EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 22.2.2019
COM(2019) 87 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

hissejä ja hissien turvakomponentteja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/33/EU täytäntöönpanosta ja toiminnasta

{SWD(2019) 26 final}

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

hissejä ja hissien turvakomponentteja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/33/EU täytäntöönpanosta ja toiminnasta

1. JOHDANTO

Hisseistä ja hissien turvakomponenteista annettu direktiivi 2014/33/EU[1], jäljempänä 'direktiivi', hyväksyttiin 26. helmikuuta 2014. Hissejä koskeva EU:n oikeudellinen kehys käsitti alun perin kaksi direktiiviä: nostolaitteista ja mekaanisista käsittelylaitteista 17. syyskuuta 1984 annettu direktiivi 84/528/ETY[2] ja sähköllä, hydraulisesti tai öljysähköisesti toimivista hisseistä 17. syyskuuta 1984 annettu direktiivi 84/529/ETY[3]. Heinäkuun 1. päivästä 1999 molemmat direktiivit kumottiin hisseistä 29. kesäkuuta 1995 annetulla direktiivillä 95/16/EY[4], joka korvattiin myöhemmin direktiivillä 2014/33/EU.

Direktiivin tavoitteena on

- saavuttaa hissien käyttäjien, asentajien ja huoltohenkilöstön suojelun korkea taso koko EU:ssa ja
- edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa yhdenmukaistamalla hisseihin liittyviä terveys- ja turvallisuusnäkökohtia koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

Direktiivin 46 artiklassa edellytetään, että komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta ja toiminnasta. Kertomuksen on määrä perustua asianomaisten sidosryhmien kuulemiseen ja siihen liitetään tarvittaessa ehdotus direktiivin tarkistamisesta.

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/33/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, hissejä ja hissien turvakomponentteja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta (EUVL L 96, 29.3.2014, s. 251).

2 Neuvoston direktiivi 84/528/ETY, annettu 17 päivänä syyskuuta 1984, nostolaitteisiin ja mekaanisiin käsittelylaitteisiin liittyviä yleisiä määräyksiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (EYVL L 300, 19.11.1984, s. 72).

3 Neuvoston direktiivi 84/529/ETY, annettu 17 päivänä syyskuuta 1984, sähköllä toimivia hissejä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (EYVL L 300, 19.11.1984, s. 86).

4 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/16/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 1995, jäsenvaltioiden hissejä koskevan lainsäädännön lähentämisestä (EYVL L 213, 7.9.1995, s. 1).

Komissio on arvioinut direktiiviä näitä periaatteita noudattaen. Se on käyttänyt apuna aiemmasta direktiivistä tehtyä ulkopuolista arviointia[5], johon sisältyi useita sidosryhmien kuulemisia[6] ja jossa hyödynnettiin muita tietolähteitä[7].
Arvioinnista on laadittu komission yksiköiden valmisteluasiakirja[8], joka on tämän kertomuksen oheisasiakirjana. Koska direktiiviä arvioitiin alle kolmen vuoden kuluttua siitä, kun direktiivin kansallisten täytäntöönpanosäädösten oli määrä tulla voimaan, tietopohjaa on suhteellisen vähän. Toisaalta koska direktiivissä 2014/33/EU on kyse puhtaasti direktiivin 95/16/EY mukauttamisesta uusia oikeudellisia puitteita koskevan päätöksen N:o 768/2008/EY[9] mukaiseksi eikä direktiivin sisältöön tehty merkittäviä muutoksia, arviointi käsitti myös direktiivin 95/16/EY kattaman ajanjakson 1. heinäkuuta 1999 – 19. huhtikuuta 2014, joka edelsi nykyisen direktiivin voimaantuloa.

Arvioinnissa selvitettiin hissidirektiivin toimivuutta sen tavoitteiden täyttymisen perusteella (vaikuttavuus) ja tehokkuutta (keskityttiin tutkimaan sääntelystä aiheutuvia sekä hallinnollisia kustannuksia ja hyötyjä), mahdollisuuksia yksinkertaistamiseen, johdonmukaisuutta suhteessa EU:n muuhun lainsäädäntöön, merkityksellisyyttä sidosryhmien tarpeiden kannalta ja EU:n tason lisäarvoa.

2. DIREKTIIVIN TAVOITE JA KESKEISET SÄÄNNÖKSET

Direktiivillä luodaan oikeudellinen kehys hissien ja hissien turvakomponenttien markkinoille saattamiselle sekä hissien käyttöönotolle.

