

Direktoratet for byggkvalitet

post@dibk.no

Oslo 21.04.2015

Høring om forslag til endring av forskrift om tekniske krav til byggverk (tekniske krav til løfteinnretninger).

Sak 15/921

Det vises til høringsnotat av 10.02.2015 om ovennevnte, og medfølgende dokumenter.

Heisleverandørenes Landsforening – HLF er en bransjeforening for heisbedrifter tilknyttet landsforeningen Norsk Teknologi under NHO-paraplyen. HLF organiserer hovedsakelig alle større heisbedrifter i Norge, og disse står for en betydelig del av det som installeres av nye heiser, rulletrapper og løfteplattformer og dessuten vedlikehold, reparasjon og modernisering av samme.

I vår uttalelse har vi valgt å følge den oppdeling som framkommer i «Høringsnotat», og da med henvisning til nummereringen som der framkommer. Vi ser at innholdet i Høringsnotat kan benyttes som et forarbeide til selve forskriftens utforming og med det benyttes som bakgrunn for tolkninger og til direkte bruk i en veiledning til forskriften. Vår gjennomgang har derfor tatt med betraktninger som er knyttet til enkelte formuleringer som KMD bør revurdere og endre.

Ad. 1. Hovedinnhold i forskriftsforslaget

Det er angitt at krav i direktivene, Heisdirektivet (95/16/EF), HD og Maskindirektivet (2006/42/EF), MD må være oppfylt for at løfteinnretningene kan «selges». Vi kan ikke se at dette er riktig, da direktivene stiller krav før en løfteinnretning kan tas i bruk.

Ad. 2. Bakgrunn

Vi registrerer at endringsforslaget tar sikte på å foreta endringer som er i samsvar med de anmerkninger som EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har lagt fram for KMD, jf. særlig ESAs formelle åpningsbrev av 14. mai 2014.

Med henvisning til diskusjonen med ESA blir det i Høringsnotat påstått at ESA har gjort anmerkninger på at gjeldene krav i § 12-1 stiller krav utover «standard» for løfteplattformer. Det oppfattes da at det henvises til gjeldene standard EN 81-41. Vi kan ikke se at framstillingen i notatet er i samsvar med anmerkingene fra ESA.

ESA bemerker at dersom en løfteplattform utført etter EN 81-41 skal benyttes for de brukere som er angitt i § 12-1, så vil det være i strid med den bruk som EN 81-41 legger til grunn. Det vil altså være i strid med direktivets krav om godkjenning etter MDs krav. I samme framstilling fastlegger notatet nå at kravet om UU ikke skal gjelde løfteplattformer i byggverk med krav om UU.

Det oppstår dog motstridende informasjon ved at det framkommer at en bygning med krav om UU oppfyller dette kravet ved at det installeres en løfteplattform som kun kan benyttes av noen brukere av bygningen. Dette er et valg som norske myndigheter gjør, og ikke noe som ESA har stilt krav om.

Dette vil helt klart diskriminere en rekke av de brukere som § 12-1 angir. Konflikten mellom krav i § 12-1 og krav i MD om sikker utførelse av løfteplattformen skyldes norske myndigheters nedprioritering av UU. Det er i notatet angitt at dagens forskrift om bruk av løfteplattform, da etter EN 81-41, er et kompromiss for å redusere kostnader for byggverket og da ved å utvide bruksområdet for disse løfteplattformene.

Som ESA har bemerket så har ikke KMD anledning til å endre bruksområdet for en løfteplattform utført etter EN81-41. Det vil være i strid med MD. I det ovenstående ligger det ikke at løfteplattformer ikke skal kunne benyttes i norske byggverk. Det er den tilsktede bruk som må legges til grunn for utformingen, og da nødvendig godkjenning etter direktivets grunnleggende sikkerhetskrav. Direktivets grunnleggende krav om utforming for «intended use» må verifiseres og godkjennes etter de metoder som direktivet angir. Norge kan ikke, gjennom nasjonale forskrifter, gi sine egne vurderinger og godkjenninger. Dersom man angir at det skal være UU, kan man ikke basere seg på bruk av EN81-41.

