EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.2.2019
COM(2019) 87 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2014/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge

{SWD(2019) 26 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2014/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie 2014/33/EU über Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge[1] (im Folgenden die „Richtlinie") wurde am 26. Februar 2014 verabschiedet. Erstmals wurde der rechtliche Rahmen der EU für Aufzüge im Wege zweier Richtlinien abgesteckt, nämlich der Richtlinie 84/528/EWG über Hebezeuge und Fördergeräte[2] vom 17. September 1984 und der Richtlinie 84/529/EWG über elektrisch, hydraulisch oder öl-elektrisch betriebene Aufzüge[3] vom 17. September 1984. Mit Wirkung zum 1. Juli 1999 wurden beide Richtlinien durch die im Juni 1995 erlassene Richtlinie 95/16/EG über Lifte[4] aufgehoben, die später durch die Richtlinie 2014/33/EU ersetzt wurde.

Ziel der Richtlinie ist es,

- EU-weit ein hohes Niveau des Schutzes für die Benutzer und die für Montage und Wartung von Aufzügen zuständigen Personen zu erreichen und
- zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarktes beizutragen, indem in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gesundheits- und sicherheitsbezogene Aspekte im Zusammenhang mit Aufzügen harmonisiert werden.

Nach Artikel 46 der Richtlinie ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Umsetzung und Anwendung dieser Richtlinie vorzulegen. Dieser Bericht soll auf einer Konsultation der einschlägigen Interessenträger beruhen und ihm ist, soweit zweckmäßig, ein Vorschlag zur Überarbeitung dieser Richtlinie beizufügen.

Auf dieser Grundlage hat die Kommission die Richtlinie bewertet und sich dabei auf eine externe Studie zur Evaluierung der Richtlinie[5] gestützt, die mehrere Konsultationen mit verschiedenen Interessenträgern[6] und andere Datenquellen[7] einschloss.

---

1 Richtlinie 2014/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge (ABl. L 96 vom 29.3.2014, S. 251).

2 Richtlinie 84/528/EWG des Rates vom 17. September 1984 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über gemeinsame Vorschriften für Hebezeuge und Fördergeräte (ABl. L 300 vom 19.11.1984, S. 72).

3 Richtlinie 84/529/EWG des Rates vom 17. September 1984 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über elektrisch betriebene Aufzüge (ABl. L 300 vom 19.11.1984, S. 86).

4 Richtlinie 95/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 1995 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge (ABl. L 213 vom 7.9.1995, S. 1).

5 Durchgeführt von einem Konsortium unter der Leitung von Technopolis Consulting Group Belgium, Abschlussbericht verfügbar auf https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f1a5907-e539-11e7-9749-01aa75ed71a1/.

6 Konsultationen, die vom externen Berater für die Studie durchgeführt wurden:

Die Evaluierung wurde in Form einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen[8] erstellt, die diesem Bericht beigefügt ist. Da die Richtlinie weniger als drei Jahre, nachdem die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu ihrer Umsetzung anwendbar werden sollten, evaluiert wurde, lag verhältnismäßig wenig Datenmaterial vor. Da die Richtlinie 2014/33/EU jedoch das Ergebnis einer reinen Angleichung der Richtlinie 95/16/EG an den Beschluss 768/2008/EG über den neuen Rechtsrahmen[9] ohne wesentliche inhaltliche Änderungen ist, umfasste die Evaluierung auch den Zeitraum vor dem Inkrafttreten der derzeit geltenden Richtlinie (1. Juli 1999 bis 19. April 2014), in dem die Richtlinie 95/16/EG galt.

Im Rahmen der Evaluierung wurde die Leistungsfähigkeit der Richtlinie über Aufzüge danach bewertet, in welchem Umfang sie ihren Zielen gerecht wird (Wirksamkeit), wie effizient sie ist (Schwerpunkte waren dabei eine auf Regulierung und Verwaltung abzielende Kosten-Nutzen-Analyse und das Vereinfachungspotenzial), ob sie mit anderen EU-Rechtsvorschriften kohärent ist, welche Relevanz sie gemessen am Bedarf der Interessenträger hat und ob sie auf EU-Ebene einen Mehrwert schafft.

2. ZIEL UND WESENTLICHE BESTIMMUNGEN DER RICHTLINIE

Durch die Richtlinie werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Inverkehrbringen von Aufzügen und Sicherheitsbauteilen für Aufzüge und für die Inbetriebnahme von Aufzügen festgelegt.

Die beiden mit der Richtlinie verfolgten Hauptziele bestehen darin,

- den EU-weiten freien Warenverkehr von Aufzügen und Sicherheitsbauteilen für Aufzüge sicherzustellen und einen wirksam funktionierenden Binnenmarkt für die besagten Produkte unterstützen. Dazu müssen es die Mitgliedstaaten gestatten, dass Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge, die die Anforderungen der Richtlinie erfüllen, in ihrem Hoheitsgebiet in Verkehr gebracht werden;
- zu garantieren, dass Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge im Anwendungsbereich der Richtlinie für die Benutzer und das Wartungspersonal sicher sind, und damit den Gesundheitsschutz und die Sicherheit dieser Gruppen verbessern.