Direktiivin päätavoitteina on

- varmistaa hissien ja niiden turvakomponenttien vapaa liikkuvuus kaikkialla EU:ssa ja edistää näiden tuotteiden sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa. Jäsenvaltioiden on näin ollen sallittava direktiivin vaatimusten mukaisten hissien ja niiden turvakomponenttien kaupan pitäminen alueellaan;

[5] Arvioinnin teki belgialaisen Technopolis Consulting Groupin johtama konsortio ja sen loppuraportti on saatavilla osoitteessa https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f1a5907-e539-11e7-9749-01aa75ed71a1/

[6] Ulkopuolisen konsultin arviointia varten suorittamat kuulemiset:
– julkinen verkkokuuleminen (kesäkuu 2016 – tammikuu 2017)
– useita kohdennettuja kyselyjä
– jäsenvaltioiden hissityöryhmän puitteissa järjestetty työpaja ja
– toimialan (myös pk-yritysten) edustajien, ilmoitettujen laitosten ja viranomaisten haastattelut.
Arviointia on käsitelty komission yksiköiden välisen ohjausryhmän kokouksissa.

[7] Saatavilla olevien virallisten tilastojen (Eurostat, Prodcom ja Amadeus-tietokanta) analyysi, selvitykset sekä toimialajärjestöjen toimittamat tiedot, talouden toimijoiden vuosikertomukset, kansallisista selvityksistä saadut onnettomuuksia koskevat tiedot ja kansalliset markkinavalvontaraportit.

[8] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Evaluation of the Lift Directive 2014/33/EU” (SWD(2019) 26 final).

[9] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 768/2008/EY, tehty 9 päivänä heinäkuuta 2008, tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvistä yhteisistä puitteista ja neuvoston päätöksen 93/465/ETY kumoamisesta (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 82).

- taata, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat hissit ja niiden turvakomponentit ovat turvallisia käyttäjille ja huoltohenkilöstölle ja siten edistää näiden ryhmien terveyttä ja turvallisuutta.

Direktiivillä yhdenmukaistetaan hissejä ja niiden turvakomponentteja koskevat säännökset. Direktiivi perustuu niin sanottuun uuteen lähestymistapaan, eli siinä esitetään rajoitetusti ainoastaan olennaiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset, joita sovelletaan markkinoilla oleviin hisseihin ja turvakomponentteihin ja jotka näiden on täytettävä.

Tärkeimmät säännökset koskevat soveltamisalaa ja määritelmiä, talouden toimijoiden velvollisuuksia, vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjä, olennaisia terveys- ja turvallisuusvaatimuksia sekä markkinavalvontaa. Niihin kuuluvat seuraavat:

- soveltamisalan ja määritelmien osalta: direktiivin soveltamisala sekä hissin asentajan ja turvakomponenttien valmistajan, markkinoille saattamisen ja markkinoilla saataville asettamisen jne. määritelmät
- talouden toimijoiden velvollisuuksien osalta: tuotteiden kaupan pitämistä koskevasta uudesta lainsäädäntökehyksestä tehdyn päätöksen N:o 768/2008/EY mukaisesti asentajien, valmistajien, valtuutettujen edustajien, maahantuojien ja jakelijoiden velvollisuuksien määrittely sekä erityiset säännökset esimerkiksi kaksisuuntaisesta tiedonkulusta rakennuksen rakentamisesta vastaavan henkilön ja hissin asentajan välillä
- vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjen osalta: ilmoitettujen laitosten ilmoitusmenettelyjä koskevat säännökset sekä ilmoitettuihin laitoksiin ja vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyihin sovellettavat kriteerit
- olennaisten terveys- ja turvallisuusvaatimusten osalta: niiden terveys- ja turvallisuustavoitteiden määrittely, jotka on määrä saavuttaa, sekä säännökset, jotka koskevat hissien esteettömyyttä vammaisille henkilöille ja puristumisriskin ehkäisemistä
- markkinavalvonnan osalta: uusia oikeudellisia puitteita koskevan päätöksen N:o 768/2008 mukaiset säännökset muun muassa unionin markkinavalvonnasta, unionin markkinoille tuleville hisseille ja hissien turvakomponenteille tehtävistä tarkastuksista, kansallisen tason riskin aiheuttavia hissejä tai hissien turvakomponentteja koskevista menettelyistä sekä unionin suojamenettelystä.

3. SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Tavoitteiden saavuttamiseksi direktiivissä yhdenmukaistetaan hissejä ja niiden turvakomponentteja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten tiettyjä osia. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pantava ne täytäntöön.

Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin yhdenmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Prosessi on näyttänyt sujuneen vaikeuksitta lukuun ottamatta arviointiselvityksessä havaittua ongelmaa, joka liittyy olennaisten terveys- ja turvallisuusvaatimusten 2.2 kohdan kolmannessa kappaleessa olevan ”ennakkohyväksyntää”

koskevan säännöksen saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tätä asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä kohdassa 4.2.

Direktiivin täytäntöönpanon osalta todettiin vähäisiä eroja jäsenvaltioiden välillä. Ne liittyvät käytettyihin määritelmiin, rakennuksella tai rakennelmalla tehtävästä työstä vastaavan henkilön ja hissin asentajan välisen kaksisuuntaisen tiedonkulun käyttöönottotapaan, hissien esteettömyyttä vammaisille henkilöille koskeviin säännöksiin, mahdollisuuteen antaa ennakkohyväksyntä puristumisriskin estämiseksi, vaatimustenmukaisuuden arviointiin ja EY-tyyppitarkastustodistuksiin sekä markkinavalvontakäytäntöihin.

