla osób niepełnosprawnych oraz zapobiegania ryzyku zgniecenia;
- W odniesieniu do nadzoru rynku: Przepisy zgodne z decyzją 768/2008/WE NLF, w tym w zakresie nadzoru rynku unijnego i kontroli dźwigów lub elementów bezpieczeństwa do dźwigów wprowadzanych na rynek Unii, procedury postępowania z dźwigami i elementami bezpieczeństwa do dźwigów stwarzającymi zagrożenie na poziomie krajowym, unijna procedura ochronna itp.

3. TRANSPOZYCJA I WDROŻENIE

Aby umożliwić osiągnięcie wyznaczonych celów, dyrektywa ujednoliciła niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących dźwigów i ich elementów bezpieczeństwa. Jej przepisy muszą zostać transponowane i wdrożone przez państwa członkowskie.

Dyrektywa została jednolicie transponowana we wszystkich państwach członkowskich. Nie ma dowodów na istnienie żadnych trudności z transpozycją, z wyjątkiem jednej kwestii wskazanej w badaniu oceniającym w odniesieniu do transpozycji przepisu dotyczącego „uprzedniej zgody", ustanowionego w pkt 2.2 akapit trzeci załącznika do dyrektywy dotyczącego zasadniczych wymagań w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa. Kwestia ta została omówiona bardziej szczegółowo w pkt 4.2 poniżej.

Jeśli chodzi o wdrożenie, stwierdzono pewne niewielkie rozbieżności w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do stosowanych definicji, sposobu, w jaki wprowadzano dwukierunkowy przepływ informacji między instalatorem a osobą odpowiedzialną za prace w budynku, przepisów dotyczących dostępności dźwigów dla osób

niepełnosprawnych, możliwości wydania uprzedniej zgody, aby zapobiec ryzyku zgniecenia, oceny zgodności i certyfikatów badania typu WE oraz praktyk w zakresie nadzoru rynku.

Definicja „instalatora” przewidziana w dyrektywie została transponowana przez 26 państw członkowskich; Estońskie przepisy początkowo zawierały inną definicję, odnoszącą się do instalatora jako „producenta”. Użycie terminu „producent”, a nie „instalator”, nie miało wpływu na stosowanie dyrektywy. Ponadto ustawodawstwo estońskie transponujące dyrektywę 2014/33/UE odnosi się obecnie również do pojęcia „producent”.

W art. 6 ust. 1 dyrektywy ustanowiono **dwukierunkowy przepływ informacji**, aby osoba odpowiedzialna za prace w budynku i instalator przekazywali sobie wzajemnie niezbędne informacje i podejmowali odpowiednie kroki w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania i bezpiecznego użytkowania dźwigu. Artykuł został transponowany bezpośrednio do ustawodawstwa krajowego 26 państw członkowskich. Zarówno ustawodawstwo austriackie, jak i węgierskie przewidują szczególne mechanizmy gwarantujące wspomniany przepływ informacji. Te drobne różnice nie mają wpływu na stosowanie dyrektywy.

Dwadzieścia państw członkowskich włączyło do swoich krajowych przepisów transponujących dyrektywę przepisy dotyczące **dostępności dźwigów dla osób niepełnosprawnych** dokładnie w takim zakresie, w jakim znajdują się one w dyrektywie. Pozostałe osiem państw członkowskich włączyło przepisy dotyczące dostępności dźwigów głównie do krajowych przepisów budowlanych. Większość państw członkowskich wprowadziła dodatkowe lub bardziej szczegółowe przepisy regulujące dostępność budynków w krajowych przepisach budowlanych. Kwestia ta wchodzi w zakres kompetencji krajowych.[10]

Dwadzieścia państw członkowskich transponowało bezpośrednio pkt 2.2[11] akapit trzeci załącznika do dyrektywy dotyczącego zasadniczych wymagań w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, przyznając państwom członkowskim, w szczególnych przypadkach, możliwość udzielenia „**uprzedniej zgody**” – w szczególności w odniesieniu do istniejących budynków – na przyjęcie odpowiednich środków pozwalających uniknąć ryzyka zgniecenia innych niż zapewnienie wolnej przestrzeni lub schronienia poza pozycjami ekstremalnymi kabiny dźwigowej. W czterech państwach członkowskich „uprzednia zgoda” może być

