



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.03.2006
COM(2006) 106 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**Evaluatie van de toepassing van de Richtlijn eenvoudige drukvaten (87/404/EEG) in
samenhang met de Richtlijn drukapparatuur (97/23/EG)**

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
1. INLEIDING	3
Achtergrond.....	3
Evaluatiemethode	4
2. EVALUATIE VAN DE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN EENVOUDIGE DRUKVATEN IN SAMENHANG MET DE RICHTLIJN DRUKAPPARATUUR.	4
Algemene opmerkingen	4
Samenstellen.....	5
Problemen bij de vervaardiging van drukvaten van eenvoudige vorm	6
Standaardisatie	6
Uitzonderingen van de Richtlijn drukapparatuur	7
Bijzondere bepalingen voor drukvaten van eenvoudige vorm in een geïntegreerde richtlijn....	8
Administratieve werkbelasting	8
Concurrentieaspect	9
3. CONCLUSIES	9

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Evaluatie van de toepassing van de Richtlijn eenvoudige drukvaten (87/404/EEG) in samenhang met de Richtlijn drukapparatuur (97/23/EG)

SAMENVATTING

In Richtlijn 97/23/EG betreffende drukapparatuur wordt de Commissie verzocht de toepassing van Richtlijn 87/404/EEG inzake drukvaten van eenvoudige vorm te toetsen om na te gaan of integratie van die richtlijn in de Richtlijn drukapparatuur noodzakelijk is.

Met de onderhavige mededeling, die is gebaseerd op een uitgebreide raadpleging van nationale autoriteiten en belanghebbenden, wordt aan dit verzoek voldaan.

De nationale autoriteiten die de twee richtlijnen moeten uitvoeren en de belanghebbenden zijn van mening dat beide richtlijnen zeer goed functioneren en zij zijn geen voorstander van opname van de Richtlijn eenvoudige drukvaten in de Richtlijn drukapparatuur. Vooral technische en veiligheidgerelateerde afwegingen — die hieronder nader worden verklaard — pleiten voor handhaving van twee aparte richtlijnen.

Op basis hiervan concludeert de Commissie dat er goede redenen zijn om de Richtlijn eenvoudige drukvaten en de Richtlijn drukapparatuur gescheiden te houden.

Dit sluit echter niet uit dat er in de toekomst een initiatief in het kader van een herziening van de Richtlijn drukapparatuur en in het licht van de algemene herziening van de nieuwe aanpak kan worden genomen, dat alsnog tot samenvoeging tot één tekst kan leiden.

1. INLEIDING

Achtergrond

Drukvaten van eenvoudige vorm¹ vallen onder Richtlijn 87/404/EEG, die is vastgesteld in juni 1987, de eerste richtlijn in het kader van de zogenoemde nieuwe aanpak. Dit is slechts een klein deel van de productcategorieën met een drukrisico. Pas in 1997 hebben de Raad en het Parlement de algemene Richtlijn 97/23/EG betreffende drukapparatuur vastgesteld, met een toepassingsgebied dat zich uitstrekt van snelkookpannen tot volledige chemische installaties. In overweging 11 van die richtlijn wordt de Commissie verzocht de toepassing van de Richtlijn eenvoudige drukvaten te toetsen om na te gaan of integratie van die richtlijn in de Richtlijn drukapparatuur noodzakelijk is.

¹ De Richtlijn eenvoudige drukvaten is van toepassing op in serie vervaardigde drukvaten van eenvoudige vorm. In die richtlijn wordt onder "drukvat van eenvoudige vorm" verstaan een gelast drukvat met een inwendige overdruk van meer dan 0,5 bar en dat ertoe is bestemd lucht, dan wel stikstof te bevatten, en dat niet is bestemd om aan vlambelasting te worden onderworpen.

Tevens maakt de Commissie in deze mededeling haar standpunt bekend over de resolutie van de Raad Concurrentievermogen², waarin de mogelijke integratie van de Richtlijn eenvoudige drukvaten in de Richtlijn drukapparatuur als een van de prioriteiten voor de vereenvoudiging van de wetgeving van de Raad wordt genoemd.