Direktiivin mukainen **”asentajan” määritelmä** on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä 26 jäsenvaltiossa. Viron lainsäädäntöön sisältyi aluksi poikkeava määritelmä, jossa asentajalla tarkoitettiin ”valmistajaa”. Termin ”valmistaja” käyttäminen termin ”asentaja” sijasta ei vaikuttanut direktiivin soveltamiseen. Viron lainsäädännössä, jolla direktiivi 2014/33/EU on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, viitataan vielä nytkin termiin ”valmistaja”.

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa otetaan käyttöön **kaksisuuntainen tiedonkulku**, jolla varmistetaan, että rakennuksella tai rakennelmalla tehtävästä työstä vastaava henkilö ja asentaja sekä huolehtivat toisilleen tiedottamisesta että suorittavat tarvittavat toimenpiteet, joilla hissin asianmukainen toiminta ja turvallinen käyttö varmistetaan. Tämä artikla on saatettu sellaisenaan osaksi 26 jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Sekä Itävallan että Unkarin lainsäädännössä säädetään erityisjärjestelyistä tiedonkulun takaamiseksi. Nämä vähäiset erot eivät vaikuta direktiivin soveltamiseen.

Kaksikymmentä jäsenvaltiota on sisällyttänyt kansallisiin täytäntöönpanosäädöksiinsä säännöksiä, jotka koskevat **hissien esteettömyyttä vammaisille henkilöille**. Ne ovat saattaneet nämä direktiivin säännökset sellaisenaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Muut kahdeksan jäsenvaltiota ovat sisällyttäneet hissien esteettömyyttä koskevia säännöksiä pääasiassa kansalliseen rakennuslainsäädäntöönsä. Valtaosa jäsenvaltioista on sisällyttänyt kansalliseen rakennuslainsäädäntöönsä rakentamisen esteettömyyttä koskevia lisäsäännöksiä tai yksityiskohtaisempia säännöksiä. Asia kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.[10].

Kaksikymmentä jäsenvaltiota on saattanut direktiivin terveys- ja turvallisuusvaatimusten 2.2 kohdan kolmannen kappaleen[11] suoraan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Siinä sallitaan jäsenvaltioille erikoistapauksissa mahdollisuus antaa erityisesti olemassa olevien rakennusten osalta ”**ennakkohyväksyntä**” käyttää puristumisriskin välttämiseksi muita

[10] Esimerkiksi Espanjan, Irlannin, Ranskan, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan rakennuslainsäädännössä esteettömien henkilöhissien on oltava yhdenmukaistetun standardin EN 81-70 mukaisia. Puolan rakennuslainsäädännössä on erityissäännöksiä, jotka koskevat hissien esteettömyyttä vammaisille henkilöille. Ne on mukautettu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission julistuksessa oleviin suosituksiin. Italian, Kyproksen ja Latvian rakennuslainsäädännössä säädetään erityisvaatimuksista, jotka koskevat hissikorin mittoja, hisseissä olevia puhelinlaitteita sekä hissien ohjauspaneelien tarkkaa sijaintia. Espanjan, Italian ja Latvian lainsäädännössä säädetään lisävaatimuksista, kuten pistekirjoituksen käytöstä.

[11] ”*Hissi on suunniteltava ja rakennettava niin, että estetään puristumisriski korin ollessa liikeratansa ääriasennoissa.*
Tämä vaatimus täyttyy järjestämällä vapaa tila tai suojautumispaikka ääriasentojen ulkopuolelle.
Erikoistapauksissa sallitaan jäsenvaltioille kuitenkin mahdollisuus antaa erityisesti olemassa olevien rakennuksien osalta, joissa tämä ratkaisu on mahdoton toteuttaa, ennakkohyväksyntä muiden tarkoituksenmukaisten keinojen käyttämiseen tämän riskin välttämiseksi.”

tarkoituksenmukaisia keinoja kuin vapaan tilan tai suojautumispaikan järjestäminen hissikorin ääriasentojen ulkopuolelle. Neljässä jäsenvaltiossa ”ennakkohyväksyntää” voidaan soveltaa vain, jos hissi aiotaan asentaa ”olemassa oleviin rakennuksiin”, joissa on rakenteellisia rajoituksia. Hyväksyntää sovelletaan käytännössä eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Kun otetaan huomioon erilaisiin tekniikoihin perustuvat moninaiset suunnitteluratkaisut, ”ennakkohyväksyntään” liittyvä menettely antaa asentajille mahdollisuuden käyttää vaihtoehtoisia keinoja puristumisriskin ehkäisemiseen. Jäsenvaltioiden soveltamien vaihtelevien kriteerien vuoksi asentajien on kuitenkin vaikea löytää tietoa kansallisista täytäntöönpanokäytännöistä. Näiden käytäntöjen vaikutusta direktiivin toimintaan käsitellään kohdassa 4.2.

