



V Bruselu dne 22.1.2014  
COM(2014) 25 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU  
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU**

**Vize pro vnitřní trh s průmyslovými výrobky**

(Text s významem pro EHP)

{SWD(2014) 23 final}

# SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU

## Vize pro vnitřní trh s průmyslovými výrobky

(Text s významem pro EHP)

### 1. Úvod

V roce 2012 oslavila Unie 20. výročí jednotného trhu, který zajišťuje volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu v rámci Evropské unie (EU). Cílem tohoto sdělení je formulovat řadu doporučení pro právní předpisy týkající se vnitřního trhu s průmyslovými výrobky a stanovit širší vizi pro příští desetiletí. Toto sdělení bude předáno Evropské Radě, jak bylo požadováno na jejím zasedání ve dnech 14. a 15. března 2013.

Posilování účinnosti vnitřního trhu s průmyslovými výrobky bylo určeno jako priorita v aktualizaci sdělení o průmyslové politice v říjnu 2012<sup>1</sup>. Ta navrhla novou industrializaci EU vycházející ze strategie založené na čtyřech pilířích, jedním z nichž je zlepšování přístupu na trhy.

Evropská komise tedy provedla hodnocení práva EU v oblasti průmyslových výrobků s cílem posoudit celkovou soudržnost a „účelnost“ regulačního rámce a vytvořit faktickou základnu týkající se kumulativních účinků právních předpisů z pohledu průmyslu. Souběžně Komise uspořádala veřejnou konzultaci zúčastněných stran. Toto sdělení vychází z výsledků hodnocení a veřejné konzultace a analyzuje regulační prostředí vnitřního trhu s průmyslovými výrobky. Podrobné výsledky hodnocení, veřejné konzultace a několika případových studií jsou uvedeny v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise.

Vnitřní trh s výrobky je průkopníkem hospodářské integrace v EU. Regulačním překážkám v rámci Unie předchází směrnice 98/34/ES<sup>2</sup> nebo jsou vyloučeny na základě zásady vzájemného uznávání či prostřednictvím harmonizačních právních předpisů Unie. Cíl tohoto právního předpisu je dvojí: především zajistit, aby výrobky uvedené na evropský trh zaručovaly vysoké úrovně ochrany pro zdraví a bezpečnost a životní prostředí, a dále zajistit volný pohyb výrobků nahrazením vnitrostátních pravidel jednotným harmonizovaným souborem podmínek pro uvádění výrobků na vnitřní trh tak, aby se výrobky mohly volně pohybovat.

Toto sdělení se zaměřuje na průmyslové výrobky, tj. nepotravinářské výrobky vyráběné průmyslovým procesem<sup>3</sup>. Vztahuje se na širokou škálu výrobků, jako jsou různé druhy strojů, rádiových zařízení, elektrických a elektronických přístrojů, hraček a mnoho dalších. *Acquis* Unie v oblasti průmyslových výrobků se postupně

<sup>1</sup> COM(2012) 582 final „Silnější evropský průmysl pro růst a hospodářskou obnovu – Aktualizace sdělení o průmyslové politice“.

<sup>2</sup> Směrnice 98/34/ES stanoví postup, který členskými státy ukládá povinnost oznamovat Komisi a sobě navzájem všechny návrhy technických předpisů týkající se výrobků a brzy také služeb informační společnosti ještě před jejich přijetím do vnitrostátního práva.

<sup>3</sup> Pojem „průmyslové výrobky“ by neměl být vnímán jako protiklad „spotřebních výrobků“. Zatímco definice průmyslových výrobků vychází z výrobního procesu, definice spotřebních výrobků je založena na konečném užití. Mnohé průmyslové výrobky jsou tedy zároveň spotřebními výrobky, ačkoli ne všechny (některé jsou určeny pouze pro profesionální použití).

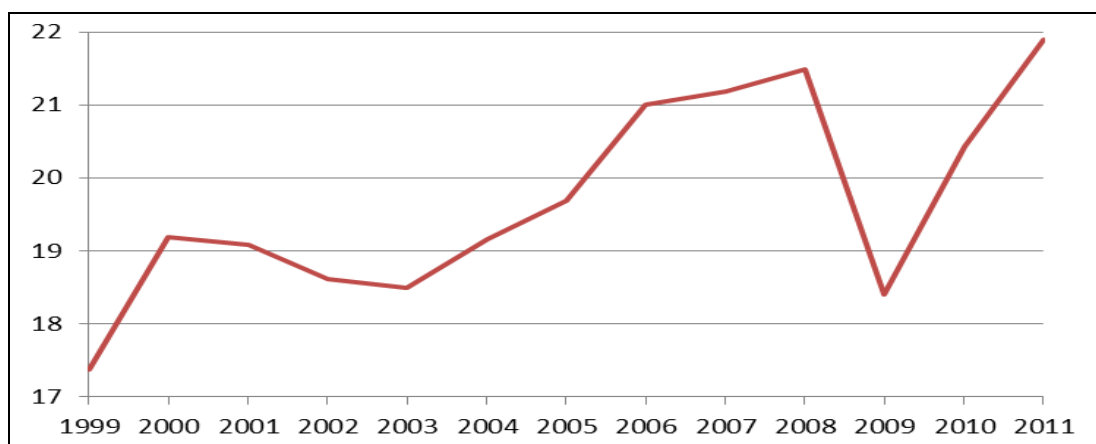
rozšiřuje a v současné době existuje více než 30 směrnic a nařízení<sup>4</sup>. Jedná se jak o předpisy vztahující se na konkrétní průmyslové výrobky (např. tlaková zařízení, plynová zařízení), tak předpisy, které se použijí horizontálně v rámci mnoha různých skupin výrobků, jako jsou směrnice REACH (chemické látky) a směrnice o ekodesignu.

Právními předpisy Unie, které byly v poslední době předmětem významné revize, zejména právními předpisy týkajícími se lékařských přístrojů, kosmetických přípravků, stavebních výrobků a bezpečnosti spotřebních výrobků a dozoru nad trhem, se toto sdělení nezabývá. Chemické výrobky a motorová vozidla rovněž nebyly do analýzy zahrnuty, neboť právní předpisy Unie v těchto odvětvích byly nedávno hodnoceny a byla provedena kontrola jejich účelnosti. Konečně farmaceutické výrobky jsou ponechány stranou pro jejich velmi specifickou povahu.

## 2. JAKÉ JSOU PŘÍNOSY VNITŘNÍHO TRHU S PRŮMYŠLOVÝMI VÝROBKÝ?

Od vzniku jednotného trhu v roce 1993 obchod se zbožím uvnitř EU zvýšil svůj podíl na HDP přibližně o 5 procentních bodů. Obchod uvnitř EU představoval přibližně 17 % HDP Evropské unie v roce 1999 a téměř 22 % v roce 2011. Obchod uvnitř EU navíc představuje vysoké procento HDP ve většině členských států.

