



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.6.2011
SEC(2011) 672 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружителен документ към

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

относно европейската стандартизация и за изменение на директиви 89/686/ЕИО и 93/15/ЕИО на Съвета и на директиви 94/9/ЕО, 94/25/ЕО, 95/16/ЕО, 97/23/ЕО, 98/34/ЕО, 2004/22/ЕО, 2007/23/ЕО, 2009/105/ЕО и 2009/23/ЕО

{COM(2011) 315 окончателен}
{SEC(2011) 671 окончателен}

Отказ от отговорност: настоящото обобщение е обвързващо само за службите на Комисията, участвали в изготвянето му, и не предопределя окончателната форма на решенията, които Комисията ще вземе.

1. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Настоящият документ се отнася само до системата за европейска стандартизация, в която трите независими европейски организации за стандартизация, а именно CEN, CENELEC и ETSI (наричани по-нататък „ЕОС“), имат основна роля, и до стандартите за оперативна съвместимост в областта на информационните и комуникационните технологии (наричани по-нататък „ИКТ“).

Стандартите и стандартизацията са много ефективни инструменти за действие на ЕС. Самото наличие на стандарти е благоприятно за развитието на търговския обмен поради тяхното положително въздействие за намаляване на разходите и за ограничаване на разминаването в информацията между предлагането и търсенето, особено при трансгранични търговски операции. При няколко иконометрични изследвания се установи ясна връзка на макроикономическо ниво между стандартизацията в икономиката, увеличението на производителността, ръста на търговията и цялостния икономически растеж. От изследванията е видно, че съществуващите стандарти допринасят за БВП с около един процент на година. Въпреки че стандартите и стандартизацията са от много по-голяма полза за европейската икономика, те се използват като стратегически инструменти, за да се гарантират, наред с другото, функционирането на единния пазар, оперативната съвместимост на мрежите и системите, особено в областта на ИКТ, високото равнище на защита на потребителите и на опазване на околната среда, по-активното социално приобщаване и увеличаването на иновациите.

При общественото обсъждане със заинтересованите групи и от доклад на Европейския парламент за бъдещето на европейската стандартизация¹ обаче стана видно, че са налице проблеми, които чакат своето решение.

Европейските стандарти имат много важна роля за функционирането на вътрешния пазар на промишлени продукти. Европейските стандарти заместват националните стандарти, които често са противоречащи и поради това могат да създадат технически пречки за достъпа до даден национален пазар. За целите на настоящата оценка на въздействието европейските стандарти могат да се разделят на 2 категории:

1. европейски стандарти, разработени по искане на Комисията, на базата на т. нар. „мандат“, в рамките на който към ЕОС се отправя искането да изготвят технически спецификации от нормативно естество, които да отговарят на изискванията, зададени в мандата. Тези стандарти могат да бъдат разделени на 2 подкатегории:

¹ A7-0276/2010.

- хармонизирани стандарти, които гарантират, че продуктите отговарят на съществените изисквания, установени в законодателството на ЕС. Съответствието с европейски „хармонизиран“ стандарт обезпечават необходимото ниво на безопасност на продуктите. Въпреки това използването на хармонизирани стандарти е доброволно и производителят може да прибегне до всяко друго техническо решение, което доказва, че продуктът отговаря на съществените изисквания. Процентът на европейските стандарти, които са хармонизирани, се увеличи през последните две десетилетия от 3,55 % на 20 % през 2009 г. Това идва да покаже нарастващото значение на стандартите като средство, което допълва законодателството на ЕС²;
- други европейски стандарти в подкрепа на изпълнението на европейските политики;

2. останалите европейски стандарти, приети извън рамките на законодателството на ЕС по инициатива на предприятията, националните органи за стандартизация или други заинтересовани групи или по искане на Комисията.

