

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 16.3.2011
KOM(2011) 123 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

PRVNÍ ZPRÁVA O PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE 2000/9/ES o lanových drahách pro dopravu osob

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

PRVNÍ ZPRÁVA O PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE 2000/9/ES o lanových drahách pro dopravu osob

1. ÚVOD

Cílem směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/9/ES ze dne 20. března 2000 o lanových drahách pro dopravu osob¹ (dále jen „směrnice“) je zavedení volného pohybu bezpečnostních prvků a dílčích systémů lanových drah na vnitřním trhu při zajištění jednotného a vysokého stupně bezpečnosti.

Směrnice vstoupila v platnost dne 3. května 2000 s plnou účinností ode dne 3. května 2004 v členských zemích Evropského hospodářského prostoru (EHP), to znamená ve všech členských státech Evropské unie, jakož i na Islandu, v Lichtenštejnsku a v Norsku.

Tato zpráva popisuje významné skutečnosti v rámci provádění směrnice. Komise ji předkládá Evropskému parlamentu a Radě podle článku 21 směrnice.

Tato zpráva přihlíží k výsledkům konzultace útvarů Komise s příslušnými vnitrostátními orgány a všemi účastnickými subjekty zapojenými do provádění směrnice. Konzultace proběhla v průběhu roku 2010 v podobě dotazníku týkajícího se jednotlivých aspektů provádění směrnice.

2. SMĚRNICE 2000/9/ES: HLAVNÍ ČÁSTI A SPECIFICKÉ ASPEKTY

Směrnice vychází z článků 47, 55 a 95 Smlouvy o ES (nyní články 53, 62 a 114 SFEU).

Směrnice spočívá na zásadách nového přístupu, podle nichž se harmonizace omezuje na zásadní požadavky na bezpečnost, zdraví osob, ochranu životního prostředí a ochranu spotřebitelů. Na trh mohou být uvedeny pouze výrobky odpovídající zásadním požadavkům stanoveným směrnicí.

Dodržování harmonizovaných norem, na něž byly zveřejněny odkazy v Úředním věstníku Evropské unie a které byly provedeny do vnitrostátních norem, vede k předpokladu shody se zásadními požadavky stanovenými směrnicí. Používání harmonizovaných norem však není povinné a výrobci mohou zvolit jiná technická řešení za předpokladu, že ve všech případech bude zaručena shoda se zásadními požadavky stanovenými směrnicí.

Směrnice vycházející z těchto obecných zásad obsahuje rovněž specifické aspekty spojené s vlastnostmi lanových drah. Lanové dráhy, s výjimkou těch nejmenších, jsou totiž

¹ Úř. věst. L 106, 3.5.2000, s. 21.

ojedinělými zařízeními přizpůsobenými místním podmínkám a jsou neoddělitelně pevnou infrastrukturou a pohyblivými stroji.

Směrnice je tudíž založena na rozlišení bezpečnostních prvků, dílčích systémů a zařízení a stanoví na jedné straně odlišné režimy pro bezpečnostní součásti a dílčí systémy, na druhé straně pro zařízení. Bezpečnostní prvky a dílčí systémy podléhají pravidlům volného pohybu zboží a podléhají posouzení shody a prohlášení o shodě, zatímco pevná zařízení nadále spadají do pravomoci členských států a jsou předmětem stavebního povolení a následného povolení k provozu, která udělují příslušné orgány veřejné správy.

Toto rozlišení mezi bezpečnostními prvky, dílčími systémy a zařízeními tedy odráží specifickou lanových drah ve srovnání s jinými strojírenskými výrobky. Je také základem pro volbu zákonodárce při přijímání zákonodárného aktu pro lanové dráhy, specificky formulovaného pro účely odvětví, odlišného od evropského harmonizačního *acquis* pro mechanický průmysl, a zejména od směrnice 2006/42/ES o strojních zařízeních².

