EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 1.6.2011
SEK(2011) 672 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o evropské normalizaci a změně směrnic Rady 89/686/EHS a 93/15/EHS a směrnic 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 98/34/ES, 2004/22/ES, 2007/23/ES, 2009/105/ES a 2009/23/ES

{KOM(2011) 315 v konečném znění}
{SEK(2011) 671 v konečném znění}

Prohlášení: Tento souhrn posouzení dopadů zavazuje pouze útvary Komise odpovědné za jeho přípravu a nepředjímá konečnou podobu rozhodnutí, které učiní Komise.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Tento dokument se týká pouze evropského systému normalizace, v němž hrají klíčovou úlohu tři nezávislé evropské normalizační orgány, CEN, CENELEC a ETSI (dále jen „ENO“), a norem pro interoperabilitu v oblasti informačních a komunikačních technologií.

Normy a normalizace jsou pro EU velmi účinnými politickými nástroji. Samotná existence norem posiluje obchod díky jejich kladnému účinku, který se projevuje snižováním nákladů a asymetrie informací mezi stranou nabídky a stranou poptávky, zejména v případě přeshraničních transakcí. Několik ekonometrických studií zjistilo jasnou souvislost na makroekonomické úrovni mezi normalizací v hospodářství, růstem produktivity, obchodem a celkovým hospodářským růstem. Studie ukazují, že stávající normy přispívají k HDP přibližně jedním procentním bodem ročně. Ačkoli mají normy a normalizace mnohem větší rozsah výhod pro evropské hospodářství, používají se jako politické nástroje, které mají mimo jiné zajišťovat fungování jednotného trhu, interoperabilitu sítí a systémů, a to zejména v oblasti IKT, vysokou úroveň ochrany spotřebitele a ochrany životního prostředí, více inovací a větší sociální začlenění.

Veřejné konzultace se zúčastněnými stranami a zpráva Evropského parlamentu o budoucnosti evropské normalizace[1] však naznačily, že je třeba řešit některé problémy.

Evropské normy hrají velmi důležitou úlohu ve fungování vnitřního trhu s průmyslovými výrobky. Evropské normy nahrazují vnitrostátní, často protichůdné normy, které jako takové mohou tvořit technické překážky pro vstup na vnitrostátní trh. Evropské normy lze pro účely tohoto posouzení dopadů rozdělit do dvou kategorií:

- evropské normy vypracované na žádost Komise, na základě tzv. „pověření“, v němž jsou ENO vyzvány, aby vypracovaly technické specifikace normativní povahy, které splňují požadavky uvedené v pověření. Tyto normy lze dále rozdělit do dvou podkategorií:
  - harmonizované normy, které zajišťují, aby výrobky splňovaly základní požadavky stanovené v právních předpisech EU. Soulad s evropskou „harmonizovanou“ normou zaručuje požadovanou úroveň bezpečnosti výrobků. Používání harmonizovaných norem je však stále ještě dobrovolné a výrobce může použít jakékoli jiné technické řešení, které prokáže, že jeho výrobek splňuje základní požadavky. Podíl evropských harmonizovaných norem se za poslední dvě desetiletí zvýšil ze 3,55 %

[1] A7-0276/2010.

na 20 % v roce 2009. To ukazuje na rostoucí význam norem jako doprovodného nástroje k právním předpisům EU[2],

– jiné evropské normy na podporu evropských politik,

- ostatní evropské normy jsou přijímány mimo rámec právních předpisů EU z podnětu podniků, národních normalizačních orgánů nebo jiných zúčastněných stran, nebo na žádost Komise.

