

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego»Zharmonizowane normy: zwiększenie przejrzystości i pewności prawa na rzecz w pełni funkcjonującego jednolitego rynku«”

[COM(2018) 764 final]

(2019/C 228/11)

Sprawozdawca: **Gerardo LARGHI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.2.2019
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	7.3.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.3.2019
Sesja plenarna nr	542
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	125/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera komunikat Komisji w sprawie zharmonizowanych norm, który ma na celu zwiększenie przejrzystości i pewności prawa z myślą o jednolitym rynku i zagwarantowanie jego skutecznego funkcjonowania. W szczególności EKES ponawia poparcie dla zasady zharmonizowanej normalizacji jako kluczowego instrumentu urzeczywistnienia jednolitego rynku, która stwarza możliwości wzrostu dla przedsiębiorstw i pracowników, zwiększa zaufanie konsumentów do jakości i bezpieczeństwa produktów i umożliwia lepszą ochronę środowiska.

1.2. EKES utrzymuje, że podstawą skutecznej strategii zharmonizowanej normalizacji powinno być szybsze tempo opracowywania norm oraz ich publikowania w Dzienniku Urzędowym UE, jak również wzmocnienie zarządzania w oparciu o przejrzystość i włączenie zainteresowanych stron. Powinna ona również opierać się na strategii ochrony norm europejskich w skali globalnej, od których zależy nasz system produkcji, możliwości wzrostu i zatrudnienia, jak również jakość i bezpieczeństwo produktów.

1.3. EKES uważa, że jeśli chodzi o szybsze tworzenie zharmonizowanych norm, to zaproponowane przez Komisję środki wydają się zmierzać we właściwym kierunku i są zasadniczo do przyjęcia. Natomiast można by uczynić więcej w kwestii przejrzystości oraz pluralizmu ze względu na to, że nadal wiele potencjalnie zainteresowanych podmiotów nie bierze de facto udziału w procesie normalizacji. Ograniczenie to w sposób oczywisty rzutuje na napotykaną przez UE trudności w systematycznej obronie swoich własnych norm na poziomie międzynarodowym w kontekście negocjacji prowadzonych w ramach Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO).

1.4. W związku z tym Komitet ponawia swój apel o większe wspieranie udziału zainteresowanych stron, w tym poprzez wzmocnienie i usprawnienie przekazywania informacji na temat już dostępnych instrumentów finansowych (program „Horyzont 2020”). Mając to na uwadze, należy także utrzymać i ewentualnie zwiększyć wspomniane finansowanie w następnych wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027. To samo zalecenie dotyczy finansowania zainteresowanych stron, określonych w załączniku III do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1025/2012⁽¹⁾. Ponadto, w celu wzmocnienia pluralistycznego charakteru procesu normalizacji, EKES potwierdza swoją gotowość do organizowania dorocznego forum z udziałem wielu zainteresowanych stron w celu oceny postępów w tym zakresie, a także promowania wymiany dobrych praktyk między różnymi sektorami produkcji.

1.5. EKES uważa, że inicjatywy już podjęte przez Komisję w celu nadrobienia zaległości w tworzeniu norm dają pozytywne sygnały. Zwraca jednak uwagę, że niektóre sektory strategiczne, takie jak sektor cyfrowy, nadal wykazują poważne opóźnienia w newralgicznych kwestiach, takich jak łańcuchów bloków, które mają przekrojowy wpływ na życie wszystkich obywateli, a także na przedsiębiorstwa i pracowników. Z tego względu wzywa Komisję do opracowania bardziej konkretnych programów prac o jasno określonych ramach czasowych. Ponadto z zainteresowaniem oczekuje wyników oceny gospodarczo-społecznych skutków normalizacji i wyraża nadzieję, że uwzględni ona również należycie aspekty pośrednie, takie jak poziom zatrudnienia i bezpieczeństwo pracowników.

⁽¹⁾ Dz.U. L 316 z 14.11.2012, s. 12.

2. Wprowadzenie

2.1. Zharmonizowane normy są specjalną kategorią norm europejskich opracowywanych przez europejską organizację normalizacyjną⁽²⁾ na wniosek zwany „zleceniem” Komisji Europejskiej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ok. 20 % wszystkich norm europejskich jest opracowywanych na wniosek o normalizację Komisji Europejskiej. Możliwe jest zastosowanie zharmonizowanych norm w celu dowiedzenia, że określone wprowadzone do obrotu towary lub usługi są zgodne z wymogami technicznymi przewidzianymi w stosownym prawodawstwie UE.

2.2. Wymogi techniczne wskazane w prawodawstwie UE są obowiązkowe, podczas gdy stosowanie zharmonizowanych norm jest zazwyczaj dobrowolne. Jednakże certyfikacja własnych alternatywnych norm stanowi na tyle złożoną kwestię dla przedsiębiorstw, w szczególności dla małych i średnich firm, że zharmonizowane normy są de facto przestrzegane i uznawane przez praktycznie wszystkie przedsiębiorstwa.