– öffentliche Online-Konsultation (Juni 2016 – Januar 2017);
– mehrere gezielte Erhebungen;
– Workshop im Rahmen der Arbeitsgruppe „Aufzüge“ der Mitgliedstaaten und
– Befragungen von Branchenvertretern (KMU, notifizierte Stellen und Behörden).

Die Evaluierung wurde in Sitzungen der dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe der Kommission erörtert.

[7] Analysen der verfügbaren offiziellen Statistiken (Eurostat, Prodcom und Amadeus Database), Studien und von Branchenverbänden bereitgestellte Informationen, Jahresberichte von Wirtschaftsakteuren, Angaben zu Unfällen aus nationalen Studien und nationale Marktüberwachungsberichte.

[8] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, „Evaluation of the Lift Directive 2014/33/EU“, SWD(2019)26 final.

[9] Beschluss Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung des Beschlusses 93/465/EWG des Rates (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 82).

Die Richtlinie, mit der die Bestimmungen über Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge harmonisiert werden, beruht auf den Grundsätzen des neuen Konzepts, das heißt in ihr werden lediglich die wesentlichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen angegeben, denen Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge unterliegen und die sie erfüllen müssen.

Die wichtigsten Bestimmungen betreffen den Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen, Pflichten der Wirtschaftsakteure, Konformitätsbewertungsverfahren, wesentliche Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen und die Marktüberwachung:

- Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen: der Anwendungsbereich der Richtlinie, Begriffsbestimmungen wie „Montagebetrieb“ eines Aufzugs, „Hersteller“ von Sicherheitsbauteilen, „Inverkehrbringen“ und „Bereitstellung auf dem Markt“ usw.;
- Pflichten der Wirtschaftsakteure: Festlegungen – in Übereinstimmung mit dem Beschluss Nr. 768/2008/EG über den neuen Rechtsrahmen – zu den Pflichten der Montagebetriebe, der Hersteller, der Bevollmächtigten, der Einführer und Händler sowie besondere Bestimmungen beispielsweise zu dem in beide Richtungen erfolgenden Informationsfluss zwischen der für die Errichtung des Gebäudes oder Bauwerks verantwortlichen Person und dem Montagebetrieb;
- Konformitätsbewertungsverfahren: Bestimmungen über Verfahren zur Notifizierung notifizierter Stellen, für notifizierte Stellen geltende Kriterien und Konformitätsbewertungsverfahren;
- wesentliche Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen: Festlegung der umzusetzenden Gesundheitsschutz- und Sicherheitsziele, einschließlich Bestimmungen bezüglich der Zugänglichkeit von Aufzügen für Personen mit Behinderungen und der Ausschaltung der Quetschgefahr;
- Marktüberwachung: Bestimmungen nach Maßgabe des Beschlusses Nr. 768/2008/EG über den neuen Rechtsrahmen, einschließlich Überwachung des Unionsmarktes und Kontrolle der auf den Unionsmarkt gelangenden Aufzüge oder Sicherheitsbauteile für Aufzüge, Verfahren zur Behandlung von Aufzügen und Sicherheitsbauteilen für Aufzüge, mit denen ein Risiko verbunden ist, auf nationaler Ebene, Schutzklauselverfahren der Union usw.

3. UMSETZUNG UND ANWENDUNG

Damit die Ziele der Richtlinie verwirklicht werden können, wurden mit ihr bestimmte Aspekte der sich auf Aufzüge und ihre Sicherheitsbauteile beziehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten harmonisiert. Die Bestimmungen der Richtlinie müssen von den Mitgliedstaaten umgesetzt und angewendet werden.

Die Richtlinie wurde von allen Mitgliedstaaten einheitlich umgesetzt. Bis auf ein Problem, das in der Evaluierungsstudie bezüglich der Umsetzung der Bestimmung der „vorherigen Zustimmung“ gemäß den wesentlichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen (Nummer 2.2 Absatz 3) aufgezeigt wurde, deutet nichts auf Umsetzungsschwierigkeiten hin. Dieser Punkt wird in Abschnitt 4.2 ausführlicher behandelt.

Im Hinblick auf die Anwendung der Richtlinie wurden zwischen den Mitgliedstaaten einige kleinere Unterschiede bei den verwendeten Begriffsbestimmungen festgestellt; diese betrafen die Umsetzung des in beide Richtungen erfolgenden Informationsflusses zwischen dem Montagebetrieb und die für die Errichtung des Gebäudes oder Bauwerks verantwortlichen Person, die Bestimmungen über die Zugänglichkeit von Aufzügen für Personen mit Behinderungen, die Möglichkeit der Erteilung einer vorherigen Zustimmung zur Vermeidung der Quetschgefahr, die Konformitätsbewertung und die EU-Baumusterprüfbescheinigungen sowie das Marktüberwachungsverfahren.