1.1. Problém č. 1: postup přijímání evropských norem požadovaných Komisí není dostatečně rychlý

V rychle se měnícím světě a společnosti, zejména v oblastech vyznačujících se velmi krátkou životností výrobků a krátkými vývojovými cykly, musí normy držet krok s rychlým technickým rozvojem. Některé zúčastněné strany tvrdí, že celý postup tvorby evropských norem je příliš pomalý, i když stížnosti na pomalost normalizace mohou být méně relevantní u technologií, jejichž vývoj a uplatnění v praxi vyžadují dlouhou dobu. V současné době trvá orgánům CEN a CENELEC vypracování produktů normalizace 21,5 až 36 měsíců, zatímco u ETSI je typické časové rozpětí 12 až 24 měsíců. Celý postup vývoje však může být mnohem delší u norem vytvářených na žádost Komise. U těchto norem existují čtyři hlavní fáze, tj. vypracování pověření a kladného stanoviska výboru zřízeného podle směrnice 98/34/ES, přijetí pověření evropským normalizačním orgánem a zahájení práce na normě, vypracování normy samotné a zveřejnění odkazu na harmonizovanou normu v Úředním věstníku a řízení o námitkách.

1.2. Problém č. 2: nedostatečné zastoupení malých a středních podniků a zúčastněných společenských subjektů v postupu evropské normalizace

Několik studií ukázalo, že malé a střední podniky se setkávají s řadou problémů, pokud jde o normy a normalizaci. Jedním z nejdůležitějších problémů je podle mnoha zúčastněných stran to, že malé a střední podniky jsou obecně nedostatečně zastoupeny v normalizačních činnostech, zejména na evropské úrovni. Normy se navíc často týkají bezpečnosti a blaha občanů, účinnosti sítí, životního prostředí a dalších oblastí veřejného zájmu. Ačkoli normy hrají ve společnosti významnou úlohu, stanovisko příslušných zúčastněných společenských subjektů není do postupu normalizace v EU dostatečně zapracováno. Za účelem řešení problému nedostatečného zastoupení malých a středních podniků a zúčastněných společenských subjektů v normalizačních činnostech se organizacím zastupujícím malé a střední podniky a zúčastněné společenské subjekty vyplácejí finanční příspěvky. Kritéria způsobilosti pro tyto granty, podmínky jejich využívání a druhy dostupných finančních příspěvků se velmi liší. Některé organizace dostávají granty na opatření, zatímco jiné dostávají granty také na provozní náklady.

---

[2] Podrobné údaje lze nalézt v příloze 3, zatímco příloha 4 obsahuje přehled právních předpisů EU za použití evropských norem jako prostředku pro předpoklad souladu se základními požadavky.

1.3. Problém č. 3: v současné době nelze při zadávání veřejných zakázek pro oblast IKT odkazovat na „normy vypracované fóry a konsorcii“

V oblasti IKT řadu norem zajišťujících interoperabilitu nevypracovávají ENO, nýbrž globální fóra a konsorcia. To platí zejména o normách, které se týkají internetu a sítě World Wide Web. Hlavně kvůli nedostatku vysoce specializovaných odborných znalostí tradiční organizace, které vytvářejí normy, nepokrývají oblast IKT, a tak v současné době větší část celosvětové práce v oblasti normalizace IKT probíhá mimo formální evropský nebo mezinárodní systém normalizace.

Odkazování na normy při zadávání veřejných zakázek může být důležitým prostředkem podpory inovací a zároveň může poskytovat orgánům veřejné správy nástroje potřebné k plnění jejich úkolů, zejména na důležitých trzích, jako je oblast elektronického zdravotnictví. Zadávání veřejných zakázek musí být v souladu se směrnicí 2004/18/ES, která rozlišuje mezi formálními normami a jinými technickými specifikacemi, u kterých je navíc vyžadován popis funkčních požadavků. Pokud orgány veřejné správy ve svých technických specifikacích odkazují na technické normy, měly by rovněž určit, zda uchazeči mohou prokázat, že jejich nabídka splňuje požadavky, i když není v souladu s technickou normou, na kterou technická specifikace odkazuje. Při pořizování služeb a výrobků v oblasti IKT však mohou převažovat další požadavky. Orgány veřejné správy musí být schopny vymezit strategii a architekturu svých IKT včetně přeshraniční interoperability a pořizují systémy/služby a výrobky v oblasti IKT nebo jejich prvky, které splňují jejich požadavky.