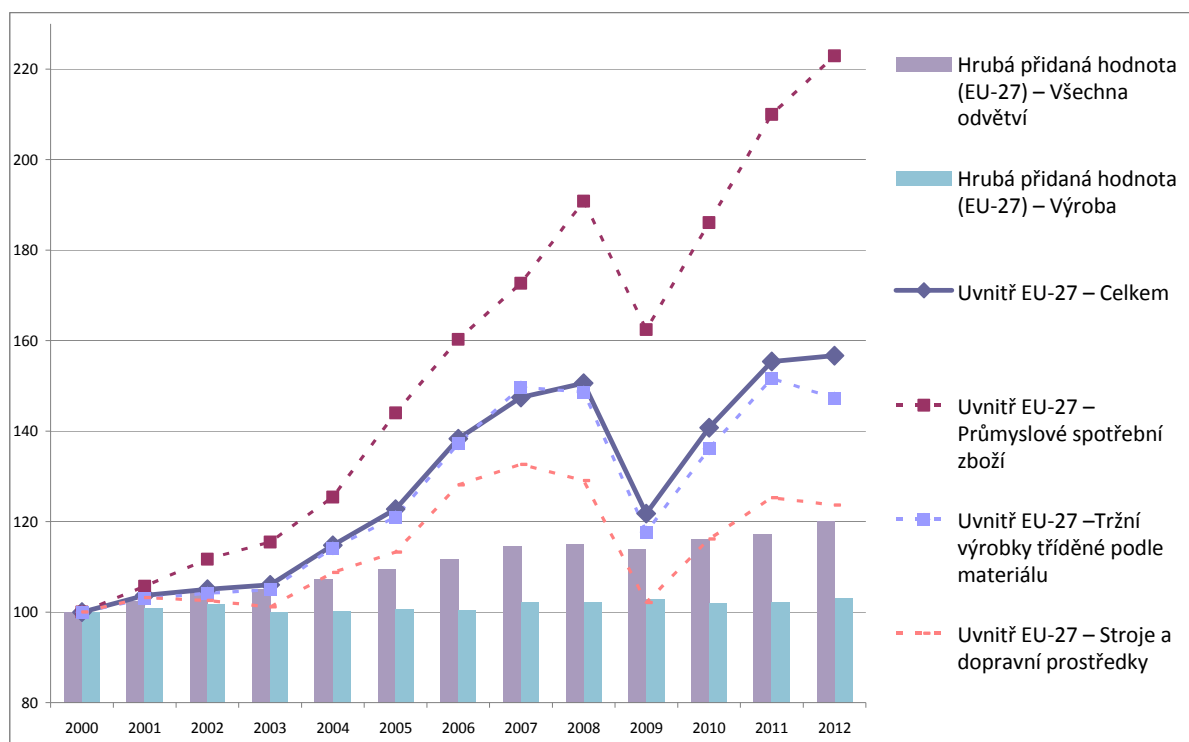
*Obr. 1 – Vývoj obchodu se zbožím uvnitř EU jakožto podílu na HDP Evropské unie, 1999–2011 (průměr vývozu a dovozu) – Zdroj: Eurostat*



Vývoj obchodu uvnitř EU ve třech velkých kategoriích průmyslových výrobků podle klasifikace SITC (stroje a dopravní prostředky, tržní výrobky tříděné podle materiálů a průmyslové spotřební zboží) překročil míru růstu celkové přidané hodnoty výroby v EU v období let 2000 až 2012 (viz graf níže).

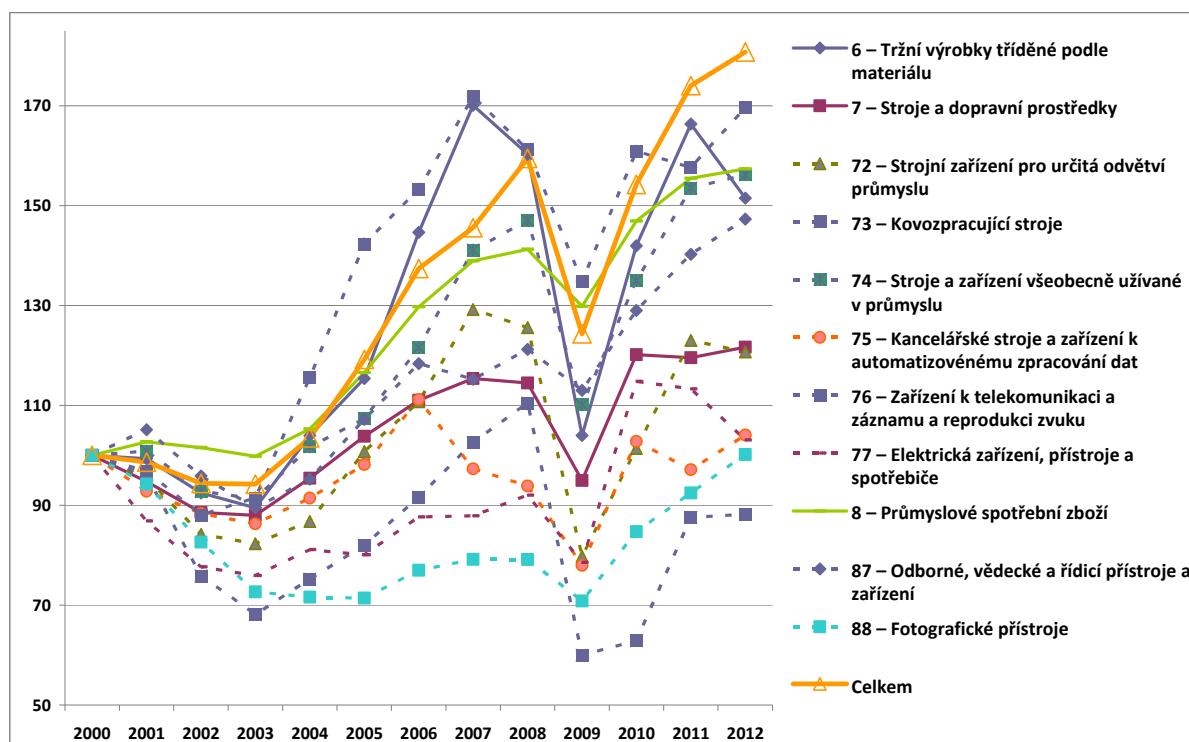
*Obr. 2 – Vývoj obchodu uvnitř EU (vývoz, 2000=100) ve vybraných výrobních odvětvích ve vztahu k hrubé přidané hodnotě výroby – Zdroj: Eurostat*

<sup>4</sup> Orientační seznam harmonizačních aktů Unie je k dispozici na internetové stránce: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index\\_en.htm#h2-2](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-2).



Přestože existují významné rozdíly mezi odvětvími, na která se vztahují harmonizační právní předpisy Unie týkající se průmyslových výrobků, většina z nich zaznamenala na úrovni obchodu uvnitř EU nárůst, zejména v období let 2003 až 2008. Ačkoli tři odvětví vykázala od roku 1999 na úrovni obchodu uvnitř EU pokles (konkrétně kancelářské stroje a zařízení k automatizovanému zpracování dat, kovozpracující stroje a fotografické přístroje), lze to z velké části přičítat počínající ekonomické a finanční krizi v roce 2008, ale také dalším souvisejícím dynamikám, například nástupu chytrých telefonů a tabletů.