Vi registrer også at notatet fastslår at dagens krav til bruken av produktene i ulike byggverk skal videreføres i forslag til endringer. I og med at § 12-1 forblir uendret må det oppfattes som om at brukere av løfteinnretninger i disse byggverk skal legges til grunn. Samtidig gjennomfører man altså ikke det ved å fortsatt prioritere bruk av løfteplattformer etter EN81-41 på bekostning av en rekke brukere.

I Høringsnotatet uttales det at "Dersom muligheten for å benytte løfteplattformer skulle fjernes, vil det måtte vurderes om dette vil utgjøre en handelshindring for løfteplattformene. Selv om det er opp til det enkelte land å bestemme kravene til byggverk, må disse kravene være i tråd med EØS-avtalen. Det innebærer at man ikke kan stille krav til byggverk som utgjør handelshindringer. En handelshindring vil for eksempel oppstå dersom en regel eller krav gjør det slik at et marked for et produkt blir helt lukket eller i vesentlig grad begrenset. Det har ikke vært aktuelt i denne høringen å foreslå muligheten for å bruke løfteplattformer i visse bygninger fjernet. Vi har derfor ikke gått inn på denne vurderingen her, men finner det for ordens skyld riktig å peke på dette for å illustrere hvor kompleks EØS-avtalen er."

Vi kan ikke se at en konsekvent gjennomføring av prinsippet om UU i norske byggverk for publikum og arbeidsbygninger kan tenkes å være i strid med EØS-avtalen. Det vil utvilsomt være tillatt etter EØS-avtalens artikkel 11 jf. artikkel 13 og tilhørende praksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen.

Denne henvisningen til kompleksiteten i EØS-avtalen fremstår derfor som en bortforklaring for å tone ned at man velger å nedprioritere funksjonshemmede til fordel for kostnadsbesparelser. Dette illustreres også av at man istedenfor å gjøre det synlig i § 12-1 at man har prioritert ned UU, velger å fordekke det ved å unnlate å endre bestemmelsen. Dette er ikke bare en nedprioritering av funksjonshemmede, men skaper også uklarhet for bransjen. Man fjerner nemlig ikke helt den uklarhet som skapes ved denne tvetydigheten, og som ESA har påpekt men ikke angitt løsningen av. Norske myndigheter må enten gjøre unntak for UU i forskriften, eller gjennomføre UU konsekvent.

Høringsnotatet gir en feil framstilling av de begrensninger og muligheter som må legges til grunn.

Ad. 3. Om gjeldende regelverk

I siste setning er det angitt at krav om UU i § 12-1 også regulerer heis og andre løfteinnretninger. Under pkt. 2 har man angitt at det ikke skal legges til grunn.

Jf. vår oppstilling under pkt. 2.

Ad. 4. Nærmere om bruk av standarder for løfteinnretninger

Det som framgår her synes å gi en god oversikt over de grunnleggende forhold, knyttet til godkjenning av løfteinnretninger.

Vi stiller oss derfor uforstående til at innholdet i blant annet pkt. 2 og andre kommentarer i Høringsnotatet viser at KMD velger å fravike det som framkommer under dette punktet.

Ad. 5. Direktivenes rekkevidde i forhold til tekniske krav til byggverket og krav til drift av løfteinnretningen

Det er under dette punktet nødvendig å få fram noen presiseringer.

I løfteinnretningens verifisering i henhold til sitt respektive direktiv så kan det inkludere bygningstekniske forutsetninger som må være oppfylt for at denne skal kunne brukes. Slike krav ligger også som en del av harmoniserte standarder.

Når det gjelder krav til nødvendig kontroll og vedlikehold, så er også dette noe som kan være beskrevet i dokumentasjonen for innretningen. Betingelser og instruksjoner for bruk er også en viktig del av dokumentasjonen og med det en betingelse for innretningens godkjenning, sikker bruk og vedlikehold.

Nasjonal regulering av disse forholdene må ta hensyn til dette. Et vesentlig element er hvordan enkelte bestemmelser skal gjelde for eksisterende løfteinnretninger, dvs. løfteinnretninger som er i drift og ikke satt i drift etter bestemmelsene i direktiver. Vi kan ikke se at dette er eksplisitt angitt i noen av de aktuelle bestemmelsene.

