

Bruxelles, den 22.2.2019
COM(2019) 87 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**om gennemførelsen og funktionen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv
2014/33/EU af 26. februar 2014 om harmonisering af medlemsstaternes love om
elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer**

{SWD(2019) 26 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemførelsen og funktionen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/33/EU af 26. februar 2014 om harmonisering af medlemsstaternes love om elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer

1. INDLEDNING

Direktiv 2014/33/EU om elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer¹ ("direktivet") blev vedtaget den 26. februar 2014. EU's retlige ramme vedrørende elevatorer blev oprindeligt indført gennem to direktiver, nemlig direktiv 84/528/EØF af 17. september 1984 om hejse-, løfte- og transportmateriel² og direktiv 84/529/EØF af 17. september 1984 om elektrisk drevne elevatorer³. Pr. 1. juli 1999 blev begge direktiver ophævet ved direktiv 95/16/EF af 29. juni 1995 om elevatorer⁴, der senere blev erstattet af direktiv 2014/33/EU.

Direktivet har til formål at:

- opnå et højt beskyttelsesniveau for brugere og installatører af elevatorer og vedligeholdelsespersonale i hele EU
- bidrage til et velfungerende indre marked gennem en harmonisering af visse aspekter af medlemsstaternes lovgivning vedrørende sikkerhed og sundhed i forbindelse med elevatorer.

I henhold til artikel 46 i direktivet skal Kommissionen fremsende en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende gennemførelsen af dette direktiv og dets funktion. Denne rapport skal være baseret på en høring af relevante interesserede parter og, hvor det er relevant, være ledsaget af et forslag om revision af direktivet.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/33/EU af 26. februar 2014 om harmonisering af medlemsstaternes love om elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer (EUT L 96 af 29.3.2014, s. 251).

² Rådets direktiv 84/528/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende fælles bestemmelser for hejse-, løfte- og transportmateriel (EFT L 300 af 19.11.1984, s. 72).

³ Rådets direktiv 84/529/EØF af 17. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende elektrisk drevne elevatorer (EFT L 300 af 19.11.1984, s. 86).

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/16/EF af 29. juni 1995 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elevatorer (EFT L 213 af 7.9.1995, s. 1).

Med udgangspunkt heri har Kommissionen evalueret direktivet på grundlag af en ekstern undersøgelse af evalueringen af direktivet⁵, som omfattede flere høringer af interesserede parter⁶, og andre datakilder⁷.

Evalueringen er sammenfattet i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene ("arbejdsdokumentet")⁸, der ledsager denne rapport. Da direktivet blev evalueret mindre end tre år efter, at de nationale gennemførelsesbestemmelser skulle finde anvendelse, var evidensgrundlaget forholdsvis begrænset. Men da direktiv 2014/33/EU er resultatet af en ren tilpasning af direktiv 95/16/EF til afgørelse 768/2008/EF⁹ om de nye retlige rammer uden større indholdsmæssige ændringer, omfattede evalueringen også perioden før det nuværende direktivs ikrafttræden, dvs. fra den 1. juli 1999 til den 19. april 2014, som er omfattet af direktiv 95/16/EF.

I forbindelse med evalueringen blev resultaterne af direktivet om elevatorer vurderet på grundlag af det omfang, i hvilket det opfyldte sine mål (virkningsfuldhed), dets effektivitet (med fokus på at undersøge de lovgivningsmæssige – herunder de administrative – omkostninger og fordele og mulighederne for forenkling), dets sammenhæng med anden EU-lovgivning, dets relevans i forhold til interessenternes behov og dets EU-merværdi.

2. DIREKTIVETS FORMÅL OG VIGTIGSTE BESTEMMELSER

Direktivet fastlægger de retlige rammer for omsætning af elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer og for ibrugtagning af elevatorer.

De to vigtigste formål med direktivet er:

- at sikre fri bevægelighed for elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer i hele EU samt at bidrage til og effektivt gennemføre det indre marked for de pågældende produkter. Medlemsstaterne skal således tillade markedsføring på deres område af elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer, der opfylder kravene i direktivet
- at sikre, at elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer, der er omfattet af direktivet, er sikre for brugere og vedligeholdelsespersonale, og dermed forbedre disse gruppers sundhed og sikkerhed.

⁵ Udført af et konsortium under ledelse af Technopolis Consulting Group Belgium, hvis endelige rapport findes på <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f1a5907-e539-11e7-9749-01aa75ed71a1/>.

