



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 10.03.2006
KOM(2006) 106 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Undersøgelse af anvendelsen af direktiv 87/404/EØF om simple trykbeholdere i henhold
til direktiv 97/23/EF om trykbærende udstyr**

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUMÉ.....	3
1. INDLEDNING.....	3
Baggrund.....	3
Undersøgelsesmetode.....	4
2. UNDERSØGELSE AF ANVENDELSEN AF DIREKTIVET OM SIMPLE TRYKBEHOLDERE I HENHOLD TIL DIREKTIVET OM TRYKBÆRENDE UDSTYR.....	4
Generelle bemærkninger.....	4
Enheder.....	5
Problemer vedrørende fremstillingen af simple trykholdere.....	6
Standardisering.....	6
Undtagelser fra anvendelsesområdet for direktivet om trykbærende udstyr.....	7
Særlige bestemmelser vedrørende simple trykholdere i et integreret direktiv.....	8
Den administrative arbejdsbyrde.....	8
Konkurrencemæssige aspekter.....	9
3. KONKLUSIONER.....	9

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA- PARLAMENTET

Undersøgelse af anvendelsen af direktiv 87/404/EØF om simple trykbeholdere i henhold til direktiv 97/23/EF om trykbærende udstyr

RESUMÉ

I direktiv 97/23/EF om trykbærende udstyr opfordres Kommissionen til at undersøge anvendelsen af direktiv 87/404/EØF om simple trykbeholdere med henblik på at tage stilling til, om det er nødvendigt at inkorporere dette i direktivet om trykbærende udstyr.

Nærværende meddelelse er udarbejdet på grundlag af denne opfordring og er baseret på omfattende høringer af nationale myndigheder og berørte parter.

De nationale myndigheder med ansvar for gennemførelsen af de to direktiver og de berørte parter mener, at begge direktiver fungerer efter hensigten, og går ikke ind for, at direktivet om simple trykbeholdere inkorporeres i direktivet om trykbærende udstyr. Navnlig de tekniske og sikkerhedsmæssige hensyn, som beskrives mere indgående nedenfor, udgør et argument for bevarelsen af to separate direktiver.

På det grundlag konkluderer Kommissionen, at der er tungtvejende grunde for at bevare direktivet om simple trykbeholdere og direktivet om trykbærende udstyr som separate direktiver.

Dette udelukker dog ikke, at der inden for rammerne af en gennemgang af direktivet om trykbærende udstyr og på baggrund af den overordnede revision af den nye metode senere tages initiativ til at sammenskrive de to direktiver i én enkelt lovtekst.

1. INDLEDNING

Baggrund

Simple trykbeholdere¹ er omfattet af direktiv 87/404/EØF, som blev vedtaget i juni 1987 og er det første direktiv, der er blevet vedtaget efter den såkaldte nye metode. De udgør kun en lille del af de produktkategorier, der udgør en fare på grund af tryk. Først i 1997 vedtog Rådet og Parlamentet et overordnet direktiv om trykbærende udstyr (97/23/EF), som dækker områder så forskellige som trykkogere og komplette kemiske anlæg. I direktiv 97/23/EF om trykbærende udstyr (betragtning 11) opfordres Kommissionen til at undersøge anvendelsen af direktiv 87/404/EØF om simple trykbeholdere med henblik på at tage stilling til, om det er nødvendigt at inkorporere dette i direktivet om trykbærende udstyr.

¹ Direktivet om simple trykbeholdere finder anvendelse på simple trykbeholdere, der seriefremstilles. Ved simple trykbeholdere forstås alle svejsede beholdere, som udsættes for et indre overtryk, der er højere end 0,5 bar, og som er bestemt til at indeholde luft eller kvælstof, og som ikke er bestemt til at udsættes for fyring.