Evaluatiemethode

Deze mededeling is gebaseerd op een reeks raadplegingen van nationale autoriteiten en belanghebbenden die als volgt zijn samen te vatten:

- Het belangrijkste platform voor de raadpleging van nationale autoriteiten en belanghebbenden was de door de diensten van de Commissie ingestelde Werkgroep druk, die zich sinds 2003 met deze kwestie bezighoudt.
- Om een zo breed mogelijk beeld te hebben, heeft de Commissie een raadpleging op internet georganiseerd om standpunten van belanghebbenden en voorstellen uit de Europese druksector te verzamelen. Deze raadpleging was via verschillende media aangekondigd en was toegankelijk op internet van begin oktober 2004 tot eind januari 2005. De Commissie heeft talrijke reacties ontvangen.³
- Een samenvatting en een gedetailleerde analyse van de reacties naar aanleiding van de openbare raadpleging, alsmede voorlopige conclusies zijn in april 2005 onderzocht door de Werkgroep druk.
- De nationale autoriteiten is verzocht de opgeworpen kwesties vóór eind mei 2005 te onderzoeken, zodat zij opmerkingen konden maken over alle nog te evalueren aspecten.

2. EVALUATIE VAN DE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN EENVOUDIGE DRUKVATEN IN SAMENHANG MET DE RICHTLIJN DRUKAPPARATUUR

Algemene opmerkingen

De Richtlijn eenvoudige drukvaten en de Richtlijn drukapparatuur verschillen onderling qua structuur, presentatie en gedetailleerde inhoud. Zij maken echter beide deel uit van de nieuwe aanpak, hoewel de Richtlijn eenvoudige drukvaten verschillende elementen van de oude aanpak bevat. Zowel de Richtlijn eenvoudige drukvaten als de Richtlijn drukapparatuur bevat aspecten van classificatie, identificatie en markering, regulering, supervisie en technische vereisten.

Samenvoeging van de twee richtlijnen zou niet inhouden dat er nieuwe productcategorieën zouden worden onderworpen aan wetgeving die thans onder de twee afzonderlijke richtlijnen valt of — omgekeerd — dat thans gedekte producten erbuiten vallen.

² Prioriteiten van de Raad voor de vereenvoudiging van de communautaire wetgeving, vastgesteld op 25 november 2004

³ Voor een samenvatting van de reacties zie http://europa.eu.int/comm/enterprise/pressure_equipment/index_en.htm

Aangezien de Richtlijn eenvoudige drukvaten een van de eerste richtlijnen in het kader van de nieuwe aanpak is, is er aanzienlijke ervaring met de werking ervan opgedaan. Daarentegen is de Richtlijn drukapparatuur relatief nieuw en zeer complex, en stuit de uitvoering nog op problemen. De opgedane ervaring is nog zeer gering en het markttoezicht heeft nog niet veel feedback opgeleverd. Deze elementen zijn doorslaggevend, aangezien een samenvoeging van beide richtlijnen niet louter een kwestie van het opstellen van een juridische tekst is, maar op fundamentele overwegingen moet worden gebaseerd.

De voornaamste parameters die naar voren kwamen bij de beoordeling van de toegevoegde waarde van samenvoeging, waren de technische of veiligheidgerelateerde problemen van vaten van eenvoudige vorm of producten die zulke vaten omvatten, een meer of minder significante vermindering van de administratieve werkbelasting op Europees of nationaal niveau, en economische aspecten zoals de verbetering van de concurrentiekracht van de Europese industrie.

Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met het standpunt van de nationale autoriteiten die de beide richtlijnen moeten uitvoeren en van de belanghebbenden: volgens hen functioneren beide richtlijnen zeer goed wat de vereiste en bestaande juridisch-administratieve infrastructuur en uitvoeringsmechanismen betreft.