⁶ Høringer foretaget af den eksterne konsulent for undersøgelsen:

- offentlig onlinehøring (juni 2016-januar 2017)
- flere målrettede undersøgelser
- workshop afholdt inden for rammerne af medlemsstaternes arbejdsgruppe om elevatorer
- interviews med repræsentanter for branchen, herunder SMV'er, bemyndigede organer og myndigheder.

Evalueringen blev drøftet på møder i Kommissionens tværtjenstlige styringsgruppe.

⁷ Analyse af tilgængelige officielle statistikker (Eurostat, Prodcum og Amadeus-databasen), undersøgelser og oplysninger, der er stillet til rådighed af branchesammenslutninger, årlige rapporter fra erhvervsdrivende, oplysninger om ulykker fra nationale undersøgelser og nationale rapporter om markedsovervågning.

⁸ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, Evaluation of the Lift Directive 2014/33/EU (SWD(2019) 26 final).

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 768/2008/EF af 9. juli 2008 om fælles rammer for markedsføring af produkter og om ophævelse af Rådets afgørelse 93/465/EØF (EUT L 218 af 13.8.2008, s. 82).

Direktivet harmoniserer bestemmelserne om elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer og er baseret på principperne i "den nye metode", hvilket betyder, at det er begrænset til at omfatte de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav, som elevatorer og sikkerhedskomponenter på markedet er underlagt og skal opfylde.

De vigtigste bestemmelser er relateret til anvendelsesområdet og definitionerne, de erhvervsdrivendes forpligtelser, overensstemmelsesvurderingsprocedurerne, de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav og markedsovervågning, dvs.

- med hensyn til anvendelsesområde og definitioner: direktivets anvendelsesområde, definitionen af elevatorinstallatør og fabrikant af sikkerhedskomponenter, omsætning og tilgængeliggørelse på markedet osv.
- med hensyn til de erhvervsdrivendes forpligtelser: fastlæggelse – i overensstemmelse med afgørelse 768/2008/EF om de nye retlige rammer – af forpligtelser for installatører, fabrikanter, bemyndigede repræsentanter, importører og distributører samt specifikke bestemmelser om f.eks. den gensidige informationsstrøm mellem den person, der er ansvarlig for bygningens konstruktion, og elevatorinstallatøren
- med hensyn til overensstemmelsesvurderingsprocedurer: bestemmelser om procedurer for underretning af bemyndigede organer, kriterier, der gælder for bemyndigede organer, og overensstemmelsesvurderingsprocedurer
- med hensyn til de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav: fastlæggelse af de mål for sundhed og sikkerhed, der skal nås, herunder bestemmelser om elevatorers tilgængelighed for handicappede og om forebyggelse af risikoen for klemning
- med hensyn til markedsovervågning: bestemmelser i overensstemmelse med afgørelse 768/2008/EF om de nye retlige rammer, herunder EU-markedsovervågning og kontrol af elevatorer eller sikkerhedskomponenter til elevatorer, der indføres på EU-markedet, procedurer for håndtering af elevatorer og sikkerhedskomponenter til elevatorer, der udgør en risiko på nationalt plan, EU-beskyttelsesprocedurer osv.

3. GENNEMFØRELSE OG ANVENDELSE

For at gøre det muligt at nå målene harmoniserede direktivet visse aspekter af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende elevatorer og deres sikkerhedskomponenter. Bestemmelserne heri skal gennemføres og anvendes af medlemsstaterne.

Direktivet er blevet gennemført ensartet i medlemsstaterne. Der er ingen dokumentation for eventuelle gennemførelsesproblemer med undtagelse af ét spørgsmål, som blev identificeret i forbindelse med evalueringsundersøgelsen af gennemførelsen af bestemmelsen om "forhåndsgodkendelse", der er fastsat i punkt 2.2 i de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav. Dette punkt uddybes i afsnit 4.2. nedenfor.

Med hensyn til gennemførelsen blev der konstateret mindre uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne med hensyn til de anvendte definitioner, den måde, hvorpå den gensidige udveksling af oplysninger mellem installatøren og den person, der er ansvarlig for arbejdet på

bygningen, er blevet indført, bestemmelserne om elevatorers tilgængelighed for handicappede, muligheden for at give en forhåndsgodkendelse for at forebygge risikoen for klemning, overensstemmelsesvurdering og EF-typeafprøvningsattester og praksis i forbindelse med markedsovervågning.

