



Förordning om linbaneanläggningar

2013/14:FPM81

Socialdepartementet

2014-05-08

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 187

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om linbaneanläggningar

Sammanfattning

Förslaget till förordning har två huvudsyften. Det ena är att anpassa det nuvarande direktivet för linbaneanläggningar till det s.k. varupaketet från 2008 som anger en gemensam ram för saluföring av produkter. Det andra syftet är att åtgärda vissa problem som uppstått i samband med genomförande av nuvarande direktiv. Förslaget innehåller inga ändringar av de grundläggande kraven på linbaneanläggningar.

Anpassningen till varupaketet innebär bl.a. att kraven för anmälda organ skärps och att det införs enhetliga definitioner och reglering av inblandade ekonomiska operatörers ansvar och skyldigheter (tillverkare, distributörer, importörer m.fl.).

Vid tillämpningen av det gällande direktivet för linbaneanläggningar har en del brister uppmärksamats. Exempel på brister är gränsdragningsproblem mellan linbanedirektivet och hissdirektivet.

Det har även konstaterats att det i det nuvarande linbanedirektivet saknas vissa lämpliga förfaranden för bedömning av överensstämmelse för s.k. delsystem. Detta har inneburit att tolkningen av direktivet har varierat mellan olika medlemsländer. Detta vill man nu lösa genom att införa några nya eller ändrade bedömningsmoduler för delsystemen, ändra definitionerna av delsystem och säkerhetskomponenter samt införa en definition av infrastruktur.

I huvudsak är regeringen positivt inställd till förslaget avseende stärkandet av den inre marknaden. Anpassningen till det s.k. varupaketet förväntas ha positiva effekter och också innebära regelförenklingar.

Förslaget omfattar även skedet efter utsläppandet av produkter på marknaden. Dessa krav på drift och skötsel av linbaneanläggningar ligger dock inte alldeles entydigt inom ramen för artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

I förslaget till förordning finns dessutom nya och tydligare krav på medlemsstaterna att bygga upp ett administrativt förfarande, vilket innebär att en myndighet ska godkänna uppförande, idrifttagande och ändring av en linbaneanläggning samt bedriva tillsynsverksamhet. Regeringen anser att detta innebär en överreglering och utgör ett främmande inslag i relation till den svenska plan- och bygglagstiftningen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget till EU-förordning har som mål att stärka den inre marknaden och då närmast den fria rörligheten av produkter och fria rörligheten av de tjänster som anmälda organ har rätt att utföra.

Direktiv 2000/9/EG om linbaneanläggningar för persontransport antogs den 20 mars 2000 och började tillämpas den 3 maj 2002. Direktivet är ett exempel på unionslagstiftning om harmonisering som säkerställer fri rörlighet på den inre marknaden. Genom direktivet säkerställs också en hög säkerhetsnivå för linbaneanläggningar för användare, arbetstagare och tredje parter.

Kommissionen har låtit en extern konsult utreda vissa preciserade problemområden med det nuvarande direktivet och hur dessa bäst skulle kunna lösas. Förslaget till förordning om linbaneanläggningar presenterades den 27 mars 2014.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning har två huvudsyften. Det ena är att anpassa det nuvarande direktivet för linbaneanläggningar till det s.k. varupaketet från 2008 som anger en gemensam ram för saluföring av produkter. Det andra syftet är att åtgärda vissa problem som uppstått i samband med genomförande av nuvarande direktiv. Förslaget innehåller inga ändringar av de grundläggande kraven på linbaneanläggningar.

En anpassning till varupaketet sker genom att tillämpa den horisontella EU-lagstiftningen i varupaketet (förordning (EG) nr 765/2008 och beslut 768/2008/EG). Referensbestämmelserna i beslut 768/2008 används vid ändring av harmoniserande produktlagstiftning eller vid utarbetande av ny sådan

för att uppdatera och samordna horisontellt, så långt det är möjligt. Bland annat skärps kraven för anmälda organ och det införs enhetliga definitioner och reglering av inblandade ekonomiska operatörers ansvar och skyldigheter (tillverkare, distributörer, importörer m.fl.). Vidare innehåller beslutet ett förfarande med ”moduler” avseende bedömning av överensstämmelse som ersätter det tidigare systemet från 1993. Allt detta har inarbetats i kommissionens förslag till förordning.

Beträffande marknadskontroll har kommissionen beaktat förslag av den 13 februari 2013 till en förordning om marknadskontroll som avser upphäva sektorslagstiftningen på området. Direktivets bestämmelser om marknadskontroll finns därför inte med i förordningsförslaget.

