

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.3.2011
COM(2011) 123 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

**ПЪРВИ ДОКЛАД ВЪРХУ ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2000/9/ЕО
относно въжените линии за превоз на хора**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

ПЪРВИ ДОКЛАД ВЪРХУ ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2000/9/ЕО относно въжените линии за превоз на хора

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 2000/9/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 март 2000 г. относно въжените линии за превоз на хора¹ (наричана по-долу „Директивата“) има за цел да установи свободно движение в рамките на вътрешния пазар на предпазните устройства и на подсистемите на въжените линии, като същевременно осигури еднакво и високо ниво на безопасност.

Директивата влезе в сила на 3 май 2000 г. и се прилага изцяло от 3 май 2004 г. в страните членки на Европейското икономическо пространство (ЕИП), т.е. във всички държави-членки на Европейския съюз и в Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.

В настоящия доклад са изложени основните тенденции в прилагането на Директивата. Комисията го представя на Европейския парламент и на Съвета съгласно член 21 от Директивата.

Настоящият доклад взема предвид резултатите от допитването, проведено от службите на Комисията с националните органи и с всички институции, участващи в изпълнението на директивата. Допитването бе проведено през 2010 г. чрез въпросник относно различните аспекти на прилагането на Директивата.

2. ДИРЕКТИВА 2000/9/ЕО: ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ И СПЕЦИФИЧНИ АСПЕКТИ

Директивата се основава на членове 47, 55 и 95 от Договора за ЕО (понастоящем членове 53, 62 и 114 от ДФЕС).

Тя се опира на принципите на Новия подход, според които хармонизирането се ограничава до основните изисквания за безопасност и опазване здравето на хората, за опазване на околната среда и за защита на потребителите. На пазара могат да бъдат пускани само такива продукти, които отговарят на основните изисквания на Директивата.

Спазването на хармонизираните стандарти, чиито данни са публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* и които са транспонирани във вътрешноправни норми, се приема като наличие на съответствие с основните изисквания на Директивата. Същевременно прилагането на хармонизираните стандарти не е задължително и производителите могат да избират различни технически решения, при условие че те

¹ ОВ L 106, 3.5.2000 г., стр. 21.

водят във всеки случай до гарантирано изпълнение на основните изисквания на Директивата.

Опирайки се на тези общи принципи, Директивата представя също специфични аспекти, свързани с характеристиките на въжените линии. В действителност въжените линии, с изключение на тези с най-малки размери, са уникални продукти, адаптирани към местните условия, и представляват едновременно неподвижна инфраструктура и подвижни механизми.

Следователно Директивата се опира на разграничението между предпазни устройства, подсистеми и съоръжения и предвижда различни режими, от една страна за предпазните устройства и подсистемите и от друга страна — за съоръженията. Предпазните устройства и подсистемите се подчиняват на правилата за свободно движение на стоки и подлежат на оценка за съответствие и за тях се изготвя декларация за съответствие, а неподвижните съоръжения са от компетенцията на държавите-членки и за тях е необходимо разрешение за строеж и след това разрешение за въвеждане в експлоатация, издавани от компетентните публични органи.

Това разграничение между предпазни устройства, подсистеми и съоръжения отразява спецификата на въжените линии в сравнение с други изделия на машиностроенето. То е и в основата на направения от законодателя избор за въжените линии да бъде приет законодателен акт, изцяло съобразен с този сектор, отделно от достиженията на правото на Европейския съюз в областта на европейската хармонизация при изделията на машиностроенето и по-специално от Директива 2006/42/ЕО относно машините².

3. ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ВЪЖЕНИТЕ ЛИНИИ

Въжените линии в повечето случаи са средства за обществен транспорт и тяхната безопасност е от първостепенно значение както за пътниците, така и за обслужващия персонал, който осигурява работата им и поддръжката им.

Следва да се отбележи, че особено в планинските райони, въжените линии обикновено се използват в туризма и използването им има важно стопанско значение.

Пазарът на въжени линии отразява високата степен на специализация в промишления сектор. В основата му стоят купувачи, които са професионалисти и избират строителя за даден въжена линия след като съберат конкурентни оферти чрез търгове — с публичен или ограничен достъп.