*Obr. 3 – Vývoj obchodu uvnitř EU ve vybraných výrobních odvětvích (hodnota dovozů; 1999=100) – Zdroj: Eurostat*  
*Zdroj: Eurostat*



Lepší přístup na vnitřní trh a globální trhy vede k větším úsporám z množství a rozsahu, a tím k vyšší konkurenceschopnosti a efektivitě nákladů na úrovni firem, prostřednictvím sblížení předpisů a výrobků na evropské úrovni a do jisté míry také celosvětově. Před zavedením jednotného trhu každý členský stát EU ukládal podnikům povinnosti v zájmu bezpečnosti, zdraví a ochrany spotřebitele. Znamenalo to, že existovaly významné regulační překážky obchodování s výrobky z důvodu různých pravidel a požadavků, což vedlo k tomu, že podniky musely ke každému členskému státu EU přistupovat jako k samostatnému trhu a nabízet odlišné výrobky.

Podnikáním na přeshraniční úrovni v tomto provozním prostředí vznikaly podnikům značné náklady na dodržování předpisů. Přijetí následných vertikálních a horizontálních harmonizačních právních předpisů Unie tedy přímo řešilo potřeby evropského průmyslu.

V některých případech nebyla zavedena žádná vnitrostátní pravidla před přijetím právních předpisů EU, které řešily mezery v právní úpravě, čímž podnikům umožňovaly rozvíjet větší trh pro své výrobky a zároveň zajišťovaly vyšší úroveň bezpečnosti výrobků a ochrany. Například před přijetím směrnice o strojních zařízeních<sup>5</sup> v roce 1989 mnohé vnitrostátní právní rámce odpovídajícím způsobem neupravovaly bezpečnost a používání elektrických a mechanických zařízení, a to navzdory vysoké úrovni rizika spojeného s provozem těchto zařízení. V těchto odvětvích právní předpisy EU do značné míry předcházely tvorbě vnitrostátních právních předpisů, čímž zabránily vzniku různých vnitrostátních právních úprav, které by jinak vedly k roztržitosti trhu, překážkám volného pohybu výrobků a vyšší administrativní zátěži v souvislosti s dodržováním předpisů.

Sblížení právních předpisů týkajících se výrobků prostřednictvím právních předpisů o vnitřním trhu významně podporuje průmyslovou konkurenceschopnost, neboť sblížení právních předpisů na úrovni EU opírající se o dobrovolné technické normy podporuje přístup na nové trhy v rámci vnitřního trhu a vede ke spravedlivější

<sup>5</sup> Úř. věst. L 157/24, 9.6.2006.

hospodářské soutěži a rovným podmínkám mezi hospodářskými subjekty. Harmonizační právní předpisy Unie posilují konkurenceschopnost i jinak, například prostřednictvím vlivu na globální sblížení předpisů a výrobků, zvýšením zaváděním inovací a výsledků výzkumu a technologického rozvoje (na základě technologicky neutrálního přístupu) a podporou konsolidace odvětví vedoucí k ještě větším úsporám z rozsahu s tím, že výrobní firmy mohou působit v rámci celého vnitřního trhu i mimo něj.

### 3. VÝVOJ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ UNIE TÝKAJÍCÍCH SE PRŮMYSLOVÝCH VÝROBKŮ

#### 3.1. EU upravuje pouze základní prvky...

Od roku 1985 uplatňuje Unie jedinečný mechanismus pro harmonizované právní předpisy týkající se výrobků: zákonodárce Unie stanoví „základní požadavky“, pokud jde o bezpečnost, zdraví a jiné veřejné zájmy, které musí podniky splňovat při uvádění výrobků na trh Unie. Základní zásadou je povinnost podniků prokázat, že splňují základní požadavky stanovené harmonizačními právními předpisy Unie, pokud možno s pomocí harmonizovaných norem vytvořených evropskými normalizačními orgány. Výrobky pak mohou být prodávány kdekoli na vnitřním trhu.

Takzvaný „nový přístup“ k právní úpravě výrobků významně snížil rozdíly ve vnitrostátních technických předpisech týkajících se výrobků a přinesl jednotný trh bez hranic pro harmonizované průmyslové výrobky. Omezil překážky přístupu na trh pro průmysl a podnikům usnadnil působení na celoevropských trzích. Vnitřní trh s průmyslovými výrobky je přínosem pro hospodářství i zaměstnanost tím, že přispívá ke zvýšení obchodu v EU. Jako takový je obecně uznáván jako jeden z hlavních úspěchů EU.

#### 3.2. ...s lidmi, podniky a členskými státy a pro ně...

Evropská pravidla pro průmyslové výrobky vycházejí z neocenitelného příspěvku několika důležitých skupin činitelů:

- Očekává se, že **výrobci a další podniky** v dodavatelském řetězci podniknou nezbytné kroky, aby jejich výrobky splňovaly právní požadavky. Výrobci musí postupovat v souladu s různými postupy pro posuzování shody a zároveň se mohou zapojit do vytváření technických norem a sledovat provádění právních předpisů, zejména prostřednictvím průmyslových sdružení. Tohoto procesu se velmi aktivně účastní také **ostatní příslušné zúčastněné strany**, například spotřebitelé, ekologické skupiny a odbory.
- Za řadu mechanismů a struktur, které podporují provádění harmonizačních právních předpisů Unie, zodpovídají **členské státy**. Členské státy jsou zodpovědné za vytváření vnitrostátních prováděcích pravidel a za jmenování příslušných subjektů posuzování shody, tzv. „oznámených subjektů“, včetně určování toho, zda jsou zapotřebí akreditační mechanismy, a za sledování činnosti oznámených subjektů. Rovněž podporují a provázejí podniky s cílem zajistit účinné provádění, dozor nad trhem a prosazování předpisů.
- Na úrovni EU má **Komise** důležitou zastřešující úlohu při sledování a hodnocení provádění harmonizačních právních předpisů Unie týkajících se průmyslových výrobků, při posuzování rozsahu možných regulačních změn a při stíhání možných porušení práva EU. Komise také musí vyžadovat, aby normalizační orgány EU vytvářely technické normy na podporu právních

předpisů v souladu s prioritami určenými v ročním pracovním programu Unie pro oblast normalizace<sup>6</sup>. Následné evropské rámcové programy pro výzkum přispěly k vytvoření norem pro technologie a výrobky, které budou pokračovat i v rámci programu Horizont 2020.

### 3.3. ...ale neuhýbá před zásadními reformami, pokud jsou zapotřebí

Právní předpisy Unie týkající se průmyslových výrobků stanoví hlavní požadavky na podniky. Tyto požadavky zahrnují například označení CE vyjadřující shodu výrobku s právními předpisy EU a povinné kroky, které je třeba podniknout dříve, než může být výrobek opatřen označením CE, například předložení prohlášení o shodě.