Definitionen af "installatør" i direktivet er blevet gennemført af 26 medlemsstater. Den estiske lovgivning indeholdt oprindeligt en anden definition, hvor installatøren blev benævnt "fabrikant". Anvendelsen af udtrykket "fabrikant" i stedet for "installatør" havde ingen indvirkning på anvendelsen af direktivet. Endvidere anvendes udtrykket "fabrikant" nu også i den estiske lovgivning til gennemførelse af direktiv 2014/33/EU.

Med artikel 6, stk. 1, i direktivet indføres der **gensidig udveksling af oplysninger**, som sikrer, at den person, der er ansvarlig for arbejdet på bygningen, og installatøren både giver hinanden de nødvendige oplysninger og træffer de relevante foranstaltninger til at sikre, at elevatoren fungerer korrekt og anvendes under betryggende forhold. Denne artikel er gennemført fuldstændig uændret i 26 medlemsstaters lovgivning. Både den østrigske og den ungarske lovgivning indeholder bestemmelser om specifikke mekanismer, der sikrer denne udveksling af oplysninger. Disse mindre forskelle påvirker ikke anvendelsen af direktivet.

Tyve medlemsstater har i deres nationale gennemførelseslovgivning medtaget bestemmelser om **elevatorers tilgængelighed for handicappede**, idet bestemmelserne gennemføres nøjagtigt, som de er i direktivet. De resterende otte medlemsstater har bl.a. medtaget bestemmelser om tilgængelighed i deres nationale bygningsreglementer. De fleste medlemsstater har indført yderligere eller mere specifikke bestemmelser for at regulere adgangen til bygninger i deres nationale bygningsreglementer. Dette aspekt henhører under den nationale kompetence¹⁰.

20 medlemsstater har gennemført tredje afsnit i punkt 2.2. i de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav¹¹ i direktivet, der i særlige tilfælde giver medlemsstaterne mulighed for at give en **"forhåndsgodkendelse"**, navnlig i eksisterende bygninger, med henblik på at vælge andre egnede metoder til at undgå risiko for klemning end ved at sørge for et frit rum eller et tilflugtssted uden for elevatorstolens yderstillinger. I fire medlemsstater kan "forhåndsgodkendelsen" kun anvendes, når en elevator skal installeres i "eksisterende ejendomme", hvor der er strukturelle begrænsninger. I praksis gennemføres godkendelsen forskelligt i medlemsstaterne. Da der findes forskellige konstruktionsmæssige løsninger, som

¹⁰ I Frankrig, Irland, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige skal bygningsreglementet vedrørende "tilgængelige" personelevatorer f.eks. være i overensstemmelse med den harmoniserede standard EN 81-70. I Polen indeholder de nationale bygningsreglementer særlige bestemmelser om elevatorers tilgængelighed for handicappede, hvorved de tilpasses til henstillingerne i erklæringen fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. I Cypern, Italien og Letland indeholder bygningsreglementet specifikke krav til elevatorstolens dimensioner, tilstedeværelsen af telefoner og elevatorkontrolpanelers nøjagtige placering. I Spanien, Letland og Italien indeholder de lokale bestemmelser yderligere krav som f.eks. anvendelse af blindskrift.

¹¹ "Elevatoren skal være konstrueret og fremstillet på en måde, som udelukker fare for at komme i klemme, når elevatorstolen befinder sig i en af sine yderstillinger.
Dette formål opfyldes ved et frit rum eller et tilflugtssted uden for hver af yderstillingerne.
I særlige tilfælde, navnlig i eksisterende ejendomme, kan der, når ovennævnte løsning ikke er mulig, træffes andre foranstaltninger til at undgå en sådan fare. Medlemsstaterne skal da have mulighed for at give en forhåndsgodkendelse."

er baseret på forskellige teknologier, gør proceduren med "forhåndsgodkendelse" det muligt for installatørerne at anvende alternative metoder til at undgå risikoen for klemning. Forskellene i de kriterier, som medlemsstaterne anvender, gør det dog vanskeligere for installatører at finde oplysninger om den relevante nationale gennemførelsespraksis. Virkningen af en sådan praksis for direktivets funktion gennemgås i afsnit 4.2. nedenfor.

