

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Usklađene norme: poboljšanje transparentnosti i pravne sigurnosti za potpuno funkcionalno jedinstveno tržište

(COM(2018) 764 final)

(2019/C 228/11)

Izvjestitelj: **Gerardo LARGHI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 18.2.2019.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.3.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.3.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	542
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	125/0/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podržava komunikaciju Komisije o usklađenim normama, kojom se nastoji povećati transparentnost i pravna sigurnost na jedinstvenom tržištu, čime se osigurava njegovo učinkovito funkcioniranje. Posebice, Odbor ponovno izražava podršku načelu usklađene normizacije kao ključnom instrumentu za dovršenje jedinstvenog tržišta jer poduzećima i radnicima nudi prilike za rast, jača povjerenje potrošača u kvalitetu i sigurnost proizvoda i omogućuje bolju zaštitu okoliša.

1.2. EGSO smatra da se učinkovita strategija za usklađenu standardizaciju mora temeljiti na bržoj izradi i bržem objavljivanju normi u Službenom listu EU-a, na jačanju upravljanja utemeljenog na transparentnosti i uključivanju dionika te na strategiji zaštite na svjetskoj razini europskih normi o kojima ovisi naš sustav proizvodnje, prilike za rast i zapošljavanje, jednako kao i kvaliteta i sigurnost proizvoda.

1.3. EGSO smatra da u pogledu izrade usklađenih normi u kraćim rokovima mjere koje je predložila Komisija po svemu sudeći idu u pravom smjeru te se u načelu slaže s njima. S druge strane, u pogledu transparentnosti i uključivanja moglo bi se napraviti više s obzirom na to da još uvijek postoji velik broj potencijalno zainteresiranih dionika koji *de facto* ne sudjeluju u postupku normizacije. Taj se nedostatak jasno odražava u poteškoćama na koje EU nailazi u sustavnoj zaštiti svojih normi na međunarodnoj razini u pregovorima u okviru Međunarodne organizacije za normizaciju (ISO).

1.4. Odbor stoga ponovno poziva na veću potporu sudjelovanju dionika, među ostalim jačanjem postojećih financijskih instrumenata (Obzor 2020.) i poboljšanjem komunikacije u vezi s njima. Imajući to na umu, u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. –2027. ta je financijska sredstva potrebno zadržati na istoj razini, a po mogućnosti i povećati. Jednaka preporuka vrijedi i za financijska sredstva namijenjena dionicima navedenima u Prilogu III. Uredbi (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća⁽¹⁾. Osim toga, EGSO potvrđuje svoju spremnost da u cilju povećanja uključivosti postupka normizacije organizira godišnji višedionički forum na kojem bi se ocjenjivao napredak postignut na tom polju, čime bi se također poticala razmjena dobrih praksi među različitim proizvodnim sektorima.

1.5. EGSO smatra da inicijative koje je Komisija već pokrenula radi nadoknađivanja kašnjenja u izradi normi daju pozitivne signale. Međutim, u nekim strateškim sektorima, primjerice digitalnom sektoru, i dalje se uočavaju znakovi velikog kašnjenja u pogledu osjetljivih pitanja kao što su lanci blokova, koji utječu na život svih građana, poduzeća i radnika na raznim područjima. Zbog toga Odbor poziva Komisiju da sastavlja sve konkretnije programe rada s jasnim i definiranim rokovima. Osim toga, sa zanimanjem se očekuju rezultati procjene gospodarskog i socijalnog učinka normizacije, u nadi da će se na odgovarajući način uzeti u obzir i njezin neizravni utjecaj, primjerice na razinu zaposlenosti i sigurnost radnika.

⁽¹⁾ SL L 316, 14.11.2012., str. 12.

2. Uvod

2.1. Usklađene norme predstavljaju posebnu kategoriju europskih normi koje izrađuje jedna od europskih organizacija za normizaciju^(?) na zahtjev Europske komisije u okviru javno-privatnog partnerstva. Oko 20 % svih europskih normi radi se na zahtjev za normizaciju Europske komisije. Usklađene norme mogu se primijeniti kako bi se dokazalo da su određeni proizvodi ili usluge koji se stavljaju na tržište u skladu s tehničkim zahtjevima predviđenim u relevantnom zakonodavstvu EU-a.

2.2. Tehnički zahtjevi navedeni u zakonodavstvu EU-a obvezujući su, dok je uporaba usklađenih normi obično dobrovoljna. Međutim, za poduzeća, a naročito ona srednje i male veličine, postupak certifikacije vlastitih alternativnih normi toliko je složen da u praksi gotovo sva poduzeća poštuju i priznaju usklađene norme.