Direktiivin 15 ja 16 artiklassa määritellyt vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt, joita turvakomponenttien valmistajien ja hissien asentajien on sovellettava, on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pantu täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Jotkin sidosryhmät ilmoittivat, että asentajia on toisinaan pyydetty antamaan **EY-tyyppitarkastustodistusten** lisäksi myös muita todisteita hissin vaatimustenmukaisuudesta. Tällaiset täytäntöönpanoon liittyvät epäkohdat on korjattu muuttamalla tyyppitarkastustodistusten sisältöä uudessa direktiivissä 2014/33/EU.

Markkinavalvonta on tärkeä lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnan väline. Se perustuu toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että tuotteet täyttävät asianmukaiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset ja että vaatimustenvastaiset tuotteet saatetaan vastaamaan vaatimuksia tai poistetaan markkinoilta tai järjestetään niitä koskeva palautusmenettely. Direktiivi 95/16/EY ei sisältänyt tätä koskevia säännöksiä. Markkinavalvonnan puitteista säädetään asetuksessa (EY) N:o 765/2008, ja direktiiviin 2014/33/EU sisältyy siihen perustuvia markkinavalvontaa koskevia erityissäännöksiä. Arvioinnissa kävi ilmi, että markkinavalvontaa on sovellettu eri tavoin eri jäsenvaltioissa strategioiden, seurantatoimien laajuuden sekä tarkastusten tiheyden ja luonteen osalta.

Direktiivin 28 artiklassa määritellyt ilmoitettujen laitosten ilmoitusmenettelyt on pantu eri tavoin täytäntöön eri jäsenvaltioissa. Akkreditointi on ensisijainen keino, jolla osoitetaan ilmoitettujen laitosten tekniset valmiudet[12]. Artikla on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä 19 jäsenvaltiossa, jotka ovat säätäneet akkreditoinnin[13] pakolliseksi. Jos akkreditointia ei käytetä, ilmoitetun laitoksen on toimitettava ilmoittamisesta vastaavalle viranomaiselle kaikki tarpeelliset asiakirjatodisteet, joiden avulla voidaan tarkastaa, että se täyttää asianmukaiset vaatimukset. Ilmoitusmenettelyjen täytäntöönpanoon liittyvät erot eivät vaikuta direktiivin soveltamiseen.

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

[13] Asetuksen EY (N:o) 765/2008 2 artiklan mukaan ”*akkreditoinnilla tarkoitetaan kansallisen akkreditointielimen antamaa todistusta siitä, että vaatimustenmukaisuuden arviointilaitos täyttää tiettyä vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevat, yhdenmukaistetuilla standardeilla vahvistetut vaatimukset, ja tarvittaessa muut vaatimukset, mukaan luettuna ne, jotka on vahvistettu asiaa koskevissa alakohtaisissa ohjelmissa”*.

4. ARVIOINNIN KESKEISET HAVAINNOT

4.1. Merkityksellisyys

Arvioinnissa todettiin, että direktiivin alkuperäiset tavoitteet ovat edelleen yhtä perusteltuja kuin silloin, kun direktiiviä koskeva ehdotus annettiin. Erittäin tärkeitä ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat käyttäjien, asentajien ja huoltohenkilöstön turvallisuuden korkean tason sekä hissien ja niiden turvakomponenttien vapaan liikkuvuuden varmistamista.

Direktiivin katsotaan yleisesti ottaen olevan selkeä. Arviointi osoitti kuitenkin, että on tarpeen tutkia, miten direktiivin soveltamisalaa voidaan selkeyttää käytössä olevien hissien sellaisten merkittävien muutosten osalta, jotka johtaisivat direktiivin soveltamiseen kansallisen lainsäädännön sijaan. Lisäksi olisi tutkittava mahdollisuuksia selkeyttää hissin ”asentajan” määritelmää, jota käytetään direktiivissä ”valmistajan” sijaan, sekä käsitteitä ”käyttöönotto” ja ”markkinoille saattaminen”. ”Ennakkohyväksynnästä” annettujen säännösten osalta ilmeni huolenaiheita ensinnäkin siitä, että jäsenvaltiot soveltavat ennakkohyväksynnän myöntämiseen tai epäämiseen yhdenmukaistamattomia edellytyksiä, jotka johtavat keskenään erilaisiin käytäntöihin. Toisaalta huolena oli, että eri puolilla unionia saatetaan ottaa käyttöön keskenään erilaisia turvallisuusnormeja. Selkeyden puutetta havaittiin myös säännöksissä hissien esteettömyydestä vammaisten henkilöiden kannalta. Tämä johtuu siitä, että koko rakennukseen sovelletaan keskenään erilaisia kansallisia esteettömyysvaatimuksia, kun taas hissien esteettömyyttä säännellään direktiivillä.

Arvioinnissa tuli esille, että direktiivi on tärkeä sen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden vapaalle liikkuvuudelle ja asianmukainen politiikan väline myös hissitekniikan kehittymiseen liittyvien uusien riskien yleistä torjuntaa varten. Direktiivissä määritellään uuden lähestymistavan mukaisesti vain käsiteltävät riskit ja saavutettavat turvallisuustavoitteet ja annetaan valmistajien ja asentajien tehtäväksi valita tekniset ratkaisut, joiden avulla lainsäädäntöä noudatetaan. Näin mahdollistetaan innovointi hissialalla.