3. PROVOZ LANOVÝCH DRAH

Lanové dráhy představují dopravní prostředek určený obvykle k přepravě osob, jejich bezpečnost má tudíž zásadní význam jak pro přepravované osoby, tak pro zaměstnance zajišťující provoz a údržbu těchto drah.

Je také nutno zdůraznit, že zejména v hornatých oblastech jsou lanové dráhy obvykle používány k turistickým účelům a jejich provoz má též prvořadý hospodářský význam.

Trh s lanovými drahami se v rámci odvětví průmyslu vyznačuje velkou specializací. Opírá se o profesionální nákupčí, kteří si vybírají výrobce vleku na základě výběrového řízení prostřednictvím veřejné nebo neveřejné výzvy k předložení nabídky.

Evropský průmysl tradičně zaujímá na trhu lanovými drahami vynikající postavení nejen v rámci Evropské unie, ale i za jejími hranicemi. Z koncentrace v posledních letech vznikly dva velké evropské průmyslové koncerny, které výrazně působí na evropském a světovém trhu. Malých a středních podniků působících v odvětví však není mnoho.

Tím, že směrnice sjednotila postupy posuzování shody bezpečnostních prvků a dílčích systémů a podpořila zavedení harmonizovaných norem na evropské úrovni, umožnila dosažení úspor z rozsahu cestou standardizace výrobků.

Přijetí směrnice však zvláště zlepšilo pozici a viditelnost dotyčného průmyslového odvětví tím, že se směrnice stala praktickým nástrojem i za hranicemi Evropské unie.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/42/ES ze dne 17. května 2006 o strojních zařízeních a o změně směrnice 95/16/ES (přepřacované znění) (Úř. věst. L 157, 9.6.2006, s. 24) - směrnici 2006/42/ES se zrušuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/37/ES ze dne 22. června 1998 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se strojních zařízení (Úř. věst. L 207, 23.7.1998, s. 1).

4. PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE 2000/9/ES

Provádění směrnice do vnitrostátního práva proběhlo obecně bez zvláštních problémů a proti členským státům nemuselo být zahájeno žádné přestupkové řízení.

Komise za pomoci znalce a za konzultace se zúčastněnými subjekty za odvětví připravila příručku k provádění směrnice. Příručka vydaná v roce 2006 byla sestavena s cílem usnadnit všem zúčastněným stranám výklad při provádění směrnice³.

4.1. Definice a působnost (článek 1)

Zařízeními, na něž se směrnice vztahuje, jsou pozemní lanové dráhy, visuté lanové dráhy, kabinové lanové dráhy, sedačkové lanové dráhy a lyžařské vleky. Směrnice platí pro zařízení vyrobená a uvedená do provozu počínaje dnem 3. května 2004 a pro dílčí systémy a bezpečnostní prvky uvedené na trh počínaje tímto dnem.

Pokud se jedná o úpravy stávajících zařízení, to znamená zařízení vyrobených a uvedených do provozu před 3. květnem 2004, směrnice stanoví, že zásadní požadavky musí splňovat pouze změny, pro něž je nutné povolení k provozu, zatímco ostatní úpravy do působnosti směrnice nespádají. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že použití směrnice na úpravy stávajících zařízení nebylo vždy snadné, protože podle různých právních úprav členských států je místy nespásné určit změny, pro něž je požadováno nové povolení k provozu.

Ustanovení čl. 1 odst. 6 vylučuje z působnosti směrnice mimo jiné výtahy ve smyslu směrnice 95/16/ES⁴, tramvaje obvyklého provedení, ozubnicové dráhy a zařízení v zábavních parcích. V prvních letech provádění směrnice se ukázalo, že bude třeba lépe vymezit oblast působnosti směrnice v porovnání se směrnicí 95/16/ES o výtazích, zejména co se týče výtahů s odklonem od svislé roviny. Současně není vždy patrná dělicí čára mezi zařízeními v zábavních parcích určenými k zábavě a lanovkami určenými jako dopravní prostředek pro přepravu osob a jako takovými podléhajícími směrnicí.