De overensstemmelsesvurderingsprocedurer, der skal anvendes af fabrikanter af sikkerhedskomponenter og installatører af elevatorer, jf. artikel 15 og 16 i direktivet, er blevet gennemført og anvendes i alle medlemsstater. Nogle interesserede parter oplyste, at installatører nogle gange blev anmodet om at fremlægge yderligere dokumentation for overholdelsen af kravene til elevatorer ud over **EU-typeafprøvningsattester**. Sådanne problemer med gennemførelsen er blevet fjernet, da det nye direktiv 2014/33/EU ændrede indholdet af typeafprøvningsattesterne.

Markedsovervågning er et vigtigt redskab til at håndhæve lovgivningen og er baseret på foranstaltninger til at kontrollere, at produkterne opfylder de relevante væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav, og at produkter, der ikke opfylder kravene, bringes i overensstemmelse med lovgivningen eller trækkes tilbage/tilbagekaldes fra markedet. Der er ikke fastsat specifikke procedurer i direktiv 95/16/EF. Rammerne for markedsovervågning udgøres af forordning (EF) nr. 765/2008, og direktiv 2014/33/EU indeholder særlige bestemmelser om markedsovervågning, som er baseret herpå. Evalueringen viste, at markedsovervågningen er blevet gennemført forskelligt i medlemsstaterne med hensyn til strategier, omfanget af overvågningsaktiviteter samt hyppigheden og typen af kontrol.

De bemyndigede organers notifikationsprocedurer som omhandlet i artikel 28 i direktivet er blevet gennemført forskelligt i medlemsstaterne. Akkreditering er den foretrukne metode til at påvise de bemyndigede organers tekniske kapacitet¹², og 19 medlemsstater har gennemført denne artikel, hvorved akkreditering¹³ er blevet gjort obligatorisk. Hvis akkreditering ikke anvendes, skal de bemyndigede organer give den bemyndigende myndighed al den dokumentation, der er nødvendig for at kontrollere, at de relevante krav er opfyldt. Forskelle i gennemførelsen af notifikationsprocedurerne har ingen indvirkning på anvendelsen af direktivet.

4. DE VIGTIGSTE RESULTATER AF EVALUERINGEN

4.1. Relevans

Konklusionen af evalueringen var, at direktivets oprindelige mål er lige så relevante i dag, som da direktivet først blev foreslået. Navnlig målene om at sikre et højt sikkerhedsniveau for brugere, installatører og vedligeholdelsespersonale samt fri bevægelighed for elevatorer og deres sikkerhedskomponenter er fortsat fuldt ud relevante.

¹² http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/accreditation_da.

¹³ I henhold til artikel 2 i forordning (EF) nr. 765/2008 forstås ved "akkreditering": en attestering foretaget af et nationalt akkrediteringsorgan af, at et overensstemmelsesvurderingsorgan opfylder de krav, der er fastsat i de harmoniserede standarder, og i givet fald alle andre supplerende krav, herunder dem, der er fastsat i de relevante sektorordninger om at udføre de specifikke overensstemmelsesvurderingsopgaver".

Generelt opfattes direktivet som værende klart. Evalueringen viste imidlertid, at der er behov for at undersøge, hvordan klarheden af direktivets anvendelsesområde kan forbedres i forbindelse med større ændringer af elevatorer, som allerede er i drift, hvilket ville føre til anvendelse af direktivet i stedet for de nationale bestemmelser, definitionen af "installatør", der er anvendt i direktivet i stedet for "fabrikant" af en elevator, og begreberne "ibrugtagning" og "omsætning". Med hensyn til bestemmelserne om "forhåndsgodkendelse" blev der givet udtryk for betænkelighed dels vedrørende de ikkeharmoniserede kriterier, som medlemsstaterne anvendte til at give eller afvise en forhåndsgodkendelse, hvilket førte til divergerende praksis, dels vedrørende muligheden af, at der kunne opstå forskellige sikkerhedsstandarter i EU. Der blev også påpeget nogle problemer med hensyn til klarheden af bestemmelserne om elevatorers tilgængelighed for handicappede som følge af, at forskellige nationale krav om tilgængelighed finder anvendelse på hele bygningen, mens elevatorers tilgængelighed er reguleret ved direktivet.

Ud over at evalueringen er relevant for den frie bevægelighed for de varer, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, viste den, at direktivet også er et egnet politisk redskab til generelt at imødegå de nye risici, der følger af den teknologiske udvikling i forbindelse med elevatorer. I overensstemmelse med den nye metode vedrører direktivet kun de risici, der skal håndteres, og de sikkerhedskrav, der skal opfyldes, idet det overlades til fabrikanterne og installatørerne at vælge de tekniske løsninger, der er nødvendige for at overholde lovgivningen. Dette skaber mulighed for, at der kan finde innovation sted i elevatorsektoren.