Ačkoli jsou administrativní požadavky na podniky v zásadě jasné (označení CE, prohlášení o shodě, autocertifikace nebo posouzení shody třetí stranou v závislosti na typu směrnice nebo nařízení a úrovni bezpečnosti nebo jiných souvisejících rizik), v praxi se objevily odlišnosti a rozdíly mezi právními texty EU. Je to částečně způsobeno skutečností, že celkový objem právních předpisů se zvýšil, a také tím, že jednotlivé právní předpisy se vyvíjely nezávisle. Například požadavky na prohlášení o shodě se mezi jednotlivými směrnicemi lišily, a to jak ve vztahu k informacím, které musely být poskytovány, tak z hlediska toho, zda prohlášení o shodě musí být přikládána k výrobku nebo mohou být součástí samotné průvodní příručky.

Existovala tedy naléhavá potřeba normalizace a zajištění větší soudržnosti, pokud jde o požadavky na podniky a vnitrostátní orgány. Od roku 2009 prošly právní předpisy Unie týkající se průmyslových výrobků radikálními reformami s cílem odstranit zbytečné rozpory mezi různými harmonizačními právními předpisy Unie a pomoci minimalizovat zátěž spočívající na podnicích:

- V období 2009–2013 bude navrženo a/nebo přijato více než **patnáct různých návrhů na revizi směrnic** pro širokou škálu průmyslových výrobků, a to od hraček až po lanové dráhy<sup>7</sup>. Většina z těchto nových směrnic a nařízení bude muset být provedena nebo použita nejpozději do roku 2015.
- **Nařízení o stavebních výrobcích**<sup>8</sup> bylo přijato v roce 2011 a stalo se použitelným v roce 2013.
- **Nařízení o normalizaci**<sup>9</sup> bylo přijato v roce 2012 a stalo se použitelným v roce 2013.
- Kromě toho byly k projednání předloženy dva horizontální legislativní návrhy, a to návrhy **nařízení o dozoru nad trhem a o bezpečnosti spotřebních výrobků**, jejichž přijetí Evropským parlamentem a Radou se očekává v roce 2014.
- Předběžná analýza uvádí, že zúčastněné strany jsou zjevně spokojené se stávajícími pravidly Unie v oblasti **strojních zařízení a hraček**. V roce 2015 však Komise zahájí hodnocení směrnice o strojních zařízeních a na základě

<sup>6</sup> COM(2013) 561 final.

<sup>7</sup> Směrnice 2013/29/EU o pyrotechnických výrobcích již byla přijata a zákonodárce také dosáhl dohody v otázce směrnice o rekreačních plavidlech. Návrhy týkající se rádiových zařízení, elektromagnetické kompatibility, výrobků nízkého napětí, výtahů, zařízení používaných ve výbušném prostředí (ATEX), výbušnin pro civilní použití, měřicích přístrojů, jiných než automatických měřicích přístrojů, jednoduchých tlakových nádob, tlakových zařízení, osobních ochranných prostředků, lanových drah a plynových zařízení stále čekají na přijetí.

<sup>8</sup> Úř. věst. L 88/5, 4.4.2011.

<sup>9</sup> Úř. věst. L 316/12, 14.11.2012.

příspěvků členských států a všech zúčastněných stran poskytnutých v roce 2014 přezkoumá, zda by pravidla pro bezpečnost hraček měla být účinnější.

- Zásada **vzájemného uznávání** je jedním z pilířů vnitřního trhu a pro oblast průmyslových výrobků je zavedena v „nařízení o vzájemném uznávání“<sup>10</sup>. V souladu se závěry Rady z prosince 2013<sup>11</sup> Komise zahájí hodnocení uplatňování zásady vzájemného uznávání a podá Radě zprávu v roce 2015.

#### 4. PŘEZKUM PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ UNIE TÝKAJÍCÍCH SE PRŮMYSLVÝCH VÝROBKŮ

Důkladné a nezávislé posouzení každodenního uplatňování právních předpisů Unie týkajících se průmyslových výrobků se zaměřilo na jejich dopad pro podniky, vnitrostátní správní orgány a další zúčastněné strany. Celkovým závěrem je, že právní předpisy o vnitřním trhu jsou relevantní z hlediska plnění cílů EU týkajících se nutnosti technických harmonizačních opatření s vysokou úrovní ochrany zdraví a bezpečnosti spotřebitelů a z hlediska životního prostředí. Legislativní rámec pro vnitřní trh je také schopen reagovat na změny a přizpůsobovat se jim.

Posouzení a veřejná konzultace však odhalily řadu problémů či podnětů ke zlepšení a vedly k řadě doporučení. Tato doporučení spojující názory zúčastněných stran a nezávislé hodnocení právních předpisů jsou uvedeny níže:

##### 4.1. Zlepšení architektury harmonizačních právních předpisů Unie

- (1) Upřednostňovaným nástrojem k provádění harmonizačních právních předpisů Unie by měla být **spíše nařízení než směrnice**. To by odstranilo rozdíly v načasování vnitrostátních právních předpisů vstupujících v platnost v celé Unii a snížilo riziko rozdílného provedení, výkladu a použití. Proveditelnost tohoto přístupu by však měla být potvrzena na základě posouzení jednotlivých případů s přihlédnutím k cílům lepší právní úpravy, jakož i k zásadě subsidiarity. V návaznosti na kladnou analýzu Komise například navrhla právní úpravu v oblasti rádiových zařízení<sup>12</sup>.
- (2) Měla by se provádět **pravidelná přezkoumání** harmonizačních právních předpisů Unie pro průmyslové výrobky s cílem zajistit, aby regulační rámec byl soudržný a aby neexistovaly žádné významné nedostatky, rozpory, regulační zátěž, kterou by bylo možné snížit, nebo zdvojování, a to jak v samotných právních předpisech, tak mezi různými harmonizačními právními předpisy Unie pro průmyslové výrobky. Tato přezkoumání by měla probíhat pravidelně, aby se zajistilo, že právní předpisy jsou vždy aktuální, dostatečně dosahují svých cílů a odrážejí vývoj v průmyslu a inovaci výrobků.
- (3) Měla by být zvážena **horizontální právní úprava na základě rozhodnutí 768/2008/ES** a stanoveny společné definice a další společné prvky, které se použijí ve všech harmonizačních právních předpisech Unie. Takováto právní úprava by do harmonizačních právních předpisů Unie přinesla více soudržnosti.

<sup>10</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 764/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví postupy týkající se uplatňování některých vnitrostátních technických pravidel u výrobků uvedených v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 3052/95/ES.

<sup>11</sup> Závěry Rady o politice jednotného trhu (16443/13).

<sup>12</sup> COM(2012) 584 final.