Европейската промишленост по традиция е водеща на пазара на въжени линии, не само на вътрешния пазар, но и извън Европейския съюз. В частност сливанията през последните години доведоха до образуването на две големи европейски промишлени

² Директива 2006/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2006 година относно машините и за изменение на Директива 95/16/ЕО (преработен текст) (ОВ L 157, 9.6.2006 г., стр. 24) - Директива 2006/42/ЕО отмени предходната Директива 98/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки по отношение на машините (ОВ L 207, 23.7.1998 г., стр. 1)

групи със силно присъствие на европейския и на световните пазари. Същевременно броят на малките и средни предприятия с дейност в сектора не е висок.

Директивата обедини процедурите за оценка на съответствието при предпазните устройства и подсистемите и способства за установяване на хармонизирани стандарти на европейско равнище. Това позволи постигането на икономии от мащаба чрез стандартизиране на изделията.

Приетата Директива обаче най-вече подобри позициите и изведе на преден план въпросния промишлен сектор като оказва положителен ефект дори извън пределите на Европейския съюз.

4. ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВА 2000/9/ЕО

Като цяло националното транспониране на Директивата не срещна особени проблеми и не бе образувана нито една процедура за нарушение срещу държавите-членки.

С помощта на специалист и след консултации със заинтересованите страни от сектора, Комисията изготви ръководство за прилагането на Директивата. Публикуваното през 2006 г. ръководство беше изготвено, за да се подпомогнат при тълкуването на Директивата всички участници в прилагането ѝ³.

4.1. Определения и обхват (член 1)

Съоръженията, обхванати от Директивата, са въжените железници, лифтовете, едновъжените кабинкови линии, седалковите въжени линии и ски-влекове. Директивата се прилага към съоръженията, изградени и пуснати в експлоатация от 3 май 2004 година, както и към подсистемите и на предпазните устройства, пуснати на пазара от тази дата.

Що се отнася до внасянето на преустройства в съществуващи обекти, т.е. в изградените и пуснати в експлоатация преди 3 май 2004 г., Директивата предвижда, че единствено промените, които водят до необходимост от ново разрешение за въвеждане в експлоатация, трябва да отговарят на основните изисквания, а останалите промени не попадат в обхвата на Директивата. В това отношение следва да се отбележи, че прилагането на Директивата спрямо промени в съществуващи съоръжения, не винаги е било лесно, тъй като според различните разпоредби в държавите-членки, понякога е трудно да се определят промените, които водят до необходимост от ново разрешение за въвеждане в експлоатация.

Наред с други съоръжения, член 1, параграф 6 изключва от обхвата на Директивата асансьорите по смисъла на Директива 95/16/ЕО⁴, трамваите с традиционна

³ Ръководството беше публикувано на английски, френски и немски език и е на разположение и в електронен формат на английски, френски, немски и италиански език на интернет страницата на Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/guidance/cableways/index_en.htm

⁴ Директива 95/16/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 юни 1995 г. за сближаване законодателствата на държавите-членки относно асансьорите (ОВ L 213, 7.9.1995 г., стр. 1)

конструкция, зъбчатите железници и съоръженията в увеселителни паркове. Първите години от прилагането на Директивата разкриха необходимостта от по-добро определяне на обхвата ѝ спрямо Директива 95/16/ЕО относно асансьорите, по-специално по отношение на асансьорите под наклон. Същевременно не винаги е ясна границата между съоръженията, предназначени за забавления, в увеселителните паркове и въжените линии, използвани като средство за транспорт на хора, които съответно попадат в обхвата на Директивата.

4.2. Основни изисквания и хармонизирани стандарти (членове 2—3 и приложение II)

Прилагането и спазването на основните изисквания на Директивата осигури много високо ниво на безопасност на въжени инсталации във всички държави-членки. В тази връзка се констатира, че приемането на Директивата е допринесло по-специално за повишаване нивото на безопасност на въжени инсталации в държавите-членки, които не са имали традиции и опит в тази област.

Освен това приемането на Директивата даде тласък на процеса на стандартизация на европейско равнище. Така през 2000 г. Комисията възлага на CEN⁵ и на CENELEC⁶ мандат за стандартизация M300 в областта на въжените линии, предназначени за превоз на хора. Програмата за стандартизация бе изпълнена от техническия комитет към CEN, отговорен за въжените линии, в периода 2000—2005 г. В момента съществуват двадесет и три хармонизирани стандарта в областта на въжените линии. Техните номера редовно се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз*⁷, а списъкът е на разположение на страницата на Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“ в интернет⁸.