2. CÍLE

2.1. Všeobecné politické cíle

Cílem této iniciativy je zvýšit přínos norem a evropské normalizace k lepšímu fungování vnitřního trhu, podněcování růstu a inovací a podpoře konkurenceschopnosti podniků EU, zejména malých a středních podniků.

2.2. Specifické cíle

(1) Zrychlit postup normalizace u norem vytvářených na žádost Komise.

(2) Zajistit, aby byly malé a střední podniky a zúčastněné společenské subjekty dostatečně zastoupeny v postupu normalizace, zejména u norem vytvářených na žádost Komise.

(3) Rozšířit využívání norem pro oblast IKT, a posílit tak interoperabilitu prostřednictvím integrovanějšího evropského trhu veřejných zakázek pro výrobky a služby v oblasti IKT, zejména v souvislosti se zřízením elektronického vnitřního trhu.

(4) Odstranit nejasnosti ve stávajícím právním rámci.

3. POSOUZENÍ DOPADŮ

3.1. Problém č. 1: postup tvorby evropských norem není dostatečně rychlý

3.1.1. Možnost politiky 1.0: výchozí scénář

Jak je popsáno výše. Slouží jako referenční scénář, s nímž se porovnávají ostatní možnosti.

3.1.2. Možnost politiky 1.A: stanovit lhůty pro vypracovávání evropských norem

Výhodou této možnosti je, že by evropské normy byly k dispozici v poměrně krátké době. Předpokládá se, že ENO by kratší lhůty přijaly a že by mohly přesvědčit technické odborníky ochotné věnovat vytvoření normy více času. Lze odhadnout, že hospodářské přínosy dřívější dostupnosti normy by se u výrobku nebo služby, na níž se norma vztahuje, projevily zvýšením míry růstu přibližně o jeden procentní bod ročně.

Kromě toho, že by se tato možnost vztahovala pouze na harmonizované normy a evropské normy požadované Komisí, by lhůty, jež by evropským normalizačním orgánům ukládaly povinnost zvýšit rychlost formálních postupů tvorby norem, mohly mít nepříznivý dopad na kvalitu normy. Čas lze získat pouze snížením konsenzu a tím, že se odpovídajícím způsobem omezí (nebo zcela přeskočí) jedna z dílčích etap konzultace.

Lhůty pro všechny evropské normy a vytvoření alespoň stejného počtu norem za kratší dobu by mohlo vést k vyšším ročním nákladům (například častější setkání). Odhaduje se, že pokud by normy měly být dokončeny za 2 roky, dodatečné roční náklady by činily přibližně 150 000 až 200 000 EUR. Zrychlení by bylo možné jen tehdy, pokud by se výrobní odvětví a další zúčastněné strany dohodly, že se budou na dodatečných nákladech podílet, nebo pokud by tyto náklady hradila Komise. Pokud by nebyla přijata zvláštní opatření, měly by lhůty pro všechny evropské normy nutně záporný dopad na zapojení malých a středních podniků a zúčastněných společenských subjektů.

3.1.3. Možnost politiky 1.B: vytvořit evropskou agenturu pro normy, která by postup tvorby norem řídila

Výhodou této možnosti je, že na agenturu by dohlížel evropský zákonodárce a že by bylo mnohem obtížnější odmítat pověření k vypracování evropských norem. Vytvoření nové evropské normalizační agentury by znamenalo, že žádosti o harmonizované normy by se řešily přednostně. Míra zdvojování správních zdrojů a výdajů by byla nižší a všechny dostupné odborné znalosti by se sdružovaly. Kromě toho by se mohlo zlepšit zapojení malých a středních podniků do postupu normalizace.