Uit de openbare raadpleging is gebleken dat een ruime meerderheid van de respondenten tegen samenvoeging van de Richtlijn eenvoudige drukvaten en de Richtlijn drukapparatuur is. De voorstanders van samenvoeging van de twee richtlijnen hebben geen wezenlijke argumenten ter ondersteuning van hun standpunt weergegeven.

Het zijn volgens de autoriteiten en belanghebbenden vooral technische en veiligheidgerelateerde overwegingen die tegen een samenvoeging van beide richtlijnen pleiten. Deze overwegingen kunnen in de volgende categorieën worden ingedeeld:

Samenstellen

De Richtlijn drukapparatuur vereist een algemene overeenstemmingsbeoordeling voor “samenstellen”; dit zijn “verschillende drukapparaten die een fabrikant tot een geïntegreerd en functioneel geheel heeft geassembleerd”. Met name de “integratie van de verschillende onderdelen en de beveiliging van een samenstel tegen overschrijding van de toelaatbare grenzen” (bv. maximumdruk) moeten worden beoordeeld. In de Richtlijn eenvoudige drukvaten is alleen de veiligheid van het drukvat van eenvoudige vorm op zichzelf geregeld; de richtlijn bevat geen vereisten voor zaken zoals veiligheidsvoorzieningen of de juiste integratie van drukvaten van eenvoudige vorm in een compressorsysteem.

In een aantal reacties op de raadpleging op internet werd gesteld dat het ontbreken van dergelijke vereisten in de Richtlijn eenvoudige drukvaten gevaarlijk kan zijn. Anderen waren van mening dat een samenvoeging van de twee richtlijnen onnodig duur zou worden aangezien dan ineens aanmerkelijk meer toestellen (voornamelijk compressoren), als samenstel onderworpen zouden worden aan de algemene overeenstemmingsbeoordeling.

Daarom is de nationale autoriteiten uitdrukkelijk verzocht om verslag te doen van mogelijke veiligheidsproblemen in het verleden in verband met de opname en veiligheidsvoorzieningen van samenstellen met een drukvat van eenvoudige vorm. Met name is hun gevraagd of er behoefte is aan invoering van het begrip “samenstel” voor drukvaten van eenvoudige vorm.

Er zijn echter geen veiligheidsproblemen met samenstellen van drukvaten van eenvoudige vorm gemeld waaruit zou blijken dat dit aspect moet worden geregeld.

Daarom wordt invoering van het begrip “samenstel” in de Richtlijn eenvoudige drukvaten niet relevant geacht voor het veiligheidsniveau van samenstellen met een drukvat van eenvoudige vorm.

Problemen bij de vervaardiging van drukvaten van eenvoudige vorm

Uit het markttoezicht van de lidstaten en verslagen van brancheorganisaties blijkt dat “kleine” drukvaten van eenvoudige vorm – gewoonlijk relatief goedkope consumentenartikelen — die in Europa in de handel worden gebracht, productiefouten kunnen vertonen die in sommige gevallen de veiligheid ernstig kunnen aantasten. Daarom is er bijzondere aandacht besteed aan het standpunt van de nationale autoriteiten in de kwestie of samenvoeging van de twee richtlijnen het markttoezicht zou vergemakkelijken. Ook is de autoriteiten gevraagd of zij van mening waren dat de betrokkenheid van de aangemelde instanties in de zin van de Richtlijn drukapparatuur een positieve uitwerking op de veiligheid van drukvaten van eenvoudige vorm zou hebben. Op grond van de Richtlijn eenvoudige drukvaten zijn drukvaten — als specifieke hoofdcategorie — onderworpen aan keuring door aangemelde instanties, terwijl deze vaten op grond van de Richtlijn drukapparatuur zouden worden ingedeeld in een lagere categorie, die is onderworpen aan een minder strenge keuring door aangemelde instanties.