[10] Na przykład według przepisów budowlanych obowiązujących we Francji, Irlandii, Hiszpanii, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie „dostępne” dźwigi osobowe powinny być zgodne z normą zharmonizowaną EN 81-70. W Polsce krajowe przepisy budowlane zawierają szczegółowe przepisy dotyczące zapewniania osobom niepełnosprawnym dostępu do dźwigów zgodnie z zaleceniami deklaracji złożonej przez Parlament Europejski, Radę i Komisję. Na Cyprze, we Włoszech i na Łotwie przepisy budowlane przewidują szczegółowe wymogi dotyczące wymiarów kabin dźwigowych, obecności urządzeń telefonicznych oraz dokładnego umiejscowienia paneli sterowania dźwigów. W Hiszpanii, na Łotwie i we Włoszech lokalne przepisy przewidują dodatkowe wymogi, takie jak użycie oznaczeń zapisanych alfabetem Braille’a.

[11] „Dźwig musi być zaprojektowany i skonstruowany tak, aby zapobiegać ryzyku zgniecenia, gdy kabina znajduje się w jednej z pozycji ekstremalnych.
Cel ten zostaje osiągnięty poprzez zapewnienie wolnej przestrzeni lub schronu poza obrębem pozycji ekstremalnych.
Jednakże w szczególnych przypadkach, aby umożliwić państwom członkowskim wydawanie uprzedniej zgody, szczególnie dla budynków już istniejących, tam, gdzie takie rozwiązanie nie jest możliwe, mogą być przedsięwzięte inne odpowiednie środki dla uniknięcia tego zagrożenia”.

stosowana tylko wtedy, gdy dźwig ma zostać zainstalowany w „istniejącym budynku", gdzie istnieją ograniczenia strukturalne. W praktyce postanowienia dotyczące zgody są wdrażane w różny sposób w poszczególnych państwach członkowskich. Biorąc pod uwagę różne rozwiązania projektowe w oparciu o różne technologie, procedura „uprzedniej zgody" pozwala instalatorom stosować alternatywne środki w celu uniknięcia ryzyka zgniecenia. Różnice w kryteriach stosowanych przez państwa członkowskie utrudniają jednak instalatorom znalezienie informacji na temat krajowych praktyk wykonawczych. Wpływ takich praktyk na funkcjonowanie dyrektywy omówiono w pkt 4.2 poniżej.

We wszystkich państwach członkowskich dokonano transpozycji i wdrożenia **procedur oceny zgodności**, które mają być stosowane przez producentów elementów bezpieczeństwa i instalatorów dźwigów, określonych w art. 15 i 16 dyrektywy. Niektóre zainteresowane strony zgłosiły, że instalatorzy byli czasami proszeni o przedstawienie dodatkowych dowodów potwierdzających zgodność z wymogami, oprócz **świadectw badania typu WE**. Takie kwestie związane z wdrażaniem zostały rozwiązane, ponieważ nowa dyrektywa 2014/33/UE zmieniła treść świadectw badania typu.

Nadzór rynku jest podstawowym narzędziem egzekwowania przepisów i opiera się na środkach służących sprawdzeniu, czy produkty są zgodne z odpowiednimi zasadniczymi wymaganiami w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa oraz czy produkty niezgodne z wymogami są odpowiednio doprowadzane do zgodności z wymogami lub wycofywane z obrotu/odzyskiwane. W dyrektywie 95/16/WE nie ustanowiono żadnych szczególnych procedur. Ramy nadzoru rynku zostały ustanowione rozporządzeniem (WE) nr 765/2008, a dyrektywa 2014/33/UE zawiera szczegółowe przepisy dotyczące nadzoru rynku w oparciu o te ramy. Ocena wykazała, że nadzór rynku został wdrożony w różnych państwach członkowskich w różny sposób pod względem strategii, zakresu monitorowania oraz częstotliwości i rodzajów kontroli.

Procedury notyfikacji jednostek notyfikowanych, określone w art. 28 dyrektywy, zostały wdrożone w różny sposób w poszczególnych państwach członkowskich. Preferowanym sposobem wykazania zdolności technicznej jednostek notyfikowanych jest akredytacja[12], a 19 państw członkowskich dokonało transpozycji tego artykułu, wprowadzając obowiązek[13] akredytacji. Jeżeli akredytacja nie jest stosowana, jednostki notyfikowane przekazują organowi notyfikującemu wszystkie dokumenty niezbędne do weryfikacji zgodności z odpowiednimi wymogami. Różnice we wdrażaniu procedur notyfikacyjnych nie mają wpływu na stosowanie dyrektywy.