1.1. Проблем 1: процесът на приемане на европейските стандарти по искане на Комисията не е достатъчно бърз

В бързо променящия се свят и общество, особено в сектори, характеризирани се с много кратък живот и цикъл на разработване на продуктите, стандартите трябва да отговарят на бързото технологично развитие. Някои заинтересовани групи изтъкват, че целият процес на създаване на европейските стандарти е твърде бавен, въпреки че твърденията в тази връзка може да са по-малко релевантни за технологиите с дълъг период на разработка и с променено предназначение спрямо първоначалното. Към настоящия момент времето, което е необходимо на CEN и CENELEC, за да разработят стандартизационни документи, е между 21,5 и 36 месеца, докато обикновено нужното на ETSI време е от 12 до 24 месеца. Целият процес на разработване обаче може да бъде много по-дълъг за стандартите, изготвяни по искане на Комисията. За тях има четири основни етапа, а именно подготовка на мандата и положително становище на комитета по Директива 98/34/ЕО, приемане на мандата от ЕОС и започване на работата по стандарта, разработване на самия стандарт и публикуване на позоваването на хармонизирания стандарт в ОВ и процедура по формулиране на възражения.

1.2. Проблем 2: недостатъчно представяне на МСП и заинтересованите обществени групи в процеса на европейската стандартизация

В няколко проучвания се установи, че МСП срещат редица проблеми във връзка със стандартите и стандартизацията. Според много от заинтересованите групи един от най-големите проблеми е, че като цяло МСП са недостатъчно

² Подробна информация с цифрите е дадена в приложение 3, а в приложение 4 е представен преглед на сферите от законодателството на ЕС, където се използват европейски стандарти за осигуряване на презумпция за съответствие със съществените изисквания.

представени в дейностите по стандартизация, особено на европейско равнище. Освен това често стандартите са свързани с безопасността и благоденствието на гражданите, с ефикасността на мрежите, с опазването на околната среда и с други сфери на обществения живот. Въпреки че стандартите имат основна роля в обществото, мнението на съответните заинтересовани обществени групи не се отчита в достатъчна степен в процеса на стандартизация в ЕС. За да се намери решение на проблема с недостатъчното представяне на МСП и заинтересованите обществени групи в дейностите по стандартизация, се предоставят финансови средства на организации, представляващи МСП и заинтересованите обществени групи. Критериите за кандидатстване за тези безвъзмездни средства, условията за използването им и вида на наличните финансови средства се различават много. Някои организации получават безвъзмездни средства за дейности, докато други получават и безвъзмездни средства за оперативни разходи.

1.3. Проблем 3: в документацията за обществените поръчки в областта на ИКТ не може понастоящем да се съдържа позоваване на стандарти на форуми и консорциуми

В областта на ИКТ много стандарти, осигуряващи оперативна съвместимост, не са изготвяни от ЕОС, а от световни форуми и консорциуми. Това се отнася особено за стандартите, свързани с Интернет и световната мрежа (*World Wide Web*). Най-вече поради липсата на високоспециализирани експертни знания традиционните организации за изготвяне на стандарти не обхващат областта на ИКТ и така понастоящем основна част от работата по стандартизацията в световен мащаб се извършва извън официалната система за европейска или международна стандартизация.

Позоваването на стандарти в областта на обществените поръчки може да послужи като важно средство за насърчаване на иновациите, като в същото време на органите на публичната власт се осигуряват инструментите, необходими за изпълнение на техните задачи, най-вече в областта на водещите пазари, като този на електронното здравеопазване. В сферата на обществените поръчки трябва да се спазва Директива 2004/18/ЕО, в която се прави разлика между официални стандарти и други технически спецификации, за които допълнително е необходимо описание на функционалните изисквания. Когато органите на публичната власт се позовават на технически стандарти в техническите си спецификации, те следва да уточняват и дали е позволено на участниците в процедурата за възлагане на обществена поръчка да докажат, че офертата им отговаря на спецификациите, дори ако тя не съблюдава посочения от органите технически стандарт. При получаването на услуги и продукти в сферата на ИКТ обаче може преимуществено да се използват допълнителните изисквания. Органите на публичната власт трябва да имат възможността да определят стратегиите и архитектурите си в ИКТ, включително като вземат предвид трансграничната оперативна съвместимост, и ще получават системи/услуги и продукти в ИКТ или компоненти за тях, които ще отговарят на техните изисквания.