2.3. Stoga, premda je u teoriji upotreba usklađenih normi neobavezna, one ipak predstavljaju ključni instrument za funkcioniranje i razvoj jedinstvenog tržišta jer osiguravaju *pretpostavku sukladnosti* koja jamči pravnu sigurnost i mogućnost stavljanja na tržište novih proizvoda bez dodatnih troškova. Razvoj odgovarajućeg sustava usklađenih pravila stoga bi svima trebao donijeti korist – poduzećima i radnicima nuditi prilike za rast, potrošačima osigurati zdravlje i sigurnost, a okoliš zaštititi u okviru kružnog gospodarstva.

2.4. Europsko vijeće pozvalo je u ožujku 2018. Komisiju da procijeni napredak u ostvarivanju jedinstvenog tržišta i utvrdi preostale prepreke njegovu dovršenju. Na taj je zahtjev odgovoreno Komunikacijom COM(2018) 772⁽³⁾. U toj je procjeni velik naglasak stavljen na normizaciju kao ključni faktor za uklanjanje tehničkih prepreka trgovini jer ona osigurava interoperabilnost komplementarnih proizvoda i usluga, olakšava uvođenje inovativnih proizvoda na tržište i jača povjerenje potrošača.

2.5. Međutim, brze tehnološke promjene, digitalizacija i razvoj ekonomije suradnje nameću potrebu da sustav normizacije postane sve brži, moderniji, učinkovitiji i fleksibilniji. U tom su kontekstu usklađene norme ključni faktor. Povrh toga, Sud EU-a⁽⁴⁾ u nedavnoj je presudi precizirao da usklađene norme – čak i ako ih izrade privatna nezavisna tijela i ako njihova upotreba ostane neobavezna – imaju punopravnu ulogu u zakonodavstvu EU-a; iz toga proizlazi obveza Komisije da prati taj proces te osigura brzu izradu i učinkovitu primjenu tih normi.

2.6. Iz tog razloga Komisija je objavila predmetnu komunikaciju kako bi ocijenila trenutačno stanje u pogledu mjera poduzetih na području usklađenih normi, kao i u pogledu onoga što još treba učiniti za potpunu provedbu Uredbe (EU) br. 1025/2012 o normizaciji.

3. Sažetak prijedloga Komisije

3.1. Prijedlog Komisije temelji se na *četiri mjere* koje treba početi primjenjivati odmah kako bi se postigao daljnji napredak u pogledu uključivosti, pravne sigurnosti, predvidljivosti i brzog ostvarivanja prednosti koje jedinstvenom tržištu donosi postojanje usklađenih normi.

3.2. *Prva mjera: Što brže riješiti nagomilane zaostatke.*

3.2.1. U okviru platforme REFIT 2017. godine utvrđeno je jasno kašnjenje u postupku normizacije, što je u skladu s tvrdnjama različitih dionika⁽⁵⁾. To se kašnjenje odnosi posebno na sektore zahvaćene digitalnom transformacijom gospodarstva. Stoga je u dogovoru s europskim organizacijama za normizaciju izrađena strategija za nadoknađivanje kašnjenja.

^(?) Europski odbor za normizaciju (CEN), Europski odbor za elektrotehničku normizaciju (Cenelec), Europski institut za telekomunikacijske norme (ETSI).

⁽³⁾ COM(2018) 772 final: Jedinstveno tržište u svijetu koji se mijenja. Iznimna prednost koja zahtijeva obnovljeni politički angažman.

⁽⁴⁾ Presuda u predmetu C-613/14 *James Elliott Construction Limited protiv Irish Asphalt Limited*.

⁽⁵⁾ Platforma REFIT, mišljenje XXII.2.b.

3.3. *Druga mjera: Pojednostaviti postupke objave upućivanja na usklađene norme u Službenom listu.*

3.3.1. Ta se mjera temelji na sveobuhvatnom preispitivanju funkcioniranja Komisije. To je dovelo do uspostavljanja mreže savjetnika koji trebaju što ranije utvrditi moguće probleme u razvojnom procesu. Nadalje, uspostavljen je strukturirani dijalog u okviru javno-privatnog partnerstva, kao i međuinstitucijski dijalog u kojem su sudjelovale glavne europske institucije (uključujući EGSO) i dionici, što je dovelo do toga da od 1. prosinca 2018. odluke o usklađenim normama Komisija donosi na temelju ubrzanog pisanog postupka.

