



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 10.3.2006  
COM(2006) 109 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU**

**Ocena uporabe inšpektoratov uporabnikov po Direktivi o tlačni opremi (97/23/ES)**

## KAZALO

|                                                                             |   |
|-----------------------------------------------------------------------------|---|
| POVZETEK .....                                                              | 3 |
| 1. UVOD .....                                                               | 3 |
| Ozadje .....                                                                | 3 |
| Metoda preverjanja .....                                                    | 4 |
| 2. PRIHODNOST INŠPEKTORATOV UPORABNIKOV .....                               | 4 |
| Splošne pripombe .....                                                      | 4 |
| Skrb za varnost v zvezi z navzkrižjem interesov .....                       | 5 |
| Označevanje opreme, ki so jo ocenili inšpektorati uporabnikov .....         | 6 |
| Obveznost prenosa določb o inšpektoratih uporabnikov .....                  | 6 |
| Razširitev področja nalog, ki jih opravljajo inšpektorati uporabnikov ..... | 7 |
| 3. ZAKLJUČKI .....                                                          | 8 |

## **SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU**

### **Ocena uporabe inšpektoratov uporabnikov po Direktivi o tlačni opremi (97/23/ES)**

#### **POVZETEK**

Sedanje sporočilo je nadaljevanje poziva iz Direktive 97/23/ES o tlačni opremi k predložitvi poročila z oceno delovanja inšpektoratov uporabnikov.

Ocena uporabe inšpektoratov uporabnikov kaže, da se vprašanja o varnosti niso pojavila. Koncept inšpektoratov uporabnikov deluje dobro in po predvidevanjih, tj. v skladu z osnovnim konceptom inšpektoratov uporabnikov, katerih prvotni namen je omogočiti skupinam uporabnikov, da izkoristijo svoje tehnično znanje in izkušnje na omejenih notranjih področjih uporabe. Določbe Direktive je mogoče v nekaterih točkah izboljšati, vendar se ne pričakujejo znatne koristi.

Komisija torej sklepa, da v zvezi z inšpektorati uporabnikov ni zadostnega razloga za posredovanje predloga za spremembo Direktive o tlačni opremi Svetu in Parlamentu.

#### **1. UVOD**

##### **Ozadje**

Direktiva o tlačni opremi vsebuje poziv Komisiji (člen 14), naj predstavi poročilo o inšpektoratih uporabnikov. Medtem ko se v direktivah po novem pristopu posredovanje tretje stranke pri oceni skladnosti izvaja izključno preko organizacij, ki jih o tem obvestijo države članice (priglašeni organi), je Direktiva o tlačni opremi posebnost v tem, da lahko države članice na svojih območjih odobrijo dajanje na trg in začetek obratovanja tlačne opreme ali sklopov, katerih skladnost so ocenili „inšpektorati uporabnikov“, tj. del skupine v podjetju, ki uporablja opremo (uporabnik).

Ker so inšpektorati uporabnikov nov element, ki odraža prakso v času sprejetja Direktive o tlačni opremi v samo nekaterih državah članicah, Direktiva zahteva, da Komisija nadzoruje učinke uporabe inšpektoratov uporabnikov in predloži oceno tri leta po izvedbi Direktive na nacionalni ravni. V ta namen morajo države članice Komisiji predložiti vse koristne informacije o izvajanju tega člena. Po potrebi naj oceno spremlja predlog za spremembo Direktive o tlačni opremi.

Sedanje sporočilo izvaja to zahtevo.