I nærværende udtalelse findes også Kommissionens holdning til Rådets (konkurrence) resolution², hvoraf det fremgår, at eventuel inkorporering af direktivet om simple trykbeholdere i direktivet om trykbærende udstyr er et af de områder, som Rådet prioriterer højt i forbindelse med forenklingen af lovgivningen.

Undersøgelsesmetode

Udarbejdelsen af denne meddelelse er baseret på en række høringer af nationale myndigheder og berørte parter, som kan sammenfattes som følger:

- Den vigtigste platform for høring af nationale myndigheder og berørte parter var arbejdsgruppen "Pressure", som blev nedsat af Kommissionens tjenestegrene og har beskæftiget sig med dette emne siden 2003.
- Med henblik på at få så mange forskellige meningstilkendegivelser som muligt gennemførte Kommissionen en internethøring for at modtage synspunkter fra de berørte parter og forslag fra den europæiske sektor for trykbeholdere og trykbærende udstyr. Høringen blev offentliggjort via en række forskellige kanaler, og webstedet for høringen var tilgængeligt fra primo oktober 2004 til ultimo januar 2005. Der blev indsendt et betydeligt antal kommentarer³.
- Arbejdsgruppen "Pressure" undersøgte i april 2005 et resumé og en detaljeret analyse af resultaterne af den offentlige høring samt de foreløbige konklusioner.
- De nationale myndigheder blev opfordret til at overveje de emner, der blev peget på, indtil ultimo maj 2005 for at sikre, at de kunne fremsætte kommentarer til de aspekter, som endnu ikke var blevet undersøgt.

2. UNDERSØGELSE AF ANVENDELSEN AF DIREKTIVET OM SIMPLE TRYKBEHOLDERE I HENHOLD TIL DIREKTIVET OM TRYKBÆRENDE UDS TYR

Generelle bemærkninger

Direktivet om simple trykbeholdere og direktivet om trykbærende udstyr udviser forskelligheder med hensyn til layout, struktur og det detaljerede indhold. Begge er dog omfattet af den nye metode, selv om direktivet om simple trykbeholdere omfatter forskellige elementer fra den gamle metode. Både direktivet om simple trykbeholdere og direktivet om trykbærende udstyr indeholder elementer af klassificering, bestemmelse og mærkning, regulering samt bestemmelser om overvågning og tekniske krav.

En sammenskrivning af de to direktiver i én enkelt lovtekst ville ikke medføre, at nye produktkategorier bliver underlagt den lovgivning, som findes i de to separate direktiver på nuværende tidspunkt, eller modsat, at produkter, som er dækket på nuværende tidspunkt, ikke længere vil være dækket.

² Rådets prioriteringer vedrørende forenkling af fællesskabslovgivningen, vedtaget den 25. november 2004.

³ En sammenfatning af kommentarerne kan findes på følgende websted:
http://europa.eu.int/comm/enterprise/pressure_equipment/index_en.htm.

Da direktivet om simple trykbeholdere er et af de første direktiver, der er blevet vedtaget under den nye metode, har man betydelige erfaringer med, hvordan det fungerer. På den anden side er direktivet om trykbærende udstyr et relativt nyt og meget komplekst direktiv, hvis gennemførelse stadig giver vanskeligheder. Derudover er erfaringerne med det og feedback fra markedsovervågningen meget begrænset. Disse elementer er af afgørende betydning, da en sammenskrivning af de to direktiver ikke kun skal have til formål at redigere lovgivningen, men bør være baseret på indholdsmæssige overvejelser.

Det fremgik af revisionsprocessen vedrørende merværdien af en sammenskrivning af de to direktiver, at de vigtigste parametre var tekniske eller sikkerhedsmæssige problemer med simple trykbeholdere eller produkter indeholdende sådanne beholdere, en større eller mindre reduktion af den administrative arbejdsbyrde på europæisk eller nationalt plan samt økonomiske aspekter, herunder f.eks. forbedring af den europæiske industris konkurrenceevne.