4.2. Vaikuttavuus

EU:n sisäisen ja ulkoisen kaupan arvon tasainen nousu osoittaa selvästi, että direktiivi on edistänyt tehokkaasti hissien ja turvakomponenttien sisämarkkinoiden toimivuutta yhdenmukaistamalla asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin vaikuttavuutta parantaa lisäksi se, että sillä taataan oikeusvarmuus ja avoimuus. Hisseihin liittyviä onnettomuuksia koskeva tieto on EU:ssa hajanaista ja summittaista. Siksi tietojen perusteella voidaan saada vain epävirallisia viitteitä onnettomuuksien lukumäärästä ja suuntauksista eri aikoina. Kun otetaan huomioon niiden onnettomuuksien väheneminen, joissa on osallisena huoltohenkilöstöä, suhteessa käytössä oleviin hisseihin, voidaan yleisesti ottaen katsoa, että direktiivillä on pystytty parantamaan hissien turvallisuutta. Käytettävissä olevien kansallisten raporttien tiedoista käy käyttäjien osalta ilmi, ettei direktiivin vaikutus ole missään tapauksessa haitallinen ja että direktiivi on saattanut jopa hieman parantaa hissien turvallisuutta.

Arvioinnissa todettiin myös, että **vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt** ovat osoittautuneet riittäviksi varmistamaan käyttäjien ja huoltohenkilöstön kannalta parhaimman

mahdollisen terveys- ja turvallisuustason. Tämä on laajalti tunnustettua sidosryhmien keskuudessa, ja se liittyy ilmoitettujen laitosten suorittamaan valvontaan toimitusketjun loppupäässä.

Muun muassa edellä kohdassa 3 käsiteltyä **”asentajan” määritelmää**, hissien ”**markkinoille saattamisen**” ja ”**käyttöönoton**” käsitteitä, 6 artiklan 1 kohdassa säädettyä **kaksisuuntaista tiedonkulkua** koskevaa säännöstä ja **ilmoitettujen laitosten ilmoitusmenettelyjä** täsmennetään tarkistetussa asiakirjassa ”Guide to the Application of the Lifts Directive 2014/33/EU”[14], jäljempänä ’hissidirektiivin soveltamisopas’, jota sidosryhmät pitävät hyvin selkeänä. Lisäksi ”Sinisessä oppaassa”[15] selkeytetään tuotteiden yhdenmukaistamista koskevan unionin lainsäädännön, kuten direktiivin 2014/33/EU, yhdenmukaista soveltamista.

Arvioinnissa tuli kuitenkin esiin eräitä direktiivin vaikuttavuutta heikentäviä seikkoja. Jäsenvaltiot ovat ”**ennakkohyväksyntää**” koskevan menettelyn osalta hyväksyneet keskenään erilaisia kansallisia käytäntöjä, minkä vuoksi asentajien on vaikea löytää tietoja sovellettavista kansallisista hyväksymismenettelyistä ja -kriteereistä. Direktiivissä jätetään hissien asentajille liikkumavaraa puristumisriskin ehkäisemiseen käytettäviä ratkaisuja varten. Ongelmana on niiden menettelyjen avoimuuden ja oikeusvarmuuden puute, joilla jäsenvaltioiden viranomaiset myöntävät ennakkohyväksyntöjä. Arvioinnissa todettiin, että vaikka ”ennakkohyväksyntä” on uuden lähestymistavan mukainen, hissidirektiivin soveltamisoppaassa ei nykyisellään anneta tarpeeksi yksityiskohtaisia ohjeita tästä menettelystä.

Säännöksiä, jotka koskevat **hissien esteettömyyttä vammaisten henkilöiden kannalta**, sovelletaan eri tavalla eri puolilla EU:ta. Hissien esteettömyysvaatimukset on yhdenmukaistettu direktiivillä, mutta rakennusten esteettömyys kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Vaikka useimmat sidosryhmät eivät koe esteettömyyttä koskevia kansallisia säännöksiä hankaliksi tai sisämarkkinoita haittaaviksi, hissidirektiivin soveltamisoppaassa voitaisiin täsmentää tätä toimivallan jakoa.

Jäsenvaltioiden välisiä eroja **markkinavalvonnan** täytäntöönpanossa havaittiin strategioiden, seurantatoimien laajuuden, tarkastusten tiheyden ja luonteen sekä seuraamusten tason osalta. Nämä erot haittasivat direktiivin yleistä vaikuttavuutta. Markkinoille saatettujen hissien ja niiden turvakomponenttien vaatimustenvastaisuusaste on kerättyjen tietojen mukaan siitä huolimatta kuitenkin erittäin alhainen. Tämän myönteisen tuloksen taustalla on ilmoitettujen laitosten vahva ja myönteinen asema vaatimustenmukaisuuden arviointiprosessissa, jossa ne toimivat tosiasiallisina valvojina ja varmistavat, että tuote on direktiivin mukainen. Lisäksi uuteen lainsäädäntökehykseen mukautettu direktiivi 2014/33/EU on parantanut huomattavasti hissien markkinavalvontajärjestelmää ottamalla käyttöön entistä huomattavasti kattavampia markkinavalvontasäännöksiä.