Hvilke krav det stilles til sikkerhet på gamle løfteinnretninger er det altså ikke mulig å finne hjemmel for i forskriften. Dette må anses som en vesentlig mangel ved forslaget da det er i størrelsesorden 25.000 løfteinnretninger i denne kategorien.

Ad. 6. Forslag til endringer i TEK10

Ad. 6.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene til endringer i forskriften

Når det gjelder de detaljtekniske tilleggskravene som med forslag til endringer nå blir tatt bort, så vil det klart bli kostnadsbesparende og forhindre motsetninger mellom harmoniserte standarder og TEK10.

Som det framgår av foranstående og våre anmerkinger nedenfor så er det fremdeles noen overordnede forhold som gjør det vanskelig å konkludere om konsekvenser av det foreliggende forslag og da innholdet i Høringsnotatet.

Vi er gjort kjent med at også ESA har oversendt sine overordnede betraktninger på utlagte høringsdokumenter. Disse vil også få konsekvenser for den endelige utforming av forskrift og veiledning til denne.

Ad. 6.4. TEK § 12-3 Krav om heis i byggverk

Ang. 1. ledd; Byggverk for publikum og arbeidsbygning.

Vi legger til grunn at det er et krav om at «Løfteplattform og heis skal være allment tilgjengelig» og at «Heiser og løfteplattformer utformet i henhold til henholdsvis heisdirektivet og maskindirektivet skal kunne brukes i norske byggverk»

I og med at løfteinnretningene skal være allment tilgjengelig, altså tilgjengelig for alle, må det gi den konsekvens at alle som oppholder seg i bygningen skal uhindret ha tilgang til løfteinnretningen. Dette vil igjen si at løfteinnretningene må kunne betjenes av alle på en sikker måte, noe som må verifiseres i den godkjenning som foreligger og etter de forutsetninger som er nedfelt i respektive direktiver.

En løfteplattform, utført etter EN 81-41, vil ikke kunne benyttes av alle på en sikker måte, da den ikke oppfyller sikkerhetskrav i MD for andre enn personer med redusert bevegelighet. Formuleringene i forskriften blir med dette feilaktige da det ikke framgår at selv om en løfteinnretning er utformet etter direktiv vil den ikke automatisk oppfylle krav om at alle skal kunne bruke denne.

Dersom man ønsker at løfteinnretningen skal kunne være tilgjengelig for alle, så må det framgå av forskriften at løfteinnretningen må være godkjent for sikker bruk for alle. Skulle man mene at det aksepteres at løfteinnretninger i byggverk på inntil 3 etasjer, slik det framgår, ikke har krav om betjening av alle i bygningen, så må det tydelig framkomme som et unntak til § 12-1 eller i § 12-3. Alternativt må man endre disse bestemmelsene slik at UU faktisk blir gjennomført.

Under «Merknader til forslaget» er det henvist til § 12-1 og da knytninger til § 12-3. Her er det angitt at det er krav til løfteplattformer i enkelte typer byggverk. Vi kan ikke se at § 12-3 angir slikt krav. Det er der angitt at løfteplattform kan benyttes under gitte forutsetninger. Det er dog ikke her angitt begrensninger i hvem som skal kunne benytte disse løfteplattformene.

Ad. 6.4. TEK § 12-15 om krav til dør, port mv.

Med angitt endring i forskriftsteksten skulle innsigelsen fra ESA være avklart.

I «merknader til forslaget» er det angitt at endringen er en presisering om at bestemmelsen ikke gjelder for «dører og løfteinnretninger». Dette er ikke i samsvar med endring i forskriftsteksten.

Det er videre angitt at endringene gjelder «heis og løfteinnretninger». Slik som løfteinnretninger er definert i TEK så inkluderes heis i begrepet løfteinnretninger. Det blir derfor tvil om merknadens betydning.

Ad. 6.5 TEK § 12-21 om krav til skilt, styrings- og betjeningspanel, håndtak, armaturer mv.

Med angitt endring i forskriftsteksten skulle innsigelsen fra ESA være avklart.