3.4. *Treća mjera: Izraditi smjernice o praktičnim aspektima provedbe Uredbe o normizaciji.*

3.4.1. U tim će se smjernicama dodatno razjasniti uloga i odgovornost različitih aktera u svim fazama izrade usklađenih normi. Točnije, pojasnit će se materijalno-pravni i postupovni aspekti novog formata zahtjeva za normizaciju koji Komisija priprema kako bi se osigurala veća transparentnost i predvidljivost u izradi 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.

3.5. *Četvrta mjera: Jačati mrežu savjetnika kako bi se osiguralo brzo i pouzdano ocjenjivanje usklađenih normi te omogućilo njihovo pravodobno objavljivanje u Službenom listu.*

3.5.1. Kako bi se osigurala bolja prethodna koordinacija u postupku ocjenjivanja usklađenih normi, koji trenutačno razrađuju 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 je povećati brzinu, kvalitetu i točnost u ocjenjivanju kako bi se poboljšala učinkovitost postupka i osigurala što veća brzina objave upućivanja na usklađene norme u Službenom listu.

4. **Opće napomene**

4.1. EGSO podržava komunikaciju Komisije o usklađenim normama, kojom se nastoji povećati transparentnost i pravna sigurnost na jedinstvenom tržištu, čime se osigurava njegovo učinkovito funkcioniranje. Analiza tog prijedloga zbog sličnosti sadržaja izrađena je usporedno s mišljenjem EGSO-a INT/878 ⁽⁶⁾ o godišnjem Programu za europsku normizaciju za 2019. ⁽⁷⁾ kako bi se osigurao povezan, koordiniran i dosljedan odgovor.

4.2. EGSO ponovno izražava čvrstu podršku načelu usklađene normizacije kao ključnom instrumentu za dovršenje jedinstvenog tržišta jer poduzećima i radnicima nudi prilike za rast, jača povjerenje potrošača u kvalitetu i sigurnost proizvoda i omogućuje bolju zaštitu okoliša ⁽⁸⁾. Povrh toga, EGSO smatra da se strategija o usklađenoj normizaciji ne može odvojiti od procesa koji su u tijeku na globalnoj razini, gdje bi se trebala iznaći odgovarajuća rješenja u pogledu zaštite normi uspostavljenih na europskoj razini. Moguća kašnjenja u europskom postupku normizacije ili nedostatak zaštite europskih normi u pregovorima u okviru ISO-a mogu dovesti do toga da se naši standardi zanemare ili da ne budu u skladu sa standardima odobrenima na međunarodnoj razini, čime se nanosi jasna šteta poduzećima i potrošačima.

4.3. EGSO pozdravlja inicijativu Komisije zahvaljujući kojoj je nadoknađen dio kašnjenja do kojeg je tijekom godina ⁽⁹⁾ došlo na području usklađene normizacije. Međutim, napominje da se za neke od strateških digitalnih sektora, primjerice lance blokova, tek ovih dana pokreće *ad hoc* radna skupina, što ukazuje na znatno kašnjenje. Budući da je izuzetno teško pravodobno normizirati inovacije, bilo bi uputno sastaviti jasniji i konkretniji program rada u kojem bi se odredili precizni rokovi i načini provedbe.

⁽⁶⁾ INT/878 – „Europska normizacija za 2019.” (vidjeti stranicu 74. ovoga Službenog lista).

⁽⁷⁾ COM(2018) 686 final.

⁽⁸⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 40.

⁽⁹⁾ Podatak Europske komisije.

4.4. EGSO smatra da je svakako potrebno pojednostaviti unutarnje postupke Komisije radi skraćivanja postupaka odlučivanja i brže objave u Službenom listu jer je to jedan od uzroka zbog kojeg je tijekom godina došlo do kašnjenja na području usklađene normizacije. Posebno je važno da sustav usklađenih normi bude na razini novih izazova na tržištu kako bi se spriječilo da pojedinačne države članice ne krenu naprijed same, što bi moglo dovesti do proturječnosti između različitih nacionalnih zakona.

4.5. U okviru šireg procesa pojednostavljenja koji je predložila Komisija, od ključne je važnosti osigurati transparentnost i, naročito, uključivost u procesima upravljanja. To znači da Europski gospodarski i socijalni odbor mora (kao što je već bio slučaj s međuinstitucijskim dijalogom pokrenutim u lipnju 2018.) i dalje biti potpuno uključen, kao i drugi zainteresirani dionici, kako na europskoj tako i na nacionalnoj razini⁽¹⁰⁾.

4.6. EGSO ističe da aktivno sudjelovanje zainteresiranih dionika na nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini doprinosi jačanju normi i njihovoj kvaliteti te ga je potrebno poticati i podupirati. Dionici se i dan danas suočavaju s brojnim poteškoćama u pristupu postupcima izrade usklađenih normi. Posebno se ističu problemi povezani s informiranjem i podizanjem svijesti o važnosti tog instrumenta i o načinima pristupa, restriktivni kriteriji za sudjelovanje i troškovi koji su previsoki za male organizacije ili poduzeća.