Förutom att anpassa linbanedirektivet till varupaketet, är ett syfte med förslaget till förordning att rätta till de brister som har upptäckts vid tillämpningen av det gällande direktivet 2000/9/EG för linbaneanläggningar. Exempel på brister är gränsdragningsproblem mellan nuvarande direktiv och hiss-direktivet 95/16/EG. Detta gäller främst för vissa snedhissar och bergbanor. Ett likartat problem har man för vissa typer av linbaneanläggningar i förhållande till tivolianordningar. De senare anordningarna omfattas inte av något EU-direktiv, varför några tillverkare har försökt utnyttja denna oklarhet för att slippa bestyrka sina anordningar.

Man har även konstaterat att det i det nuvarande direktivet saknas vissa lämpliga förfaranden för bedömning av överensstämmelse för delsystem. Detta har inneburit att tolkningen av direktivet har varierat mellan olika medlemsländer. Detta vill man nu lösa genom att införa några nya eller ändrade bedömningsmoduler för delsystemen, ändra definitionerna av delsystem och säkerhetskomponenter samt införa en definition av infrastruktur. Dessutom föreslås krav på att även delsystemen ska förses med ett CE-märke, vilket inte är nödvändigt idag.

Enligt det nuvarande direktivet 2000/9/EG är det bara säkerhetskomponenter och delsystem som är föremål för förfaranden för bedömning av överensstämmelse med direktivets krav. Beroende på modul måste tillverkarna vända sig till ett anmält organ. De färdiga anläggningarna besiktigas sedan av nationella besiktningsorgan. De grundläggande kraven i direktivet är dock utformade för de kompletta färdiga anläggningarna. Detta förfarande föreslår EU-kommissionen ska behållas i den föreslagna nya förordningen.

Förslaget innehåller däremot nya och tydligare krav på medlemsstaterna att bygga upp ett administrativt förfarande, vilket innebär att en myndighet ska godkänna uppförande, idrifttagande och ändring av en linbaneanläggning samt bedriva tillsynsverksamhet.

Nuvarande direktiv är införlivat genom plan- och bygglagen (2010:900), PBL, 8 kap. 4 § och 24 § samt 16 kap. 5 §. I 11 kap PBL finns tillsynsbestämmelser och i 8 kap 3 § 4 plan- och byggförordningen (2011:338), (PBF), utpekats Boverket som marknadskontrollmyndighet enligt direktivet. I 10 kap 17 § PBF ges Boverket bemyndigande att närmare föreskriva om säkerhetskrav mm och märkning av linbaneanläggningars säkerhetskomponenter och delssystem. Direktivet är sedan till fullo införlivat genom 2 kap. 14 § och bilaga 1 i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om hissar och andra motordrivna anordningar (BFS 2011:12).

Bestämmelser om anmälda organ återfinns i lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll, förordning 2011:811 om ackreditering och teknisk kontroll samt Swedacs föreskrifter om anmälda organ (STAFS) 2011:5. Swedac är anmälande myndighet för anmälda organ.

Hänvisningen till det nuvarande direktivet 2000/9/EG i plan- och byggförordningen (2011:338), i 8 kap 3§ 4 och i 10 kap. 17 § måste ses över om den nya förordningen träder i kraft. Sedan torde eventuella ändringar behöva göras motsvarande de som krävs för att införliva det omarbetade hissdirektivet 2014/33/EG. Det pågår för närvarande ett arbete inom Regeringskansliet som syftar till att utreda vilka ändringar i lag och förordning som behövs för bl.a. det nya hissdirektivet.

Den något förändrade gränsdragningen mellan tivolianordningar och linbaneanläggningar kan eventuellt påverka Rikspolisstyrelsens föreskrifter och ovanförliggande lagstiftning.

Av allt att döma krävs enligt förslaget ett nytt administrativt förfarande för godkännande av uppförande och idrifttagande av linbaneanläggningar, samt en formaliserad tillsynsverksamhet. I övrigt endast smärre anpassningar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget väntas inte få betydande konsekvenser för statsbudgeten eller för EU:s budget. Samhällsekonomiskt väntas vissa vinster uppkomma genom förtydliganden, även avseende krav på ekonomiska aktörer och anmälda organ.

Kommissionen har upprättat en konsekvensanalys. Kommissionens utgångspunkt är de brister som uppmärksammas vid tillämpningen av nuvarande direktiv. Det gäller dels att det finns ett antal produkter på marknaden som inte uppfyller gällande krav. Dels finns det anmälda organ som inte har tillräcklig kompetens och inte sköter sitt arbete på ett tillfredsställande sätt. Det finns också en bristande konsekvens i lagstiftningen som gör det onödigt svårt för tillverkare och myndigheter att tillämpa bestämmelserna, t.ex. nuvarande moduler för att bestyrka delsystem. Genom att åtgärda dessa brister uppnås de ställda målen om att dessa produkter ska vara säkra, den inre marknads funktionssätt förbättras och regelverket för produkter förenklas.