Tato možnost má však řadu značných nevýhod. Především, aby byla vůbec proveditelná, vyžaduje úzkou spolupráci s národními normalizačními orgány. Agentura pro evropskou normalizaci by nemohla fungovat bez jejich podpory. Agentura by navíc nemohla poskytovat takovou úroveň odborných znalostí, která je nezbytná k účinnému provádění úkolů technického výboru. Proto by byl i nadále nezbytný konsenzus mezi odborníky bez ohledu na to, zda byla příslušná práce

provedena pod záštitou ENO, nebo agentury. Tato možnost by jistě vedla k vysokým dodatečným nákladům pro rozpočet EU. Komise v současné době přispívá částkou 21,2 milionu EUR, tj. asi 47 % z celkových příjmů tří evropských normalizačních orgánů (44 000 000 EUR). Zbytek příjmů ENO je financován především z poplatků členů a z příspěvků. Je třeba mít na paměti, že počet norem vytvářených z pověření Komise představuje poměrně malý podíl z celkových produktů normalizace, které ENO vypracovávají.

3.1.4. Možnost politiky 1.C: transparentní a zjednodušené postupy pro harmonizované normy a další evropské normy požadované Komisí

Organizovanější postup pravidelné tvorby ročních nebo víceletých programů by zvýšil pracovní zatížení útvarů Komise, ale měl by obecně příznivý účinek. Umožnil by evropským normalizačním orgánům předvídat budoucí žádosti a zkrátit schvalovací postup, aby byly harmonizované normy rychleji k dispozici podnikům k použití na trhu. Tato možnost by měla kladný účinek na vnitřní trh a konkurenceschopnost podniků (včetně malých a středních podniků) díky zkrácení lhůty pro vydávání pověření přibližně o 6 měsíců (odstraněním samostatné konzultace s výborem), přičemž o dalších 6 měsíců by se mohl celý postup zrychlit na konci prostřednictvím zvýšení efektivity při vznášení námitek. Nebyly zjištěny žádné nepříznivé dopady ani dodatečné náklady. Ačkoli má tato možnost celkově kladný účinek bez jakýchkoli nepříznivých dopadů, hlavní nevýhodou je, že by se vztahovala pouze na harmonizované normy a normy vytvořené na žádost Komise, takže by neměla žádný vliv na rychlost ostatních evropských normalizačních prací.

3.2. Problém č. 2: zastoupení malých a středních podniků a zúčastněných společenských subjektů v postupu evropské normalizace

3.2.1. Možnost politiky 2.0: výchozí scénář (tj. finanční příspěvek na zastoupení malých a středních podniků a zúčastněných společenských subjektů)

Jak je popsáno výše. Slouží jako referenční scénář, s nímž se porovnávají ostatní možnosti.

3.2.2. Možnost politiky 2.A: usnadnit přímé zastoupení malých a středních podniků a zúčastněných společenských subjektů v rámci evropských normalizačních orgánů

Dlouhodobá přímá účast pracovníků s technickým povědomím z řad jednotlivých malých a středních podniků a zúčastněných společenských subjektů na zasedáních a jednáních technického výboru těmto pracovníkům umožňuje vybudovat si v rámci normalizačních orgánů dobrou pověst. Kromě toho mohou tito pracovníci přímo ovlivňovat celý postup. Účast v postupu normalizace vyžaduje dostatečné technické znalosti a pochopení navrhovaných norem a jejich souvislostí. Kromě toho musí být účastníci předem odhodláni věnovat značné množství času a energie nutné ke sledování probíhajících interních debat o předmětu budoucí normy. Všeobecně přijímanou zásadou je, že smysluplná účast v jakémkoli technickém výboru nebo pracovní skupině si vyžaduje přibližně 20 % času dotčené osoby.

3.2.3. Možnost politiky 2.B: udělit hlasovací práva organizacím zastupujícím malé a střední podniky a zúčastněné společenské subjekty v rámci evropských normalizačních orgánů

Udělení hlasovacích práv ohledně technické práce v rámci CEN velmi omezenému počtu reprezentativních organizací by mělo velmi příznivý účinek na zapojení malých a středních podniků a zúčastněných společenských subjektů. Jiné delegace s hlasovacími právy by musely brát v úvahu názory delegátů zastupujících malé a střední podniky a zúčastněné společenské subjekty. Nebyly zjištěny žádné nepříznivé dopady této možnosti. Udělení hlasovacích práv jiným organizacím než národním normalizačním orgánům je nutno projednat a dohodnout s členy ENO, takže proveditelnost této možnosti je nejistá. Může to navíc znamenat placení vyššího členského příspěvku, což by zvýšilo náklady na tuto možnost pro organizace zastupující malé a střední podniky a zúčastněné společenské subjekty.