Uit de reacties blijkt dat de geconstateerde veiligheidsproblemen met drukvaten van eenvoudige vorm niet aan tekortkomingen van de Richtlijn eenvoudige drukvaten zijn toe te schrijven. De relatief ongecompliceerde technische vereisten van de Richtlijn eenvoudige drukvaten verschaffen passende veiligheidsmarges en een betrouwbaar veiligheidsniveau voor drukvaten van eenvoudige vorm. Een opname van de Richtlijn eenvoudige drukvaten in de Richtlijn drukapparatuur zou de veiligheid van deze productgroepen niet verbeteren, te meer omdat de Richtlijn drukapparatuur minder specifiek is dan de Richtlijn eenvoudige drukvaten (bv. over concrete fysische eigenschappen van de vaten, wanddikte, lasnaden enz.). Vooral voor de fabrikanten in ontwikkelingseconomieën buiten Europa, die de belangrijkste leveranciers van goedkope, kleine drukvaten van eenvoudige vorm zijn, zou het door een dergelijke verandering moeilijker worden om naar behoren aan de Europese vereisten te voldoen.

Uit de raadpleging blijkt echter duidelijk dat er nadruk moet worden gelegd op een betere uitvoering van de huidige Richtlijn eenvoudige drukvaten en vooral op een beter gecoördineerd markttoezicht van de lidstaten.

Standaardisatie

Een samenvoeging van de Richtlijn eenvoudige drukvaten en de Richtlijn drukapparatuur kan van invloed zijn op normen die krachtens de Richtlijn eenvoudige drukvaten zijn geharmoniseerd, aangezien zij op grond van de Richtlijn drukapparatuur zouden moeten worden gepubliceerd.

De belangrijkste productnorm voor drukvaten van eenvoudige vorm is de reeks EN 286 (delen 1 tot en met 4). Bovendien is er op grond van de Richtlijn eenvoudige drukvaten ook

een aantal andere normen betreffende procedures en kwalificaties voor het lassen en testen geharmoniseerd⁴.

Tot op heden zijn er geen formele bezwaren of vrijwaringsclausules ingediend waaruit zou blijken dat de geharmoniseerde normen krachtens de Richtlijn eenvoudige drukvaten leemten vertonen.

Een samenvoeging van de twee richtlijnen lijkt op het eerste oog misschien de normalisering te vereenvoudigen omdat er voor slechts één richtlijn geharmoniseerde normen zouden moeten worden ontwikkeld, maar drukvaten van eenvoudige vorm zijn een nauw omschreven productcategorie, waarvoor toch specifieke normen nodig zijn, ongeacht of er een specifieke richtlijn op van toepassing is of niet. Bovendien zouden bij een overgang naar een geïntegreerde richtlijn alle krachtens de Richtlijn eenvoudige drukvaten ontwikkelde geharmoniseerde normen moeten worden herzien, en vooral de reeks EN 286.

Uit een analyse van de normen die aan de Richtlijn eenvoudige drukvaten zijn verbonden, blijkt dat intrekking van deze richtlijn drie of vier jaar werk zou kosten om de noodzakelijke veranderingen door te voeren, voornamelijk voor de reeks EN 286, teneinde deze als geharmoniseerde normen krachtens de Richtlijn drukapparatuur te publiceren. De fabrikanten zouden in afwachting van een gewijzigde reeks normen voor vaten van eenvoudige vorm complexere normen (zoals EN 13445) moeten gebruiken. Ook is te voorzien dat de andere normalisatiewerkzaamheden tijdens de overgangsperiode worden belemmerd door een tekort aan middelen.

Uitzonderingen van de Richtlijn drukapparatuur

De Richtlijn drukapparatuur is in beginsel van toepassing op alle drukapparatuur en samenstellen met een maximaal toelaatbare druk van meer dan 0,5 bar. Het toepassingsgebied is enorm, variërend van snelkookpannen tot complete chemische installaties en ketels voor energiecentrales. Van dit ruime toepassingsgebied wordt een reeks productcategorieën uitgezonderd die anders onder de richtlijn zouden vallen (zoals schepen, raketten, luchtvaartuigen, flessen voor koolzuurhoudende dranken en producten die onder zeer specifieke wetgeving vallen, zoals medische hulpmiddelen, aerosols, apparatuur voor de werking van voertuigen en drukvaten van eenvoudige vorm).