Yhdenmukaistettujen standardien kehittämisellä on ollut ratkaiseva merkitys direktiivin vaikuttavan soveltamisen varmistamisessa. Niitä käytetäänkin laajalti yleisimpänä keinona osoittaa terveys- ja turvallisuusvaatimusten noudattaminen. Yhdenmukaistettuihin

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

[15] Ks. vuoden 2016 ”Sininen opas” EU:n tuotesääntöjen täytäntöönpanosta, 2016/C 272/01.

standardeihin perustuvan vaatimustenmukaisuusolettaman ansiosta valmistajat ja asentajat voivat välttää standardien mukaisille ratkaisuille vaihtoehtoisten ratkaisujen vaatimustenmukaisuuden testaamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia. Talouden toimijat mieltävätkin juuri tämän johdosta vapaaehtoiset yhdenmukaistetut standardit tosiasiallisesti sitoviksi. Tämä koskee erityisesti pk-yrityksiä, joilla ei ole riittävästi resursseja testata standardeille vaihtoehtoisia teknisiä ratkaisuja. Ongelmana on myös toisinaan aikaa vievä menettely, jota Euroopan standardointikomitea (CEN) käyttää yhdenmukaistettujen standardien laatimiseen. Sen vuoksi standardit eivät välttämättä aina pysy tekniikan kehityksen tasalla. Pk-yrityksille saattaa aiheutua haittaa myös siitä, ettei standardien laatimisprosessi ole riittävän avoin ja osallistava. Komissio on sitoutunut ottamaan sidosryhmiä mahdollisimman laajalti mukaan standardointitoimiin. Pk-yritysten edustusta harmonisoitujen tuotestandardien (hEN) kehittämisprosessissa rajoittavat kuitenkin sisäiset järjestelyt asianomaisissa eurooppalaisissa standardointiorganisaatioissa, jotka ovat riippumattomia yksityisiä elimiä.

4.3. Tehokkuus

Direktiivin yleisistä vaikutuksista yrityksille aiheutuviin kustannuksiin ei saada selkeää kuvaa, koska perusskenaariota ei ole voitu rekonstruoida eikä määrittää muita vertailukohtia. Lisäksi direktiivin voimaantuloa edeltävältä ajalta on käytettävissä vain hyvin vähän tietoa. Arvioinnin yhteydessä kuullut sidosryhmät eivät antaneet määrällisiä arvioita direktiivin vaikutuksista. Ne eivät myöskään pystyneet osoittamaan välitöntä syy-yhteyttä direktiivin soveltamisen alkamisen ja myynnin lisäyksen välillä. Tämän vuoksi analyysi perustuu laadullisiin tietoihin.

Käytettävissä olevien laadullisten tietojen perusteella vaikuttaa kaiken kaikkiaan siltä, että direktiivistä koituvat kustannukset ja hyödyt ovat tasapainossa kaikkien sidosryhmäluokkien osalta. Ei myöskään ole näyttöä siitä, että direktiivin noudattamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat nousseet verrattuna vuotta 1999 edeltävään aikaan. Yhdenmukaistaessaan kansalliset järjestelmät direktiivi yksinkertaistaa joka tapauksessa hallinnollisia ja sääntöjen noudattamista koskevia vaatimuksia hissien ja turvakomponenttien ulkomaille myynnin osalta. Yksinkertaistaminen ei näytä enää olevan mahdollista tältä osin. On kuitenkin todettava, etteivät helposta pääsystä sisämarkkinoille saatavat edut näytä jakautuvan tasaisesti. Suuret yritykset hyötyvät yhdenmukaistamisesta pk-yrityksiä enemmän suuntautuessaan EU:n sisäiseen vientiin. Tämä koskee sekä pieniä ja keskisuuria talouden toimijoita että pk-yritysten käyttämiä ilmoitettuja laitoksia.

Käytettävissä olevista tilastoista käy ilmi myös sellaisten hisseihin liittyvien onnettomuuksien väheneminen viime vuosina, joissa on osallisena huoltohenkilöstöä. Tämän voidaan katsoa johtuvan hissien turvallisuuden paranemisesta. Käytettävissä olevien onnettomuustilastojen perusteella ei valitettavasti voida näyttää toteen välitöntä syy-yhteyttä direktiivin ja hissien turvallisuuden paranemisen välillä, koska tilastoissa ei tehdä eroa käytössä olevien vanhojen hissien ja direktiivin mukaisesti markkinoille saatettujen hissien välillä eikä niissä yleensä ilmoiteta onnettomuuksien syitä.