Die **Definition von „Montagebetrieb“** gemäß der Richtlinie wurde von 26 Mitgliedstaaten umgesetzt. Die estnischen Rechtsvorschriften enthielten ursprünglich eine abweichende Begriffsbestimmung, worin der Montagebetrieb als „Hersteller“ bezeichnet wurde. Die Verwendung der Bezeichnung „Hersteller“ statt „Montagebetrieb“ hatte keine Auswirkungen auf die Anwendung der Richtlinie. Darüber hinaus wird in der estnischen Rechtsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie 2014/33/EU nun auch der Begriff „Hersteller“ verwendet.

In Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie wird der **in beide Richtungen erfolgende Informationsfluss** festgelegt, sodass die für die Errichtung des Gebäudes verantwortliche Person und der Montagebetrieb alle für den einwandfreien Betrieb und die sichere Benutzung des Aufzugs notwendigen Angaben untereinander austauschen und die geeigneten Maßnahmen treffen, um den einwandfreien Betrieb und die sichere Benutzung des Aufzugs zu gewährleisten. Dieser Artikel wurde in den nationalen Rechtsvorschriften von 26 Mitgliedstaaten genau gleichlautend umgesetzt. In den Rechtsvorschriften von Österreich und Ungarn sind spezielle Mechanismen vorgesehen, mit denen dieser Informationsfluss sichergestellt wird. Diese geringfügigen Unterschiede haben keine Auswirkung auf die Anwendung der Richtlinie.

Zwanzig Mitgliedstaaten sehen in ihren nationalen Umsetzungsvorschriften Bestimmungen über die **Zugänglichkeit von Aufzügen für Personen mit Behinderungen** vor, mit denen die Bestimmungen der Richtlinie genau gleichlautend umgesetzt werden. Die übrigen acht Mitgliedstaaten haben Bestimmungen über die Zugänglichkeit von Aufzügen vorwiegend in ihre nationalen Bauvorschriften aufgenommen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat zur Regulierung der Zugänglichkeit von Gebäuden zusätzliche oder spezifischere Bestimmungen in ihre nationalen Bauvorschriften aufgenommen. Dieser Aspekt fällt in die nationale Zuständigkeit.[10]

[10] Nach den Bauvorschriften Frankreichs, Irlands, Spaniens, Schwedens und des Vereinigten Königreichs beispielsweise sollten „zugängliche“ Personenaufzüge der harmonisierten Norm EN 81-70 entsprechen. In Polen enthalten die nationalen Bauvorschriften spezielle Bestimmungen, mit denen Personen mit Behinderungen die Zugänglichkeit von Aufzügen zugesichert wird und damit die Empfehlungen der Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission umgesetzt werden. In Zypern, Italien und Lettland sehen die Bauvorschriften spezielle Anforderungen an die Abmessungen des Fahrkorbs, die Ausstattung mit Telefonanlagen und die genaue Position von Aufzugbedienfeldern (Tableaus) vor. In Spanien, Lettland und Italien werden durch lokale Vorschriften zusätzliche Anforderungen wie die Verwendung des Braille-Systems vorgeschrieben.

Zwanzig Mitgliedstaaten haben Nummer 2.2. Absatz 3 der wesentlichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen[11] der Richtlinie unmittelbar umgesetzt, wonach den Mitgliedstaaten in Ausnahmefällen, insbesondere bei bestehenden Gebäuden, die Möglichkeit eingeräumt wird, für alternative geeignete Mittel zur Vermeidung der Quetschgefahr, bei denen kein Freiraum oder keine Schutznische jenseits der Endstellungen des Fahrkorbs vorgesehen ist, eine „**vorherige Zustimmung**" zu erteilen. In vier Mitgliedstaaten kann die „vorherige Zustimmung" nur erteilt werden, wenn ein Aufzug in „bestehende Gebäude" mit baulichen Einschränkungen eingebaut werden soll. In der Praxis werden in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Zustimmungsverfahren angewendet. Unter Berücksichtigung vielfältiger Konstruktionslösungen, die auf unterschiedlichen Technologien basieren, ermöglicht es das Verfahren der „vorherigen Zustimmung" den Montagebetrieben, die Quetschgefahr durch alternative Mittel zu verhindern. Durch die Unterschiede bei den von den Mitgliedstaaten angewandten Kriterien wird es für die Montagebetriebe jedoch schwieriger, Informationen über die jeweilige nationale Umsetzungspraxis zu finden. Die diesbezüglichen Auswirkungen auf die Anwendung der Richtlinie werden in Abschnitt 4.2 erörtert.

Die von den Herstellern von Sicherheitsbauteilen und den Aufzugmontagebetrieben anzuwendenden **Konformitätsbewertungsverfahren** gemäß Artikel 15 und 16 der Richtlinie wurden in allen Mitgliedstaaten umgesetzt und werden angewandt. Einige Interessenträger gaben an, dass von den Montagebetrieben in manchen Fällen verlangt wurde, zusätzlich zu den **EU-Baumusterprüfbescheinigungen** weitere Nachweise für die Konformität des Aufzugs vorzulegen. Diese Umsetzungsschwierigkeiten wurden beseitigt, da durch die neue Richtlinie 2014/33/EU der Inhalt der Baumusterprüfbescheinigungen geändert wurde.