I forbindelse med denne vurdering skal der tages hensyn til de synspunkter, som nationale myndigheder med ansvar for at gennemføre begge direktiver og andre berørte parter har givet udtryk for, og hvoraf det fremgår, at begge direktiver fungerer godt, hvad angår den krævede og den eksisterende retlige og administrative infrastruktur og gennemførelsesmekanismerne.

Den offentlige høring viste, at et stort flertal af respondenterne er imod, at direktivet om simple trykbeholdere og direktivet om trykbærende udstyr sammenskrives i én enkelt lovtekst. De respondenter, som anførte, at de ville gå ind for, at de to direktiver sammenskrives, forelagde ikke tilstrækkeligt vægtige argumenter for dette synspunkt.

Navnlig tekniske og sikkerhedsmæssige overvejelser taler efter myndighedernes og de øvrige berørte parters mening mod en sammenskrivning af de to direktiver. Overvejelserne kan inddeles under følgende overskrifter.

Enheder

Direktivet om trykbærende udstyr kræver en global overensstemmelsesvurdering for "enheder", dvs. "flere stykker trykbærende udstyr, som er samlet til et integreret og funktionelt hele". Navnlig skal "indpasningen af de forskellige dele i enheden" og "enhedens beskyttelse mod overskridelse af de tilladte driftsgrænser" (f.eks. det maksimale tryk) vurderes. I direktivet om simple trykbeholdere findes der kun forskrifter vedrørende sikkerheden ved selve den simple trykbeholder; direktivet omfatter ikke krav vedrørende emner som f.eks. sikkerhedsanordninger eller ordentlig indpasning af simple trykbeholdere i et kompressorsystem.

Det fremgik af en række svar, som blev modtaget i forbindelse med internethøringen, at fraværet af sådanne krav i direktivet om simple trykbeholdere potentielt kan udgøre en risiko. Andre mente, at en sammenskrivning af de to direktiver ville medføre en unødvendigt stor byrde, da et betydeligt antal yderligere anordninger (hovedsageligt kompressorordninger) pludselig ville skulle underkastes den globale overensstemmelsesvurdering som enheder.

Derfor blev de nationale myndigheder specifikt anmodet om at indberette eventuelle sikkerhedsproblemer, som har forekommet tidligere med hensyn til indpasning og beskyttelsesanordninger til enheder omfattende en simpel trykbeholder. De blev specifikt spurgt, om der var behov for at indføre enhedsbegrebet, for så vidt angår simple trykbeholdere. Der blev dog ikke foretaget indberetninger vedrørende sikkerhedsproblemer

med hensyn til simple trykbeholderes enhedsaspekt, som tydede på, at der ville være behov for regulering af dette aspekt.

Følgelig anses indførelse af enhedsbegrebet i direktivet om simple trykbeholdere ikke som relevant for sikkerhedsniveauet for enheder omfattende en simpel trykbeholder.

Problemer vedrørende fremstillingen af simple trykbeholdere

Medlemsstaternes markedsovervågning og rapporter indsendt af en række brancheorganisationer viser, at "små" simple trykbeholdere, typisk relativt billige forbrugerprodukter, som markedsføres på det europæiske marked kan have produktionsfejl, som i visse tilfælde kan udgøre en betydelig sikkerhedsrisiko. Der blev derfor i særlig grad fokuseret på de nationale myndigheders mening om, hvorvidt en sammenskrivning af de to direktiver ville forbedre markedsovervågningen. Myndighederne blev også bedt om at indsende deres vurdering af, hvorvidt inddragelse af de bemyndigede organer, som direktivet om trykbærende udstyr indeholder bestemmelser om, ville have positiv betydning for sikkerheden ved simple trykbeholdere. Trykbeholdere skal i henhold til direktivet om simple trykbeholdere rent faktisk underkastes verifikation af de bemyndigede organer som en specifik hovedkategori, mens sådanne trykbeholdere i henhold til direktivet om trykbærende udstyr typisk klassificeres i en lavere kategori, som indebærer en lempeligere verifikation fra de bemyndigede organers side.