[12] http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/accreditation_en

[13] Zgodnie z art. 2 rozporządzenia 765/2008 akredytacja oznacza „poświadczenie przez krajową jednostkę akredytującą, że jednostka oceniająca zgodność spełnia wymagania określone w normach zharmonizowanych oraz – w stosownych przypadkach – wszelkie dodatkowe wymagania, w tym wymagania określone w odpowiednich systemach sektorowych konieczne do realizacji określonych czynności związanych z oceną zgodności".

4. NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI OCENY

4.1. Adekwatność

W wyniku oceny stwierdzono, że pierwotne cele dyrektywy są dziś tak samo ważne, jak w momencie przedłożenia jej pierwszego projektu. W szczególności w pełni adekwatne są cele dotyczące zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa użytkowników, instalatorów i personelu obsługi technicznej oraz swobodnego przepływu dźwigów i ich elementów bezpieczeństwa.

Ogólnie rzecz biorąc, dyrektywa jest postrzegana jako jasna. Z oceny wynika jednak, że istnieje potrzeba zbadania, w jaki sposób można zwiększyć klarowność zakresu stosowania dyrektywy w odniesieniu do istotnych zmian w eksploatowanych już dźwigach, co spowodowałoby zastosowanie dyrektywy zamiast przepisów krajowych, definicji „instalatora" stosowanej w dyrektywie zamiast „producenta" dźwigu oraz pojęć „oddania do użytku" i „wprowadzenia do obrotu". W odniesieniu do przepisów dotyczących „uprzedniej zgody" wyrażono obawy z jednej strony w odniesieniu do niezharmonizowanych kryteriów stosowanych przez państwa członkowskie do udzielania lub odmowy udzielania uprzedniej zgody, co prowadzi do rozbieżnych praktyk, a z drugiej strony w odniesieniu do możliwości powstania w całej UE różnych norm bezpieczeństwa. Zgłaszano również pewne obawy co do jasności przepisów dotyczących dostępności dźwigów dla osób niepełnosprawnych ze względu na fakt, że do całego budynku mają zastosowanie różne krajowe wymogi w zakresie dostępności, natomiast dostępność dźwigów regulowana jest dyrektywą.

Z oceny wynika nie tylko, że dyrektywa ma znaczenie dla swobodnego przepływu produktów, których dotyczy, ale także, że jest ona odpowiednim narzędziem polityki, pozwalającym uwzględnić całościowo nowe zagrożenia wynikające z rozwoju technologicznego związanego z dźwigami. Zgodnie z nowym podejściem w dyrektywie określono jedynie ryzyko, które należy minimalizować, a także cele w zakresie bezpieczeństwa, jakie należy osiągnąć, powierzając producentom i instalatorom wybór rozwiązań technicznych w celu zapewnienia zgodności z przepisami. Pozwala to na wprowadzanie innowacji w sektorze dźwigów.

4.2. Skuteczność

Stały wzrost wartości handlu wewnątrz UE i poza nią jest wyraźnym wskaźnikiem, że dyrektywa skutecznie przyczyniła się do powstania dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego dźwigów i elementów bezpieczeństwa dzięki harmonizacji odpowiednich przepisów krajowych. Skuteczność dyrektywy dodatkowo zwiększa pewność prawa i przejrzystość, jaką zapewnia. Dane dotyczące wypadków związanych z dźwigami w UE są fragmentaryczne i nie zawierają szczegółowych informacji. W związku z tym mogą one dostarczyć jedynie wybranych, niepotwierdzonych informacji na temat zmieniającej się w czasie liczby i tendencji pod względem wypadków. Ogólnie rzecz biorąc, na podstawie mniejszej liczby wypadków z udziałem personelu obsługi technicznej w stosunku do liczby eksploatowanych dźwigów można wywnioskować, że dyrektywa zdołała przyczynić się do zwiększenia ich bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o użytkowników, z danych zawartych w dostępnych sprawozdaniach krajowych wynika, że skutki dyrektywy w żadnym wypadku

nie są niekorzystne, a dyrektywa mogła nawet w niewielkim stopniu przyczynić się do poprawy poziomu bezpieczeństwa dźwigów.