4.4. Johdonmukaisuus

Direktiivin katsotaan olevan yleisesti johdonmukainen muun EU:n lainsäädännön kanssa, eikä tältä osin ole todettu ongelmia. Arvioinnissa ei havaittu näyttöä epäjohdonmukaisuuksista direktiivin ja hisseihin liittyvän muun EU:n lainsäädännön, etenkään koneista annetun direktiivin 2006/42/EY[16], köysiratalaitteistoista annetun asetuksen (EU) 2016/424[17] ja rakennustuotteista annetun asetuksen (EU) N:o 305/2011[18], välillä. Näiden direktiivien väliset yhteydet eivät kuitenkaan aina ole täysin selviä.

Direktiivin ja kansallisen rakennuslainsäädännön välillä ei ilmennyt merkittäviä ristiriitoja. Direktiivin sisäisen johdonmukaisuuden osalta hissien asentajia ja turvakomponenttien valmistajia koskevien vaatimusten voidaan katsoa olevan yleisesti ottaen selkeitä eikä sääntöjen päällekkäisyyttä todettu.

4.5. EU:n tasolla saatava lisäarvo

EU:n tason lähestymistapa on edelleen sopivin ratkaisu, ja sen avulla saavutetaan kansallisia lähestymistapoja todennäköisemmin direktiivin tavoitteet. Direktiivillä on vähennetty sääntelyn hajanaisuutta jäsenvaltioissa yhdenmukaistamalla hissialaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Tämä on parantanut sekä sisämarkkinoiden toimivuutta että hissien turvallisuutta. Valtaosa sidosryhmistä tunnustaa direktiivistä EU:n tasolla saatavan lisäarvon erityisesti hissien ja niiden turvakomponenttien vapaan liikkuvuuden edistämisen sekä niiden turvallisuuden parantamisen osalta.

5. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Arvioinnin tulokset ovat myönteisiä. Kerätyt tiedot vahvistavat, että direktiivi toimii hyvin ja että sen tavoitteet saavutetaan yleisesti. Direktiivin katsotaan myös olevan tehokas väline unionin laajuisen yhdenmukaistetun kehyksen luomiseksi hisseille ja niiden turvakomponenteille. Arvioinnissa ei havaittu tehottomuutta tai yksinkertaistamismahdollisuuksia, jotka edellyttäisivät lainsäädännön muuttamista. Direktiivin katsotaan myös olevan johdonmukainen, merkityksellinen ja EU:n tasolla selkeästi lisäarvoa tuottava.

On kuitenkin havaittu myös muutamia direktiivin toimivuutta haittaavia seikkoja. Tässä yhteydessä on tehtävä ero yhtäältä direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien ja täytäntöönpanon parantamista edellyttävien ja toisaalta direktiivin soveltamisalan ja/tai tuotevaatimusten mahdollista muuttamista lainsäädäntömenettelyssä edellyttävien osatekijöiden välillä.

---

[16] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/42/EY, annettu 17 päivänä toukokuuta 2006, koneista ja direktiivin 95/16/EY muuttamisesta (uudelleenlaadittu) (EUVL L 157, 9.6.2006, s. 24).

[17] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/424, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, köysiratalaitteistoista ja direktiivin 2000/9/EY kumoamisesta (EUVL L 81, 31.3.2016, s. 1).

[18] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2011, rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta (EUVL L 88, 4.4.2011, s. 5).

Arvioinnin tulosten pohjalta ei voida riittävin perustein päätellä, että direktiiviä olisi tarkistettava. Komissio katsoo kuitenkin, että arviointiprosessissa havaittuihin ongelmiin voitaisiin puuttua edistämällä edelleen direktiivin yhdenmukaista täytäntöönpanoa erityisesti käyttämällä ei-sitovia toimenpiteitä, kuten parannettua koordinointia ja ohjausta.

Tärkeää olisi myös varmistaa, että ajantasaiset tiedot rakennettua ympäristöä koskevista jäsenvaltioiden esteettömyysvaatimuksista ja lähestymistavoista, joilla ”ennakkohyväksyntään” liittyvä menettely saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, annetaan kaikkien asianomaisten talouden toimijoiden ja ilmoitettujen laitosten käyttöön.

Jotta voitaisiin helpottaa markkinoille pääsyä ja samalla korostaa niiden yhdenmukaistettujen standardien soveltamisen vapaaehtoisuutta, joilla luodaan olettama direktiivin olennaisten terveys- ja turvallisuusvaatimusten noudattamisesta, olisi lisäksi toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että standardit ovat ajoissa valmistajien ja asentajien ja erityisesti pk-yritysten saatavilla.

Hissialalla on vakiintuneita foorumeja, joita voidaan käyttää direktiivin täytäntöönpanon ja toimivuuden parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden käyttöönottoon. Niitä ovat

- hissityöryhmä
- hissialan markkinavalvontaviranomaisten hallinnollisen yhteistyön ryhmä ja
- hissialan ilmoitettujen laitosten koordinointiryhmä.