2.3. W związku z tym, chociaż w teorii zastosowanie zharmonizowanych norm jest fakultatywne, to w rzeczywistości są one kluczowym instrumentem funkcjonowania i rozwoju jednolitego rynku, gdyż zapewniają *domniemanie zgodności*, która gwarantuje pewność prawa i możliwość wprowadzania do obrotu nowych produktów bez dodatkowych kosztów. Opracowanie prawidłowego systemu zharmonizowanych norm powinno przynieść zatem wszystkim korzyści, stanowiąc dla przedsiębiorstw i pracowników szansę wzrostu, gwarantując konsumentom zdrowie i bezpieczeństwo oraz przyczyniając się do ochrony środowiska w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym.

2.4. W marcu 2018 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o ocenę aktualnego stanu funkcjonowania jednolitego rynku, a także barier w jego urzeczywistnieniu. Odpowiedzią na ten wniosek jest komunikat COM(2018) 772⁽³⁾. W ocenie położono duży nacisk na normalizację jako kwestię o kluczowym znaczeniu dla usunięcia przeszkód technicznych w wymianie handlowej, gwarantując interoperacyjność komplementarnych towarów i usług, ułatwiając wprowadzanie na rynek innowacyjnych produktów i zwiększając zaufanie konsumentów.

2.5. Niemniej szybki rozwój technologii, cyfryzacja i rozwój gospodarki współpracy wymagają coraz większej szybkości, nowoczesności, skuteczności i elastyczności systemu normalizacji. W tym kontekście zharmonizowane normy stanowią kluczowy czynnik. Ponadto w niedawnym wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁽⁴⁾ uściślono, że choć zharmonizowane normy są opracowywane przez niezależne podmioty prywatne i ich zastosowanie ma wciąż charakter fakultatywny, stanowią one w pełni część prawa UE. Dlatego też Komisja ma obowiązek monitorowania tego procesu oraz zagwarantowania ich szybkiego opracowania i skutecznego wdrożenia.

2.6. Z tego względu Komisja opublikowała omawiany komunikat w celu podsumowania już zrealizowanych działań w dziedzinie zharmonizowanej normalizacji i pozostałych działań niezbędnych do pełnego wdrożenia rozporządzenia w sprawie normalizacji (UE) nr 1025/2012.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Wniosek Komisji opiera się na *czterech działaniach*, które mają zostać niezwłocznie podjęte w celu poczynienia dalszych postępów w dziedzinie włączenia wszystkich zainteresowanych stron, pewności prawa, przewidywalności i szybkiego uzyskania korzyści dla jednolitego rynku wynikających z dostępności zharmonizowanych norm.

3.2. Działanie 1 – Jak najszybsze wyeliminowanie pozostałych zaległości

3.2.1. W 2017 r. platforma REFIT zwróciła uwagę na wyraźne opóźnienie (*backlog*) w procesie normalizacji, co było zgodne z opinią przedstawioną już przez różne zainteresowane strony⁽⁵⁾. Opóźnienie dotyczy przede wszystkim sektorów podlegających cyfrowej transformacji gospodarki. Dlatego też w porozumieniu z europejskimi organizacjami normalizacyjnymi opracowano strategię nadrobienia zaległości.

⁽²⁾ Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN), Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki (CENELEC), Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI).

⁽³⁾ COM(2018) 772 final: „Jednolity rynek w zmieniającym się świecie. Wyjątkowy atut wymagający nowego politycznego zobowiązania”.

⁽⁴⁾ Wyrok w sprawie C-613/14 James Elliott Construction Limited przeciwko Irish Asphalt Limited.

⁽⁵⁾ Platforma REFIT, opinia XXII.2.b.

3.3. Działanie 2 – Usprawienie procedur publikowania odniesień do zharmonizowanych norm w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

3.3.1. Działanie opiera się na kompleksowym przeglądzie funkcjonowania Komisji. Dzięki temu powstało grono konsultantów-ekspertów, których zadaniem jest wczesne wykrycie ewentualnych problemów w procesie opracowywania norm. Ponadto nawiązano zorganizowany dialog w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, a także dialog międzyinstytucjonalny, w którym uczestniczyły główne instytucje europejskie (w tym EKES), jak również zainteresowane strony. W jego wyniku postanowiono, że od 1 grudnia 2018 r. decyzje w sprawie zharmonizowanych norm będą przyjmowane przez Komisję w drodze przyspieszonej procedury pisemnej.