2. ЦЕЛИ

2.1. Общи стратегически цели

С тази инициатива се цели увеличаване на приноса на стандартите и европейската стандартизация за по-добро функциониране на вътрешния пазар, стимулиране на растежа и иновациите и повишаване на конкурентоспособността на предприятията от ЕС, особено на малките и средните предприятия (наричани по-нататък „МСП“).

2.2. Конкретни цели

- Да се намали времето, необходимо за процеса на стандартизация по отношение на стандартите, разработвани по искане на Комисията;
- да се гарантира, че МСП и заинтересованите обществени групи са представени в достатъчна степен в процеса на стандартизация, особено за стандартите, разработвани по искане на Комисията;
- да се разшири използването на ИКТ стандарти и така да се увеличи оперативната съвместимост чрез по-интегриран европейски пазар в областта на обществените поръчки за продукти и услуги в ИКТ, особено във връзка със създаването на „електронен вътрешен пазар“;
- да се отстранят неяснотите в съществуващата правна рамка.

3. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

3.1. Проблем 1: процесът на европейската стандартизация не е достатъчно бърз

3.1.1. Вариант на политика 1.0: основен вариант

Положението, което е описано по-горе и спрямо което се извършва оценка на другите варианти.

3.1.2. Вариант на политиката 1.A: установяване на срокове за изготвянето на европейските стандарти

Предимството на този вариант е в това, че европейските стандарти ще бъдат на разположение за използване след доста кратко време. Допускането при този вариант е, че ЕОС биха приели по-кратки срокове и биха могли да убедят техническите експерти да отделят повече време на разработването на стандартите. Положителното икономическо въздействие от това по-ранно наличие на стандарти може да се изчисли на ръст от около един процент на година за продукта или услугата, обхваната от стандарта.

Освен факта, че този вариант ще се прилага само към хармонизираните стандарти и европейските стандарти, разработвани по искане на Комисията, сроковете, които задължават ЕОС да ускорят процесите на официалната стандартизация, могат да имат отрицателно въздействие върху качеството на

стандартите. Може да се спечели време само ако се ограничи необходимият консенсус и по този начин се съкрати (или избегне) един от междинните етапи на консултирането.

Сроковете за всички европейски стандарти и изготвянето най-малко на същия брой стандарти за по-кратко време ще доведат до увеличени разходи (по-чести заседания например) на годишна база. Допълнителните годишни разходи ще бъдат от порядъка на 150 000 EUR до 200 000 EUR на стандарт, ако стандартите се финализират до 2 години. Намалението на сроковете ще бъде възможно единствено ако предприятията и другите заинтересовани групи постигнат съгласие за поделение на допълнителните разходи или ако Комисията финансира тези разходи. Освен ако се предприемат конкретни мерки, сроковете за всички европейски стандарти задължително ще имат отрицателно въздействие върху участието на МСП и заинтересованите обществени групи.

3.1.3. Вариант на политиката I.B: създаване на Европейска агенция по стандартите, която да управлява процеса на създаване на стандарти

Предимството при този вариант е в това, че Агенцията ще бъде под контрола на европейския законодател и че ще бъде по-трудно да се отказват мандати за европейски стандарти. Създаването на нова европейска агенция по стандартизацията ще означава, че исканията за хармонизирани стандарти ще бъдат разглеждани с предимство. Дублирането на административни ресурси и разходи ще бъде по-малко и ще се обединят всички налични експертни знания. Освен това участието на МСП в процеса на стандартизация ще се увеличи.