## Metoda preverjanja

To sporočilo temelji na vrsti posvetovanj pristojnih nacionalnih organov in zainteresiranih skupin, ki jih je mogoče povzeti, kakor sledi:

- Glavno izhodišče za posvetovanje s pristojnimi nacionalnimi organi in zainteresiranimi skupinami je bila delovna skupina Tlak, ki so jo organizirale službe Komisije, ki od leta 2003 obravnavajo obe vprašanji.
- Da bi Komisija omogočila čim širši pogled, je organizirala internetno posvetovanje z namenom zbiranja mnenj zainteresiranih skupin in predlogov evropskega tlačnega sektorja, zato da bi zbrala izkušnje o inšpektoratih uporabnikov in raziskala, ali je treba določbe Direktive o tlačni opremi spremeniti ali ohraniti v njihovi sedanji obliki. To posvetovanje je bilo objavljeno preko različnih medijev in je bilo na voljo na internetu od začetka oktobra 2004 do konca januarja 2005. Prispelo je precej pripomb<sup>1</sup>.
- Povzetek in podrobno analizo odzivov v zvezi z inšpektorati uporabnikov, izhajajočih iz javnih poizvedb, skupaj s preliminarnimi zaključki, je aprila 2005 pregledala delovna skupina Tlak.
- Pristojni nacionalni organi so bili pozvani k proučitvi obravnavanih vprašanj do konca maja 2005, da se jim je omogočilo dajanje pripomb o vseh vidikih, ki jih je treba še preveriti.

## 2. PRIHODNOST INŠPEKTORATOV UPORABNIKOV

### Splošne pripombe

Povsod po svetu so imeli uporabniki inženirske opreme službe za zagotavljanje rednih pregledov med obratovanjem, ki so bile del njihove splošne organizacije. Zlasti večja podjetja so ugotovila, da so takšne ureditve pomemben element pri prevzemanju odgovornosti za varno, zanesljivo in učinkovito delovanje njihovih obratov. Te nadzorne službe so praviloma strokovno izurjene in usposobljene ter, zaradi osebnih dnevnih obiskov obratov, za katere so v celoti odgovorni njihovi lastniki, na enoten način razumejo pogoje obratovanja opreme.

Čeprav vse države članice niso pridobile izkušenj z inšpektorati uporabnikov za urejevalne namene, je bila v členu 14 Direktivi o tlačni opremi uvedena določba, ki nekaterim od teh nadzornih služb dovoljuje, da prevzamejo odgovornost za del ocene skladnosti nove opreme ter s tem nadomestijo in dopolnijo naloge priglašениh organov. Ker pa so posamezne države članice menile, da koncept inšpektoratov uporabnikov ni v celoti združljiv z novim pristopom, ki zahteva posredovanje „neodvisnih tretjih strank“, je bila državam članicam v zvezi z določbami o inšpektoratih uporabnikov ponujena možnost neuveljavljanja Direktive v njihovo nacionalno zakonodajo.

V nasprotju s priglašnimi organi, ki „ne morejo biti neposredno vključeni v načrtovanje, proizvodnjo, dobavo, vgradnjo, obratovanje ali vzdrževanje tlačne opreme ali sestavov“, so

---

<sup>1</sup> Povzetek pripomb je objavljen na spletni strani:  
[http://europa.eu.int/comm/enterprise/pressure\\_equipment/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/pressure_equipment/index_en.htm)

inšpektorati uporabnikov<sup>2</sup> načeloma lahko vključeni v „načrtovanje, proizvodnjo, dobavo, vgradnjo, obratovanje ali vzdrževanje“ tlačne opreme, vendar ne smejo biti odgovorni za te naloge.

Vsak inšpektorat uporabnikov „mora biti organizacijsko prepoznaven in mora imeti v skupini, katere del je, take načine poročanja, da je zagotovljena in dokazana njegova nepristranskost“, tako da „neodvisnost njegovih sodb ali neoporečnost njegovih dejavnosti pregledovanja“ nista prizadeti. Države članice so odgovorne za nadzor inšpektoratov uporabnikov in morajo zagotoviti pravilno izvajanje teh zahtev.

Ker so inšpektorati uporabnikov po novem pristopu nov element, direktiva zahteva, da Komisija nadzoruje učinke uporabe inšpektoratov uporabnikov in predloži oceno tri leta po izvajanju direktive na nacionalni ravni. V ta namen morajo države članice Komisiji predložiti vse koristne informacije o izvajanju tega člena. Po potrebi naj oceno spremlja predlog za spremembo Direktive o tlačni opremi.