- (4) Je zapotřebí provádět **pravidelnou aktualizaci nezávazných pokynů k dodržování harmonizačních právních předpisů Unie**, jako je „The ‚Blue Guide‘ on the implementation of EU product rules“<sup>13</sup> (Modrý průvodce prováděním pravidel EU pro výrobky). Podle možností by pokyny měly umožnit pochopení důvodů pro konkrétní požadavky nebo normy.
- (5) V řadě oblastí v rámci profesionálních výrobků použitelné právní předpisy ve **fázi používání (např. instalace, údržba)** stanovené na vnitrostátní úrovni kladou další překážky, které snižují přínos harmonizovaných právních předpisů. Zatímco tyto aspekty nespádají do působnosti samotných harmonizačních právních předpisů Unie pro průmyslové výrobky, příprava těchto právních předpisů a jejich ustanovení by měly uvedené aspekty zohledňovat s cílem v rámci možností minimalizovat jakékoli překážky.

#### 4.2. Posílení účinnosti regulačního rámce

- (6) Komise by měla dále zvážit způsoby **posílení účasti malých a středních podniků a zúčastněných stran občanské společnosti (např. sdružení spotřebitelů a sdružení profesionálních uživatelů) při přípravě iniciativ pro legislativní kroky EU a na normalizačních procesech**. Jednou z možností by bylo zajistit, aby průmyslová sdružení zaměřená na malé a střední podniky byla lépe zastoupena v pracovních skupinách pro konkrétní harmonizační právní předpisy Unie týkající se průmyslových výrobků a aby byl dle možností poskytován příspěvek na náklady spojené s jejich účastí.
- (7) Národní normalizační organizace by měly být vybízeny k tomu, aby na svých internetových stránkách **bezplatně poskytovaly výtahy z harmonizovaných norem**. Výrobci, a zejména malé a střední podniky, nutně nemusejí předem přesně vědět, jaké normy potřebují. Bezplatné poskytnutí výtahů by zkrátilo čas a náklady spojené s nákupem nevhodných norem.
- (8) Měl by být zajištěn **rychlejší přechod k „dozoru nad e-trhem“**, v jehož rámci budou hospodářské subjekty v mezích možností poskytovat informace o shodě on-line. Citlivější technické dokumenty a údaje vyžadované orgány dozoru nad trhem by mohly být předávány elektronicky prostřednictvím zabezpečeného přenosu údajů. To by podpořilo účinnější způsoby zajišťování průhlednosti a obousměrné poskytování informací a údajů o shodě mezi orgány dozoru nad trhem a podniky.
- (9) Pro usnadnění **přechodu k bezpapírové budoucnosti pro dozor nad trhem** by orgány dozoru nad trhem (a případně celní orgány) měly být vybaveny skenovacím zařízením nebo chytrým telefonem s čtečkou, které by je propojily se sekci internetových stránek hospodářských subjektů věnovanou shodě nebo s vyhrazenými samostatnými internetovými stránkami. Toto je podmíněno určením zdrojů a je zapotřebí společná investice průmyslu a orgánů dozoru nad trhem.
- (10) Podnikům by měla být dána větší flexibilita při plnění požadavků na sledovatelnost, aby se podpořilo širší využívání **elektronického označování**. Pomohlo by to zmírnit vážné obavy, které podniky mají, pokud jde o stávající požadavky na sledovatelnost vyžadující, aby byly na výrobcích a obalech uvedeny úplné údaje o příjemci. Ty jsou považovány za zbytečné a rovněž za

<sup>13</sup>

[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index\\_en.htm#h2-3](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-3).

poškozující estetiku výrobku a průmyslový design. Elektronické označování nabízí přijatelnou alternativní cestu pro splnění těchto požadavků.

- (11) Pokud se v současné době neharmonizovaná skupina výrobků stává součástí harmonizované skupiny výrobků je zapotřebí vzít v úvahu, zda je možné **začlenit nové skupiny výrobků do stávajících harmonizačních právních předpisů Unie pro průmyslové výrobky** namísto navržení nových právních předpisů. Dobrým příkladem v tomto ohledu byly zemědělské stroje pro aplikaci pesticidů, které byly začleněny do směrnice o strojních zařízeních.

#### 4.3. Posílení režimu provádění harmonizačních právních předpisů Unie

- (12) **Mechanismy pro usnadnění spolupráce a výměny informací** mezi orgány dozoru nad trhem a Komisí, jako jsou RAPEX<sup>14</sup> a ICSMS<sup>15</sup>, by měly být i nadále podporovány. Koordinace EU a podpůrné akce týkající se dozoru nad trhem prostřednictvím „balíčku o bezpečnosti výrobků a dozoru nad trhem“<sup>16</sup> jsou zásadní a měly by být udržovány v koordinaci s orgány dozoru nad trhem s cílem dosáhnout co nejúčinnějšího využívání zdrojů.
- (13) **Využívání akreditace by mělo být dále posíleno** důsledným přístupem v regulované oblasti v souladu s nařízením (ES) č. 765/2008<sup>17</sup>.
- (14) **Měla by být plně využívána součinnost mezi různými strukturami** v režimu provádění harmonizačních právních předpisů Unie pro průmyslové výrobky. Větší součinnosti je zapotřebí mezi sítí SOLVIT, která řeší obecné problémy týkající se nefungování vnitřního trhu, sítí „Enterprise Europe Network“ pomáhající malým a středním podnikům využívat příležitosti na vnitřním trhu a kontaktními místy pro výrobky, která mají specializovanější znalosti o neharmonizovaných právních předpisech týkajících se výrobků. Síť SOLVIT, Enterprise Europe Network a kontaktní místa pro výrobky by si například mohly vzájemně postupovat případy. Rovněž by měla být prověřena možnost používání systému pro výměnu informací o vnitřním trhu<sup>18</sup> k propojení vnitrostátních kontaktních míst pro výrobky. Zaměstnanci pracující v různých strukturách by mohli být lépe informováni o koordinačních mechanismech a kontaktních místech pro průmysl, které se specializují na otázky týkající se vnitřního trhu s průmyslovými výrobky.
- (15) Úloha **kontaktních míst pro výrobky** zřízených nařízením o vzájemném uznávání<sup>19</sup> by měla být rozšířena na harmonizované výrobky, aby se stala prvním místem kontaktu pro firmy. Mnoho firem neví, kam se obrátit, a úroveň znalostí o právních předpisech pro vnitřní trh mezi některými menšími firmami a mikropodniky je nízká, a to dokonce i v otázce, zda se na jejich výrobek vztahují harmonizované nebo neharmonizované právní předpisy. Posílilo by to

<sup>14</sup> Systém rychlého varování pro nepotravinářské nebezpečné výrobky (RAPEX). Více informací o systému RAPEX je k dispozici na internetové stránce: [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm).

<sup>15</sup> Informační a komunikační systém pro dozor nad trhem (ICSMS). Více informací o systému ICSMS je k dispozici na internetové stránce: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index_en.htm).

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index\\_en.htm#h2-1](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm#h2-1).

<sup>17</sup> Úř. věst. L 218/30, 13.8.2008.

<sup>18</sup> Více informací o systému pro výměnu informací o vnitřním trhu naleznete zde: <http://ec.europa.eu/imi-net>.

