



Bruxelles, 22.11.2018.  
COM(2018) 764 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I  
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU**

**Usklađene norme: poboljšanje transparentnosti i pravne sigurnosti za potpuno  
funkcionalno jedinstveno tržište**

Komisija je danas predstavila prvi odgovor na zahtjev Europskog vijeća iz ožujka 2018. da ocijeni trenutno stanje te mogućnosti i preostale zapreke za potpuno funkcionalno jedinstveno tržište<sup>1</sup>.

Važnu ulogu u toj ocjeni ima normizacija, posebice s obzirom na ulogu koju ima u uklanjanju tehničkih prepreka trgovini. Norme pomažu osigurati interoperabilnost komplementarnih proizvoda i usluga, olakšavaju uvođenje inovativnih proizvoda i, u konačnici, grade povjerenje europskih potrošača u kvalitetu proizvoda i usluga koji se nude u Uniji. Tehnologija se brzo razvija, europsko se gospodarstvo digitalizira i javljaju se novi gospodarski trendovi i modeli rasta. U tom kontekstu normizacija ima ključnu ulogu u razvoju jedinstvenog tržišta koje će biti spremno na buduće promjene i donijeti koristi europskim potrošačima i poduzećima<sup>2</sup>.

Europskim normama zamjenjuju se potencijalno neusklađene nacionalne norme u svim državama članicama Unije, čime se njihovim korisnicima olakšava ulazak na jedinstveno tržište pa na taj način doprinose neprestanom produbljivanju jedinstvenog tržišta. Promicanjem usklađivanja europskih i međunarodnih normi Europska unija promiče najbolje prakse i pojačava sinergije u globalnim lancima vrijednosti. Time se poboljšavaju trgovinski tokovi i povećavaju mogućnosti proširenja poslovanja za europska poduzeća.

Europskim normizacijskim sustavom koji dobro funkcionira pridonosi se općem gospodarskom rastu te se potiču inovacije i globalna konkurentnost europske industrije. Usto, njime se pomaže u praksi osigurati ostvarivanje razine sigurnosti, zdravlja te zaštite potrošača i okoliša utvrđene zakonodavstvom Unije<sup>3</sup>. Kako europska industrija donosi mnogobrojna inovativna rješenja i digitalne tehnologije, ona se brzo mijenja, što se odražava i na tradicionalne sektore gospodarstva. Potreba za normizacijom koja se temelji na naprednim europskim normama te modernom i agilnom europskom normizacijskom sustavu prisutna je u svim sektorima.

U ovoj Komunikaciji pojašnjeno je kako funkcionira europski normizacijski sustav i naveden je pregled inicijativa koje su pokrenute posljednjih godina radi provedbe Uredbe o normizaciji, među ostalim i u kontekstu relevantne sudske prakse Suda Europske unije. Pojašnjavaju se i aktivnosti koje je u posljednje vrijeme Komisija poduzela kako bi se poboljšao sustav te se navode konkretne aktivnosti koje će poduzeti uskoro kako bi povećala učinkovitost, transparentnost i pravnu sigurnost za dionike koji rade na izradi usklađenih normi. Ova je Komunikacija relevantna u kontekstu usklađenih normi, odnosno europskih normi donesenih na temelju zahtjeva Komisije za primjenu zakonodavstva Unije o usklađivanju<sup>4</sup>.

Europski normizacijski sustav temelji se na javno-privatnom partnerstvu Komisije i normizacijske zajednice, a jedinstven je zbog uporabe usklađenih normi. Te norme postaju dio prava Unije i, kada se upotrebljavaju, proizvođačima na čitavom jedinstvenom tržištu jamče pretpostavku sukladnosti sa zahtjevima zakonodavstva Unije. To korisnicima usklađenih normi jamči znatnu pravnu sigurnost, što je osobito važno za mala i srednja

---

<sup>1</sup> COM(2018) 772.