4.7. S tim u vezi, Odbor napominje da postoji slaba informiranost o sredstvima stavljenima na raspolaganje u okviru programa Obzor 2020. za financiranje sudjelovanja dionika u postupcima normizacije te da bi se pristup tim sredstvima trebao olakšati, a informacije o njima proširiti⁽¹¹⁾. Jednako je tako važno da se u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. –2027. sva trenutačno predviđena sredstva za financiranje zadrže na istoj razini, a po mogućnosti i povećaju. Jednaka preporuka vrijedi i za financijska sredstva namijenjena dionicima navedenima u Prilogu III. Uredbi (EU) br. 1025/2012.

4.8. Kako bi se povećala učinkovitost mjera za potporu normizaciji, preporučuje se da se u projektima financiranim iz programa Obzor Europa predvidi i uključivanje dionika u aktivnosti standardizacije inovacija u okviru informiranja.

4.9. U skladu sa svojim prethodnim mišljenjima⁽¹²⁾, EGSO poziva na pomno praćenje napora koje ulažu ključni akteri normizacije kako bi se povećala uključivost europskog sustava normizacije. EGSO bi u tu svrhu mogao uspostaviti *ad hoc* forum o uključivosti europskog sustava normizacije. To bi tijelo bilo zaduženo za organizaciju godišnjeg javnog savjetovanja u cilju procjene napretka postignutog u tom pogledu, a time bi se ujedno poticala razmjena dobrih praksi među različitim proizvodnim sektorima.

5. Posebne napomene

5.1. Odbor napominje da bi se naponi koje je Komisija predložila u svrhu pojednostavljenja unutarnjih postupaka i povećanja broja savjetnika mogli odnositi na više operativnih razina te utjecati i na osoblje i na funkcioniranje unutarnje organizacije. Takva su poboljšanja nužna, no za njih su potrebna odgovarajuća financijska sredstva. EGSO stoga poziva Komisiju da bolje razjasni taj aspekt, naglašavajući da je potrebno izdvojiti sredstva koja su razmjerna izazovima u tom sektoru i u skladu s ciljevima Uredbe (EU) br. 1025/2012⁽¹³⁾.

5.2. EGSO ponovno ističe potrebu za jačanjem europske kulture normizacije uz pomoć posebnih kampanja za podizanje svijesti usmjerenih na građane, od osoba školske dobi pa sve do donositelja političkih odluka, koje bi trebale imati odjeka i u međunarodnim sporazumima⁽¹⁴⁾. Usto bi bilo uputno razraditi posebne kampanje za podizanje svijesti usmjerene na mala i srednja poduzeća te novoosnovana inovativna poduzeća.

⁽¹⁰⁾ SL C 34, 2.2.2017, str. 86.; SL C 75, 10.3.2017., str. 40.

⁽¹¹⁾ Programom rada LEIT (Vodeći položaj u razvojnim i industrijskim tehnologijama) u okviru Obzora 2020. financiraju se projekti kojima se podupire sudjelovanje dionika u postupku normizacije. Jedan od njih je dvogodišnji projekt Standict.eu (www.standict.eu) za standardizaciju inovacija u sektoru IKT-a koji raspolaže proračunom od 2 milijuna EUR i ima 300 potencijalnih korisnika odabranih putem redovno objavljenih natječaja. U programu rada LEIT za razdoblje 2019. –2020. predviđa se sličan natječaj „ICT-45-2020: Jačanje europskog sudjelovanja u međunarodnoj normizaciji na području IKT-a: opservatorij za normizaciju i mehanizam potpore” za koji su financijska sredstva udvostručena s dva na četiri milijuna eura i koji traje dvije do tri godine.

⁽¹²⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 81.; SL C 197, 8.6.2018., str. 17.

⁽¹³⁾ SL C 197, 8.6.2018., str. 17.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti bilješku 10.

5.3. EGSO se nada da se u procjeni socioekonomskog učinka sustava normizacije, navedenoj u Programu rada za europsku normizaciju za 2019., predviđa i poseban prostor za usklađene norme i realna analiza mogućih nedostataka i prilika, ne samo u okviru unutarnjeg tržišta već i na globalnoj razini. To znači da bi se u toj procjeni trebao uzeti u obzir i neizravan utjecaj normizacije, primjerice na razinu zaposlenosti i sigurnost radnika ⁽¹⁵⁾.

Bruxelles, 20. ožujka 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ Vidjeti bilješku 8.