<sup>19</sup> Úř. věst. L 218/21, 13.8.2008.

viditelnost kontaktních míst pro výrobky a zároveň poskytl malým a středním podnikům jasný informační zdroj.

#### 4.4. Snížení administrativní zátěže pro podniky

- (16) Jelikož všechny výrobky musí splňovat právní požadavky týkající se bezpečnosti, zdraví a jiných veřejných zájmů, **existuje pouze omezený prostor k tomu, aby mohly být malým a středním podnikům uděleny výjimky** z právních ustanovení harmonizačních právních předpisů Unie pro průmyslové výrobky. Nicméně test dopadů na malé a střední podniky<sup>20</sup> by měl být vždy proveden, aby se zajistilo, že administrativní požadavky neznamenaají neúměrnou zátěž pro malé a střední podniky a zároveň že právní předpisy splňují své cíle.
- (17) Pro firmy by měl být k dispozici **jednotný referenční zdroj zaměřený na změny provedené v harmonizačních právních předpisech Unie** pro průmyslové výrobky a na aktualizaci norem, včetně data jejich vstupu v platnost. Tyto informace by ušetřily čas a zdroje pro průmysl, a zejména pro malé a střední podniky. Podniky, které si službu objednají, by pak mohly dostávat aktualizace e-mailem s uvedením nadcházejících změn a informace, kdy k těmto změnám dojde. Přejchod z přístupu založeného na právních předpisech na přístup založený na výrobcích, pokud jde o informování hospodářských subjektů o příslušných harmonizačních právních předpisech Unie pro průmyslové výrobky a o dobrovolných normách, by však byl technicky obtížný úkol náročný na zdroje. Vyžadovalo by to také intenzivní spolupráci a podporu průmyslových sdružení a evropských normalizačních orgánů, z nichž některé již v této oblasti odvádějí důležitou práci.
- (18) Podniky by měly mít i nadále možnost **vybrat si mezi vytvářením jednotného prohlášení o shodě a různých prohlášení o shodě pro každý jednotlivý použitelný harmonizační právní předpis Unie** pro výrobky.
- (19) **Je zásadní, aby průmysl nebyl přetížen příliš častými legislativními změnami**, neboť v posledním desetiletí nastalo mnoho změn a další vstoupí v platnost v blízké budoucnosti. Regulační zásah/opatření by měly i nadále být předmětem veřejné konzultace a podloženy posouzením dopadů.

#### 4.5. Rozšíření dosahu harmonizačních právních předpisů Unie týkajících se výrobků

- (20) **Komise by měla podporovat mezinárodní sblížování právních předpisů a technických norem** pro průmyslové výrobky, neboť by to mohlo pomoci snížit náklady na dodržování předpisů pro průmysl, a tím posílit průmyslovou konkurenceschopnost. Obchodní a investiční partnerství vyjednávané mezi EU a Spojenými státy je důležitým krokem správným směrem a měla by být prozkoumána další spolupráce s regulačními a normalizačními subjekty ve třetích zemích, které jsou pro Evropu klíčovými vývozními trhy, zejména v zemích, které často normy zakládají buď na evropských, nebo na mezinárodních normách ISO a IEC.

<sup>20</sup>

Analýza dopadů legislativního návrhu na malé a střední podniky. Více informací je k dispozici na internetové stránce: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/>.

## 5. VIZE PRO BUDOUCNOST

Důležitost řešení regulačních překážek se bude s tempem technologických změn a s tím, jak se svět a globální dodavatelské řetězce stávají stále integrovanějšími, jenom zvyšovat. V těchto souvislostech a s přihlédnutím k převažující potřebě minimalizovat administrativní zátěž, zejména pro malé a střední podniky, se níže uvedené oblasti jeví jako oblasti, na které by se měla soustředit pozornost.

### 5.1. Dobře fungující vnitřní trh s výrobky vyžaduje silné mechanismy prosazování předpisů

Posilování dozoru na trhem a zajišťování, aby členské státy investovaly nezbytné lidské a finanční zdroje do dozoru nad trhem, je klíčem k posilování mechanismů prosazování předpisů. Výzva je dvojí. Na jedné straně musí orgány zajistit, aby byly právní předpisy prosazovány jako nástroj pro zabezpečení důležitých veřejných zájmů, jako jsou zdraví a bezpečnost, ochrana životního prostředí a zabezpečení a ochrana spotřebitelů. Na druhé straně mechanismy prosazování pomáhají odstraňovat nekalou hospodářskou soutěž a vytvářet rovné podmínky pro hospodářské subjekty. Zásadní jsou rovněž koordinace a spolupráce mezi orgány odpovědnými za prosazování právních předpisů na vnitřním trhu.

Téměř všechny podnikatelské organizace přivítaly nový „balíček o dozoru nad trhem“ předložený Komisí, avšak s politováním, že sankce za nedodržování harmonizovaných pravidel nejsou uplatňovány soudržně. Tyto sankce nejsou jako takové součástí dozoru nad trhem, ale spíše jeho důsledkem. Některé zúčastněné strany argumentují tím, že rozčleněný, roztržitý systém hospodářských sankcí vede k nedodržování práva EU a vždy směřuje do oblasti, kde jsou sankce v daném okamžiku nejmírnější. Této situaci by se dalo předejít, pokud by byly hospodářské sankce jednotlivých členských států zefektivněny nebo harmonizovány přinejmenším takovým způsobem, který by zamezoval velkým rozporům a ke všem porušením právních předpisů pro výrobky by v rámci celé EU přistupoval obdobně.

Komise proto zvažuje vypracování legislativního návrhu na zefektivnění a harmonizování hospodářských sankcí správní nebo občanskoprávní povahy za nedodržování harmonizačních právních předpisů Unie, aby bylo zajištěno rovné zacházení pro všechny podniky na celém vnitřním trhu s průmyslovými výrobky. Platforma orgánů odpovědných za prosazování právních předpisů usnadňující jejich práci a vzájemnou spolupráci bude přidanou hodnotou.

### 5.2. „Horizontální“ právní předpisy týkající se výrobků

Mnohé zúčastněné strany naléhavě požadovaly méně odvětvových pravidel a více horizontálních pravidel pro všechna odvětví průmyslových výrobků, aby se zamezilo překrývajícím a protikladným požadavkům. Právně závazné horizontální „zastřešující“ právní předpisy, které by stanovily společné prvky pro všechna odvětví, podpořilo mnoho zúčastněných stran. Na tuto otázku se však objevily i rozdílné názory, neboť některé zúčastněné strany upřednostňovaly, aby byl do každé směrnice zahrnut celý relevantní text. Několik příslušných orgánů, orgánů dozoru nad trhem a průmyslových sdružení bylo pro přeměnu rozhodnutí 768/2008/ES na nařízení, neboť takovéto horizontální nařízení by snížilo objem stávajících právních předpisů, které jsou často považovány za duplicitní a nikoli přívětivé pro malé a střední podniky. Na rozdíl od rozhodnutí 768/2008/ES, které pouze obsahuje referenční ustanovení, horizontální „zastřešující“ nařízení by bylo také právně závazné a přímo použitelné.