Die **Marktüberwachung** ist ein grundlegendes Instrument zur Rechtsdurchsetzung und beruht auf Maßnahmen, mit denen überprüft wird, ob Produkte die wesentlichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen erfüllen und ob nichtkonforme Produkte mit den Vorschriften in Einklang gebracht oder vom Markt genommen/zurückgerufen werden. In der Richtlinie 95/16/EG waren keine speziellen Verfahren festgelegt. Der Rahmen für die Marktüberwachung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 geschaffen, und die Richtlinie 2014/33/EU enthält spezielle Bestimmungen über die Marktüberwachung, die auf diesem Rahmen aufbauen. Die Evaluierung hat aufgezeigt, dass die Marktüberwachung in den einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf Strategien, Umfang der Überwachungstätigkeiten sowie Häufigkeit und Arten von Kontrollen unterschiedlich umgesetzt worden ist.

Die Verfahren zur **Notifizierung von notifizierten Stellen** gemäß Artikel 28 der Richtlinie wurden in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt. Die Akkreditierung ist

[11] „*Die Aufzüge sind so zu entwerfen und zu bauen, dass ein Risiko in den Endstellungen des Fahrkorbs eingequetscht zu werden, ausgeschaltet wird.*
Dieses Ziel ist erreicht, wenn sich jenseits der Endstellungen ein Freiraum oder eine Schutznische befindet.
Wenn diese Lösung in Ausnahmefällen, insbesondere in bestehenden Gebäuden, nicht verwirklicht werden kann, können andere geeignete Mittel zur Vermeidung dieses Risikos vorgesehen werden, wobei den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer vorherigen Zustimmung eingeräumt wird."

das bevorzugte Mittel zum Nachweis der fachlichen Kompetenz notifizierter Stellen[12] und 19 Mitgliedstaaten haben diesen Artikel dahin gehend umgesetzt, dass sie die Akkreditierung[13] zwingend vorschreiben. Wenn keine Akkreditierung erfolgt ist, muss die notifizierte Stelle der notifizierenden Behörde als Nachweis alle Unterlagen vorlegen, die erforderlich sind, um zu überprüfen, ob sie die maßgeblichen Anforderungen erfüllt. Die Unterschiede bei der Umsetzung der Notifizierungsverfahren wirken sich nicht auf die Anwendung der Richtlinie aus.

4. WESENTLICHE ERKENNTNISSE DER EVALUIERUNG

4.1. Relevanz

Die Evaluierung hat ergeben, dass die ursprünglichen Ziele der Richtlinie heute noch die gleiche Gültigkeit besitzen wie zum Zeitpunkt der erstmaligen Vorlage des Vorschlags für die Richtlinie. Insbesondere das Ziel, ein hohes Niveau der Sicherheit für die Benutzer und die für Montage und Wartung von Aufzügen zuständigen Personen sicherzustellen, sowie das Ziel, den freien Warenverkehr von Aufzügen und Sicherheitsbauteilen für Aufzüge sicherzustellen, sind weiterhin uneingeschränkt relevant.

Insgesamt wird die Richtlinie als klar formuliert wahrgenommen. Wie die Evaluierung jedoch aufgezeigt hat, muss untersucht werden, wie der Anwendungsbereich der Richtlinie im Falle größerer Änderungen an in Betrieb genommenen Aufzügen, die die Anwendung der Richtlinie statt einzelstaatlicher Vorschriften auslösen würden, noch klarer festgelegt werden kann; auch die Definition des Begriffs „Montagebetrieb“, der in der Richtlinie statt „Hersteller“ eines Aufzugs verwendet wird, sowie die Begriffe „Inbetriebnahme“ und „Inverkehrbringen“ müssen präzisiert werden. Im Hinblick auf die Bestimmungen über die „vorherige Zustimmung“ wurden Bedenken hinsichtlich der nicht harmonisierten Kriterien geäußert, die von den Mitgliedstaaten bei der Erteilung oder Versagung einer vorherigen Zustimmung angewandt werden und unterschiedliche Vorgehensweisen zur Folge haben; auch die Möglichkeit, dass sich innerhalb der EU unterschiedliche Sicherheitsstandards entwickeln könnten, wurde als bedenklich erachtet. Anlass zu Bedenken gab auch die mangelnde Klarheit der Bestimmungen über die Zugänglichkeit von Aufzügen für Personen mit Behinderungen, da für Gesamtgebäude unterschiedliche einzelstaatliche Zugänglichkeitsanforderungen gelten, während die Zugänglichkeit von Aufzügen durch die Richtlinie geregelt wird.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Richtlinie abgesehen von ihrer Bedeutung für den freien Verkehr der in ihrem Anwendungsbereich fallenden Waren ein geeignetes Instrument ist, um neuen Risiken, die infolge neuer technologischer Entwicklungen in der Aufzugbranche entstehen, umfassend zu begegnen. In Übereinstimmung mit dem neuen Konzept werden durch die Richtlinie nur die zu bewältigenden Risiken und die zu erfüllenden Sicherheitsziele

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

[13] Gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 ist „Akkreditierung“ die „*Bestätigung durch eine nationale Akkreditierungsstelle, dass eine Konformitätsbewertungsstelle die in harmonisierten Normen festgelegten Anforderungen und, gegebenenfalls, zusätzliche Anforderungen, einschließlich solcher in relevanten sektoralen Akkreditierungssystemen, erfüllt, um eine spezielle Konformitätsbewertungstätigkeit durchzuführen*“.

definiert, während es den Herstellern und Montagebetrieben überlassen bleibt, mit welchen technischen Lösungen sie die Rechtsvorschriften erfüllen. Dadurch wird Innovation in der Aufzugbranche ermöglicht.