Въпреки това този вариант има няколко значителни недостатъка. Преди всичко при него се налага тясно сътрудничество с националните органи за стандартизация (наричани по-нататък „НОС“). Агенцията по европейската стандартизация няма да може да функционира без тяхната подкрепа. Наред с това Агенцията няма да може да предоставя необходимите експертни знания, за да се изпълняват ефективно задачите на техническите комитети. По тази причина все още ще бъде необходимо наличието на консенсус между експертите независимо дали работата ще се извършва под ръководството на ЕОС или агенция. Този вариант ще доведе със сигурност до значителни допълнителни разходи за бюджета на ЕС. Понастоящем Комисията превежда 21,2 млн. EUR, т.е. около 47 % от общия размер на финансовите ресурси на трите ЕОС (44 000 000 EUR). Останалата част основно се финансира от таксите и вноските на членовете. Не трябва да се забравя, че броят на стандартите, поръчани от Комисията, представлява доста малка част от общия брой стандартизационни документи на ЕОС.

3.1.4. Вариант на политиката I.B: прозрачни и опростени процедури за хармонизираните стандарти и другите европейски стандарти, поръчани от Комисията

Процес на редовно годишно или многогодишно планиране, който е по-структуриран, ще увеличи работата на службите на Комисията, но ще има като цяло положително въздействие. Той ще даде възможност на ЕОС да прогнозира предстоящите искания и да съкратят процеса на приемане, за да могат хармонизираните стандарти по-бързо да достигат до пазара и да са

готови за използване от предприятията. Този вариант ще има положително въздействие върху вътрешния пазар и конкурентоспособността на предприятията (особено МСП), като се съкрати периодът за издаване на мандати с приблизително 6 месеца (чрез премахване на отделния етап по консултиране на комитета), докато още 6 месеца ще бъдат съкратени в края на процеса посредством по-голяма ефикасност при формулирането на възражения. При този вариант не са установени отрицателни последици или допълнителни разходи. Макар че този вариант има като цяло положително въздействие без отрицателни последици, основният недостатък е в това, че той ще се прилага само към хармонизираните стандарти и стандартите, разработвани по искане на Комисията, така че той няма да окаже отражение върху времето, необходимо за другата работа по европейската стандартизация.

3.2. Проблем 2: участието на МСП и заинтересованите обществени групи в процеса на европейската стандартизация

3.2.1. *Вариант на политика 2.0: основен вариант (т.е. финансови средства за представляването на МСП и заинтересованите обществени групи)*

Положението, което е описано по-горе и спрямо което се извършва оценка на другите варианти.

3.2.2. *Вариант на политиката 2.А: улесняване на прякото представяне на МСП и заинтересованите обществени групи в европейските организации за стандартизация*

Дългосрочното пряко участие на технически компетентни лица от страна на едноличните МСП и заинтересованите обществени групи в заседанията и обсъждането в съответния технически комитет дава възможност на тези лица да си изградят репутация в рамките на организациите за стандартизация. Освен това тези лица могат пряко да въздействат на процеса. Участието в процеса на стандартизация изисква добро техническо разбиране на предложените стандарти и техния контекст. Наред с това участниците трябва да са подготвени предварително да инвестират значително време и усилия за проследяване на текущото вътрешно обсъждане на обекта на бъдещия стандарт. Общоприето е, че участието по същество в даден работен комитет или работна група изисква около 20 % от времето на съответното лице.

3.2.3. *Вариант на политиката 2.Б: предоставяне на право на глас на организациите, представляващи МСП и заинтересованите обществени групи в европейските организации за стандартизация*

Ако се предостави право на глас по въпросите на техническата работа в рамките на CEN на много ограничен брой представителни организации, това ще има много положително въздействие върху участието на МСП и заинтересованите обществени групи. Другите делегации с право на глас ще трябва да се съобразяват със становищата, изразени от представителите на МСП и заинтересованите обществени групи. Не бяха установени отрицателни последици при този вариант. Предоставянето на право на глас на организации, различни от НОС, обаче трябва да се договори и съгласува с членовете на ЕОС, така че не е ясно доколко е осъществим този вариант. Наред с това той може да

доведе до плащане на по-висок членски внос, което ще увеличи разходите при този вариант за организациите, представляващи МСП и заинтересованите обществени групи.