<sup>2</sup> Primjerice, za daljnji razvoj kružnoga gospodarstva u Uniji potrebno je uspostaviti norme visoke kvalitete za sekundarne sirovine kao što su plastika ili gnojiva proizvedena od otpada.

<sup>3</sup> Usklađene norme obuhvaćaju i probleme povezane sa socijalnom uključenosti, kao što je pristupačnost. U Europskom aktu o pristupačnosti pretpostavka sukladnosti temelji se na normama.

<sup>4</sup> Ne odnosi se na druge tipove normi, primjerice na međunarodne norme, (neusklađene) europske norme, nacionalne norme, tehničke specifikacije itd.

poduzeća jer im omogućuje da proizvode koji su u skladu sa zakonodavstvom EU-a na tržište stavljaju bez dodatnih troškova. Takozvani „novi zakonodavni okvir” osmišljen je kao fleksibilan i tržišno usmjeren sustav utemeljen na konsenzusu industrije, malih i srednjih poduzeća te ostalih ključnih dionika. On osigurava da su proizvodi koji su sukladni s usklađenim normama u skladu i sa zakonodavstvom Unije.

Usklađene norme korisnicima omogućuju pravnu sigurnost i stabilnost, čime se smanjuju troškovi proizvođača. To pak je važno za ulagače, no nameće i veću javnu odgovornost regulatorima, koji te usklađene norme moraju nadzirati na odgovarajući način.

Uredba (EU) br. 1025/2012 (dalje u tekstu: „Uredba o normizaciji”)<sup>5</sup>, koja je stupila na snagu 2013., glavni je pravni okvir za europski normizacijski sustav te podjelu odgovornosti i obveza uključenih aktera. Praktična provedba tog okvira uskoro će se morati poboljšati, posebice u kontekstu sudske prakse Suda Europske unije.

## **1. KAKO FUNKCIONIRA EUROPSKI NORMIZACIJSKI SUSTAV**

Usklađene norme razvija jedna od tri europske organizacije za normizaciju<sup>6</sup> na temelju službenog zahtjeva Komisije („zahtjev za normizaciju”) kako bi se podržala provedba zakonodavstva Unije. U zahtjevima za normizaciju navodi se što se očekuje od europskih organizacija za normizaciju. Točnije, u njima se navodi koje usklađene norme trebaju biti izrađene i kada. Komisija zahtjeve za normizaciju oblikuje u okviru uključivog i transparentnog postupka u suradnji s državama članicama.

Komisija i europske organizacije za normizaciju osiguravaju da se postupak oblikovanja usklađenih normi temelji na konsenzusu te da je transparentan i uključiv. Konkretno, Komisija pomno prati uzima li se u tijeku tog postupka u obzir doprinos malih i srednjih poduzeća te dionika koji predstavljaju čitavo društvo, odnosno interesi potrošača i radnika te interesi povezani s okolišem, jer njihov doprinos poboljšava kvalitetu normi. Nakon što europske organizacije za normizaciju oblikuju usklađenu normu, Komisija ocjenjuje njezinu sukladnost sa zahtjevima odgovarajućeg zakonodavstva Unije i izvornim zahtjevom za normizaciju. Zaključuje li Komisija da je norma u skladu sa zahtjevom i zakonodavstvom Unije, odlučuje objaviti upućivanje na nju u Službenom listu Europske unije. Na kraju tog postupka i nakon odluke Komisije o objavi upućivanja u Službenom listu norma proizvodi pravne učinke u skladu s relevantnim zakonodavstvom Unije.

Za proizvode proizvedene u skladu s usklađenim normama pretpostavlja se da su sukladni s odgovarajućim zakonodavnim zahtjevima<sup>7</sup>, dok proizvođač koji primjenjuje usklađene norme može iskoristiti prednosti pojednostavnjenog postupka ocjene sukladnosti. Upotrebom usklađenih normi na taj se način smanjuje financijsko i administrativno opterećenje proizvođača, posebice malih i srednjih poduzeća, te se povećava pravna sigurnost u pogledu sukladnosti proizvoda sa zakonodavstvom Unije. Taj pravni učinak i sigurnost od ključne su

---

<sup>5</sup> SL L 316, 14.11.2012., str. 12.–33.