4.2. Zásadní požadavky a harmonizované normy (články 2–3 a příloha II)

Platnost a dodržování zásadních požadavků stanovených směrnicí zajistily značně vysokou úroveň bezpečnosti lanových drah ve všech členských státech. V tomto ohledu je možno konstatovat, že přijetí směrnice zejména přispělo ke zvýšení úrovně bezpečnosti lanových drah v členských státech, jimž chybí historická tradice v této oblasti.

Přijetí směrnice kromě toho urychlilo završení normalizačního procesu na evropské úrovni. Komise totiž v r. 2000 zplnomocnila CEN⁵ a CENELEC⁶ k provádění normalizace M300 v oblasti lanových drah pro přepravu osob. Program normalizace splnil Technický výbor CEN

³ Příručka byla vydána v angličtině, francouzštině a němčině a je také dostupná v elektronické podobě v angličtině, francouzštině, němčině a italštině na internetových stránkách generálního ředitelství pro podniky a průmysl: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/guidance/cableways/index_en.htm

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/16/ES ze dne 29. června 1995 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se výtahů (Úř. věst. L 213, 7.9.1995, s. 1).

⁵ Evropský výbor pro normalizaci.

⁶ Evropský výbor pro normalizaci v elektrotechnice.

odpovědný za lanové dráhy v průběhu let 2000–2005. V současnosti existuje v oblasti lanových drah 23 harmonizovaných norem. Odkazy na ně jsou pravidelně zveřejňovány v Úředním věstníku Evropské unie⁷ a seznam je k nahlédnutí na internetových stránkách generálního ředitelství pro podniky a průmysl⁸.

V průběhu těchto prvních let provádění směrnice vznesl pouze jeden členský stát formální námitku podle čl. 2 odst. 7 směrnice, jež se týkala jedné harmonizované normy. Vzhledem ke stanovisku Stálého poradního výboru pro provádění směrnice a Poradního výboru pro provádění směrnice 98/34/ES⁹ nebyla formální námitka vzata v potaz, neboť žádný článek neprokázal, že dotyčná harmonizovaná norma nevyhovuje základním požadavkům stanoveným směrnicí, a tudíž byl odkaz na harmonizovanou normu ponechán v seznamu norem zveřejněném v Úředním věstníku Evropské unie¹⁰.

V rámci pověření Komisí zahájil nedávno Technický výbor CEN odpovědný za lanové dráhy první revizi stávajících harmonizovaných norem za účelem provedení případných nezbytných úprav a aktualizací.

4.3. Analýza bezpečnosti a zpráva o bezpečnosti (článek 4 a příloha III)

Směrnice stanoví, že každý projekt zařízení se musí stát předmětem analýzy bezpečnosti, která zváží všechny aspekty týkající se bezpečnosti systému a jeho okolí v rámci konstrukce, provedení a uvedení do provozu a umožní označit rizika, která by se mohla objevit v průběhu provozu.

Analýza bezpečnosti bude podnětem k vypracování zprávy o bezpečnosti, která musí obsahovat zamýšlená opatření proti rizikům a seznam bezpečnostních prvků a dílčích systémů.

Analýza bezpečnosti je novátorské pojetí zavedené směrnicí, které se projevilo jako základní prvek jejího provádění. Je však třeba zdůraznit, že směrnice stanoví pouze to, aby analýza bezpečnosti byla vypracována na žádost objednatele zařízení nebo jeho zmocněnce. Není tudíž přesně stanoveno, kdo má tuto analýzu vypracovat, nýbrž pouze čím jménem bude vypracována. Stejně tak pokud se týká metody přípravy analýzy bezpečnosti, směrnice upřesňuje pouze to, že se musí jednat o metodu uznávanou, která přihlíží k předpisům platným v oboru, ke složitosti zařízení a zamýšleným způsobům provozu. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že tato dosti obecná formulace občas způsobila problémy při výkladu provádění směrnice.

⁷ Nejnověji byly odkazy na harmonizované normy v oboru lanových drah zveřejněny v Úředním věstníku C 51, 4.3.2009, s. 9.