Bij samenvoeging van beide richtlijnen zouden de huidige uitzonderingen van de Richtlijn drukapparatuur die niet voor de Richtlijn eenvoudige drukvaten gelden, zoals apparatuur voor de werking van voertuigen, nauwkeurig moeten worden bestudeerd en mogelijkerwijze gecorrigeerd om te verzekeren dat de wettelijke vereisten in verband met drukrisico's van toepassing blijven op vaten van eenvoudige vorm die thans onder de Richtlijn eenvoudige drukvaten vallen. De meest voor de hand liggende oplossing zou de invoering van "uitzonderingen op uitzonderingen" zijn, om het toepassingsgebied van de huidige uitzonderingen van de Richtlijn drukapparatuur dienovereenkomstig te beperken.

Uit reacties op de raadpleging en opmerkingen van de nationale autoriteiten blijkt dat de uitzonderingen van het toepassingsgebied van de Richtlijn drukapparatuur van geval tot geval

⁴ Thans zijn er krachtens de Richtlijn eenvoudige drukvaten twaalf normen gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. De meest belangrijke is de reeks EN 286. Meer informatie: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach/standardization/harmstds/reflist/spvessel.html>

zouden moeten worden onderzocht. Daarnaast hebben de belanghebbenden om een specifieke kosten-batenanalyse gevraagd.

Om deze redenen acht de Commissie het in verband met de uitzonderingen van de Richtlijn drukapparatuur beter om de twee richtlijnen gescheiden te houden.

Bijzondere bepalingen voor drukvaten van eenvoudige vorm in een geïntegreerde richtlijn

Op dit ogenblik houdt de Richtlijn drukapparatuur geen rekening met het aantal (productie per stuk of in serie) of het gebruik (als consument of beroepsmatig) van de vervaardigde apparatuur bij het bepalen welke overeenstemmingsbeoordelingsprocedure moet worden toegepast. Toch bevat de richtlijn bijzondere bepalingen met het oog op een strengere overeenstemmingsbeoordeling voor bepaalde producten zoals brandblussers, snelkookpannen en zuurstofflessen, die doorgaans in grote reeksen worden geproduceerd. Anderzijds is de Richtlijn eenvoudige drukvaten enkel van toepassing op in serie vervaardigde drukvaten van eenvoudige vorm.

Tijdens de raadplegingsprocedure is voorgesteld dat er in geval van samenvoeging bijzondere bepalingen voor in serie vervaardigde drukvaten van eenvoudige vorm worden ingevoerd, bijvoorbeeld door indeling van drukvaten van eenvoudige vorm in een “minimale” categorie⁵ van de Richtlijn drukapparatuur, ongeacht hun intrinsieke afmetingen.

De kwestie van de mogelijke invoering van generieke bijzondere bepalingen voor in serie vervaardigde producten betreft niet alleen drukvaten van eenvoudige vorm, en kan daarom het beste te zijner tijd worden besproken bij een algemene herziening van de Richtlijn drukapparatuur.

Administratieve werkbelasting

Wat de mogelijke administratieve voordelen van samenvoeging betreft, zijn er tijdens de toetsingsprocedure geen sterke argumenten naar voren gekomen. Een samenvoeging van de twee richtlijnen en de daarmee samenhangende omzetting en uitvoering van één geïntegreerde richtlijn zou een aanzienlijke eenmalige administratieve inspanning van de Commissie, de lidstaten en andere belanghebbenden vergen, met inzet van extra middelen, zonder dat daar wezenlijke voordelen tegenover staan.