<sup>6</sup> Europski odbor za normizaciju (CEN), Europski odbor za elektrotehničku normizaciju (CENELEC) i Europski institut za telekomunikacijske norme (ETSI).

<sup>7</sup> Brojni drugi zakonodavni akti Unije odražavaju sustav utvrđen u Uredbi (EU) br. 1025/2012, poput Uredbe (EU) br. 305/2011 (Uredbe o građevnim proizvodima) i Direktive 2001/95/EZ (Direktive o općoj sigurnosti proizvoda). Radi lakšeg snalaženja ti se akti u ovoj Komunikaciji ne razmatraju odvojeno, no opća razmatranja iz ove Komunikacije primjenjuju se i na te akte.

važnosti za mala i srednja poduzeća jer im omogućuju proizvodnju najmodernijih proizvoda na konkurentan način<sup>8</sup>.

Komisija stoga mora obratiti posebnu pozornost na usklađene norme. Sud Europske unije dodatno ističe taj zahtjev u svojoj nedavnoj sudskoj praksi, posebice u predmetu C-613/14 „James Elliott Construction Limited protiv Irish Asphalt Limited”<sup>9</sup>. Presudom u tom predmetu Sud je pojasnio ulogu i pravni status usklađenih normi zaključivši da su usklađene norme „dio prava EU-a” iako ih izrađuju neovisne privatne organizacije i njihova je primjena i dalje dobrovoljna.

Sud je ponovno istaknuo i odgovornost Komisije u postupku uvođenja i nadziranja usklađenih normi te upravljanja njima. Komisija stoga ima obvezu temeljito pratiti postupak razvoja usklađenih normi i ocjenjivati jesu li one u skladu sa zahtjevima utvrđenima u usklađenom zakonodavstvu Unije i/ili sa zahtjevima za normizaciju kako bi se zajamčilo da usklađene norme u potpunosti poštuju primjenjivo zakonodavstvo. To ne obuhvaća samo tehničke aspekte normi, već i druge elemente Uredbe o europskoj normizaciji, primjerice uključivost postupka njihova razvoja. Komisija te obveze namjerava ispunjavati što je brže i učinkovitije moguće.

## **2. PROVOĐENJE UREDBE O NORMIZACIJI I MJERODAVNA SUDSKA PRAKSA**

Nakon stupanja Uredbe o normizaciji na snagu 2013.<sup>10</sup> i nakon nekoliko presuda Suda Europske unije Komisija je pokrenula niz inicijativa radi potpore provedbi pravnog okvira i poboljšanja načina na koji europski normizacijski sustav funkcionira u praksi.

U skladu s Uredbom o normizaciji<sup>11</sup> Komisija donosi godišnje programe rada Unije za europsku normizaciju u kojima se naglašavaju važnost usklađenih normi, njihov pravni učinak (pretpostavka sukladnosti) te njihova kvaliteta i pravodobnost. Osim planiranja rada na razvoju usklađenih normi, u tim se programima predstavljaju i konkretni prijedlozi za poboljšanje upravljanja europskim normizacijskim sustavom, poput prijedloga da, u pogledu financijskog doprinosa Europske unije europskim organizacijama za normizaciju, prioritet dobije izravna tehnička potpora za razvoj usklađenih normi. Nadalje, Komisija u godišnjim programima rada Unije daje europskim organizacijama za normizaciju jasne upute za veću uključenost malih i srednjih poduzeća te društvenih dionika u europski postupak normizacije.