Komissio aikoo näin ollen arvioinnin perusteella toteuttaa seuraavia seikkoja koskevat toimenpiteet:

- Eräiden määritelmien epäselvyys: Komissio tehostaa hissityöryhmän puitteissa koordinointitoimiaan selventääkseen sidosryhmien pyynnöstä direktiivin termejä, kuten ”asentaja”, ”markkinoille saattaminen” ja ”käyttöönotto”.
- Ennakkohyväksyntä: Komissio saattaa asian hissialan markkinavalvontaviranomaisten hallinnollisen yhteistyön ryhmän ratkaistavaksi parantaakseen koordinointia jäsenvaltioiden kesken. Komission tavoitteena on johdonmukaistaa ja yhtenäistää menettelyä, joka liittyy direktiivin liitteessä I olevan 2.2 kohdan viimeisen kappaleen mukaisen ”ennakkohyväksynnän” soveltamiseen täydellisen avoimuuden varmistamiseksi ja oikeusvarmuuden parantamiseksi.
- Hissien esteettömyys vammaisten henkilöiden kannalta: Komissio selkeyttää rajanvetoa direktiivin mukaisten hissien esteettömyysvaatimusten ja rakennusten ja rakennelmien esteettömyyttä koskevan kansallisen lainsäädännön välillä ottamalla asian esille hissityöryhmässä. Erityistä huomiota kiinnitetään hissien asentamista ja käyttöä koskeviin erilaisiin edellytyksiin, jotka määräytyvät esimerkiksi rakennuksen tyypin ja käyttötarkoituksen sekä kerrosten lukumäärän mukaan.

Kun hissityöryhmä on hyväksynyt parannetut ja uudet ohjeet arvioinnin yhteydessä epäselviksi katsotuista säännöksistä, nämä ohjeet otetaan käyttöön muutoksina hissidirektiivin soveltamisoppaaseen, joka on pääasiallinen direktiivin tulkintaa ja täytäntöönpanoa tukeva viiteasiakirja.

- Markkinavalvonta: Komissio seuraa tarkasti direktiivin täytäntöönpanon valvontaa kaikissa jäsenvaltioissa sekä hissialan markkinavalvontaviranomaisten hallinnollisen yhteistyön ryhmän toimia. Se myös ehdottaa yhteisiä toimia toimivaltaisten markkinavalvontaviranomaisten yhteistyön puitteissa.

  Komissio kannustaa hissialan markkinavalvontaviranomaisten hallinnollisen yhteistyön ryhmän jäseniä levittämään toimivaltaisten markkinavalvontaviranomaisten keskuudessa yksityiskohtaisempia tietoja kunkin maan kansallisista markkinavalvontaohjelmista ja onnettomuustilastojen lähteistä. Se myös kehottaa ryhmää tutkimaan synergiamahdollisuuksia. Komissio keskittyy edelleen markkinavalvontaviranomaisten välisen yhteistyön sujuvuuden edistämiseen. Se pyrkii näin varmistamaan, että markkinoille saatetaan vain vaatimustenmukaisia hissejä ja hissien turvakomponentteja ja että tervettä kilpailua pidetään yllä.

  Komissio myös toteaa, että sen tavaramarkkinoiden säädöspakettia koskevaan ehdotukseen[19] sisältyy ehdotus markkinavalvonnan alan uudeksi asetukseksi. Ehdotuksen tavoitteena on muun muassa lujittaa markkinavalvontaviranomaisten ja tulliviranomaisten tekemiä tarkastuksia, jotta estetään vaarallisten tuotteiden saattaminen unionin markkinoille.

- Standardointiprosessi: Komissio on jo toteuttanut tarpeellisia toimenpiteitä niiden yhdenmukaistettujen standardien oikea-aikaisen saatavuuden varmistamiseksi, joilla luodaan olettama direktiivin olennaisten terveys- ja turvallisuusvaatimusten noudattamisesta. Toimenpiteillä tuetaan ja lisätään komission osallistumista standardien laatimisprosesseihin. Uusi standardointipyyntö M/549[20] tarjoaa tarpeelliset välineet direktiivin tueksi yhdenmukaisten standardien laatimisen seurantaa ja ohjausta varten. Lisäksi on määrä panna tehokkaasti täytäntöön yhdenmukaistettuja standardeja koskevan komission tiedonannon[21] mukaiset erityistoimet avoimuuden parantamiseksi, oikeusvarmuuden vahvistamiseksi ja käyttöönoton nopeuttamiseksi.

[19] Tavaramarkkinoiden säädöspaketti: ehdotus asetukseksi EU:n tuotelainsäädännön noudattamisesta ja täytäntöönpanon valvonnasta – tuotteiden vaatimustenmukaisuutta käsittelevä unionin verkosto, COM(2017) 795.

[20] Komission täytäntöönpanopäätös, annettu 21 päivänä syyskuuta 2016, Euroopan standardointikomitealle osoitettavasta hissejä ja hissien turvakomponentteja koskevasta standardointipyynnöstä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/33/EU tueksi, C(2016) 5884 final.

[21] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Yhdenmukaistetut standardit: avoimuuden ja oikeusvarmuuden parantaminen täysin toimivilla sisämarkkinoilla, COM(2018) 764 final.