⁸ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/standardization/cableways/index_en.htm

⁹ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a pravidel týkajících se služeb informační společnosti (Úř. věst. L 204, 21.7.1998, s. 37). Směrnice ve znění směrnice 98/48/ES (Úř. věst. L 217, 5.8.1998, s. 18).

¹⁰ Rozhodnutí Komise ze dne 26. listopadu 2008 o ponechání referenčního čísla normy EN 12929-2:2004 „Bezpečnostní požadavky na osobní lanové dráhy - Všeobecná ustanovení - Část 2: Doplnující požadavky na kyvadlové dvoulanové visuté lanové dráhy bez brzd na běhounu“, zveřejněné v Úředním věstníku Evropské unie v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/9/ES (K(2008) 7289 v konečném znění).

4.4. Bezpečnostní prvky, dílčí systémy a zařízení (článek 1 a příloha I)

Jak bylo dříve upřesněno, směrnice je založena na rozlišení bezpečnostních prvků, dílčích systémů a zařízení.

Pokud jde o bezpečnostní prvky, směrnice je vymezuje jako každý základní prvek, skupinu prvků, dílčí montáž nebo úplnou sestavu a každý přístroj v zařízení pro zajištění bezpečné funkce a určený v bezpečnostní analýze.

Zařízení představují celý stabilní systém, sestávající z infrastruktury a z dílčích systémů. Infrastruktura je zvlášť navrhovaná pro každé zařízení, skládá se mimo jiné z vedení trasy, traťových konstrukcí, stanic a základů. Pokud jde o dílčí systémy, směrnice nestanoví definici v pravém slova smyslu, nýbrž výčet: z výčtu prvků lze mimo jiné uvést lana a spoje lan, pohony a brzdy, vozy, mechanická, elektrotechnická a evakuační zařízení.

Směrnice stanoví, že bezpečnostní prvky a dílčí systémy podléhají pravidlům volného pohybu zboží na vnitřním trhu a z toho důvodu podléhají posouzení shody a prohlášení o shodě, zatímco zařízení nadále spadají do pravomoci členských států a každý členský stát za tím účelem stanoví postup pro udělení stavebního povolení a povolení k provozu zařízení umístěných na jeho území.

Jasnost a konzistentnost v určování bezpečnostních prvků, dílčích systémů a zařízení jsou tudíž rozhodující pro řádné provádění směrnice. Při uplatňování směrnice však nebyla vždy patrná dělicí čára zejména mezi bezpečnostními prvky a dílčími systémy a mezi dílčími systémy a infrastrukturami.

4.5. Posouzení shody a prohlášení o shodě bezpečnostních prvků (článek 7 a přílohy IV–V)

Než budou bezpečnostní prvky uvedeny na trh, musí výrobce nebo jeho zplnomocněný zástupce usazený v Evropské unii nechat posoudit jejich shodu.

Postup posouzení shody bezpečnostních prvků stanovený směrnicí odkazuje na jednotlivé moduly, které jsou předmětem rozhodnutí 93/465/EHS¹¹. Jedná se o modul B (*ES přezkoušení typu*) v kombinaci s modulem D (*zabezpečování jakosti výroby*) nebo s modulem F (*ověřování výrobků*), modul H (*komplexní zabezpečování jakosti*) a také o modul G (*ověřování každého jednotlivého výrobku*). Výrobce nebo jeho zplnomocněný zástupce mohou zvolit jednotlivé moduly a budou se vždy obracet na nezávislé organizace, na oznámené subjekty. Jakmile bude skončeno posuzování shody, výrobce nebo jeho zplnomocněný zástupce opatří výrobek označením shody CE a vystaví prohlášení o shodě CE.