4.2. Virkningsfuldhed

Den konstante vækst i værdien af handelen inden og uden for EU er en stærk indikator for, at direktivet effektivt har bidraget til et velfungerende indre marked for elevatorer og sikkerhedskomponenter gennem harmonisering af den relevante nationale lovgivning. Direktivets virkningsfuldhed styrkes yderligere af den retssikkerhed og gennemsigtighed, det skaber. Data om elevatorulykker i EU er fragmenterede og ikke tilstrækkeligt detaljerede. Derfor kan disse data kun indeholde udvalgte, anekdotiske indikationer om antallet af og tendenserne for ulykker over tid. Generelt kan det udledes, at direktivet har bidraget til at øge sikkerheden i forbindelse med elevatorer, når man ser på det faldende antal ulykker, der involverer vedligeholdelsespersonale, i forhold til antallet af elevatorer i drift. Hvad angår brugerne, tyder oplysninger i de foreliggende nationale rapporter på, at direktivets virkninger under ingen omstændigheder er negative, og at direktivet i mindre omfang muligvis kunne have bidraget til at forbedre sikkerheden i forbindelse med elevatorer.

Evalueringen konkluderede også, at **overensstemmelsesvurderingsprocedurerne** havde vist sig at være tilstrækkelige til at sikre det højeste sikkerheds- og sundhedsniveau for brugere og vedligeholdelsespersonale. Dette anerkendes i vid udstrækning af de interesserede parter og er knyttet til den efterfølgende kontrol, der foretages af de bemyndigede organer.

Definitionen af "installatør", begreberne **"bringe i omsætning"** og **"ibrugtagning"** af elevatorer, bestemmelsen om **gensidig udveksling af oplysninger**, jf. artikel 6, stk. 1, og de **bemyndigede organers notifikationsprocedurer**, jf. punkt 3, præciseres yderligere i den

reviderede "Guide to Application of the Lifts Directive 2014/33/EU"¹⁴ (i det følgende benævnt "vejledningen om elevatorer"), hvis klarhed er almindeligt anerkendt af de interesserede parter. Hertil kommer, at "den blå vejledning"¹⁵ skaber klarhed om harmoniseret anvendelse af EU's produktharmoniseringslovgivning ligesom direktiv 2014/33/EU.

Ved evalueringen blev der dog fremhævet nogle faktorer, som begrænsede direktivets virkningsfuldhed. Med hensyn til proceduren med "**forhåndsgodkendelse**" har medlemsstaterne indført forskellige nationale fremgangsmåder, hvilket gør det vanskeligt for installatørerne at finde oplysninger om de nationale godkendelsesprocedurer og kriterier, der er blevet anvendt. Direktivet giver elevatorinstallatørerne fleksibilitet til at dække risikoen for klemning, idet problemet er manglende gennemsigtighed og sikkerhed, når medlemsstaternes myndigheder giver forhåndsgodkendelse. Evalueringen konkluderede, at selv om "forhåndsgodkendelse" er i overensstemmelse med den nye metode, indeholder "vejledningen om elevatorer" ikke for øjeblikket tilstrækkeligt detaljerede retningslinjer for denne procedure.

Med hensyn til **tilgængeligheden af elevatorer for handicappede** er bestemmelserne om elevatorers tilgængelighed blevet gennemført forskelligt i EU. Kravene til elevatorers tilgængelighed harmoniseres imidlertid gennem direktivet, mens bygningers tilgængelighed hører under medlemsstaternes kompetence. Selv om de fleste interesserede parter ikke opfatter de nationale bestemmelser om tilgængelighed som byrdefulde eller hæmmende for det indre marked, kan vejledningen om elevatorer anvendes til yderligere at præcisere kompetencefordelingen.

Der blev påpeget forskelle i gennemførelsen af **markedsovervågning** mellem medlemsstaterne med hensyn til strategier, omfanget af overvågningsaktiviteter, hyppigheden og typen af kontrol og sanktionsniveauet, hvilket indvirkede negativt på direktivets samlede virkningsfuldhed. Ikke desto mindre tyder den indsamlede dokumentation på, at omfanget af manglende overholdelse af kravene til elevatorer og deres sikkerhedskomponenter, der bringes i omsætning, rent faktisk er meget lavt. Dette positive resultat hænger sammen med de bemyndigede organers stærke og positive rolle i forbindelse med overensstemmelsesvurderingen, hvor de fungerer som "endelige kontrollører" af produkternes overholdelse af direktivet. Endvidere har det tilpassede direktiv 2014/33/EU om de nye retlige rammer i betydelig grad forbedret rammerne for markedsovervågning af elevatorer på grund af indførelsen af langt mere omfattende bestemmelser om markedsovervågning.