Feedback viser, at de sikkerhedsproblemer, der er konstateret med hensyn til simple trykbeholdere, ikke skyldes mangler i direktivet om simple trykbeholdere. De relativt enkle tekniske krav i direktivet om simple trykbeholdere giver en passende sikkerhedsmargin og et pålideligt sikkerhedsniveau for simple trykbeholdere. En sammenskrivning af direktivet om simple trykbeholdere og direktivet om trykbærende udstyr ville ikke forbedre sikkerheden ved denne produktgruppe, så meget desto mere som direktivet om trykbærende udstyr er mindre specifikt end direktivet om simple trykbeholdere (f.eks. med hensyn til beholdernes fysiske egenskaber, vægtykkelse, svejsning osv.). Navnlig hvad angår produkter fremstillet i udviklingslande uden for Europa, hvor de største leverandører af små simple trykbeholdere findes, kunne en sådan ændring vanskeliggøre en ordentlig håndhævelse af de europæiske krav.

Høringen viser dog tydeligt, at der bør fokuseres på en bedre gennemførelse af det eksisterende direktiv om simple trykbeholdere og navnlig en bedre koordinering af medlemsstaternes markedsovervågning.

Standardisering

En sammenskrivning af direktivet om simple trykbeholdere og direktivet om trykbærende udstyr kan få betydning for de standarder, der er blevet harmoniseret under direktivet om simple trykbeholdere, da det ville være nødvendigt at offentliggøre dem inden for rammerne af direktivet om trykbærende udstyr.

Den vigtigste produktstandard for simple trykbeholdere er EN 286-serien (del 1-4). Ydermere er en række andre standarder for procedurer og kvalifikationer inden for svejsning og prøvning også harmoniseret inden for rammerne af direktivet om simple trykbeholdere⁴.

Til dato er der hverken blevet indgivet formelle protester eller anvendt beskyttelsesklausuler som resultat af, at de harmoniserede standarder, der anvendes inden for rammerne af direktivet om simple trykbeholdere, har udvist mangler.

Mens det umiddelbart kunne se ud til, at standardiseringsarbejdet ville blive forenklet, hvis de to direktiver sammenskrives, da der i så fald kun skulle udvikles harmoniserede standarder til ét enkelt direktiv, bør det dog bemærkes, at simple trykbeholdere tilhører en ret veldefineret produktkategori, som kræver, at der udvikles specifikke standarder, uanset om et specifikt direktiv finder anvendelse på dem eller ej. Derudover ville overgang til et integreret direktiv nødvendiggøre revision af alle de harmoniserede standarder, der er blevet udviklet inden for rammerne af direktivet om simple trykbeholdere, herunder navnlig EN 286-serien.

En analyse af de standarder, der er relevante i forbindelse med direktivet om simple trykbeholdere, viser, at ophævelse af direktivet ville medføre tre til fire års arbejde for at foretage de ændringer – navnlig i EN 286-serien – som er nødvendige for, at de kan offentliggøres som harmoniserede standarder inden for rammerne af direktivet om trykbærende udstyr. Producenterne ville skulle anvende mere komplekse standarder (f.eks. EN 13445), før en ændret serie af standarderne for simple trykbeholdere ville være til rådighed. Det ville også kunne forventes, at det på grund af mangel på ressourcer ville få betydning for andet standardiseringsarbejde i overgangsperioden.

Undtagelser fra anvendelsesområdet for direktivet om trykbærende udstyr

Direktivet om trykbærende udstyr finder grundlæggende anvendelse på alt trykbærende udstyr og alle enheder med et tilladt maksimaltryk på over 0,5 bar. Dette afspejler et enormt anvendelsesområde omfattende trykkogere og komplette kemiske anlæg samt kedler til brug på kraftværker. Dette brede anvendelsesområde indsnævres ved hjælp af en række undtagelser for produktkategorier, der ellers ville være omfattet af direktivet (f.eks. skibe, raketter, fly, flasker til kulsyreholdige drikkevarer eller produkter, der er dækket af mere specifik lovgivning som f.eks. medicinsk udstyr, aerosoler, udstyr beregnet til drift af køretøjer og simple trykbeholdere).