I «merknader til forslaget» er det angitt at endringene gjelder «heis og løfteinnretninger». Slik som løfteinnretninger er definert i TEK så inkluderes heis i begrepet løfteinnretninger. Det blir derfor tvil om merknadens betydning.

Ad. 6.6.1 Forslag til ny § 15-11 Heis og tilhørende installasjoner

Innledningsvis er det uklart hva som menes med «og tilhørende installasjoner». Det foreslås at dette fjernes da det kan endre tolkningen av hva som er skillelinjene mellom dette og heis.

I 2. ledd er det angitt et generelt krav til at heiser skal være tilrettelagt for funksjonshemmede personer. Slik det framstår i forskriften skal dette gjelde alle heiser, og da uavhengig av hvilken bruk og funksjon heisen skal ha i byggverket.

Heiser blir utformet for et stort spekter av bruk, alt fra grove industriutførelser i byggverk som ikke er utformet for funksjonshemmede. Kravet blir, slik det er formulert, ikke praktisk og hensiktsmessig.

Første setning i 2. ledd må derfor endres slik at kravet relateres til den tilsiktende bruk av heisen eller at det relateres til type byggverk. Det siste vil bli det mest tydelige. I § 12-2 og tilhørende VTEK er det en uklar situasjon om hvilke funksjonsnedsettelse som skal tas hensyn til i utformingen av heis.

Ved en videreføring av foreslått krav vil følgende formulering bli klargjørende:

«Heiser i byggverk for publikums- og arbeidsbygninger samt byggverk for boenheter, skal være tilrettelagt for funksjonshemmede personer.». Hvilke funksjonsnedsettelse som skal inkluderes kan framkomme i VTEK for denne bestemmelse.

I 3. ledd er det en underlig formulering ved at kravet retter seg mot «heisinstallatøren og det ansvarlige foretaket». Innholdet i kravet er dog relevant og inngår også i de harmoniserte standarder for heis; EN 81-x. Altså forhold som dekkes av krav underlagt HD. Praktisk er det også slik at heisinstallatøren som oftest er ansvarlig foretak i henhold til pbl. Det foreslås derfor at «og det ansvarlige foretaket» må slettes i forskriftsteksten.

Både 4. og 5 ledd inngår i harmoniserte standarder (EN 81-x), dog med andre formuleringer. Det blir derfor feil når «Merknader til forslaget» angir at krav ikke berøres av direktivet.

Ad. 6.6.2 Forslag til ny § 15-11 a Rom og sjakt for heis

Det er under «Merknader til forslaget» angitt at kravene ikke berøres av heisdirektivet. Dette er ikke riktig da flere av de angitte krav er tatt inn i de harmoniserte standarder for heis (EN 81-x) og med det berører direktiv. Vi kan ikke se at det er direkte uoverensstemmelse mellom krav i forskrift og krav i nevnte standarder.

Dersom hensikten med oppstillingen er å relatere dette til eksisterende heiser så kan de klart ha en verdi. Vi viser til vår anmerkning under pkt.5.

Ad. 6.6.3 Forslag til ny § 15-11 b Fritt sikkerhetsrom for heis

Kravet om fritt sikkerhetsrom er eksplisitt formulert i HD. Videre er det i harmoniserte standarder angitt spesifikke krav til hva som oppfyller direktivets krav. I egen harmonisert standard, EN 81-21, er det også angitt krav til alternative løsninger når det ikke finnes tilstrekkelige sikkerhetsrom. I HD er det dog fastlagt at man i nasjonalt regelverk kan angi når alternative løsninger kan aksepteres.

I 2. ledd er dette tatt inn, og knyttet til eksisterende bygninger. Betingelsen er dog at det skal være «umulig» å oppnå tilfredsstillende sikkerhetsrom. Dette begrepet skaper isolert sett en uklar og uforutsigbar tolkning av forskriftens krav. For å utøke eksisterende rom i sjaktens bunn og/eller topp vil det ofte gi store bygningstekniske konsekvenser og da tilhørende kostnader.

Det vises også til de bestemmelser i pbl som gir rom for en vurdering opp imot både tekniske og økonomiske konsekvenser ved tiltak i eksisterende bygninger, jf. pbl § 31-2. Dette må samordnes slik at praktiseringen blir lik. En tydelig veiledning til 2. ledd vil kunne avklare hva som oppfyller begrepet «umulig».