Komisija je pokrenula i nekoliko inicijativa kako bi politiku o normizaciji učinila transparentnijom i pristupačnijom. Da bi se osigurala ispravna provedba Uredbe o normizaciji, službe Komisije pripremile su 2015. „Priručnik o europskoj normizaciji”<sup>12</sup> sa smjernicama o ulozi, razvoju, donošenju i izvršavanju zahtjeva za normizaciju. Taj je dokument sastavljen u partnerskom duhu i uz punu suradnju europskih organizacija za normizaciju, malih i srednjih poduzeća te društvenih dionika, kao i država članica i industrije. Komisija je razvila i zajednički predložak za objavu upućivanja na usklađene norme u Službenom listu Europske unije i dokument sa smjernicama „Provjera uvjeta za objavu upućivanja na usklađene norme u Službenom listu”<sup>13</sup> iz 2016.

<sup>8</sup> U sektoru građevnih proizvoda postoje važna odstupanja od općih praksi u normizaciji.

<sup>9</sup> Vidjeti, primjerice, i predmete T-474/15 Global Garden Products i C-630/16 Anstar.

<sup>10</sup> Zamjena odredbi o normizaciji iz Direktive 98/34/EEZ.

<sup>11</sup> Članak 8. Uredbe (EU) br. 1025/2012.

<sup>12</sup> SWD(2015)205 final od 27.10.2015., [http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/vademecum\\_hr](http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/vademecum_hr)

<sup>13</sup> <http://www.cc.cec/Ares/ext/documentInfoDetails.do?documentId=080166e5ae43cdde>

U skladu sa strategijom jedinstvenog tržišta iz 2015.<sup>14</sup> i Normizacijskim paketom<sup>15</sup> donesenim 1. lipnja 2016. Komisija je, u okviru svoje zajedničke inicijative o normizaciji (dalje u tekstu „Zajednička inicijativa”), iznijela zajedničku viziju europske normizacije uz potporu mnogih dionika i svih država članica. Cilj Zajedničke inicijative jest osigurati da Unija nastavi raditi na modernizaciji europskog normizacijskog sustava kako bi njegova primjena i dalje bila privlačna, kako bi se održao korak s promjenama poput digitalizacije, unutar agilnog, fleksibilnog i uključivog okvira, kako bi se bolje utvrdili prioriteti pri izradi normi i kako bi se ona ubrzala, a sve to radi pravodobnog reagiranja na potrebe tržišta i korisnika. Zajednička inicijativa uključuje i aktivnosti namijenjene informiranju te unapređenju razvoja i provedbe usklađenih normi. U okviru Zajedničke inicijative razmatra se i uloga normi u suočavanju s izazovima digitalne transformacije gospodarstva zbog koje nastaje potreba za ubrzanjem transformacije europske normizacije kako bi ona bila prikladna za postojeće i buduće situacije, posebice u područjima poput interneta stvari, analize velikih količina podataka, napredne proizvodnje, robotike, 3D ispisa, tehnologija lanca blokova (*blockchain*) i umjetne inteligencije. Moderan, agiln i uključiv europski normizacijski sustav koji može brzo reagirati na promjene pomoći će ubrzanom širenju tih novih tehnologija.

Komisija i europske organizacije za normizaciju 2017. su postigle dogovor o zajedničkom akcijskom planu za rješavanje pitanja usklađenih normi koje se ne navode u Službenom listu zato što ih je Komisija ocijenila negativno. To su pitanje otvorili i platforma REFIT<sup>16</sup> i nekoliko dionika jer ono utječe i na dobro funkcioniranje europskog normizacijskog sustava. Kako bi odgovorila na to pitanje, Komisija je kao prioritet postavila brzo rješavanje nagomilanih zaostataka takvih usklađenih normi u suradnji s europskim organizacijama za normizaciju. Rješavanje nagomilanih zaostataka ostaje prioritet Komisije.