Příkladem na vnitrostátní úrovni je horizontální vnitrostátní právní úprava přijatá v Německu na základě rozhodnutí 768/2008/ES. Tato úprava poskytuje regulační zastřešení a celkový rámec, v němž jsou strukturovány odvětvové právní předpisy na vnitrostátní úrovni vycházející z evropských právních předpisů týkajících se výrobků.

Návrh na zefektivnění a harmonizování hospodářských sankcí správní nebo občanskoprávní povahy za nedodržování harmonizačních právních předpisů Unie by také měl učinit další krok ke zefektivnění a zjednodušení stávajícího společného právního rámce pro uvádění průmyslových výrobků na trh, včetně jejich údržby a servisu.

### 5.3. Inovace a digitální budoucnost

Digitální společnost se vyvíjí stále rychleji. Například budoucí robotika a nové výrobní technologie, jako jsou aditivní výroba, známá také jako „3D tisk“, by významné části dnešní výroby mohly vrátit místní a snad udržitelnější rozměr. 3D tisk je potenciálně schopen vytvořit rovné podmínky mezi malými a středními podniky a velkými průmyslovými podniky tím, že sníží náklady na vývoj a podnikům umožní vyvíjet prototypy a prvotní návrhy interně namísto jejich zajišťování subdodavatelsky, což může představovat prohibitivní náklady. Spolu s tím bude pokračovat také mobilní revoluce, z níž se vyděluje celá nová třída inteligentních, nositelných zařízení, jako jsou inteligentní hodinky, brýle, textil atd.

Svět tedy rychle směřuje k „internetu věcí“, v němž budou všechny předměty vybaveny miniaturními zařízeními pro identifikaci. Pokud by byly všechny předměty v každodenním životě vybaveny rádiovými etiketami, mohly by být identifikovány a evidovány počítači. Software zvládne vše potřebné, aby mohly být výrobky sledovány a počítány a odpad, ztráty a náklady významně sníženy. Bude uživatele informovat o nutnosti výrobky vyměnit, opravit nebo stáhnout z oběhu a o tom, zda jsou výrobky čerstvé nebo již byla překročena jejich minimální trvanlivost.

Avšak v okamžiku, kdy byla přijata většina harmonizačních právních předpisů Unie, nebyly k dispozici téměř žádné elektronické nástroje. Dodržování pravidel pro podniky a orgány dozoru nad trhem stále představuje administrativní zátěž.

Pro zachování konkurenceschopnosti potřebuje evropský trh s průmyslovými výrobky regulační rámec, který usnadní inovace a nebude vytvářet zbytečné překážky pro včasné zavádění nových technologií a uvádění inovací na trh. Právní předpisy a normy EU musí umožňovat, aby nové výrobky a technologie byly na trhu rychle dostupné tak, aby Evropa mohla využívat výhody „prvního tahu“ na globálním trhu. Zároveň bude čím dál více nutné přihlížet ke zcela novým problémům, které nové technologie přinesou, např. riziko neregulované výroby nebezpečného zboží pomocí 3D tisku nebo dopad zařízení k pořizování audiovizuálních záznamů, jež mohou být skryta v inteligentních zařízeních, která jsou čím dál rozšířenější.

Komise také přihlédne k inovacím a technologickému rozvoji při přípravě jakýchkoli nových návrhů na vnitřním trhu pro oblast výrobků. Rovněž zahájí iniciativu e-shoda (e-Compliance), na základě které lze dodržování harmonizačních právních předpisů Unie prokázat elektronicky a v několika jazycích, například prostřednictvím elektronického označování, dozoru nad digitálním trhem a elektronických prohlášení o shodě ve všech úředních jazycích Unie.

#### 5.4. Splývání výrobků a souvisejících služeb (instalace, údržba atd.)

Výrobní firmy stále častěji nabízejí společně se svými tradičními výrobky i služby. Vzájemné působení mezi výrobou a službami se stalo komplexnějším. Služby a průmyslové výrobky se používají jako průběžné vstupy k vytváření většího množství konečných výrobků a služeb. Služby nabízené v rámci výroby narůstají v EU i jinde ve světě. V roce 2011 představovaly služby více než třetinu přidané hodnoty konečného výstupu výroby.

Ačkoli jsou průmyslové výrobky používány i pro poskytování služeb, výroba nabízená v rámci služeb je přibližně třikrát nižší než služby nabízené v rámci výroby a v průběhu času zaznamenala mnohem menší nárůst. V průměru činí výroba nabízená v rámci služeb poskytovaných v EU přibližně 10 %.

Existuje vysoký stupeň komplementarity mezi průmyslovými výrobky a službami<sup>21</sup>. Služby jako údržba a školení jsou velmi důležitými prvky dodávek komplexních průmyslových výrobků. Další služby jako doprava jsou sice zásadní pro završení výroby průmyslových výrobků, ale zatím podléhají určitým tržním omezením. Zároveň se důležitými vstupy při zajišťování sofistikovaných výrobních výstupů stávají specializované služby, například finanční zprostředkování, komunikace, pojištění a specializované podnikatelské služby náročné na znalosti. Tento proces mimo jiné vysvětluje zvyšující se podíl služeb na celkovému výstupu hospodářství<sup>22</sup>.

Otázka komplementarity výrobků a služeb je pro hospodářství stále důležitější. Komise bude zkoumat, jak zlepšit rozhraní mezi průmyslovými výrobky a službami v rámci vnitřního trhu.

#### 5.5. Více nařízení, méně směrnic...

Směrnice jsou upřednostňovaným nástrojem pro harmonizaci právních předpisů týkajících se výrobků a díky nim se vnitřní trh s průmyslovými výrobky stal skutečností. Dnes se však s ohledem na vysokou úroveň integrace trhu objevují nové výzvy a politické cíle jsou ještě ambicióznější.

Ve stále komplikovanějším světě je přístup k informacím o pravidlech pro výrobky velmi důležitý. Náklady spojené s nalezením těch správných informací mohou být značné. Platí to zejména pro přeshraniční obchod. Přístup k informacím může být problémem i na jednotném trhu s výrobky, kde jsou směrnice závazné pro výsledek, jehož má být dosaženo, ale ponechávají volbu forem a prostředků členským státům. V důsledku této flexibility se může provedení právních předpisů EU a jejich uplatňování v jednotlivých členských státech lišit a ohrožovat soudržnost celkového regulačního rámce pro výrobky. Riziko je zvláště vysoké tam, kde jsou nejasné koncepty nebo nepřesná ustanovení, jak často vyplývá z vyvažování zájmů 28 nebo více zemí. Ve skutečnosti nedostatek informací nebo rozdíly v právní úpravě mohou představovat velmi významnou obchodní překážku v rámci EU, a samozřejmě je to většinou případ malých a středních podniků. Situace není o nic jednodušší, pokud podniky potřebují komunikovat s větším počtem státních orgánů v několika různých jazycích.