W wyniku oceny stwierdzono również, że **procedury oceny zgodności** okazały się odpowiednie, aby zapewnić użytkownikom i pracownikom obsługi technicznej najwyższy poziom bezpieczeństwa i higieny pracy. Zostało to w dużej mierze uznane przez zainteresowane strony oraz powiązane z kontrolą prowadzoną przez jednostki notyfikowane na dalszych etapach łańcucha dostaw.

W zmienionym „Przewodniku stosowania dyrektywy 2014/33/UE[14] w sprawie dźwigów" (zwanym dalej „Przewodnikiem dotyczącym dźwigów") doprecyzowano m.in. **definicję „instalatora"**, „**wprowadzenia do obrotu**" i „**oddania do użytku**" dźwigów, przepis dotyczący **dwukierunkowego przepływu informacji**, o którym mowa w art. 6 ust. 1, oraz **procedury notyfikacyjne jednostek notyfikowanych**, omówione powyżej w pkt 3. Strony zainteresowane zgodnie uznają Przewodnik za bardzo jasny. Wyjaśnienia dotyczące zharmonizowanego stosowania unijnych przepisów dotyczących harmonizacji produktów, takich jak dyrektywa 2014/33/UE, zawarto także w „Niebieskim przewodniku"[15].

W ocenie zwrócono jednak uwagę na pewne czynniki, które ograniczają skuteczność dyrektywy. Jeśli chodzi o procedurę udzielania „**uprzedniej zgody**", państwa członkowskie przyjęły rozbieżne praktyki krajowe, utrudniając tym samym instalatorom znajdowanie informacji na temat krajowych procedur zatwierdzania i stosowanych kryteriów. Dyrektywa pozostawia instalatorom dźwigów „pole do manewru" w zakresie ryzyka zgniecenia, przy czym problemem jest brak przejrzystości i pewności przy udzielaniu uprzedniej zgody przez organy państw członkowskich. W ocenie stwierdzono, że pomimo faktu, że „uprzednia zgoda" jest zgodna z nowym podejściem, „Przewodnik dotyczący dźwigów" nie zawiera obecnie wystarczająco szczegółowych wytycznych dotyczących tej procedury.

Jeżeli chodzi o **dostępność dźwigów dla osób niepełnosprawnych**, przepisy w tym zakresie zostały wdrożone w różny sposób w całej UE. Wymogi dostępności dotyczące dźwigów są jednak zharmonizowane w ramach dyrektywy, a dostępność budynków wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Chociaż większość zainteresowanych stron nie postrzega krajowych przepisów dotyczących dostępności jako uciążliwych lub utrudniających funkcjonowanie rynku wewnętrznego, w „Przewodniku dotyczącym dźwigów" warto byłoby doprecyzować kwestię podziału kompetencji.

W zakresie **nadzoru rynku** w poszczególnych państwach członkowskich stwierdzono różnice pod względem strategii, zakresu działań monitorujących, częstotliwości i rodzajów kontroli oraz poziomu kar, co negatywnie wpływa na ogólną skuteczność dyrektywy. Zebrane dowody wskazują jednak na to, że poziom niezgodności dźwigów i ich elementów bezpieczeństwa wprowadzanych do obrotu jest w rzeczywistości bardzo niski. To pozytywne ustalenie odnosi się do silnej i pozytywnej roli jednostek notyfikowanych w procesie oceny zgodności, działających jako „ostateczni weryfikatorzy" zgodności produktów z dyrektywą. Ponadto dyrektywa 2014/33/UE dostosowana do nowych ram prawnych znacznie poprawiła sytuację

[14] https://ec.europa.eu/docsroom/documents/29961

[15] „Niebieski przewodnik – wdrażanie przepisów UE dotyczących produktów", 2016 r.; 2016/C 272/01.

w zakresie nadzoru rynku dla dźwigów z uwagi na wprowadzenie o wiele bardziej kompleksowych przepisów w tym zakresie.