4.2. Wirksamkeit

Das kontinuierliche Wachstum des Intra- und Extra-EU-Handelswerts ist ein deutliches Anzeichen dafür, dass die Richtlinie durch die Harmonisierung der maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften wirksam zu einem gut funktionierenden Binnenmarkt für Aufzüge und Sicherheitsbauteile beigetragen hat. Durch die mit ihr geschaffene Rechtssicherheit und Transparenz wird die Wirksamkeit der Richtlinie noch weiter verstärkt. Daten zu Unfällen, die sich in der EU im Zusammenhang mit Aufzügen ereignet haben, liegen nur bruchstückhaft und wenig detailliert vor. Somit können sie lediglich selektiv und einzelfallbezogen über die Zahl der Unfälle und längerfristige Trends Aufschluss geben. Da die Zahl der Unfälle von Wartungspersonal, bezogen auf die Zahl der in Betrieb genommenen Aufzüge, rückläufig ist, kann allgemein der Schluss gezogen werden, dass die Richtlinie erfolgreich zu einer Erhöhung der Aufzugsicherheit beigetragen hat. Im Hinblick auf die Benutzer deuten die Angaben in den vorliegenden nationalen Berichten darauf hin, dass die Richtlinie sich in keinem Fall negativ ausgewirkt hat und das Sicherheitsniveau von Aufzügen sogar leicht verbessert haben könnte.

Die Evaluierung ergab auch, dass sich die **Konformitätsbewertungsverfahren** als geeignetes Mittel erwiesen haben, das höchste Maß an Gesundheitsschutz und Sicherheit für die Benutzer und das Wartungspersonal sicherzustellen. Diese Einschätzung wird von den Interessenträgern weitgehend bestätigt und auf die nachgelagerte Kontrolle durch die notifizierten Stellen zurückgeführt.

In dem überarbeiteten Leitfaden für die Anwendung der Aufzugrichtlinie 2014/33/EU[14] (in englischer Sprache, im Folgenden „Leitfaden für Aufzüge“) werden unter anderem die **Begriffsbestimmung für „Montagebetrieb“**, die Begriffe „**Inverkehrbringen**“ und „**Inbetriebnahme**“ von Aufzügen, die Bestimmung zu dem **in beide Richtungen funktionierenden Informationsfluss** nach Artikel 6 Absatz 1 und die in Abschnitt 3 dargestellten **Notifizierungsverfahren der notifizierten Stellen** zusätzlich präzisiert, was von den Interessenträgern weithin anerkannt ist. Darüber hinaus erfolgt im „Blue Guide“[15] eine Klarstellung im Hinblick auf die harmonisierte Anwendung von EU-Vorschriften zur Produktharmonisierung wie der Richtlinie 2014/33/EU.

Allerdings zeigte die Evaluierung auch einige Faktoren auf, die die Wirksamkeit der Richtlinie eingeschränkt haben. Im Hinblick auf die „**vorherige Zustimmung**“ haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche innerstaatliche Verfahren eingeführt, sodass es für die Montagebetriebe schwerer wird, Informationen über die jeweils geltenden nationalen Verfahren und Kriterien für die Zustimmung zu finden. Die Richtlinie sieht für die Montagebetriebe einen Spielraum bei der Vermeidung der Quetschgefahr vor; problematisch ist dabei der Mangel an Transparenz und Rechtssicherheit, der bei der Erteilung der vorherigen Zustimmung durch die Behörden der Mitgliedstaaten herrscht. Wie die

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

[15] Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU 2016 („Blue Guide“), ABl. C 272 vom 26.7.2016, S. 1.

Evaluierung ergab, sind – auch wenn die „vorherige Zustimmung“ dem neuen Konzept entspricht – die derzeit im Leitfaden für Aufzüge zu diesem Verfahren angebotenen Orientierungshilfen zu wenig ausführlich.

Im Hinblick auf die **Zugänglichkeit von Aufzügen für Personen mit Behinderungen** wurden die Bestimmungen für die Zugänglichkeit von Aufzügen innerhalb der EU unterschiedlich umgesetzt. Allerdings werden die Zugänglichkeitsanforderungen für Aufzüge im Wege der Richtlinie harmonisiert, während die Zugänglichkeit von Gebäuden in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Obwohl die meisten Interessenträger innerstaatliche Bestimmungen über die Zugänglichkeit nicht als Belastung oder Hindernis für den Binnenmarkt ansehen, könnte der Leitfaden für Aufzüge dazu dienen, die Aufteilung der Zuständigkeiten weiter zu klären.