De bedrijfstak heeft zijn ernstige bezorgdheid geuit over de gevolgen van een mogelijke samenvoeging van de twee richtlijnen, en betoogt dat een wijziging van de huidige situatie geen voordeel oplevert. Samenvoeging zou leiden tot extra werk voor de fabrikanten, zonder dat de veiligheid erop vooruit zou gaan. Zo zouden er bijvoorbeeld een volledige herziening van de essentiële eisen die gelden voor drukvaten van eenvoudige vorm, daarmee samenhangende veranderingen in de technische dossiers en documentatie, gegevensplaatjes van fabrikanten, tests en een wijziging in de regelingen voor overeenstemmingsbeoordelingen te verwachten zijn, met de bijbehorende formaliteiten en kosten. De bedrijfstak wijst erop dat een consolidatie van wetgeving niet automatisch tot een werkelijke vereenvoudiging van de administratieve procedures leidt, maar ook het tegengestelde effect kan hebben.

⁵ Voor elke categorie drukapparatuur is er een adequate procedure of een keuze uit verschillende procedures die even streng zijn voor het beoordelen van de naleving van de essentiële eisen van de Richtlijn drukapparatuur.

Concurrentieaspect

Aangezien de Richtlijn eenvoudige drukvaten alleen van toepassing is op drukvaten bestemd voor lucht of stikstof, kunnen de fabrikanten deze onder de Richtlijn drukapparatuur laten vallen door het doel van het drukvat ruimer te formuleren dan in de Richtlijn eenvoudige drukvaten is bepaald, zonder dat het ontwerp ervan noodzakelijkerwijze moet worden veranderd. Aangezien er op de markt niet veel van dergelijke gevallen zijn geconstateerd, is het aannemelijk dat de fabrikanten het meestal economischer achten om te voldoen aan de Richtlijn eenvoudige drukvaten dan aan de Richtlijn drukapparatuur. Een samenvoeging van de twee richtlijnen zou de keuze van de fabrikanten beperken doordat een van de twee mogelijkheden om aan de wettelijke vereisten te voldoen zou verdwijnen.

Bovendien wordt het voldoen aan de Richtlijn eenvoudige drukvaten volgens de bedrijfstak buiten Europa algemeen als een kwaliteitsindicatie erkend. Daarom kan elke wijziging afbreuk doen aan de internationale acceptatie van Europese drukvaten van eenvoudige vorm en aan het concurrentievermogen van de Europese industrie.

De fabrikanten in de EU hebben er ook op gewezen dat samenvoeging van de twee richtlijnen zou leiden tot aanpassingsproblemen op korte termijn en tot verhoging van de administratieve belasting voor de bedrijfstakken en de kosten als gevolg van de complexere procedures voor de overeenstemmingsbeoordeling.

Tot slot zou samenvoeging van beide richtlijnen volgens de fabrikanten gedurende een zekere overgangsperiode leiden tot een onzekere situatie voor de fabrikanten van drukvaten van eenvoudige vorm.

3. CONCLUSIES

De Commissie concludeert dat er geen duidelijke rechtvaardiging voor samenvoeging bestaat. Dit standpunt wordt gedeeld door de overgrote meerderheid van de belanghebbenden en de nationale autoriteiten.

Een samenvoeging zou geen kwestie van “knippen en plakken” van teksten zijn, maar een fundamentele herziening die volgens de Commissie en de meeste nationale autoriteiten en fabrikanten niet tot een vereenvoudiging van de wetgeving zou leiden. De voorgestelde samenvoeging van de twee richtlijnen zou juist problemen met zich mee kunnen brengen en ten minste voor tijdelijke administratieve lasten zorgen die van de belanghebbenden aanpassing zouden vergen.

Dit sluit echter niet uit dat er in de toekomst een initiatief kan worden genomen in het kader van een herziening van de Richtlijn drukapparatuur zodra er voldoende ervaring met de uitvoering is opgebouwd, en in het licht van de algemene herziening van de nieuwe aanpak. Dit initiatief kan de samenvoeging van de Richtlijn eenvoudige drukvaten en de Richtlijn drukapparatuur tot één tekst omvatten, ook al zouden specifieke bepalingen betreffende de kenmerken van beide “druksectoren” intact blijven.