3.4. Działanie 3 – Opracowanie wytycznych dotyczących praktycznych aspektów wdrażania rozporządzenia w sprawie normalizacji

3.4.1. Wytyczne będą służyć do wyjaśnienia roli i zakresu odpowiedzialności różnych podmiotów na wszystkich etapach opracowywania zharmonizowanych norm. Szczególnie uściślone zostaną aspekty merytoryczne i proceduralne nowego formatu wniosku o normalizację, który Komisja przygotowuje w celu zapewnienia większej przejrzystości i przewidywalności w opracowywaniu norm. Wyjaśniona zostanie w nich ponadto rola Komisji i jej konsultantów-ekspertów. Wreszcie, przekazane zostaną dodatkowe wskazówki w celu zwiększenia spójności i szybkości procedury oceny zgodności zharmonizowanych norm we wszystkich odpowiednich obszarach.

3.5. Działanie 4 – Wzmocnienie systemu konsultantów w celu uzyskania szybkich i solidnych ocen zharmonizowanych norm, co umożliwi ich terminowe publikowanie w Dzienniku Urzędowym UE.

3.5.1. By zagwarantować lepszą koordynację na wyższych szczeblach w procesie oceny zharmonizowanych norm, których opracowaniem zajmują się europejskie organizacje normalizacyjne, Komisja będzie nadal polegać na wkładzie naukowym Wspólnego Centrum Badawczego i jednocześnie pogłębi współpracę z komitetami technicznymi odpowiedzialnymi za opracowywanie norm za pośrednictwem ostatnio wprowadzonego systemu konsultantów-ekspertów. Celem jest maksymalizacja szybkości, jakości i dokładności ocen w celu zwiększenia skuteczności całego procesu i zagwarantowania jak najszybszej publikacji odniesień do zharmonizowanych norm w Dzienniku Urzędowym.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES popiera komunikat Komisji w sprawie zharmonizowanych norm, który ma na celu zwiększenie przejrzystości i pewności prawa w myślą o jednolitym rynku i zagwarantowanie jego skutecznego funkcjonowania. Analiza wniosku Komisji przebiegała równoległe do prac nad opinią CESE INT/878 ⁽⁶⁾ w sprawie rocznego programu prac w zakresie normalizacji europejskiej na 2019 r. ⁽⁷⁾ z oczywistych względów związanych z bliskością treści, tak by udzielić jednolitej, skoordynowanej i spójnej odpowiedzi.

4.2. EKES ponawia pełne poparcie dla zasady zharmonizowanej normalizacji jako kluczowego instrumentu urzeczywistnienia jednolitego rynku, gdyż stwarza ona możliwości wzrostu dla przedsiębiorstw i pracowników, zwiększa zaufanie konsumentów do jakości i bezpieczeństwa produktów i umożliwia lepszą ochronę środowiska ⁽⁸⁾. Uważa ponadto, że strategii zharmonizowanej normalizacji nie można oderwać od procesów zachodzących w skali światowej, w których powinna znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w postaci ochrony norm ustanowionych na poziomie europejskim. W istocie ewentualne opóźnienia w procesie normalizacji europejskiej lub brak obrony norm europejskich w negocjacjach w ramach ISO mogą oznaczać, że nasze normy są omijane lub niezgodne z normami zatwierdzonymi na szczeblu międzynarodowym, co powoduje oczywiste szkody dla przedsiębiorstw i konsumentów.

4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji pozwalającą nadrobić część powstałych na przestrzeni lat ⁽⁹⁾ zaległości w zakresie zharmonizowanej normalizacji. Należy jednak odnotować, że w odniesieniu do niektórych strategicznych sektorów cyfrowych, na przykład w przypadku łańcucha bloków, dopiero w tych dniach ustanowiono stosowną grupę roboczą ad hoc, co wskazuje na znaczne opóźnienia. Z racji tego, że niezwykle trudno jest w odpowiednim czasie ustanowić normy w zakresie innowacji, należałoby opracować jaśniejszy i bardziej konkretny program prac przewidujący określone ramy czasowe i środki realizacji.

⁽⁶⁾ INT/878 „Normalizacja europejska na 2019 r.” (zob. s. 74 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁷⁾ COM(2018) 686 final.

⁽⁸⁾ Dz.U.C 75 z 10.3.2017, s. 40.

⁽⁹⁾ Dane Komisji Europejskiej.

4.4. EKES uważa, że usprawnienie wewnętrznych procedur Komisji w celu przyspieszenia procesów decyzyjnych oraz publikacji w Dzienniku Urzędowym jest z pewnością odpowiednim krokiem, gdyż jest to jedna z przyczyn wieloletnich opóźnień w zakresie zharmonizowanej normalizacji. Zasadnicze znaczenie ma to, by system zharmonizowanej normalizacji odpowiadał nowym wyzwaniom rynkowym, by zapobiec nierealistycznym projektom poszczególnych państw członkowskich, które mogłyby prowadzić do konfliktów między różnymi przepisami krajowymi.