Bei der Umsetzung der **Marktüberwachung** wurden zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede festgestellt, die die Strategien, den Umfang der Überwachungstätigkeiten sowie die Häufigkeit und Arten von Kontrollen betreffen und die allgemeine Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen. Dennoch sind den bisher gewonnenen Erkenntnissen zufolge die in Verkehr gebrachten Aufzüge und ihre Sicherheitsbauteile tatsächlich äußerst selten nicht vorschriftskonform. Dieses erfreuliche Ergebnis hängt damit zusammen, dass die notifizierten Stellen, welche die Übereinstimmung von Produkten mit der Richtlinie als letzte Instanz kontrollieren, im Konformitätsbewertungsverfahren eine starke und positive Rolle innehaben. Darüber hinaus wurden die Rahmenbedingungen für die Marktüberwachung von Aufzügen durch die an den neuen Rechtsrahmen angeglichene Richtlinie 2014/33/EU mit der Einführung wesentlich umfassenderer Bestimmungen zur Marktüberwachung erheblich verbessert.

Die Entwicklung **harmonisierter Normen** hat wesentlich zu einer wirksamen Anwendung der Richtlinie beigetragen. Mit ihnen wird nämlich am häufigsten nachgewiesen, dass die wesentlichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen tatsächlich erfüllt werden. Mithilfe harmonisierter Normen können Hersteller und Montagebetriebe über den Mechanismus der Konformitätsvermutung die Zusatzkosten vermeiden, die für Prüfungen der Konformität von nicht in den Normen vorgegebenen Lösungen entstehen würden. Vor allem aus diesem Grund werden freiwillige harmonisierte Normen von den Wirtschaftsakteuren de facto als bindend wahrgenommen. Dies trifft insbesondere auf KMU zu, die nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um Alternativen zu den in den Normen angegebenen technischen Lösungen zu prüfen. Ein weiteres Problem ist das mitunter langwierige Verfahren, das vom CEN bei der Erarbeitung harmonisierter Normen zu durchlaufen ist und darauf schließen lässt, dass Normen unter Umständen nicht immer mit dem Tempo des technischen Fortschritts mithalten können. Außerdem könnten KMU durch den Ablauf bei der Entwicklung von Normen aufgrund mangelnder Transparenz und Beteiligung potenziell benachteiligt werden. Während die Kommission darum bemüht ist, ein möglichst breites Spektrum an Interessenträgern in die Normung einzubeziehen, hängt die Beteiligung von KMU bei der Erarbeitung harmonisierter europäischer Normen von der internen Organisation der maßgeblichen europäischen Normungsorganisationen ab, bei denen es sich um unabhängige private Stellen handelt.

4.3. Effizienz

Ein klarer Überblick über die Gesamtauswirkungen der Richtlinie auf die für die Unternehmen anfallenden Kosten liegt nicht vor, da keine Möglichkeit bestand, ein Basisszenario zu rekonstruieren oder andere Vergleichsmaßstäbe festzulegen. Darüber hinaus liegen nur sehr wenige Daten zu dem Zeitraum vor Inkrafttreten der Richtlinie vor. Die im Zuge der Evaluierung befragten Interessenträger gaben keine quantitativen Schätzungen zu den Auswirkungen der Richtlinie ab und waren nicht in der Lage, einen direkten kausalen Zusammenhang zwischen dem Beginn ihrer Anwendbarkeit und Umsatzsteigerungen festzustellen. Die Analyse stützt sich daher auf qualitative Informationen.

Den verfügbaren qualitativen Daten zufolge dürften die im Zusammenhang mit der Richtlinie entstehenden Kosten bei allen Kategorien von Interessenträgern den Nutzen nicht überwiegen. Außerdem gibt es keine Hinweise darauf, dass die für die Umsetzung der Richtlinie anfallenden Kosten gegenüber dem Zeitraum vor 1999 gestiegen sind. In jedem Fall werden durch die Richtlinie dank der Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Regelungen die Verwaltungs- und Konformitätsanforderungen beim Verkauf von Aufzügen und Sicherheitsbauteilen im Ausland vereinfacht. In dieser Hinsicht scheint es kein weiteres Vereinfachungspotenzial zu geben. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Vorteile des einfachen Zugangs zum Binnenmarkt offenbar ungleichmäßig verteilt sind, wobei größere Unternehmen aufgrund ihrer Ausrichtung auf den EU-Binnenhandel von der Harmonisierung stärker profitieren als KMU. Dies trifft sowohl auf KMU als Wirtschaftsakteure als auch auf KMU als notifizierte Stellen zu.

Schließlich geht aus verfügbaren Statistiken hervor, dass die Zahl der Aufzugunfälle mit Wartungspersonal in den letzten Jahren zurückgegangen ist, was auf eine höhere Aufzugsicherheit hindeuten könnte. Leider kann anhand der vorliegenden Unfallstatistiken kein direkter kausaler Zusammenhang zwischen der Richtlinie und einer Steigerung der Aufzugsicherheit hergeleitet werden, da in den Statistiken nicht zwischen alten in Betrieb befindlichen Aufzügen und im Rahmen der Richtlinie in Verkehr gebrachten Aufzügen unterschieden und in der Regel keine Unfallursache angegeben wird.