Provádění směrnice ukázalo, že volba modulů použitelných pro posuzování shody bezpečnostních prvků je zcela opodstatněná. Skutečnost, že směrnice stanoví, že posuzování

¹¹ Rozhodnutí Rady 93/465/EHS ze dne 22. července 1993 o modulech pro různé fáze postupů posuzování shody a o pravidlech pro připojování a používání označení shody CE, které jsou určeny k použití ve směrnících technické harmonizace (Úř. věst. L 220, 30.8.1993, s. 23) - Rozhodnutí 93/465/EHS bylo zrušeno rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady 768/2008/ES ze dne 9. července 2008 (viz poznámka č. 17).

shody musí nutně provádět oznámený subjekt, se ukázala jako účelná a použití jednotlivých modulů se nesesetalo s žádným specifickým problémem.

4.6. Posouzení shody a prohlášení o shodě dílčích systémů (článek 10 a přílohy VI–VII)

Než budou dílčí systémy uvedeny na trh, musí výrobce nebo jeho zplnomocněný zástupce usazený v Evropské unii nechat posoudit také jejich shodu.

Postup posouzení shody dílčích systémů stanovený směrnicí však na rozdíl od postupu stanoveného pro bezpečnostní prvky neodkazuje na specifické moduly.

Směrnice totiž pro dílčí systémy stanoví postup posuzování shody CE, který na žádost výrobce nebo jeho zplnomocněného zástupce provádí oznámený subjekt, který si za tím účelem výrobce nebo jeho zplnomocněný zástupce zvolil. Jakmile bude skončeno posuzování shody, výrobce nebo jeho zplnomocněný zástupce vystaví prohlášení o shodě CE: posléze není třeba připojit označení shody CE.

V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že absence modulů při postupu posuzování shody CE dílčích systémů byla občas příčinou různorodých výkladů a nesourodé praxe.

4.7. Ochranná opatření (články 14–15)

Směrnice upravuje postup ochrany pro případ, že některý členský stát zjistí, že bezpečnostní prvek, dílčí systém nebo i zařízení může ohrozit zdraví a bezpečnost osob, popřípadě i bezpečnost majetku. Tento postup, jehož prospěšnost je nepochybná, v těchto prvních letech provádění směrnice nebyl nikdy použit.

4.8. Oznámené subjekty (článek 16 a příloha VIII)

Několik členských států oznámilo Komisi a ostatním členským státům subjekty, které byly ve smyslu směrnice pověřeny posuzováním shody bezpečnostních prvků a dílčích systémů¹².

Je samozřejmě rozhodující, aby se vnitrostátní orgány jednotlivých členských států při posuzování oznamovaných subjektů striktně a soustavně řídily kritérii stanovenými směrnicí.

Pokud se jedná o koordinaci oznámených subjektů ve smyslu směrnice, byla zřízena odvětvová skupina oznámených subjektů pro lanové dráhy (Groupe sectoriel des organismes notifiés pour les installations à câbles), která zahájila činnost v roce 2004. Zřízení skupiny sledovalo dvojí cíl - nastolit spolupráci mezi oznámenými subjekty v odvětví, a tím podpořit harmonizaci postupů posuzování shody prováděných ve smyslu směrnice.

¹² Aktualizovaný seznam oznámených subjektů je k dispozici na internetových stránkách generálního ředitelství pro podniky a průmysl: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/legislation/cableways/notified-bodies/index_en.htm

Odvětvová skupina oznámených subjektů pro lanové dráhy dosud přijala pět doporučení (*Recommendations for use - RfUs*)¹³.

Spolupráce mezi oznámenými subjekty v oboru, nastolená v r. 2004, dosáhla příznivých výsledků: mohla však být ještě účinnější. Harmonizace postupů posuzování shody totiž ještě nebyla dokončena, a pokud jde o přijatá doporučení RfUs, není jich mnoho a týkají se hlavně formálních a správních otázek, nikoli však nutně technických.

4.9. Výbor (článek 17)

Směrnice stanoví, že Komisi je nápomocen Stálý poradní výbor složený ze zástupců orgánů členských států, jemuž předsedá zástupce Komise.

Výbor se v průběhu těchto prvních let provádění směrnice scházel v zásadě jednou ročně a nebyl svoláván, aby formálním hlasováním přijal skutečná prováděcí opatření ke směrnici. Výbor se naproti tomu zabýval otázkami výkladu spojenými s prováděním směrnice a jejího provedení do vnitrostátního práva, přičemž podpořil spolupráci a dialog mezi odpovědnými vnitrostátními orgány.