През първите години на прилагане на Директивата, само едно официално възражение срещу хармонизиран стандарт бе изразено от държава-членка в съответствие с процедурата, предвидена в член 2, параграф 7 от Директивата. Предвид становищата на Постоянния консултативен комитет по Директивата и на Постоянния комитет по Директива 98/34/ЕО⁹ официалната жалба не бе уважена поради липса на доказателства, че въпросният хармонизиран стандарт не отговаря на основните изисквания на Директивата и следователно номерът на хармонизирания стандарт остана без изменение в списъка на стандартите, публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз*¹⁰.

⁵ Европейски комитет по стандартизация

⁶ Европейски комитет по електротехническа стандартизация

⁷ Последната публикация на номера на хармонизирани стандарти в областта на въжените линии бе публикувана в ОВ С 51, 4.3.2009 г., стр. 9

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

⁹ Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 г. за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти и на правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 204, 21.7.1998 г., стр. 37). Директива, последно изменена с Директива 98/48/ЕО (ОВ L 217, 5.8.1998 г., стр. 18).

¹⁰ Решение на Комисията от 26 ноември 2008 г. за неизтегляне на позоваването на стандарта EN 12929-2:2004 „Изисквания за безопасност на въжени линии за превозване на хора. Общи изисквания. Част 2: Допълнителни изисквания за двувъжени линии с реверсивно движение без спирачки за носещото въже“, публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* в съответствие с Директива 2000/9/ЕО на Европейския парламент и на Съвета — (C(2008)7289 окончателен)

В рамките на мандата за стандартизация, възложен от Комисията, техническият комитет към CEN, отговорен за въжените линии, наскоро даде началото на първия процес на преразглеждане на съществуващите хармонизирани стандарти с оглед внасяне на евентуално необходимите изменения и актуализации.

4.3. Анализ на безопасността и доклад за безопасност (член 4 и приложение III)

В Директивата се предвижда, че всеки проект за съоръжение трябва да бъде подложен на анализ за безопасност, който взема предвид всички аспекти, отнасящи се до безопасността на системата и на заобикалящата я среда в рамките на проектирането, изграждането и пускането в експлоатация и дава възможност да се определят опасностите, които могат да възникнат по време на експлоатация.

Въз основа на анализа на безопасността се изготвя доклад за безопасността, който трябва да посочва предвидените мерки, за да се реагира на опасностите, и който трябва да включва списък на предпазните устройства и на подсистемите.

Анализът на безопасността е нова концепция, въведена в Директивата, която се оказва от основно значение за нейното прилагане. Следва обаче да се отбележи, че съгласно Директивата анализът за безопасност се извършва единствено по искане на възложителя на съоръжението или на упълномощено от него лице. Следователно не се уточнява кой трябва да извърши анализа, но единствено от чие име той бива извършен. Аналогично, по отношение на метода за изготвяне на анализа за безопасност, Директивата уточнява единствено, че този метод трябва да е признат, да е съобразен с професионалните изисквания, със сложността на въжената линия, и с всеки режим на работа. В това отношение следва да се отбележи, че тази доста обща формулировка доведе в някои случаи до проблеми в тълкуването при прилагането на Директивата.

4.4. Предпазни устройства, подсистеми и съоръжения (член 1 и приложение I)

Както вече бе посочено, Директивата се основава на разграничение между предпазни устройства, подсистеми и съоръжения.

По отношение на предпазните устройства, Директивата ги определя всеки прост елемент, група от елементи, част от оборудване или пълно оборудване и всяко устройство, включено в съоръжението, за да гарантира сигурността му, определено посредством анализ за безопасност.

Инсталацията представлява пълната система, изградена на място, включваща инфраструктурата и подсистемите. Инфраструктурата е проектирана специално за всяко съоръжение и се съобразява, наред с останалото, с трасето на линията, съоръженията на линията, станциите и фундаментите. По отношение на подсистемите Директивата не дава точно определение, но представя списък: сред изброените елементи могат да се посочат, наред с останалото, въжета и закрепващи елементи за въжетата, задвижващ механизъм и спирачки, возила, механични устройства, електротехнически устройства и спасителни средства.

В Директивата се предвижда предпазните устройства и подсистемите да се ползват от свободно движение в рамките на вътрешния пазар и за тази цел те са предмет на

процедура за оценка и трябва да получат декларация за съответствие, докато съоръженията остават от компетенцията на държавите-членки и за тази цел, всяка държава-членка определя процедурите за издаване на разрешение за строеж и пускане в експлоатация на съоръженията, разположени на нейна територия.