Udviklingen af **harmoniserede standarder** har været afgørende for at sikre en virkningsfuld anvendelse af direktivet. De anvendes i vid udstrækning som det mest almindelige middel til at påvise overensstemmelse med de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav. Gennem ordningen for formodning om overensstemmelse gør harmoniserede standarder det muligt for fabrikanter og installatører at undgå ekstraomkostninger til prøvning af, om alternative løsninger til dem, der er fastsat i standarderne, opfylder kravene. Primært af denne grund opfatter de erhvervsdrivende i realiteten frivillige harmoniserede standarder som bindende. Dette er navnlig tilfældet for SMV'er, der ikke har tilstrækkelige ressourcer til at afprøve

¹⁴ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/29961>.

¹⁵ Den blå vejledning om gennemførelsen af EU's produktregler 2016, 2016/C 272/01.

alternative tekniske løsninger til standarder. Et andet problem er den til tider langvarige procedure, CEN har brug for til at udvikle harmoniserede standarder, hvilket indebærer, at standarder ikke altid kan følge med den hurtige teknologiske udvikling. SMV'er kunne også blive ugunstigt stillet som følge af den måde, hvorpå standarderne udvikles, idet processen ikke er tilstrækkelig gennemsigtig og inklusiv. Kommissionen er fast besluttet på at inddrage en så bred vifte af interesserede parter i standardiseringsarbejdet som muligt, men spørgsmålet om inddragelsen af SMV'er i udviklingen af europæiske standarder er knyttet til den interne organisation af de relevante europæiske standardiseringsorganisationer, der er uafhængige private organer.

4.3. Effektivitet

Der er ikke noget klart billede af direktivets samlede virkninger for omkostningerne for virksomhederne, da det ikke har været muligt at rekonstruere et basisscenario eller identificere andre sammenligningspunkter. Endvidere foreligger der kun meget begrænsede oplysninger fra tiden før direktivets ikrafttræden. De interesserede parter, der blev hørt i forbindelse med evalueringen, gav ingen kvantitative skøn over direktivets virkninger og var ikke i stand til at fastslå en direkte årsagssammenhæng mellem dets anvendelse og stigningen i salget. Analysen er derfor baseret på kvalitative oplysninger.

På grundlag af de tilgængelige kvalitative oplysninger ser det ud til, at direktivet samlet set mindsker omkostningerne og giver større fordele for alle kategorier af interesserede parter. Desuden er der ingen dokumentation for, at de overholdelsesomkostninger, som direktivet medførte, steg i forhold til perioden før 1999. Gennem harmoniseringen af de forskellige nationale ordninger forenkler direktivet under alle omstændigheder de administrative krav og overensstemmelseskravene i forbindelse med salg til udlandet af elevatorer og sikkerhedskomponenter. I den forbindelse synes der ikke at være mulighed for yderligere forenkling. Det skal dog bemærkes, at fordelene ved let adgang til det indre marked ikke synes at være ligeligt fordelt, idet større virksomheder i højere grad end SMV'er drager fordel af en harmonisering på grund af deres orientering mod eksport inden for EU. Dette gælder både erhvervsdrivende, som er SMV'er, og bemyndigede organer, som er SMV'er.

Endelig viser de tilgængelige statistikker et fald i antallet af elevatorulykker, som involverede vedligeholdelsespersonale i de seneste år, hvilket kunne give anledning til at tro, at sikkerheden i forbindelse med elevatorer er blevet øget. De tilgængelige ulykkesstatistikker gør det desværre ikke muligt at fastslå en direkte årsagssammenhæng mellem direktivet og øget sikkerhed i forbindelse med elevatorer, da statistikkerne ikke sonder mellem gamle elevatorer, der er i drift, og elevatorer, der er bragt i omsætning i henhold til direktivet, og normalt ikke angiver årsagen til ulykkerne.