3.2.4. Možnost politiky 2.C: posílit pozici organizací zastupujících malé a střední podniky a zúčastněné společenské subjekty v rámci evropských normalizačních orgánů umožněním grantů na provozní náklady

Kladem této možnosti je, že umožňuje trvalou podporu organizací zastupujících malé a střední podniky a zúčastněné společenské subjekty, aby mohly upevnit svou úlohu v postupu normalizace. Dalším kladem je, že možnost grantů na provozní náklady obsahuje silný impuls pro ENO, aby tyto organizace nadále považovaly za solidní partnery v postupu normalizace, takže názory těchto organizací budou při technické práci na evropských normách odpovídajícím způsobem zohledněny. Tato možnost by však vyžadovala výjimku ze zásady postupného snižování grantů stanovené v základním aktu, který tvoří právní rámec pro udělování grantů. Kromě toho tato možnost vyžaduje, aby rozpočtový orgán alespoň zachoval rozpočtové částky, které jsou v současnosti rozptýleny v několika rozpočtových liniích. Nebyly zjištěny žádné nepříznivé dopady této možnosti.

3.3. Problém č. 3: v současné době nelze při zadávání veřejných zakázek pro oblast IKT odkazovat na „normy vypracované fóry a konsorcii“

3.3.1. Možnost politiky 3.0: výchozí scénář

Jak je popsáno výše. Slouží jako referenční scénář, s nímž se porovnávají ostatní možnosti.

3.3.2. Možnost politiky 3.A: oživit provádění mechanismů uvedených v rozhodnutí Rady 87/95/EHS ohledně zadávání veřejných zakázek a příslušné politiky

Výhodou této možnosti je, že není nutná žádná změna právních předpisů a že by se dalo předejít souvisejícím správním nákladům pro zákonodárce EU a členské státy. Přetvoření norem vypracovaných fóry a konsorcii do podoby evropských norem však vede k dodatečným poplatkům, povinnostem a nákladům pro ENO. Podstatnou část nákladů by musela hradit Komise. Kromě toho by ENO zodpovídaly za pravidelný přezkum a aktualizaci norem. Okolnosti uvedené v čl. 5 odst. 3 navíc již neodpovídají technické realitě na trhu. Proto může tato možnost vyžadovat velmi široký výklad ustanovení rozhodnutí 87/95/EHS. Vzhledem k nedostatku právní jistoty by dopady na vnitřní trh, malé a střední podniky, orgány veřejné správy,

spotřebitele a inovace byly minimální. Tato možnost by však neměla žádné rozpočtové dopady.

3.3.3. *Možnost politiky 3.B: povolit odkazování na „normy vypracované fóry a konsorcii“*

Hlavní výhodou této možnosti je, že by možnost odkazování na vybrané normy vypracované fóry a konsorcii pro účely zadávání veřejných zakázek na pevném právním základě pravděpodobně působila proti tendenci fragmentace trhu a měla by příznivý účinek na vnitřní trh, zejména pro podniky, které dodávají zboží nebo služby, jež jsou s těmito normami v souladu. Tato možnost by měla pozitivní nepřímé dopady na orgány veřejné správy, malé a střední podniky a spotřebitele, pokud jde o šíření technicky vyspělých výrobků v oblasti spotřební elektroniky, které se vyznačují síťovými účinky.