Ясното и последователно определяне на предпазните устройства, на подсистемите и на съоръженията е от решаващо значение за правилното прилагане на Директивата. При прилагането на Директивата обаче не винаги е било ясно разграничението по-конкретно между предпазните устройства и подсистемите и между подсистемите и инфраструктурата.

4.5. Оценка и декларация за съответствие на предпазните устройства (член 7 и приложения IV—V)

Преди да бъдат пуснати на пазара, предпазните устройства трябва да бъдат подложени от производителя или от неговия упълномощен представител, установен в Европейския съюз, на процедура за оценка на съответствието.

Процедурата по оценка на съответствието съгласно Директивата за предпазните устройства се отнася до различни модули, които са предмет на Решение 93/465/ЕИО¹¹. Става дума за модул Б (ЕО изпитване на типа), в комбинация с модул D (осигуряване на качеството на производството) или с модул Е (проверка на продукцията); за модул З (система по качество на цялата продукция) и накрая за модул Ж (проверка на единица продукт). Отделните модули от проверки могат да се избират от производителя или от неговия упълномощен представител и винаги се извършват от трети органи, т.е. от нотифицираните органи. След като приключи процедурата по оценка на съответствието, производителят или неговият упълномощен представител поставя знака за съответствие „СЕ“ и изготвят декларацията за съответствие на ЕО.

Прилагането на Директивата показва, че изборът на приложимите модули за оценка на съответствието на предпазните устройства е напълно удачен. Директивата предвижда оценката на съответствието да се извършва задължително от нотифициран орган — това се оказва уместно и никакви особени проблеми не съпътстваха прилагането на различните модули.

4.6. Оценка и декларация за съответствие на подсистемите (член 10 и приложения VI—VII)

Преди да пуснат подсистемите на пазара, производителят или неговият упълномощен представител, установен в рамките на Европейския съюз, трябва също да ги подложат на процедура за оценка на съответствието.

¹¹ Решение 93/465/ЕИО на Съвета от 22 юли 1993 г. относно модулите за различните фази на процедурите за оценяване на съответствието и правилата за поставяне и използване на маркировката за съответствие СЕ, които са предназначени за използване в директивите за техническо хармонизиране (ОВ L 220, 30.8.1993 г., стр. 23) — Решение 93/465/ЕИО е отменено с Решение 768/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. (виж бележка №17)

Същевременно процедурата съгласно Директивата за оценка на съответствието на подсистемите, не предвижда отделни модули, за разлика от формулираната в Директивата процедура за предпазните устройства.

За подсистемите Директивата предвижда процедура за изпитване на ЕО, която се извършва по искане на производителя или на неговия упълномощен представител от нотифицирания орган, посочен за тази цел от производителя или от неговия упълномощен представител. След приключването на процедурата, производителят или неговият упълномощен представител изготвя декларацията на ЕО за съответствие: маркировката ЕО не е необходимо да се поставя накрая.

В това отношение следва да се отбележи, че отсъствието на модули в процедурата за изпитване на ЕО на подсистемите понякога води до разнородни тълкувания и практики.

4.7. Предпазни мерки (членове 14—15)

Директивата урежда на предпазната процедура в случай, че някоя държава-членка установи, че предпазно устройство, подсистема или дори съоръжение представляват опасност за здравето и безопасността на хората и, в някои случаи, за материалната база. Тази процедура, която е без съмнение полезна, не е била приложена нито веднъж през първите години от прилагането на Директивата.

4.8. Нотифицирани органи (член 16 и приложение VIII)

Много държави-членки са нотифицирали Комисията и другите държави-членки за органите, натоварени да извършат, по смисъла на Директивата, процедурите за оценка на съответствието на предпазните устройства и подсистемите¹².

Очевидно е от решаващо значение определените от Директивата критерии за оценка на нотифицираните органи да се прилагат от националните органи на отделните държави-членки стриктно и последователно.

По отношение на координацията на нотифицираните по смисъла на Директивата органи, секторната група на нотифицираните органи за въжените линии бе сформирана и започна дейност през 2004 година. Създаването на групата цели едновременно да се установи сътрудничество между нотифицираните органи в сектора и вследствие на това да се насърчи хармонизирането на процедурите за оценка на съответствието съгласно Директивата.