Nå er det slik at det i foreslått endring i § 12-3, 1. ledd, er tatt inn at «Heiser og løfteplattformer utformet i henhold til henholdsvis heisdirektivet og maskindirektivet skal kunne brukes i norske byggverk»

Alternative løsninger utført etter harmonisert standard EN 81-21, som er knyttet til utførelse av heis i eksisterende bygg, og/eller heis som er en typegodkjent løsning etter HD, vil oppfylle kravet i § 12-3 og med det gi rett til bruk i norske byggverk.

Formuleringene i disse to bestemmelsene blir derfor i strid med hverandre.

Ad. 6.7 Forslag til ny § 15-12 om løfteplattformer og tilhørende installasjoner

Innledningsvis er det også her uklart hva som menes med «og tilhørende installasjoner». Det foreslås at dette fjernes da det kan endre tolkningen av hva som er skillelinjene mellom dette og løfteplattformer.

I 3. ledd, første setning er det et krav som dekkes av 1. ledd. Den sikkerhetsmessige utførelsen skal verifiseres og godkjennes etter MD for alle tiltenkte brukere av løfteplattformen. Dersom den tiltenkte bruken inkluderer personer med funksjonshemninger, skal det framgå hvilke funksjonsnedsettelse som utførelsen og godkjenningen inkluderer. Et eksempel på dette er NS EN 81-41, slik vi har omtalt tidligere.

I «Merknader til forslaget» er det angitt at kravene bare inkluderer forhold som ikke berøres av MD. Dette er ikke riktig. Flere av kravene berører MD direkte, også gjennom harmoniserte standarder.

Siste setning under merknader kan tolkes slik at den nasjonale stat kan stille sine egne sikkerhetskrav for de aktuelle løfteplattformer. Dette er ikke riktig og er også behandlet i ESAs anmerkinger til Norge.

Ad. 6.8 TEK § 15-13 om rulletrapp/rullende fortau og tilhørende installasjoner

Innledningsvis er det også her uklart hva som menes med «og tilhørende installasjoner». Det foreslås at dette fjernes da det kan endre tolkningen av hva som er skillelinjene mellom dette og rulletrapp/rullende fortau.

I 2. ledd er det krav om farefelt foran øverste trappetrinn og i hele trappens bredde. Slik det er formulert «foran øverste trappetrinn» vil dette kravet bli en del av maskinens konstruksjon. En rulletrapp utført etter harmonisert standard EN 115-1 vil altså ikke oppfylle krav i TEK. Farefeltet og da tilhørende krav til visuell merking vil bli et nasjonalt tilleggskrav som vil gjøre at TEK er i strid med EØS- regler.

Dersom man ønsker et farefelt foran rulletrappens øverste nivå, må dette plasseres i gulv foran rulletrappens konstruksjon. Det vil da ikke berøre godkjenning av selve rulletrappen.

Nå er det slik at kjøreretningen til en rulletrapp/rullende fortau kan endres av eier avhengig av transportbehovet i byggverket. Om dette har betydning for angitt farefelt må vurderes.

Ad. 6.9 TEK 15-14 om trappeheis og tilhørende installasjoner

Det også her uklart hva som menes med «og tilhørende installasjoner».

Vi har forøvrig ingen kommentarer til dette punktet.

Ad. 6.10. TEK 15-15 om sammenheng mellom løfteinnretninger og harmoniserte standarder

Vi har ikke merknader til det som framkommer her, men viser til foranstående punkter når det gjelder bruk av de forutsetninger som en standard angir for at løfteinnretningen skal være sikkerhetsmessig utført og med det oppfylle henholdsvis HD eller MD.

Dersom det er behov for ytterligere avklaringer, bistår vi gjerne med det. Vennligst ta kontakt med vår saksbehandler Torkel Drivenes, e-post: torkel.drivenes@no.schindler.com, mobiltf.: 412 52532 eller undertegnede.

Vennlig hilsen

Heisleverandørenes Landsforening – HLF


Svein H. Kjærnet

Daglig leder

e-post: svein.kjarnet@norskteknologi.no

Mobiltf.: 911 70661