Hvis de to direktiver sammenskrives, ville det være nødvendigt at nøje overveje og muligvis ændre de nuværende undtagelser fra anvendelsesområdet for direktivet om trykbærende udstyr – f.eks. undtagelsen for udstyr beregnet til drift af køretøjer - da disse ikke findes i direktivet om simple trykbeholdere, for således at sikre, at simple trykbeholdere, der på nuværende tidspunkt er omfattet af direktivet om simple trykbeholdere, ville forblive omfattet af de retlige krav vedrørende farer på grund af tryk. Den mest sandsynlige løsning på problemet ville være at indføre "undtagelser fra undtagelserne" for at begrænse omfanget af de nuværende undtagelser fra anvendelsesområdet for direktivet om trykbærende udstyr tilsvarende.

⁴ På nuværende tidspunkt er der inden for rammerne af direktivet om simple trykbeholdere blevet offentliggjort referencer til 12 standarder i Den Europæiske Unions Tidende. Den vigtigste er EN 286-serien. Yderligere oplysninger kan findes på følgende websted: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach/standardization/harmstds/reflist/spvessel.html>.

Af hørings svarene og kommentarerne fra de nationale myndigheder fremgår det, at det ville være nødvendigt at undersøge hver enkelt undtagelse fra anvendelsesområdet for direktivet om trykbærende udstyr. Derudover har de berørte parter anmodet om, at der bliver gennemført en specifik costbenefitanalyse.

Hvad angår undtagelserne fra anvendelsesområdet for direktivet om trykbærende udstyr, mener Kommissionen af ovennævnte grunde, at det er en bedre løsning at bevare to separate direktiver.

Særlige bestemmelser vedrørende simple trykbeholdere i et integreret direktiv

På nuværende tidspunkt tages der i direktivet om trykbærende udstyr ikke hensyn til antallet (individuel produktion eller serieproduktion) eller anvendelsen (forbruger eller professionel brug) af det fremstillede udstyr, når det afgøres, hvilken procedure for overensstemmelsesvurdering der skal anvendes. Det indeholder dog særlige bestemmelser, der sikrer en strengere overensstemmelsesvurdering for visse produkter som f.eks. ildslukkere, trykkogere eller iltflasker, der normalt fremstilles i store serier. På den anden side finder direktivet om simple trykbeholdere kun anvendelse på simple trykbeholdere, der seriefremstilles.

Under høringsprocessen er det blevet nævnt, at i tilfælde af sammenskrivning bør der indføres særlige bestemmelser for seriefremstillede simple trykbeholdere ved f.eks. at lade dem være omfattet af en "minimumskategori"⁵ i direktivet om trykbærende udstyr uanset deres indre dimensioner.

Spørgsmålet om eventuelt at indføre generiske særlige bestemmelser for seriefremstillede produkter vedrører ikke kun simple trykbeholdere og bør snarere drøftes i forbindelse med en generel revision af direktivet om trykbærende udstyr på et passende tidspunkt.

Den administrative arbejdsbyrde

I forbindelse med undersøgelsen er der ikke blevet fundet vægtige argumenter, der viser, at der er administrative fordele forbundet med en sammenskrivning. En sammenskrivning af de to direktiver kombineret med efterfølgende omsættelse og gennemførelse af et enkelt integreret direktiv ville kræve en betydelig, administrativ engangsindsats fra Kommissionens, medlemsstaternes og andre berørte parter side samt yderligere ressourcer, uden at det giver nævneværdige fordele.