Različne možnosti, ki so jih raziskali pooblaščen nacionalni organi in zainteresirane skupine v zvezi s prihodnostjo inšpektoratov uporabnikov so bile (i) opustitev koncepta inšpektoratov uporabnikov, (ii) omejitev področja njihovih nalog, (iii) njihova ohranitev ali (iv) njihova razširitev.

### **Skrb za varnost v zvezi z navzkrižjem interesov**

Ob nastanku Direktive o tlačni opremi se je pojavilo nekaj pomislekov, da bo tlačna oprema, ki jo je ocenil inšpektorat uporabnikov, predstavljala večjo možnost tveganja kot v primerih, v katerih so pri oceni skladnosti sodelovali priglašeni organi. Tudi nekaj odzivov, prejetih med internetnim posvetovanjem, je kazalo, da je treba koncept inšpektoratov uporabnikov opustiti. Vendar je bilo omenjenih le nekaj splošnih pomislekov glede varnosti brez podrobnejših opredelitev.

Skrb za varnost, izražena med posvetovanjem, je bila na videz povezana večinoma z zaznavanjem pomanjkanja neodvisnosti inšpektoratov uporabnikov, saj so del skupine uporabnikov tlačne opreme in so načeloma lahko vključeni v načrtovanje, proizvodnjo, dobavo, vgradnjo, obratovanje ali vzdrževanje tlačne opreme. Vendar sodelovanje inšpektoratov uporabnikov pri teh nalogah praviloma vodi tudi v večje posebne pristojnosti.

Javne poizvedbe in posvetovanja z državami članicami so pokazali, da je koncept inšpektoratov uporabnikov dobro deloval in da niso bili ugotovljeni težave ali nepravilno delovanje.

Komisija je sklenila, da v zvezi z delom, ki ga izvajajo inšpektorati uporabnikov, ni posebnih razlogov za zaskrbljenost.

---

<sup>2</sup> Z odstopanjem od določb, povezanih z nalogami, ki jih izvajajo priglašeni organi iz člena 14 Direktive o tlačni opremi, se državam članicam dovoli, da na svojem območju za uporabnike odobrijo dajanje na trg in začetek obratovanja tlačne opreme ali sklopov, katerih skladnost z bistvenimi zahtevami so ocenili inšpektorati uporabnikov.

## **Označevanje opreme, ki so jo ocenili inšpektorati uporabnikov**

Med posvetovanjem je bilo predlagano, da mora Komisija inšpektoratom uporabnikov, tako kot priglasi organom, po uradnem obvestilu države članice, dodeliti identifikacijsko številko. Oprema, ki jo ocenijo inšpektorati uporabnikov, nato nosi posebno oznako, npr. „IU“, v nasprotju z oznako CE, dopolnjeno z identifikacijsko številko inšpektorata uporabnikov, ki je opremo ocenil. Takšen postopek bi olajšal naloge tržnega nadzora držav članic in povzročil večjo preglednost. Posledično bi morali takšno označeno opremo vključiti v področje zaščitne klavzule, člen 8, in tudi nepravilno pritrjeno oznako CE člena 16.

Med posvetovanjem so bili pristojni nacionalni organi posebej pozvani, da izrazijo svoje stališče o tem predlogu in sporočijo, ali so bile zaradi odsotnosti takšnih oznak ugotovljene kakršne koli težave.

Številni pristojni nacionalni organi so opozorili na dejstvo, da ob dajanju na trg in začetku obratovanja opreme, ki jo je ocenil inšpektorat uporabnikov, pristojnim organom zadostuje, da so tehnični podatki na voljo v dokumentaciji in splošne oznake niso potrebne. Prav tako mora pri rabljeni tlačni opremi za oceno zadostovati dokumentacija, ki spremlja izdelek. Nekateri pristojni organi od inšpektoratov uporabnikov, ki so jih obvestili, zahtevajo uporabo notranjih posebnih oznak, zato se olajša preverjanje, ali je bila ocena skladnosti že izvedena.