3.2.4. Вариант на политиката 2.B: укрепване на позицията на организациите, представляващи МСП и заинтересованите обществени групи в рамките на ЕОС чрез предвиждане на възможността за отпускане на безвъзмездни средства за оперативни разходи

Предимството при този вариант е в това, че при него се дава възможност за непрекъсната подкрепа на организациите, представляващи МСП и заинтересованите обществени групи, за да могат да увеличат ролята си в процеса на стандартизация. Друга позитивна последица произтича от това, че безвъзмездните средства за оперативни разходи са силен стимул за ЕОС да продължат да възприемат тези организации като надеждни партньори в процеса на стандартизация, за да се отдава надлежното внимание на мненията на тези организации в техническата работа по европейските стандарти. Този вариант обаче ще изисква да се предвиди изключение от принципа на постепенно намаление в основния акт, свързан с отпускането на безвъзмездните средства. Наред с това този вариант изисква размерът на бюджетните средства, които понастоящем са разпределени по няколко бюджетни реда, най-малкото да се запази от бюджетния орган. Не бяха установени отрицателни последици при този вариант.

3.3. Проблем 3: в документацията за обществените поръчки в областта на ИКТ не може понастоящем да се съдържа позоваване на стандарти на форуми и консорциуми

3.3.1. Вариант на политика 3.0: основен вариант

Положението, което е описано по-горе и спрямо което се извършва оценка на другите варианти.

3.3.2. Вариант на политиката 3.A: подновяване на прилагането на механизмите по Решение 87/95/ЕИО на Съвета относно обществените поръчки и съответната политика

Предимството на този вариант е в това, че не са необходими законодателни промени и че съответните административни разходи за законодателя на ЕС и държавите-членки ще се избегнат. Превръщането на стандартите на форуми и консорциуми в европейски стандарти обаче води до допълнителни задачи, отговорности и разходи за ЕОС. Съществена част от разходите ще трябва да бъде поета от Комисията. Освен това ЕОС ще отговарят за редовния преглед и актуализация на стандартите. Към това се добавя и аргументът, че обстоятелствата по член 5, параграф 3 не съответстват повече на технологическата действителност на пазара. Ето защо тази възможност може да налага много широко тълкуване на разпоредбите на Решение 87/95/ЕИО. Поради липсата на правна сигурност въздействието върху вътрешния пазар, МСП, органите на публичната власт, потребителите и иновациите ще бъде минимално. Няма да е налице обаче отражение върху бюджета.

3.3.3. *Вариант на политиката 3.Б: възможност за позоваване на стандартите на форуми и консорциуми*

Основното предимство на този вариант е в това, че се очаква възможността за позоваване на избрани стандарти на форуми и консорциуми за целите на обществените поръчки, което ще се осъществява на солидна правна основа, да премахне тенденцията към разпокъсване на пазара и да има положително въздействие върху вътрешния пазар, особено за предприятията за стоки или услуги, които отговарят на тези стандарти на форуми и консорциуми. Този вариант ще има положително непряко отражение за органите на публичната власт, МСП и потребителите, като се вземе предвид широкото разпространение на потребителските високотехнологични електронни продукти, които доказват положителните последици от съществуването на мрежите.