4.4. Kohärenz

Insgesamt wird die Richtlinie als kohärent mit anderen EU-Rechtsvorschriften betrachtet und diesbezüglich wurden keine Probleme festgestellt. Es wurden keine Widersprüchlichkeiten zwischen der Richtlinie und anderen für Aufzüge maßgeblichen EU-Vorschriften, darunter insbesondere die Richtlinie 2006/42/EG über Maschinen[16], die Verordnung (EU) 2016/424 über Seilbahnen[17] und die Verordnung (EU) Nr. 305/2011 über Bauprodukte[18], festgestellt. Die Schnittstellen zwischen diesen Richtlinien sind jedoch nicht immer völlig klar.

[16] Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Neufassung) (ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 24).

[17] Verordnung (EU) 2016/424 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über Seilbahnen und zur Aufhebung der Richtlinie 2000/9/EG (ABl. L 81 vom 31.3.2016, S. 1).

[18] Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates (ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 5).

Zwischen der Richtlinie und nationalen Bauvorschriften traten keine größeren Widersprüche zutage. Was die interne Kohärenz der Richtlinie anbelangt, können die Anforderungen an Aufzugmontagebetriebe und Hersteller von Sicherheitsbauteilen allgemein als klar angesehen werden, und es wurden keine sich überschneidenden Vorschriften festgestellt.

4.5. EU-Mehrwert

Ein Vorgehen auf EU-Ebene ist nach wie vor das am besten geeignete Mittel, mit dem sich mit größerer Wahrscheinlichkeit als mit nationalen Konzepten erreichen lässt, dass die Ziele der Richtlinie verwirklicht werden. Tatsächlich hat die Richtlinie dank der Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften für die Aufzugbranche dazu geführt, dass die regulatorische Fragmentierung zwischen den Mitgliedstaaten abgenommen hat, was sowohl dem Funktionieren des Binnenmarktes zugutegekommen ist als auch positiv zur Aufzugsicherheit beigetragen hat. Die meisten Interessenträger erkennen den Mehrwert an, der mit der Richtlinie auf EU-Ebene verbunden ist (Verbesserungen des freien Warenverkehrs bei Aufzügen und ihren Sicherheitsbauteilen sowie bei der Sicherheit).

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERES VORGEHEN

Das Ergebnis der Bewertung ist positiv. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse bestätigen, dass die Richtlinie gute Ergebnisse bringt und ihre Ziele im Allgemeinen verwirklicht werden. Die Richtlinie wird auch als wirksames Mittel zur Einführung unionsweit harmonisierter Rahmenbedingungen für Aufzüge und ihre Sicherheitsbauteile angesehen. Es wurden weder Ineffizienzen noch Vereinfachungspotenzial festgestellt, die rechtliche Änderungen erfordern würden. Die Richtlinie wird darüber hinaus als kohärent und relevant bewertet und erbringt auf EU-Ebene einen klaren Mehrwert.

Allerdings traten auch einige wenige Aspekte zutage, die die Anwendung der Richtlinie beeinträchtigen. Zu unterscheiden ist in diesem Zusammenhang zwischen Aspekten, die die Umsetzung der Richtlinie betreffen und daher eine Verbesserung ihrer Umsetzung erfordern, und zwischen Faktoren, die eine mögliche Änderung des Anwendungsbereichs der Richtlinie und/oder von Produktanforderungen im Wege eines Rechtsetzungsverfahrens erfordern würden.

Die Ergebnisse der Evaluierung liefern nicht genug Anhaltspunkte, die eine Überarbeitung der Richtlinie rechtfertigen würden. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass angesichts der bei der Evaluierung festgestellten Probleme die einheitliche Anwendung der Richtlinie, insbesondere durch „weiche“ Maßnahmen (bessere Koordinierung und Bereitstellung von Orientierungshilfen) weiter verbessert werden könnte.

Zudem sollte sichergestellt werden, dass allen beteiligten Wirtschaftsakteuren und notifizierten Stellen aktuelle Informationen über die in den Mitgliedstaaten geltenden Zugänglichkeitsanforderungen für die bauliche Umgebung und Konzepte zur Umsetzung des Verfahrens der „vorherigen Zustimmung“ zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus sollten Maßnahmen ergriffen werden, damit Normen für Hersteller und Montagebetriebe und insbesondere für KMU rechtzeitig zur Verfügung stehen, um den Zugang zum Markt zu erleichtern; dabei ist auf die Freiwilligkeit der Anwendung harmonisierter Normen hinzuweisen, bei deren Einhaltung von der Konformität mit den wesentlichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen der Richtlinie auszugehen ist.