Drugi pristojni organi so izrazili svojo zaskrbljenost zaradi morebitne zakonske luknje v primerih, v katerih bi izdelke, ki so jih odobrili inšpektorati uporabnikov, to je, ki so namenjeni za uporabo znotraj posameznega podjetja, prodali drugim uporabnikom, po njihovem mnenju bi bilo tveganje še večje, če bi bili izdelki označeni. Vendar se ta utemeljitev ne zdi prepričljiva, še zlasti ker bo označevanje olajšalo tržni nadzor in preverjanje, ali je izdelke v danem objektu ocenil usposobljeni inšpektorat uporabnikov.

Ob upoštevanju vseh elementov je Komisija sklenila, da je tlačna oprema, ki jo oceni inšpektorat uporabnikov, namenjena samo določenim podjetjem in se zato ne sme uporabljati v drugih podjetjih. Posebno označevanje tako ni potrebno. To stališče podpira tudi delovna skupina Komisije Tlak.

## **Obveznost prenosa določb o inšpektoratih uporabnikov**

Če država članica ni prenesla člena 14 ali ga je prenesla, vendar ni uradno obvestila inšpektorata uporabnikov, na svojem območju ni zavezana k sprejetju ocene skladnosti inšpektoratov uporabnikov, ki so jih uradno obvestile druge države članice.

Mnogo vprašanih, zlasti uporabnikov in inšpektoratov uporabnikov, je zato predlagalo, da bi morale biti države članice zavezane k prenosu člena 14 o inšpektoratih uporabnikov in sprejeti oceno skladnosti vseh inšpektoratov uporabnikov, ne glede na to, ali so same imenovale inšpektorate uporabnikov. Po njihovem mnenju lahko velike industrijske skupine uporabnikov, pogosto večnacionalna podjetja, ki obratujejo v vsej EU, v celoti uživajo ugodnosti iz svojih inšpektoratov uporabnikov in izvajajo splošno varnostno politiko le, če povsod veljajo isti postopki ocenjevanja skladnosti. Nesprejetje ocene skladnosti, ki jo izvedejo inšpektorati uporabnikov, za opremo, ki je bila vgrajena na ozemljih zgolj nekaj držav članic, bi lahko nesorazmerno škodilo interesom takšnih skupin uporabnikov in njihovi varnostni politiki, oviralo učinkovito delovanje ter vzdrževanje enotne varnostni in celovitosti sistemov upravljanja.

Po drugi strani pa so države članice, ki niso prenesle člena 14, med posvetovanjem pojasnile, da tega niso storile zaradi pomanjkanja predhodnih izkušenj s konceptom, ampak zato ker niso menile, da je to nepotrebno, ali pa niso zaznale posebnih ugodnosti. Vendar so celo te države članice izrazile svojo pripravljenost, da pregledajo svoje zakonodaje glede na izkušnje v drugih državah članicah in zahteve industrije.

Komisija sklepa, da bi bilo koristno izvajati določbe o inšpektoratih uporabnikov iz direktive v vseh državah članicah. Vendar pa obveznost prenosa določb o inšpektoratih uporabnikov iz Direktive ni bila ocenjena kot dovolj pomembna, da bi upravičevala predlog Komisije in upravni postopek, ki vključuje Svet in Parlament, za spremembo Direktive o tlačni opremi.

### **Razširitev področja nalog, ki jih opravljajo inšpektorati uporabnikov**

Prvotno je bil koncept inšpektoratov uporabnikov namenjen le za notranje potrebe skupin uporabnikov, zato da bi izdelovalcem zelo zapletene tlačne opreme pri oceni skladnosti omogočili uporabo zbranih strokovnih izkušenj znotraj skupine. Zato so bili moduli ocene skladnosti, ki so bili na voljo inšpektoratom uporabnikov, omejeni.

To šteje kot preveč omejujoče, zlasti po mnenju inšpektoratov uporabnikov. Tretjina vprašanih na javnem posvetovanju je predlagala, da je treba naloge, ki jih opravljajo inšpektorati uporabnikov, razširiti.