<sup>21</sup> Skupina na vysoké úrovni pro služby podnikům navržená ve sdělení Komise „Na cestě k Aktu o jednotném trhu“ (KOM(2010) 608) pojednává o komplementaritě mezi výrobky a službami. Jejich závěrečná zpráva se očekává na jaře 2014.

<sup>22</sup> Zpráva o evropské konkurenceschopnosti za rok 2013.

Přechod od směrnic k nařízením povede k menší míře byrokracie a k větší jistotě pro podniky. S výhradou posouzení každého případu jednotlivě bude Komise napříště upřednostňovat formu nařízení jako hlavní zdroj práva Unie pro podniky a orgány tak, aby nedocházelo k ukládání nadměrných požadavků na úrovni členských států (tzv. „gold plating“) a počet případů porušení se omezil na minimum.

#### 5.6. ...a podnikatelsky přívětivý přístup k pravidlům pro výrobky

Je zapotřebí vynaložit větší úsilí a pomoci podnikům dodržovat právo EU v oblasti průmyslových výrobků. Je zásadní udržovat správnou rovnováhu mezi náklady na právní úpravu a cíli, které tato úprava sleduje. V současné době podniky stojí před řadou legislativních aktů vztahujících se na tytéž výrobky/výrobce a hranice mezi mnohými z těchto aktů jsou někdy nejasné. Právo upravující vnitřní trh je rozptýleno do stovek směrnic, které mohou mít různou působnost, postupy, přístupy atd. a vyžadují další prováděcí opatření.

Zjednodušení a vyjasnění pravidel pro výrobky je proto ústřední prioritou Komise. Je zapotřebí hlubší integrace právních předpisů týkajících se vnitřního trhu s výrobky. Regulační přístup, na základě kterého výrobky podléhají několika směrnici sledujícím obdobné nebo různé veřejné zájmy a v členských státech provedeným různě, by mohl být omezen vytvořením legislativních „jednotných kontaktních míst“ pro výrobce dané kategorie výrobků. Takovýto přístup by znamenal, že několik požadavků vztahujících se na jednu skupinu výrobků by mohlo spadat pod jediný a soudržný legislativní přístup. Významnější zjednodušení právních předpisů by měla být střednědobým až dlouhodobým cílem. Měla by být předmětem důkladného posouzení dopadů a synchronizována s pravidelnými přezkumy právních předpisů. Komise proto uznává kumulativní vliv četnosti změn evropských právních předpisů, jakož i výslovný požadavek průmyslu na období regulační stability s postupnými změnami, namísto častého zásadního přepracování harmonizovaných právních předpisů týkajících se výrobků.

Kromě podnikatelsky přívětivých pravidel je také důležité, aby normy nevytvářely roztržičnost trhu. Vzhledem k omezené možnosti Komise zasahovat do normalizačního procesu se orgány členských států vybízejí k aktivní účasti na vytváření norem, aby se zamezilo případům, kdy jsou námitky vůči normám vznášeny až na konci procesu.

Při pravidelném přezkumu odvětvových právních předpisů Komise zváží, zda lze předpisy přeradit do jiné skupiny právních předpisů vztahujících se na tutéž kategorii výrobků.

#### 5.7. Globální trh

Důležitost řešení regulačních překážek se bude dále zvyšovat s narůstající multipolarizací světa a se vznikem nových středisek pro hospodářský rozvoj a obchod, s jejich regulačním prostředím, v rychle rostoucích rozvojových zemích.

Dříve měla EU jistotu přitažlivosti svého regulačního modelu, neboť dodržování právní úpravy EU znamenalo, že obchodní partneři získali přístup k největšímu světovému dovozcí zboží. Díky velikosti vnitřního trhu Evropská unie „určovala normy“ na mezinárodní scéně. Avšak pro zachování konkurenceschopnosti a zajištění toho, že společnosti v EU budou mít ty nejlepší příležitosti, musí EU uznat, že tato situace se mění, a musí se přizpůsobit nové realitě. Mezinárodní konkurenceschopnost podniků v EU musí hrát významnější úlohu při hodnocení stávající právní úpravy EU a při zvažování možností nových iniciativ.

Přístup EU k jejím obchodním partnerům se liší. Na jedné straně je ve vztahu k zemím ucházejícím se o přistoupení k EU a dalším sousedním partnerům cílem dosáhnout úplného souladu s regulačním modelem EU. Na druhé straně, ačkoli nemůže být přístup ke vzdálenějším partnerům tak ambiciózní, je přesto zaměřen na sbližování právních předpisů. Z pohledu hospodářských subjektů představuje sbližování právních předpisů významné výhody v porovnání s dohodami o vzájemném uznávání, zejména pokud jde o právní jistotu.

V globálním prostředí snižujících se cel jsou regulační překážky a překážky „za hranicemi“ příčinou relativně vyšších administrativních nákladů a podstatných nákladů spojených s dodržováním požadavků, které průmyslu vznikají. EU by měla posílit strategický dialog s klíčovými třetími zeměmi jakožto prostředek budování vzájemné důvěry a zlepšování předvídatelnosti vývoje právních předpisů. Je to zásadní nástroj umožňující průmyslu plánovat dopředu.

EU již vyjednává dohody o volném obchodu s důležitými průmyslově vyspělými zeměmi. Tato jednání otevírají příležitosti pro snížení regulačních překážek mezi klíčovými obchodními partnery při současném zajištění vysoké úrovně ochrany veřejných zájmů. Přispívají k širším úvahám o společných, globálních pravidlech pro výrobky. Pro EU to znamená lepší přístup na klíčové rozvíjející se trhy, které vykazují vysoký hospodářský růst a vysokou poptávku.

Transatlantická dohoda o obchodu odstraňující tradiční obchodní překážky pro výrobky a služby by byla významným krokem k takovémuto globálnímu pravidlům. Mohla by snížit náklady společností na dodržování předpisů v rámci celého hospodářství. Přijetí společných transatlantických předpisů pro nové technologie by ušetřilo miliony a pomohlo by vymezit otevřené celosvětové normy a předpisy pro odvětví budoucnosti.

EU by měla i nadále podporovat mezinárodní sbližování právních předpisů a technických norem pro průmyslové výrobky a zároveň zajišťovat vysokou úroveň ochrany veřejných zájmů. Komise by měla zajistit, aby byl kladen větší důraz na dopad právní úpravy EU na mezinárodní konkurenceschopnost podniků v EU.
--

## 6. ZÁVĚR

Navzdory své fázi vývoje a pokročilé integraci se musí vnitřní trh s výrobky i nadále rozvíjet, aby udržel krok s technologickými a společenskými výzvami 21. století. To však musí být v rovnováze s požadavkem zúčastněných stran z průmyslu na období regulační stability bez významného přepracování pravidel. V krátkodobém horizontu tedy Komise soustředí své úsilí na konsolidaci právních předpisů a posílení mechanismů jejich prosazování bez dalšího zatěžování průmyslu. Komise bude pracovat na návrhu sestávajícím z harmonizovaného přístupu k hospodářským sankcím a společného rámce pro uvádění průmyslových výrobků na trh na základě rozhodnutí 768/2008/ES.