Die Aufzugbranche verfügt über nachstehende gut etablierte Foren, die zur Einführung von Maßnahmen genutzt werden können, mit denen die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie verbessert werden:

- die Arbeitsgruppe „Aufzüge“ (Lifts Working Group);
- die Gruppe für die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden in der Aufzugbranche (Lifts Administrative Co-operation group, Lifts AdCo) und
- die Koordinierungsgruppe der notifizierten Stellen für Aufzüge (Lifts Notified Bodies, NB Lifts).

Als Reaktion auf die im Zuge der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse wird die Kommission die folgenden Maßnahmen ergreifen:

- Im Hinblick auf die mangelnde Klarheit einiger Begriffsbestimmungen: Die Kommission wird, wie von den Interessenträgern gewünscht, die Koordinierungsbemühungen im Rahmen der Arbeitsgruppe „Aufzüge“ zur Klärung der in der Richtlinie verwendeten Terminologie („Montagebetrieb“, „Inverkehrbringen“, „Inbetriebnahme“ usw.) intensivieren.

- Im Hinblick auf die vorherige Zustimmung: Die Kommission wird die Lifts AdCo mit dieser Frage befassen, um die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern und eine kohärentere und einheitlichere Anwendung des in Anhang I Nummer 2.2 letzter Absatz der Richtlinie festgelegten Verfahrens der „vorherigen Zustimmung“ zu erreichen und so für uneingeschränkte Transparenz und mehr Rechtssicherheit zu sorgen.

- Im Hinblick auf die Zugänglichkeit von Aufzügen für Personen mit Behinderung: Die Kommission wird für eine klarere Abgrenzung zwischen den Anforderungen der Richtlinie an die Zugänglichkeit von Aufzügen und den nationalen Rechtsvorschriften über die Zugänglichkeit von Gebäuden und Bauwerken sorgen, indem sie die Frage in der Arbeitsgruppe „Aufzüge“ zur Sprache bringt. Insbesondere wird auf die verschiedenen Bedingungen für die Montage und Nutzung von Aufzügen (je nach Art des Gebäudes und seiner Funktion, Höhe der Stockwerke usw.) hingewiesen werden.

Nach der Annahme durch die Arbeitsgruppe „Aufzüge“ werden die verbesserten und neuen Erläuterungen zu den Bestimmungen, die im Rahmen der Evaluierung als nicht klar genug eingestuft wurden, als Änderungen in den Leitfaden für Aufzüge aufgenommen, der das wichtigste Referenzdokument für die Auslegung und Anwendung der Richtlinie darstellt.

- Im Hinblick auf die Marktüberwachung: Die Kommission wird die Durchsetzung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten und die Tätigkeiten der Lifts AdCo sorgfältig überwachen. Sie wird auch abgestimmte Maßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit der zuständigen Marktüberwachungsbehörden vorschlagen.

  Die Kommission wird die Mitglieder der Lifts AdCo dazu auffordern, unter den zuständigen Marktüberwachungsbehörden ausführlichere Informationen über deren jeweilige nationale Marktüberwachungsprogramme sowie über die Quellen von Unfallstatistiken zu verbreiten und mögliche Synergien auszuloten. Die Kommission wird sich weiterhin darauf konzentrieren, die reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden zu erleichtern, sodass nur konforme Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge in Verkehr gebracht werden, und den fairen Wettbewerb sicherzustellen.

  Die Kommission weist auch darauf hin, dass ihr Vorschlag für ein Binnenmarktpaket für Waren[19] einen Vorschlag für eine neue Verordnung im Bereich der Marktüberwachung umfasst, mit der unter anderem strengere Kontrollen durch Marktüberwachungs- und Zollbehörden eingeführt werden sollen, damit unsichere Produkte nicht auf dem Unionsmarkt in Verkehr gebracht werden.

- Im Hinblick auf den Normungsprozess: Damit harmonisierte Normen, bei denen von der Konformität mit den wesentlichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanforderungen der Richtlinie auszugehen ist, rechtzeitig verfügbar sind, hat die Kommission bereits die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um die Prozesse der Normerarbeitung zu unterstützen und sich stärker einzubringen. Mit dem neuen Normungsauftrag M/549[20] werden die erforderlichen Instrumente bereitgestellt, mit denen die Erarbeitung harmonisierter Normen zur Unterstützung der Richtlinie überwacht und gelenkt werden kann. Besondere Anstrengungen gelten der wirksamen Durchführung der Maßnahmen, mit denen im Einklang mit der Mitteilung der Kommission über harmonisierte Normen[21] für mehr Transparenz und Rechtssicherheit und für die raschere Annahme von Normen gesorgt wird.

[19] Binnenmarktpaket für Waren: Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte – EU-Netz für Produktkonformität, COM(2017) 795 final.

[20] Durchführungsbeschluss der Kommission vom 21.9.2016 über einen Normungsauftrag an das Europäische Komitee für Normung in Bezug auf Aufzüge und Sicherheitsbauteile für Aufzüge zur Unterstützung der Richtlinie 2014/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, C(2016) 5884 final.

[21] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Harmonisierte Normen: Verbesserte Transparenz und Rechtssicherheit für einen uneingeschränkt funktionierenden Binnenmarkt, COM(2018) 764 final.