Tyto pozitivní dopady by však mohly přinášet i odpovídající rizika. Významným rizikem je, že normy vypracované fóry a konsorcii by mohly obsahovat chráněné technologie, přičemž faktické monopolní postavení v oblasti určité technologie by vedlo k faktickému monopolnímu postavení na trhu služeb a výrobků založených na této technologii. To by pak zvýhodnilo jediného dodavatele této technologie. Bylo by tudíž nezbytné, aby normy vypracované fóry a konsorcii alespoň splňovaly zásady (F)RAND pro oblast politiky týkající se práv duševního vlastnictví, jako je tomu v případě ENO, nebo působily na bezplatném základě. Tento požadavek patří mezi předem stanovená kritéria nebo atributy[3], na jejichž základě by měla Komise normy vybírat a posuzovat za pomoci zúčastněných stran prostřednictvím konzultačních „platforem“ tvořených velmi širokou škálou zúčastněných stran, a to bez využití placených externích odborníků.

3.3.4. *Možnost politiky 3.C: udělit vybraným soukromým fórům a konsorciím postavení uznaných orgánů ve smyslu směrnice 98/34/ES*

Dopady této možnosti závisí na mnoha vnějších faktorech, jako je ochota vybraných fór a konsorcií stát se uznanými orgány a podrobit se kontrolám týkajícím se kritérií WTO pro oblast normalizace. Fóra a konsorcia by se mohla zdráhat požádat o uznání kvůli dodatečným nákladům na akreditaci, její pravidelné obnovování (například nákladům na interní audit) a nákladům spojeným s dodržováním procesních požadavků a aspektů týkajících se jejich „nezávislosti“. V případě uznání by fóra a konsorcia musela splňovat určité procesní aspekty formální normalizace, které mohou zpomalovat vypracování budoucí normy. Uznání soukromých fór a konsorcií by způsobilo některé významné problémy týkající se řízení a koordinace. Soukromá fóra a konsorcia mají obvykle značně vysoké členské příspěvky, což by mohlo odradit malé a střední podniky od účasti v postupu normalizace a mohlo by to rovněž představovat diskriminační faktor. Malé a střední podniky by měly ztíženou pozici při aktivní účasti v konsorciích, ale méně problémů při pasivním pozorování jejich činnosti. V důsledku toho by mohly větší společnosti spíše těžit ze svého aktivního zapojení do normalizace. V každém případě by tato možnost vyžadovala důkladnou

[3] Přehled možných atributů je uveden v bodu 2.1 bílé knihy Komise s názvem „Modernizace normalizace v oblasti informačních a komunikačních technologií v EU: kroky kupředu“, KOM(2009) 324 ze dne 3.7.2009.

kontrolu procesních záruk, které fóra a konsorcia nabízejí, v rámci výběrového řízení.

Tato možnost by pro fóra a konsorcia znamenala dodatečné náklady, zejména při prokazování souladu s kritérii WTO, zvláště pokud jde o procesní požadavky a aspekty týkající se jejich „nezávislosti“. V případě uznání by fóra a konsorcia musela dodržovat procedurální aspekty formální normalizace a plnit povinnosti uznaného orgánu. Žádný z těchto aspektů nepřináší žádnou přidanou hodnotu, co se týče obsahu a kvality normy. Rovněž by to vyžadovalo další prostředky z rozpočtu EU, jelikož by bylo vhodné, aby organizace, které splňují všechna kritéria, měly nárok na finanční příspěvek od EU.

4. POROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ

Možnosti politiky pro tyto tři oblasti problémů jsou porovnávány podle kritérií efektivity (tj. do jaké míry splňují specifické cíle), účinnosti (tj. za jakých nákladů splňují specifické cíle) a souladu s ostatními politikami EU. Na základě toho se navrhuje ponechat tyto možnosti:

- Kombinace možností politiky 1.A (stanovit lhůty pro vypracovávání evropských norem) a 1.C (transparentní a zjednodušené postupy pro harmonizované normy a další evropské normy požadované Komisí);

- Možnost politiky 2.C: posílit pozici organizací zastupujících malé a střední podniky a zúčastněné společenské subjekty v rámci evropských normalizačních orgánů umožněním grantů na provozní náklady;

- Možnost politiky 3.B: povolit odkazování na „normy vypracované fóry a konsorcii“.