4.4. Sammenhæng

Samlet set anses direktivet for at være i overensstemmelse med anden EU-lovgivning, og der er ikke konstateret nogen problemer i denne henseende. Der blev ikke fundet dokumentation for uoverensstemmelser mellem direktivet og anden EU-lovgivning vedrørende elevatorer,

navnlig direktiv 2006/42/EF om maskiner¹⁶, forordning (EU) 2016/424 om tovbaneanlæg¹⁷ og forordning (EU) nr. 305/2011 om byggevarer¹⁸. Grænsefladerne mellem disse direktiver er dog ikke altid helt klare.

Der opstod ingen væsentlige uoverensstemmelser mellem direktivet og national byggelovgivning. Med hensyn til direktivets indre sammenhæng kan krav til elevatorinstallatører og fabrikanten af sikkerhedskomponenter til elevatorer generelt anses for at være klare, og der er ikke konstateret regler, som overlapper hinanden.

4.5. EU-merværdi

En EU-tilgang er stadig det mest hensigtsmæssige svar, og der er større sandsynlighed for, at det sikrer opfyldelsen af direktivets målsætninger, end nationale tilgange. Faktisk mindskede direktivet den uensartede lovgivning mellem medlemsstaterne gennem en tilpasning af den nationale lovgivning vedrørende elevatorsektoren, som både var til gavn for det indre markeds funktion og bidrog positivt til elevatorers sikkerhed. Et stort flertal af de interesserede parter anerkender direktivets EU-merværdi, navnlig med hensyn til øget fri bevægelighed for elevatorer og sikkerhedskomponenter hertil og deres øgede sikkerhed.

5. KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB

Resultatet af evalueringen er positivt. Den indsamlede dokumentation bekræfter, at direktivet fungerer godt, og at dets mål generelt er opfyldt. Direktivet anses også for at være et effektivt middel til at etablere en harmoniseret ramme for elevatorer og deres sikkerhedskomponenter på EU-plan. Der er ikke konstateret nogen form for ineffektivitet eller forenklingspotentiale, som kræver lovgivningsmæssige ændringer. Direktivet anses også for at være sammenhængende og relevant og for klart at tilføre merværdi på EU-plan.

Der er imidlertid blevet konstateret nogle få forhold, som påvirker direktivets funktion. I den forbindelse skal der sondres mellem på den ene side aspekter vedrørende gennemførelsen af direktivet, som kræver forbedring af dets gennemførelse, og på den anden side faktorer, der ville kræve en mulig ændring af dets anvendelsesområde og/eller produktkrav gennem en lovgivningsproces.

I lyset af resultaterne af evalueringen er der ikke tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at der er behov for at revidere direktivet. Kommissionen mener imidlertid, at de problemer, der er identificeret i evalueringsprocessen, kunne løses ved yderligere at fremme en ensartet gennemførelse af direktivet, navnlig gennem anvendelse af bløde foranstaltninger såsom bedre koordinering og bedre vejledning.

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/42/EF af 17. maj 2006 om maskiner og om ændring af direktiv 95/16/EF (omarbejdning) (EUT L 157 af 9.6.2006, s. 24).

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/424 af 9. marts 2016 om tovbaneanlæg og om ophævelse af direktiv 2000/9/EF (EUT L 81 af 31.3.2016, s. 1).

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 305/2011 af 9. marts 2011 om fastlæggelse af harmoniserede betingelser for markedsføring af byggevarer og om ophævelse af Rådets direktiv 89/106/EØF (EUT L 88 af 4.4.2011, s. 5).

Det ville også være vigtigt at sikre, at ajourførte oplysninger om medlemsstaternes krav til tilgængeligheden af bebyggede omgivelser og tilgange til gennemførelse af proceduren med "forhåndsgodkendelse" gøres tilgængelige for alle berørte erhvervsdrivende og bemyndigede organer.

For at lette markedsadgangen og samtidig fremhæve den frivillige karakter af anvendelsen af harmoniserede standarder, der skaber en formodning om, at de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav i direktivet er overholdt, skal der endvidere træffes foranstaltninger for at sikre, at der rettidigt er standarder til rådighed for fabrikanter og installatører, navnlig SMV'er.

I elevatorsektoren er der veletablerede fora, som kan bruges til at indføre foranstaltninger til forbedring af direktivets gennemførelse og funktion, nemlig

- arbejdsgruppen om elevatorer (elevatorarbejdsgruppen)
- den administrative samarbejdsgruppe af markedsovervågningsmyndigheder vedrørende elevatorer (ADCO-gruppen vedrørende elevatorer)
- koordinationsgruppen af bemyndigede organer for elevatorer.