Med posvetovanjem so bile ugotovljene naslednje možnosti za razširitev področja nalog:

#### *Ocena tipa in načrtovanja*

Postopki ocene skladnosti, ki jih lahko izvajajo inšpektorati uporabnikov, so moduli A1 (notranja proizvodna preverjanja), C1 (skladnost s tipom), F (overjanje izdelka) in G (ES-overjanje enote). Inšpektorati uporabnikov delujejo izključno za skupino, katere del so.

Na prvi pogled se morda zdi nelogično, da inšpektorati uporabnikov ne morejo izvesti ocene skladnosti v skladu z moduloma načrtovanja B (ES-pregled tipa) in B1 (ES-pregled načrtovanja), glede na to, da lahko zadnji izvajajo oceno skladnosti v skladu z modulom G, ki zajema načrtovanje in proizvodnjo. Trdi se, bi bilo strokovno znanje uporabnikov o proizvodnem postopku bolje vključiti že v fazo načrtovanja tlačne opreme, če bi inšpektorati uporabnikov lahko opravljali s tem povezano oceno skladnosti.

Res je, da bi bili v nekaterih primerih zelo zapletenih sistemov inšpektorati uporabnikov najboljše usposobljeni organi za oceno skladnosti. Vendar je treba opozoriti, da so v praksi ocene skladnosti zunajserijskih izdelkov s kombinacijami modulov, kot je B1 + F, B + F in B + C1, ki jih izvaja (en sam) inšpektorat uporabnikov zelo podobne ocenam skladnosti z modulom G. Zato bi bilo ob zagotovitvi dostopa za inšpektorate uporabnikov do modulov B in B1 malo dodane vrednosti, če ne morejo izvajati ocene proizvajalčevih sistemov kakovosti hkrati, kot to velja v sedanjem primeru.

Poleg tega sta modula B in B1 pomembna v glavnem za serijsko proizvedene izdelke. Toda slednje da v uporabo le redko samo ena skupina uporabnikov. Zato je malo gospodarskega zanimanja za oceno inšpektoratov uporabnikov.

#### *Ocena proizvajalčevih sistemov kakovosti*

V serijski proizvodnji proizvajalci uporabljajo sisteme kakovosti. Ker za posebno serijsko opremo, namenjeno strankam, velja, da je vse bolj pomembna za velike uporabnike, je bilo predlagano, da lahko inšpektorati uporabnikov ocenijo proizvajalčeve sisteme kakovosti v skladu z ustreznimi moduli (D, D1, E, E1, H in H1) Direktive o tlačni opremi.

Predložen ni bil noben varnostni razlog, zakaj inšpektorati uporabnikov ne bi bili usposobljeni za to nalogo.

Vendar so države članice menile, da ni potrebe po tej razširitvi, saj so proizvajalci normalno uveljavili sisteme kakovosti. Dodatna ocena inšpektoratov uporabnikov bi pomenila podvajanje ocen, včasih morda samo zaradi izvajanja pritiska velikih skupin uporabnikov na male proizvajalce brez kakršne koli dodane vrednosti.

*Odobritev postopkov nerazstavljivega spajanja ter kvalifikacij osebja za izvajanje nerazstavljivega spajanja in neporušitvenih preskusov (NDT)*

Nekateri anketiranci spletnega posvetovanja so zaprosili za razširitev področja nalog, ki jih opravljajo inšpektorati uporabnikov, da bi zajeli odobritev postopkov nerazstavljivega spajanja ter kvalifikacij osebja za izvajanje nerazstavljivega spajanja in NDT, pri čemer so trdili, da imajo inšpektorati uporabnikov uveljavljene strokovne izkušnje v zvezi z nerazstavljivimi spoji (varjenjem) in NDT. Trdili so tudi, da je izključitev inšpektoratov uporabnikov iz teh s proizvodnjo povezanih postopkov in kvalifikacij nelogična, saj so obenem pristojni za oceno skladnosti v zvezi s proizvodno fazo; te omejitve bi bile nepraktične in bi spodbile učinkovitost. Končno zahteva po uporabi priglasičenih organov pri teh vidikih ne bi pomenila povečanja varnosti.