Opracowanie **zharmonizowanych norm** ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznego stosowania dyrektywy. W rzeczywistości są one w dużej mierze wykorzystywane jako najbardziej powszechny sposób wykazania zgodności z zasadniczymi wymaganiami w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa. Dzięki domniemaniu zgodności normy zharmonizowane umożliwiają producentom i instalatorom uniknięcie dodatkowych kosztów związanych z badaniem zgodności rozwiązań alternatywnych wobec rozwiązań przewidzianych w normach. Przede wszystkim z tego powodu dobrowolnie harmonizowane normy są faktycznie postrzegane przez podmioty gospodarcze jako wiążące. Dotyczy to w szczególności MŚP, które nie dysponują wystarczającymi zasobami, aby badać rozwiązania techniczne alternatywne w stosunku do norm. Kolejnym problemem jest czasami długa procedura, którą musi przeprowadzić CEN w celu opracowania zharmonizowanych norm; świadczy to o tym, że normy mogą czasami nie być w stanie dotrzymać kroku postępom technologicznym. Również małe i średnie przedsiębiorstwa mogą być potencjalnie poszkodowane ze względu na sposób, w jaki opracowywane są normy, który nie jest wystarczająco przejrzysty i sprzyjający włączeniu. Podczas gdy Komisja zobowiązała się do zaangażowania jak najszerszej grupy zainteresowanych stron w działania normalizacyjne, kwestia reprezentacji MŚP w procesie opracowywania norm EN zależy od wewnętrznej organizacji właściwych europejskich organizacji normalizacyjnych, które są niezależnymi podmiotami prywatnymi.

4.3. Wydajność

Nie ma jasnego obrazu ogólnego wpływu dyrektywy na koszty ponoszone przez przedsiębiorców, ponieważ nie udało się odtworzyć scenariusza wyjściowego ani wskazać innych punktów porównawczych. Ponadto za okres sprzed wejścia w życie dyrektywy dostępne jest bardzo niewiele danych. Zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono konsultacje w ramach oceny, nie przedstawiły ilościowego oszacowania skutków dyrektywy i nie były w stanie ustalić bezpośredniego związku przyczynowego między rozpoczęciem stosowania dyrektywy a wzrostem sprzedaży. Analiza opiera się zatem na informacjach jakościowych.

Na podstawie dostępnych danych jakościowych wydaje się, że ogólnie rzecz biorąc dyrektywa równoważy koszty i korzyści dla wszystkich kategorii zainteresowanych stron. Ponadto nie ma dowodów na to, że koszty przestrzegania przepisów wynikające z dyrektywy wzrosły w porównaniu z okresem sprzed 1999 r. W każdym razie dzięki harmonizacji różnych systemów krajowych dyrektywa upraszcza wymogi administracyjne i wymogi dotyczące zgodności w odniesieniu do sprzedaży dźwigów i elementów bezpieczeństwa za granicą. W związku z tym wydaje się, że nie ma możliwości dalszego uproszczenia. Należy jednak zauważyć, że korzyści wynikające z łatwego dostępu do rynku wewnętrznego nie wydają się równomiernie rozłożone – większe przedsiębiorstwa korzystają z harmonizacji w większym stopniu niż MŚP ze względu na swoje ukierunkowanie na eksport wewnątrz UE. Dotyczy to zarówno podmiotów gospodarczych będących MŚP, jak i MŚP będących jednostkami notyfikowanymi.

Na koniec dostępne dane statystyczne wskazują na zmniejszenie w ostatnich latach liczby związanych z dźwigami wypadków personelu obsługi technicznej, co mogłoby sugerować większe bezpieczeństwo dźwigów. Niestety dostępne statystyki wypadków nie pozwalają na ustalenie bezpośredniego związku przyczynowego między dyrektywą a wzrostem bezpieczeństwa dźwigów, ponieważ nie ma w nich możliwości rozróżnienia starych dźwigów będących już w eksploatacji od urządzeń wprowadzanych na rynek na podstawie dyrektywy. Co więcej, w statystykach brak zwykle informacji o przyczynach wypadków.

4.4. Spójność

Ogólnie rzecz biorąc, dyrektywa jest spójna z innymi przepisami UE i nie stwierdzono w tym zakresie żadnych problemów. Nie znaleziono dowodów niespójności dyrektywy z innymi przepisami UE dotyczącymi dźwigów, ze szczególnym uwzględnieniem dyrektywy 2006/42/WE w sprawie maszyn[16], rozporządzenia (UE) 2016/424 w sprawie urządzeń kolei linowych[17] i rozporządzenia (UE) nr 305/2011 w sprawie wyrobów budowlanych[18] . Wzajemne relacje między tymi dyrektywami nie zawsze są jednak całkowicie jasne.