Branchen har givet udtryk for, at den er alvorligt bekymret over den virkning, som en sammenskrivning af de to direktiver ville have, da den ikke ser det som fordelagtigt at ændre den nuværende situation. Branchen mener, at sammenskrivningen ville medføre ekstra arbejde for producenterne, uden at det ville gavne sikkerheden. Der ville f.eks. kunne forventes en fuldstændig revision af de væsentlige krav til simple trykbeholdere med deraf følgende ændringer af de tekniske beskrivelser og dokumentationen, producenterne mærker, prøvninger og overensstemmelsesvurderingsskemaer, hvilket efterfølgende ville medføre en forøgelse af bureaukratiet og omkostningerne. Branchen understreger, at en konsolidering af

⁵ For hver enkelt kategori af trykbærende udstyr er der en passende procedure eller et valg mellem forskellige lige strenge procedurer for vurdering af overensstemmelsen med de grundlæggende krav i direktivet om trykbærende udstyr.

lovgivningen ikke automatisk medfører en reel forenkling af de administrative procedurer, men derimod rent faktisk kan have den modsatte virkning.

Konkurrencemæssige aspekter

Da direktivet om simple trykbeholdere kun finder anvendelse på beholdere, som er bestemt til at indeholde luft eller kvælstof, har producenterne i virkeligheden mulighed for at lade beholderne være omfattet af direktivet om trykbærende udstyr ved at anføre, at den trykbærende beholders anvendelsesområde er bredere end det, der er anført i direktivet om simple trykbeholdere, uden at de dermed nødvendigvis skal ændre beholderens udformning. Da der ikke kan konstateres et stort antal sådanne sager på markedet, synes det at være plausibelt, at producenterne i de fleste tilfælde betragter overensstemmelse med direktivet om simple trykbeholdere som mere økonomisk end overensstemmelse med direktivet om trykbærende udstyr. En sammenskrivning af de to direktiver ville reducere producenternes valgmuligheder ved at fjerne en af de to muligheder for at overholde lovkravene.

Ifølge branchen betragtes overensstemmelse med direktivet om simple trykbeholdere som et tegn på kvalitet på mange markeder uden for Europa. Enhver ændring kunne derfor få negativ betydning for den internationale accept af europæiske simple trykbeholdere og den europæiske industris konkurrenceevne.

Producenterne i EU har også påpeget, at en sammenskrivning af de to direktiver ville medføre tilpasningsproblemer på kort sigt samt øge branchens administrative byrde og omkostninger ved at gøre procedurerne for overensstemmelsesvurdering mere komplekse.

I henhold til producenterne ville en sammenskrivning af de to direktiver sluttelig medføre en usikker situation for producenterne af simple trykbeholdere i en vis overgangsperiode.

3. KONKLUSIONER

Kommissionen konkluderer, at der ikke findes nogen klar begrundelse for at vælge en sammenskrivning. Denne holdning deles af langt størstedelen af de berørte parter og de nationale myndigheder.

I forbindelse med en sammenskrivning ville der ikke blot være tale om "kopiering" af eksisterende tekst, men om en grundlæggende revision, som efter Kommissionens og de fleste nationale myndigheders og producenters mening ikke ville udgøre en forenkling af lovgivningen. Den foreslåede sammenskrivning af de to direktiver kunne derimod skabe problemer og i det mindste midlertidige administrative byrder, der ville kræve tilpasninger blandt de berørte parter.

Dette udelukker dog ikke et fremtidigt initiativ, navnlig inden for rammerne af en revision af direktivet om trykbærende udstyr, når der er blevet indsamlet tilstrækkelige erfaringer, og på baggrund af den overordnede revision af den nye metode. Et sådant initiativ kan omfatte sammenskrivning af direktivet om simple trykbeholdere og direktivet om trykbærende udstyr, selv om de specifikke bestemmelser, der afspejler de to sektorer særlige kendetegn, ville skulle bevares.