Kommissionens bedömning är att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga för att uppnå dessa mål på ett ändamålsenligt sätt. 2013/14:FPM81

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

I huvudsak är regeringen positivt inställt till förslaget avseende stärkandet av den inre marknaden. Anpassningen till beslutet 768/2008/EG förväntas ha positiva effekter genom att förtydliga de olika inblandade ekonomiska aktörernas ansvar och skyldigheter. Anpassningen innebär också regelförenklingar. Flera av de ändringar som föreslås handlar om att göra det befintliga direktivet tydligare utan att införa nya krav som medför kostnader. Utgångspunkten i förhandlingsarbetet är att referensbestämmelserna i beslutet 768/2008/EG ska användas som mall och följas, så länge inte särskilda skäl talar för annan formulering.

Förslaget omfattar även skedet efter utsläppandet av produkter på marknaden. Dessa krav på drift och skötsel av linbaneanläggningar ligger dock inte alldeles entydigt inom ramen för artikel 114 FEUF, som behandlar upprättandet av den inre marknaden inom EU.

Förslaget avser också nya och tydligare krav på medlemsstaterna att bygga upp ett administrativt förfarande enligt artiklarna 9 och 10, vilket innebär att en myndighet ska godkänna uppförande, idrifttagande och ändring av en linbaneanläggning, samt bedriva tillsynsverksamhet. Regeringen anser att detta innebär en överreglering och utgör ett främmande inslag i relation till den svenska plan- och bygglagstiftningen. Idag utförs besiktning av linbaneanläggningar av ackrediterade kontrollorgan.

Vidare har en del av de harmoniserade standarderna till det nuvarande direktivet inte fullt stöd i nuvarande direktiv eller i förslaget till förordning. Regeringen har lyft denna fråga i ständiga kommittén under nuvarande direktiv (2000/9/EG).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Tyskland, Österrike, Schweiz, Frankrike, Italien och Norge har en lång erfarenhet av linbaneanläggningar. De största tillverkarna av kompletta linbaneanläggningar, delsystem och säkerhetskomponenter finns framför allt i Österrike, Schweiz och Frankrike. Dessa tillverkare har dessutom agenter i flera andra länder. Det finns även andra tillverkare av anläggningar, säkerhetssystem och delsystem utspridda i många länder i Europa.

Medlemsstaternas ståndpunkter vad gäller förslaget till förordning är ännu inte kända.

I dagsläget är bara kommissionens ståndpunkt känd. Den framgår av de ändringar av nuvarande direktiv som kommissionen föreslår i denna förordning.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Boverket anser att det är viktigt att se till att föreslagen förordning inte negativt påverkar nationell rätt att ställa krav på byggnadsverk. Det kan medföra behov av generella ändringar av bygglagstiftningen.

Sverige har bara en tillverkare av kompletta linbaneanläggningar. Därutöver finns ett fåtal svenska tillverkare av säkerhetskomponenter och delsystem. Deras ståndpunkter är inte kända i nuläget.

Anläggningsägarna har en branschorganisation, Sveriges Lift- och Anläggningsägares Organisation (SLAO). Dess ståndpunkt är inte heller känd.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till förordning är baserat på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), vilket innebär att det ordinarie lagstiftningsförfarandet gäller. Artikel 114 FEUF behandlar upprättandet av den inre marknaden inom EU.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär att Europaparlamentet har möjlighet att inge förslag till ändringar samt att beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen påpekar i sina motiveringar att subsidiaritetsprincipen är särskilt aktuell när det gäller de nya bestämmelserna för att förbättra efterlevnaden av direktiv 2000/9/EG. Det handlar om de ekonomiska aktörernas skyldigheter, bestämmelserna om spårbarhet, bestämmelserna om bedömning och anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse.

Regeringen instämmer på ett övergripande plan i kommissionens bedömning att det kan behövas insatser på EU-nivå för att uppfylla målen rörande inre marknaden och att ansatsen som sådan är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar kommer att ske på sedvanligt vis i rådsarbetsgruppen för teknisk harmonisering och Europaparlamentets synpunkter kommer att inhämtas och beaktas. Italien har ordförandeskapet under andra halvåret 2014 och förväntas prioritera detta förslag till förordning. Nuvarande ordförande-landet Grekland har påbörjat förhandlingsarbetet.

4.2 Fackuttryck/termer

Det finns en lista med definitioner av fackuttryck och termer i artikel 3 i förslaget till ny förordning. Utöver vad som framgår av den artikeln kan följande kommentarer vara av nytta:

Gondolbana: Har gondoler med plats för färre antal passagerare (4-16 stycken) än en kabin. Utmärkande för gondolbanor är att det ska gå snabbare med på- och avstigning än vid kabinbanor.

Kabinbanor: Har kabiner med ett större antal passagerare (50-200 stycken) än gondolbanor.

Linbanor: Detta begrepp omfattar bara stolliftar, gondolbanor och kabinbanor (d.v.s. man transporteras ovanför marken), och inte släpliftar och bergbanor. I förslaget till förordning används begreppet linbaneanläggningar, vilket inbegriper alla anläggningar som omfattas av förordningen.