***Prva mjera:*** Komisija će nastojati što brže riješiti nagomilane zaostatke.

Kako bi se osiguralo pravodobno i učinkovito upućivanje na sukladne usklađene norme u Službenom listu, nove probleme valja identificirati što ranije u razvojnom procesu. U tu je svrhu Komisija uspostavila mrežu savjetnika koji joj pomažu u tehničkim pitanjima povezanim s ocjenjivanjem usklađenih normi, što pridonosi jačanju kontrole Komisije nad usklađenošću tih normi s relevantnim zakonodavstvom.

Kako bi se poboljšala koordinacija u okviru javno-privatnog partnerstva za normizaciju, Komisija i europske organizacije za normizaciju održavaju redovite strukturne dijaloge čija su glavna tema tehnički i politički aspekti europske normizacije, a uključuju pitanja povezana s kvalitetom usklađenih normi i njihovim učinkom na poduzeća, tržišta i potrošače.

Kako bi promicala jaču uključenost suzakonodavaca u postupak određivanja prioriteta u području europske normizacije, Komisija je u lipnju 2018. organizirala međuinstitucijski dijalog u kojem su sudjelovali visoki predstavnici institucija Europske unije, organizacije za normizaciju, poduzeća (uključujući mala i srednja poduzeća) i drugi relevantni dionici poput potrošača, radnika i organizacija za zaštitu okoliša. Središnja tema dijaloga bila su prioritetna pitanja važna za proces razvijanja usklađenih normi i budući prioriteti u tom području, poput digitalizacije i snažnog rasta ekonomije suradnje.

U okviru međuinstitucijskog dijaloga i rasprave s ključnim akterima u europskom normizacijskom sustavu naglašena je potreba za daljnjim povećanjem pravne sigurnosti kako

<sup>14</sup> COM(2015) 550 final.

<sup>15</sup> COM(2016) 358 final.

<sup>16</sup> Mišljenje platforme REFIT XXII.2.b.

bi se osiguralo da se pravni okvir Unije za normizaciju tumači ujednačeno, posebice s obzirom na Uredbu o normizaciji, sudsku praksu Suda Europske unije i smjernice.

### **3. DALJNI KORACI ZA POBOLJŠANJE TRANSPARENTNOSTI, JAČANJE PRAVNE SIGURNOSTI I BRŽE DONOŠENJE NORMI**

Iako je postignut znatan napredak, Komisija je svjesna toga da i dalje valja nastojati poboljšati funkcioniranje europskog normizacijskog sustava. Stoga će poduzeti niz ciljanih i hitnih mjera kako bi se pojačala transparentnost i učinkovitost europskog postupka normizacije, što će pojačati pravnu sigurnost dionika i korisnika te pojasniti uloge i odgovornosti različitih aktera.

Komisija preispituje svoje unutarnje postupke odlučivanja kako bi pojednostavnila postupke za objavu upućivanja na usklađene norme u Službenom listu<sup>17</sup>. To se preispitivanje temelji na najboljim praksama u okviru Komisijina internog poslovnika te će osigurati usklađenu, pravodobnu i temeljitu pripremu potrebnih odluka.

***Druga mjera:*** Komisija preispituje svoje unutarnje postupke odlučivanja kako bi pojednostavnila postupke objave upućivanja na usklađene norme u Službenom listu.

Komisija će pripremiti smjernice u kojima će dodatno razjasniti uloge i odgovornosti različitih aktera u svim fazama izrade usklađenih normi.

U tim će se smjericama, kojima će se nadopuniti postojeći dokumenti<sup>18</sup>, prije svega pojasniti materijalnopравни i postupovni aspekti novog formata zahtjeva za normizaciju koji Komisija razvija kako bi se osigurala veća transparentnost i predvidljivost u razvoju normi, a pojasnit će se i uloga Komisije i njezinih stručnih savjetnika. Navest će se i dodatne smjernice za poboljšanje usklađenosti i ubrzanje postupka ocjenjivanja usklađenih normi u svim relevantnim sektorima.

***Treća mjera:*** Komisija će tijekom sljedećih mjeseci, uz konzultiranje s dionicima, izraditi smjernice o praktičnim aspektima provedbe Uredbe o normizaciji, a posebnu pažnju posvetit će podjeli uloga i odgovornosti u postupku izrade usklađenih normi te učinkovitosti i brzini.