Секторната група на нотифицираните органи за въжените линии е приела досега пет препоръки (Препоръки за ползване — ПЗП)¹³.

¹² Актуализираният списък на нотифицираните органи е на разположение в интернет на страницата на Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/legislation/cableways/notified-bodies/index_en.htm

¹³ Текстът на ПЗП е публикуван на интернет страницата на Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“:

Сътрудничеството от 2004 г. между нотифицираните органи в сектора даде добри резултати. Независимо от това то може да бъде още по-ефективно. Действително, хармонизирането на процедурите за оценка на съответствието все още не е завършено, а що се отнася до приетите ПЗП, те не са много на брой и се отнасят предимно до процедурни и административни въпроси, но не задължително технически.

4.9. Комитет (член 17)

Директивата предвижда Комисията да бъде подпомагана от постоянен консултативен комитет, който е съставен от представители на органите на държавите-членки и се председателства от представител на Комисията.

През първите години от прилагането на Директивата комитетът е заседавал по принцип веднъж годишно и не е имал за задача да приема, с официално гласуване, действителни мерки за прилагане на Директивата. За сметка на това комитетът е обсъждал тълкувателни въпроси, свързани с прилагането на Директивата и нейното прилагане на национално равнище и по този начин е насърчил сътрудничеството и диалога между националните органи.

В тази връзка участието в заседанията, в качеството на наблюдатели, на заинтересовани страни от сектора (OITAF¹⁴, IARM¹⁵, FIANET¹⁶) и на други участващи в изпълнението на Директивата (техническият комитет към CEN, отговорен за въжените линии и секторната група от нотифицирани органи за въжените линии), се оказва много полезно.

4.10. Наблюдение на пазара и Група за административно сътрудничество (ADCO)

Наблюдението на пазара е основен принцип на новия подход и е от компетенцията на държавите-членки. След приемането на Директивата в действителност националните власти са длъжни да извършват наблюдение на пазара в сектора на въжените линии, за да се гарантира, че продуктите, пускани на пазара отговарят на основните изисквания на Директивата.

С оглед засилването на наблюдението на пазара е необходимо също така да се установи административно сътрудничество между националните органи, отговорни за наблюдението на пазара. За тази цел и в съответствие с Директивата през 2008 г. бе създадена Група за административно сътрудничество (ADCO).

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/documents/legislation/cableways/notified-bodies/index_en.htm

¹⁴ Organizzazione Internazionale Trasporti a Fune (Международна организация за въжен транспорт), обединяваща всички заинтересовани страни в сектора на въжените линии (производители, оператори и национални органи)

¹⁵ International Association of Ropeway Manufacturers (Международна асоциация на производителите на въжени линии)

¹⁶ Fédération Internationale des Associations Nationales d'Exploitants de Téléphériques — Международна федерация на националните асоциации на операторите на лифтове, въжени железници и други съоръжения за въжен транспорт на пътници

От създаването ѝ групата ADCO заседава едновременно със заседанията на комитета. Тя представлява дискуссионен форум, в който националните органи, отговорни за наблюдението на пазара на въжени линии имат възможност да обменят информация и добри практики. Днес дейността на групата крие възможности за установяване на прозрачно и ефективно сътрудничество между въпросните национални органи.

4.11. Иновации

Член 11, параграф 3 от Директивата предвижда в случаите на иновативни предпазни устройства или подсистеми държавата-членка да може да постави специални условия относно изграждането и въвеждането в експлоатация на съоръженията. Въпросната държавата-членка информира Комисията, която незабавно се обръща към комитета.

В първите години от прилагането на Директивата тази процедура не е била приложена нито веднъж. Следователно остава да се провери дали тази разпоредба може действително да допринесе с нещо повече от процедурите за оценка и сертификация иначе предвидени в Директивата.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

Чрез приемането и прилагането на Директивата бе постигната целта да се създаде вътрешен пазар за предпазните устройства и подсистемите за въжени линии, като същевременно се гарантира еднакво и високо ниво на безопасност в държавите-членки.

Същевременно прилагането на Директивата откри някои специфични проблеми. Комисията ще разгледа тези аспекти и възможните решения, с оглед преразглеждане на Директивата, което ще бъде също така възможност за привеждането ѝ в съответствие със съдържанието на Решение 768/2008/ЕО¹⁷, прието с Новата правна рамка за законодателството по Новия подход.

¹⁷ Решение № 768/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти и за отмяна на Решение 93/465/ЕИО (ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 82).