Som reaktion på resultaterne af evalueringen vil Kommissionen derfor træffe følgende foranstaltninger:

- Med hensyn til uklarheden i visse definitioner vil Kommissionen efter anmodning fra de interesserede parter intensivere sine koordineringsbestrebelse inden for rammerne af elevatorarbejdsgruppen for at præcisere terminologien i direktivet, f.eks. "installatør", "omsætning" og "ibrugtagning".
- Med hensyn til forhåndsgodkendelse vil Kommissionen indbringe sagen for ADCO-gruppen vedrørende elevatorer med henblik på at forbedre koordineringen mellem medlemsstaterne med det formål at tilvejebringe en mere sammenhængende og ensartet anvendelse af proceduren med "forhåndsgodkendelse" som omhandlet i punkt 2.2, sidste afsnit, i bilag I til direktivet for at sikre fuldstændig gennemsigtighed og forbedre retssikkerheden.
- Med hensyn til elevatorers tilgængelighed for handicappede vil Kommissionen yderligere præcisere grænsen mellem direktivets krav om tilgængelighed og den nationale lovgivning om bygningers og anlægs tilgængelighed ved at tage spørgsmålet op i elevatorarbejdsgruppen. Der vil især blive lagt vægt på forskellige betingelser for installation og benyttelse af elevatorer, f.eks. afhængigt af bygningens art og funktion, etager osv.

Når den forbedrede og nye vejledning om de bestemmelser, der ved evalueringen blev anset for at mangle klarhed, er blevet godkendt af elevatorarbejdsgruppen, vil den blive indført som ændringer til "vejledningen om elevatorer", der er det vigtigste referencedokument til støtte for fortolkningen og gennemførelsen af direktivet.

- Med hensyn til markedsovervågning vil Kommissionen nøje overvåge håndhævelsen af direktivet i alle medlemsstater og aktiviteterne i ADCO-gruppen vedrørende elevatorer. Den vil også foreslå samordnede aktioner inden for rammerne af samarbejdet mellem de kompetente markedsovervågningsmyndigheder.

Kommissionen vil tilskynde medlemmerne af ADCO-gruppen vedrørende elevatorer til at formidle mere detaljerede oplysninger til de kompetente markedsovervågningsmyndigheder om deres respektive nationale markedsovervågningsprogrammer samt oplysninger om kilder til ulykkesstatistikker og opfordre gruppen til at undersøge mulige synergier. Kommissionen vil fortsat fokusere på at fremme et gnidningsløst samarbejde mellem markedsovervågningsmyndighederne med henblik på at sikre, at kun elevatorer og sikkerhedskomponenter, der er i overensstemmelse med reglerne, bringes i omsætning, og sikre fair konkurrence.

Kommissionen bemærker også, at dens forslag om "varepakken"¹⁹ omfatter et forslag til en ny forordning inden for markedsovervågning, som bl.a. har til formål at styrke markedsovervågningsmyndighedernes og toldmyndighedernes kontrol for at forhindre, at usikre produkter bringes i omsætning på EU-markedet.

- Med hensyn til standardiseringsprocessen har Kommissionen for at sikre, at der rettidigt er harmoniserede standarder til rådighed, som skaber en formodning om, at de væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav i direktivet er overholdt, allerede truffet de nødvendige foranstaltninger for at støtte og øge sin deltagelse i udviklingen af standarder. Den nye standardiseringsanmodning M/549²⁰ indeholder de nødvendige værktøjer til at overvåge og styre udarbejdelsen af harmoniserede standarder til støtte for direktivet. Der vil blive gjort en særlig indsats for effektivt at gennemføre foranstaltningerne for at forbedre gennemsigtigheden, styrke retssikkerheden og fremskynde vedtagelsen af standarder i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om harmoniserede standarder²¹.

¹⁹ Varepakken: Forslag til forordning om overholdelse og håndhævelse af EU's produktlovgivning – EU-netværket for produktoverensstemmelse, COM(2017) 795.

²⁰ Commission Implementing Decision of 21.9.2016 on a standardisation request to the European Committee for Standardisation as regards lifts and safety components for lifts in support of Directive 2014/33/EU of the European Parliament and of the Council, C(2016) 5884 final.

²¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Harmoniserede standarder: øget gennemsigtighed og retssikkerhed for et fuldt fungerende indre marked (COM(2018) 764).