Nie wykryto poważnych sprzeczności pomiędzy dyrektywą a krajowymi przepisami budowlanymi. Jeśli chodzi o wewnętrzną spójność dyrektywy, wymogi stawiane instalatorom dźwigów i producentom elementów bezpieczeństwa można uznać za ogólnie jasne i nie zidentyfikowano żadnych przepisów o pokrywającym się zakresie.

4.5. Unijna wartość dodana

Podejście ogólnounijne pozostaje najbardziej odpowiednie i ma większe szanse na osiągnięcie celów wyznaczonych w dyrektywie niż działania podejmowane na poziomie krajowym. W rzeczywistości dyrektywa zmniejszyła rozdrobnienie regulacyjne między państwami członkowskimi, dostosowując przepisy krajowe dotyczące sektora dźwigów, co przyniosło korzyści zarówno dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, jak i pozytywnie wpłynęło na bezpieczeństwo dźwigów. Zdecydowana większość zainteresowanych stron uznaje europejską wartość dodaną dyrektywy, w szczególności w zakresie zwiększonego swobodnego przepływu dźwigów i ich elementów bezpieczeństwa oraz ich większego bezpieczeństwa.

5. WNIOSKI I PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

Wynik oceny jest pozytywny. Zebrane dowody potwierdzają, że dyrektywa funkcjonuje prawidłowo i że zasadniczo jej cele są realizowane. Dyrektywę uznaje się również za skuteczny sposób ustanowienia ogólnounijnych zharmonizowanych ram dla dźwigów i ich elementów bezpieczeństwa. Nie stwierdzono braku wydajności ani możliwości uproszczenia

[16] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/42/WE z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE (wersja przekształcona), Dz.U. L 157 z 9.6.2006, s. 24.

[17] Rozporządzenie (UE) 2016/424 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie urządzeń kolei linowych i uchylenia dyrektywy 2000/9/WE (Dz.U. L 81 z 31.3.2016, s. 1).

[18] Rozporządzenie (UE) nr 305/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG, Dz.U. L 88 z 4.4.2011, s. 5.

wymagających zmian legislacyjnych. Dyrektywa jest również uznawana za spójną i adekwatną oraz wyraźnie wnosi wartość dodaną na poziomie UE.

Poczyniono jednak kilka ustaleń mających wpływ na funkcjonowanie dyrektywy. W tym kontekście rozróżnia się z jednej strony aspekty związane z wdrażaniem dyrektywy, a tym samym wymagające poprawy jej wdrożenia, a z drugiej strony czynniki, które wymagałyby zmiany zakresu jej stosowania lub wymogów dotyczących produktów w drodze procesu legislacyjnego.

W świetle wyników oceny nie istnieją wystarczające przesłanki, aby stwierdzić, że dyrektywa powinna zostać zmieniona. Komisja uważa jednak, że problemy wskazane w procesie oceny można rozwiązać poprzez dalsze wzmocnienie jednolitego wdrażania dyrektywy, w szczególności poprzez zastosowanie środków miękkich, takich jak lepsza koordynacja i lepsze wytyczne.

Ważne jest również zapewnienie, aby wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze i jednostki notyfikowane miały dostęp do aktualnych informacji na temat wymogów państw członkowskich w zakresie dostępności w odniesieniu do środowiska zbudowanego oraz podejścia do transpozycji procedury „uprzedniej zgody".

Ponadto, aby ułatwić dostęp do rynku, przy jednoczesnym podkreśleniu dobrowolnego charakteru stosowania zharmonizowanych norm zapewniających domniemanie zgodności z zasadniczymi wymogami dyrektywy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, należy wprowadzić środki w celu terminowego zapewnienia dostępności norm dla producentów i instalatorów, a w szczególności dla MŚP.

W sektorze dźwigów działają gremia o ugruntowanej pozycji, które można wykorzystać do wprowadzenia środków mających na celu poprawę wdrażania i funkcjonowania dyrektywy, a mianowicie:

- Grupa robocza ds. dźwigów;
- Grupa współpracy administracyjnej w zakresie dźwigów organów nadzoru rynku (Lifts AdCo); oraz
- Grupa koordynacyjna jednostek notyfikowanych w zakresie dźwigów (NB Lifts).