V tomto kontextu se jevila jako velmi účelná přítomnost zainteresovaných subjektů v oboru jakožto pozorovatelů (OITAF¹⁴, IARM¹⁵, FIANET¹⁶) a jiných subjektů zúčastněných na provádění směrnice (Technický výbor CEN odpovědný za lanové dráhy a Odvětvová skupina oznámených subjektů pro lanové dráhy) na zasedáních výboru.

4.10. Monitorování trhu a skupina ADCO

Monitorování trhu je podstatnou zásadou nového přístupu a spadá do pravomoci členských států. Po přijetí směrnice byly totiž vnitrostátní orgány povolány, aby prováděly monitorování trhu v oboru lanových drah, aby zajistily, že výrobky na trhu budou dodržovat zásadní požadavky stanovené směrnicí.

Za účelem lepšího monitorování trhu se jeví také nezbytným nastolení správní spolupráce mezi vnitrostátními orgány pověřenými monitorováním trhu. Za tím účelem byla v r. 2008 k provádění směrnice vytvořena skupina ADCO (*Administrative Cooperation*).

Skupina ADCO se od svého vytvoření scházela souběžně se zasedáními výboru. Představuje diskusní fórum, na němž si vnitrostátní orgány pověřené monitorováním trhu v oboru lanových drah mohou vyměňovat informace a sdílet osvědčené zkušenosti. Činnost skupiny

¹³ Text RfUs byl zveřejněn na internetových stránkách generálního ředitelství pro podniky a průmysl: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/legislation/cableways/notified-bodies/index_en.htm

¹⁴ Organizzazione Internazionale Trasporti a Fune (Mezinárodní organizace lanových drah) sdružující všechny určené subjekty v oboru lanových drah (výrobce, provozovatele a vnitrostátní orgány).

¹⁵ International Association of Ropeway Manufacturers (Mezinárodní sdružení výrobců lanových drah).

¹⁶ Fédération Internationale des Associations Nationales d'Exploitants de Téléphériques, funiculaires et autres installations de transport par câbles pour voyageurs (Mezinárodní svaz národních sdružení provozovatelů visutých a pozemních lanových drah a jiných lanových dopravních zařízení pro přepravu cestujících).

se v současnosti vyvíjí velmi slibně, pokud jde o nastolení účinné a transparentní spolupráce mezi dotyčnými vnitrostátními orgány.

4.11. Inovace

Ustanovení čl. 11 odst. 3 směrnice stanoví, že v případě inovačních bezpečnostních prvků nebo dílčích systémů může členský stát stanovit pro stavbu zařízení nebo uvedení zařízení do provozu zvláštní podmínky: uvědomí o tom Komisi, která neprodleně uvědomí výbor.

V těchto prvních letech provádění směrnice nebyl tento postup nikdy použit. Zbývá tudíž ověřit, zda toto ustanovení může skutečně poskytnout přidanou hodnotu k postupům posuzování a certifikace jinak stanoveným Komisí.

5. ZÁVĚRY A VÝHLED DO BUDOUCNOSTI

Přijetím a prováděním směrnice byl splněn cíl vybudování vnitřního trhu pro bezpečnostní prvky a dílčí systémy lanových drah při současném zajištění jednotného a vysokého stupně bezpečnosti v členských státech.

Provádění směrnice současně zdůraznilo několik specifických problémů. Komise posoudí tyto aspekty a možná nápravná opatření za účelem revize směrnice, která bude též příležitostí k přizpůsobení směrnice obsahu rozhodnutí 768/2008/ES¹⁷, přijatému v rámci nového právního rámce pro právní úpravu podle nového přístupu.

¹⁷ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 768/2008/ES ze dne 9. července 2008 o společném rámci pro uvádění výrobků na trh a o zrušení rozhodnutí Rady 93/465/EHS (Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 82).