Kako bi se osigurala bolja prethodna koordinacija u postupku ocjenjivanja usklađenih normi, koji trenutačno razvijaju europske organizacije za normizaciju, Komisija će se i dalje oslanjati na znanstveni doprinos Zajedničkog istraživačkog centra, dok će istodobno pojačati suradnju s tehničkim odborima zaduženima za razvoj normi putem nedavno uvedenog sustava stručnih savjetnika. Cilj će biti povećati brzinu, kvalitetu i točnost ocjenjivanja kako bi se poboljšala kvaliteta postupka i osigurala što veća brzina objave upućivanja na usklađene norme u Službenom listu. Mjere će uključivati:

- jačanje povezanosti među relevantnim službama Komisije zaduženima za usklađeno zakonodavstvo i tehničkim odborima zaduženima za razvoj usklađenih normi,
- proširenje skupine stručnih savjetnika i njihovih vještina kako bi se osigurala stručnost potrebna za visokokvalitetno ocjenjivanje i otpornost sustava,
- usavršavanje strukture radnih postupaka i dodjele zadaća stručnim savjetnicima,
- naglasak na stalno preispitivanje kvalitete doprinosa savjetnika i osposobljavanje stručnih savjetnika,

<sup>17</sup> Od 1. prosinca 2018. Komisija će te odluke donositi na temelju ubrzanog pisanog postupka.

<sup>18</sup> Priručnik o normizaciji, Plavi vodič itd.

- poboljšanje horizontalne usklađenosti ocjena primjenom pojednostavnjenih smjernica u svim sektorima i
- odgovarajuće rješavanje mogućih sukoba interesa.

**Četvrta mjera:** Komisija će kontinuirano pojačavati mrežu savjetnika kako bi potaknula brzo i pouzdano ocjenjivanje usklađenih normi te pravodobno objavljivanje upućivanja na njih u Službenom listu.

## ZAKLJUČAK

Europski normizacijski sustav od ključne je važnosti za razvoj jedinstvenog tržišta. Pretpostavka sukladnosti s relevantnim zakonodavstvom Unije pruža znatnu pravnu sigurnost svim korisnicima normi, a osobito malim i srednjim poduzećima. Uredbom o normizaciji, koja je na snagu stupila 2013., uvedena je nova podjela uloga i odgovornosti dionika u tom sustavu, koji se temelji na javno-privatnom partnerstvu. Uspostavljen je i čvrst okvir u pogledu zahtjeva uključenosti, čime je omogućeno da se u postupku normizacije u obzir uzmu interesi malih i srednjih poduzeća, potrošača i radnika te aspekti zaštite okoliša. Zajednički je cilj svih partnera u europskom normizacijskom sustavu osigurati što učinkovitiju provedbu Uredbe o normizaciji i ostalog relevantnog zakonodavstva Unije.

Za ocjenjivanje europskih usklađenih normi odgovorna je Komisija. Ona se mora pobrinuti i za to da te norme budu u skladu sa zahtjevima relevantnog usklađenog zakonodavstva Unije. Iz sudske prakse Suda Europske unije može se vidjeti da je ta odgovornost iznimno važna i da ima pravne posljedice.

Iako je postojeći sustav funkcionalan, Komisija uviđa da su potrebna poboljšanja. Navedene četiri mjere početak će se primjenjivati odmah kako bi se postigao daljnji napredak u pogledu uključenosti, pravne sigurnosti, predvidljivosti i brzog ostvarivanja pogodnosti usklađenih normi za jedinstveno tržište. U tom su kontekstu ključni ciljevi i inovacije te zaštita građana i okoliša. Komisija i svi relevantni partneri nastaviti će surađivati kako bi osigurali da europska normizacija ostane pouzdan temelj za potpuno funkcionalno jedinstveno tržište.