Vendar je odziv pristojnih organov držav članic jasno pokazal, da potrebe po razširitvi v tej smeri ni. Najpomembnejše osebje proizvajalcev bo odobrila tretja stran, tj. priglasičen organ ali vsaj priznana organizacija tretje strani, saj proizvajalci takšne splošne odobritve potrebujejo tudi za druge stranke. Razen tega se zastavlja vprašanje, ali bo odobritev NDT/varjenja s strani inšpektoratov uporabnikov v prihodnosti splošno veljavna in bo lahko tudi uporabljana v proizvodnji tlačne opreme, katere skladnost ni ocenil inšpektorat uporabnikov.

Kot pri prejšnjih točkah je treba upoštevati, da je bil koncept inšpektoratov uporabnikov uveden kot odstopanje od načela, da oceno skladnosti zunaj notranjega nadzora proizvodnje modula (A) zaradi posebnih namenov, preveri tretja stran, tj. priglasičeni organi. V zaščito temu načelu je treba jasno razlikovati med inšpektorati uporabnikov in priglasičenimi organi. Naloge inšpektoratov uporabnikov bo treba razširiti samo ob jasnih dokazih.

Iz teh razlogov je Komisija sklenila, da mora področje nalog, ki jih izvajajo inšpektorati uporabnikov, ostati omejeno na posebne namene skupine uporabnikov in se ne sme razširiti tako, da bi zajelo oceno skladnosti za druge namene.

### **3. ZAKLJUČKI**

Komisija navaja, da v skladu s pristojnimi nacionalnimi organi in zainteresiranimi skupinami koncept inšpektoratov uporabnikov deluje dobro in po predvidevanjih. Razlogi za zaskrbljenost zaradi varnosti niso bili ugotovljeni. Priznava se, da se glede na prve izkušnje inšpektoratov uporabnikov lahko v manjši meri izboljša učinek določb direktive, tj. z določitvijo obveznega prenosa člena 14 Direktive o tlačni opremi. Vendar se glede na upravne

stroške spremembe Direktive o tlačni opremi na obeh ravneh, nacionalni in na ravni EU, ter glede možnosti za države članice, da izvedejo določbe o inšpektoratih uporabnikov na prostovoljni podlagi, ne pričakuje dovolj velikih koristi v zvezi s tem. Zaradi tega je treba upoštevati omejena sredstva nacionalnih upravnih organov ter Komisije in prevlado drugih neizbežnih nalog, kot je tržni nadzor.

Razširitev področja nalog, ki jih izvajajo inšpektorati uporabnikov, ki se tako približajo področju delovanja priglašanih organov, bi lahko privedla do zamenjave vlog inšpektoratov uporabnikov in priglašanih organov ter zmedla proizvajalca, npr. če bi bila potrebna splošna odobritev za izdelke, namenjene vsem strankam, ter dodatna ocena in odobritev za isto vrsto izdelka, proizvedenega za skupino uporabnikov, kar bi pomenilo podvojitev ocene.

Poleg tega bi bila razširitev nalog, ki jih izvajajo inšpektorati uporabnikov, v nasprotju z osnovnim konceptom inšpektoratov uporabnikov, katerih prvotni namen je dovoliti skupinam uporabnikov, da izkoristijo svoje tehnično znanje in izkušnje na omejenih notranjih področjih uporabe v nasprotju z zunanjimi nameni ali trgovanjem. Ob upoštevanju tega načela morajo naloge ocenjevanja skladnosti, ki jih izvajajo inšpektorati uporabnikov, ostati omejene na tehnično zapletene in v večini primerov posamezno proizvedene izdelke. V ta namen so sedanje določbe o inšpektoratih uporabnikov ustrezne.

Zato Komisija meni, da sedanji koncept inšpektoratov uporabnikov dobro izpolnjuje predviden namen teh organov nadzora, ki so del skupine uporabnikov, in meni, da predložitev predloga za spremembo Direktive o tlačni opremi v zvezi s členom 14 Direktive o tlačni opremi ni potrebna.