Към тези позитивни последици обаче могат да съществуват и съответните рискове. Например стандартите на форуми и консорциуми могат да съдържат собствени технологии, при което фактически монопол в дадена технология ще доведе до фактически монопол на пазара на услуги и продукти, базирани на тази технология. В такъв случай това ще облагодетелства единствения доставчик на тази технология. Ето защо ще бъде необходимо стандартите на форуми и консорциуми най-малкото да съблюдават правилата за равнопоставеност, приемливост и недискриминация (FRAND) в областта на правата на интелектуална собственост, както е това при ЕОС, или да не подлежат на заплащане на авторски и лицензионни възнаграждения. Става дума за един от предварително определените критерии или характеристики³, от гледна точка на които тези стандарти следва да се избират и оценяват от Комисията със съдействието на заинтересованите групи в рамките на консултативна „платформа“, състояща се от много широк кръг заинтересовани групи и страни, и без да се използват услугите на външни експерти срещу заплащане на хонорар.

3.3.4. *Вариант на политиката 3.В: предоставяне на избрани частни форуми и консорциуми на статут на признати организации съгласно Директива 98/34/ЕО*

Въздействието на този вариант зависи от известен брой външни фактори, като желанието на избраните форуми и консорциуми да бъдат признати и да приемат извършването на проверки с оглед спазването на критериите на Световната търговска организация (наричана по-нататък „СТО“) относно стандартизацията. Възможно е форумите и консорциумите да не са склонни да бъдат признати поради допълнителните разходи по акредитацията, периодичното подновяване на статута (например разходи за вътрешен одит) и разходите във връзка със съответствието с изискванията към процесите и поради опасенията относно тяхната „независимост“. В случай на признаване форумите и консорциумите ще трябва да спазват определени процедурни аспекти на официалната стандартизация, които могат да забавят разработването на бъдещите стандарти. Признаването на частните форуми и

³ Списък на възможни характеристики се съдържа в т. 2.1 от Бялата книга на Комисията „Модернизиране на стандартизацията в сферата на ИКТ в ЕС – Пътят напред“ COM(2009) 324, 3.7.2009 г.

консорциуми ще породи някои значими проблеми във връзка с управлението и координацията. Обикновено частните форуми и консорциуми имат значителни по размер членски вноски, които могат да разубедят МСП от участие в процеса на стандартизация и да представляват дискриминационен фактор. При активно участие в консорциумите МСП ще се изправят пред повече предизвикателства, но и пред по-малко проблеми, отколкото ако пасивно наблюдават дейностите им. Поради това е по-вероятно големите дружества да спечелят от своето активно участие в стандартизацията. При всяко положение този вариант ще изисква внимателно разглеждане на процедурните гаранции, предложени от форумите и консорциумите като част от процеса на подбора.

Този вариант ще породи допълнителни разходи за форумите и консорциумите, особено при доказване на съответствието с критериите на СТО и по-конкретно във връзка с изискванията към процесите и с опасенията относно „независимостта“ им. В случай на признаване форумите и консорциумите ще трябва да спазват процедурните аспекти на официалната стандартизация и да имат задълженията на призната организация. Нито един от тези аспекти не поражда допълнителна стойност за съдържанието и качеството на стандартите. Този вариант ще изисква също така допълнителни ресурси от бюджета на ЕС, тъй като ще е обосновано организациите, отговарящи на всички критерии, да имат право на финансови средства, отпуснати от ЕС.

4. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Вариантите на политиката за трите проблемни области са сравнени според критериите за ефективност (т.е. до каква степен изпълняват конкретните цели), ефикасност (т.е. при какви разходи) и съгласуваност с другите политики на ЕС. На тази основа се предлагат следните варианти:

3. Съчетание от вариант на политиката 1.А (срокове за изготвянето на европейските стандарти) и 1.В: (прозрачни и опростени процедури за хармонизираните стандарти и другите европейски стандарти, поръчани от Комисията).
4. Вариант на политиката 2.В: укрепване на позицията на организациите, представляващи МСП и заинтересованите обществени групи в рамките на ЕОС чрез предвиждане на възможността за отпускане на безвъзмездни средства за оперативни разходи.
5. Вариант на политиката 3.Б: възможност за позоваване на спецификациите на форуми и консорциуми.