W związku z powyższym, w odpowiedzi na ustalenia z oceny, Komisja podejmie następujące działania:

- W kwestii jasności niektórych definicji: Komisja zintensyfikuje swoje starania na rzecz koordynacji w ramach działalności grupy roboczej ds. dźwigów w celu doprecyzowania terminologii dyrektywy, np. terminów takich jak „instalator", „wprowadzenie do obrotu" i „oddanie do użytku", zgodnie z wnioskiem zainteresowanych stron.
- W kwestii uprzedniej zgody: Komisja przedstawi sprawę grupie Lifts AdCo, aby poprawić koordynację między państwami członkowskimi w celu zapewnienia bardziej spójnego i jednolitego stosowania procedury „uprzedniej zgody", o której mowa w pkt 2.2 akapit ostatni załącznika I do dyrektywy, w celu zagwarantowania pełnej przejrzystości i zwiększenia pewności prawa.

- W kwestii dostępności dźwigów dla osób niepełnosprawnych: Komisja dodatkowo wyjaśni rozgraniczenie między wymogami dyrektywy dotyczącymi dostępności dźwigów a przepisami krajowymi dotyczącymi dostępności budynków i konstrukcji, podnosząc tę kwestię na forum grupy roboczej ds. dźwigów. W szczególności należy zwrócić uwagę na różne warunki montażu i użytkowania wind, np. w zależności od rodzaju budynku i jego funkcji, poziomu pięter itp.

Po zatwierdzeniu przez grupę roboczą ds. dźwigów nowe, ulepszone wytyczne dotyczące przepisów, które uznane zostały w wyniku oceny za niejasne, zostaną wprowadzone jako zmiany do „Przewodnika dotyczącego dźwigów", który jest głównym dokumentem referencyjnym ułatwiającym interpretację i stosowanie dyrektywy.

- W kwestii nadzoru rynku: Komisja będzie uważnie monitorować egzekwowanie przepisów dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich oraz działania grupy Lifts AdCo. Zaproponuje również skoordynowane działania w ramach współpracy właściwych organów nadzoru rynku.

  Komisja będzie zachęcać członków grupy Lifts AdCo do rozpowszechniania wśród właściwych organów nadzoru bardziej szczegółowych informacji na temat ich krajowych programów nadzoru rynku i informacji na temat źródeł danych statystycznych dotyczących wypadków, a także będzie zachęcać grupę do zbadania możliwych synergii. Komisja będzie nadal koncentrować się na ułatwianiu sprawnej współpracy między organami nadzoru rynku, aby zapewnić wprowadzanie do obrotu wyłącznie dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów spełniających wymagania, a także utrzymanie uczciwej konkurencji.

  Komisja zauważa również, że przedstawiony przez nią „pakiet towarowy" [19]zawiera propozycję nowego rozporządzenia w obszarze nadzoru rynku, którego celem jest między innymi wzmocnienie kontroli przez organy nadzoru rynku i funkcjonariuszy celnych, aby zapobiec wprowadzaniu niebezpiecznych produktów do obrotu w Unii.

[19] Pakiet towarowy: Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zgodności i egzekwowania prawodawstwa UE w zakresie produktów – unijna sieć ds. zgodności produktów, COM(2017)795.

- W kwestii procesu normalizacji: W celu zapewnienia terminowego dostępu do zharmonizowanych norm, które gwarantują domniemanie zgodności z zasadniczymi wymaganiami dyrektywy dotyczącymi zdrowia i bezpieczeństwa, Komisja podjęła już niezbędne działania mające umożliwić wsparcie i zwiększenie jej zaangażowania w proces opracowywania norm. Nowy wniosek w sprawie normalizacji M/549[20] zapewnia niezbędne narzędzia do monitorowania i kierowania opracowywaniem zharmonizowanych norm do celów dyrektywy. Szczególne starania zostaną podjęte w celu skutecznego wdrożenia działań na rzecz zwiększenia przejrzystości, pewności prawnej i tempa przyjmowania norm zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zharmonizowanych norm[21].

[20] Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 21.9.2016 r. w sprawie wniosku o normalizację do Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego w odniesieniu do dźwigów i elementów bezpieczeństwa do dźwigów do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/33/UE, C (2016) 5884 final.

[21] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Zharmonizowane normy: zwiększenie przejrzystości i pewności prawa na rzecz w pełni funkcjonującego jednolitego rynku, COM (2018) 764 final.