4.5. W szerszym procesie uproszczenia przewidywanym przez Komisję zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie przejrzystości, a zwłaszcza włączenia w proces zarządzania. Oznacza to, że tak jak już miało to miejsce w wypadku dialogu międzyinstytucjonalnego wszczętego w czerwcu 2018 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinien nadal być w pełni zaangażowanym podmiotem, podobnie jak inne zainteresowane strony, zarówno w skali europejskiej, jak i krajowej ⁽¹⁰⁾.

4.6. EKES zwraca uwagę, że aktywne zaangażowanie zainteresowanych stron w skali krajowej, europejskiej i międzynarodowej jest czynnikiem wzmacniającym i definiującym normy, w związku z czym należy do niego zachęcać i je wspierać. W istocie zainteresowane strony nadal napotykać liczne trudności w dostępie do procesów określania zharmonizowanych norm. Komitet podkreśla zwłaszcza problemy związane z informowaniem i uświadamianiem w zakresie znaczenia tego instrumentu, warunków dostępu, restrykcyjnych kryteriów uczestnictwa i nadmiernie wysokich kosztów ponoszonych przez małe organizacje lub przedsiębiorstwa.

4.7. W tym kontekście Komitet odnotowuje, że fundusze udostępniane w ramach programu „Horyzont 2020” na finansowanie udziału zainteresowanych stron w procesach normalizacji nie są dobrze znane i powinny być łatwiej dostępne i lepiej komunikowane ⁽¹¹⁾. Ponadto ważne jest, aby wszystkie przewidywane obecnie środki zostały utrzymane i ewentualnie zwiększone w następnych wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027. To samo zalecenie dotyczy finansowania dla zainteresowanych stron, określonych w załączniku III do rozporządzenia nr 1025/2012.

4.8. W celu zwiększenia skuteczności działań wspierających normalizację zaleca się, by projekty finansowane z programu „Horyzont Europa” obejmowały również zaangażowanie zainteresowanych stron w normalizację działań innowacyjnych prowadzonych w kontekście działań związanych z rozpowszechnianiem.

4.9. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami ⁽¹²⁾ EKES wzywa do dokładnego monitorowania wysiłków kluczowych podmiotów normalizacyjnych w celu wzmocnienia integracyjnego wymiaru europejskiego systemu normalizacji. EKES mógłby w tym celu utworzyć forum ad hoc ds. integracyjnego charakteru europejskiego systemu normalizacji. Organ ten byłby odpowiedzialny za organizowanie corocznego wysłuchania publicznego w celu oceny postępów w tym zakresie, a także promowania wymiany dobrych praktyk między różnymi sektorami produkcji.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Komitet stwierdza, że proponowane przez Komisję wysiłki w celu usprawnienia wewnętrznych procedur i zwiększenia liczby doradców mogłyby dotyczyć większej liczby poziomów operacyjnych i wpływać zarówno na pracowników, jak i na funkcjonowanie organizacji wewnętrznej. Takie wysiłki na rzecz usprawnienia są konieczne, ale powinny być odpowiednio finansowane. EKES zwraca się zatem do Komisji o lepsze wyjaśnienie tego aspektu, podkreślając konieczność przeznaczenia środków adekwatnych do wyzwań stojących przed tym sektorem, zgodnie z celami rozporządzenia (UE) nr 1025/2012 ⁽¹³⁾.

5.2. EKES przypomina o potrzebie rozwinięcia europejskiej kultury normalizacji za pomocą specjalnych kampanii podnoszących świadomość z udziałem poszczególnych obywateli od wieku szkolnego aż po decydentów politycznych. Potrzeba ta powinna również znaleźć odzwierciedlenie w umowach międzynarodowych ⁽¹⁴⁾. Ponadto wskazane byłoby opracowanie specjalnych kampanii uświadamiających adresowanych do MŚP i przedsiębiorstw typu start-up.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 86; Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 40.

⁽¹¹⁾ Program prac LEIT („Wiodąca pozycja w zakresie technologii wspomagających i przemysłowych”) w ramach programu „Horyzont 2020” finansuje projekty, których celem jest wspieranie udziału zainteresowanych stron w procesie normalizacji. Jednym z nich jest dwuletni projekt Standict.eu (www.standict.eu) mający na celu normalizację innowacji w dziedzinie ICT. Jego budżet wynosi 2 mln EUR, a pula potencjalnych beneficjentów obejmuje około 300 podmiotów wybieranych w drodze regularnie publikowanych zaproszeń do składania ofert. W programie prac LEIT na lata 2019–2020 przewidziano podobne zaproszenie do składania ofert „ICT-45-2020: Reinforcing European presence in international ICT standardisation: Standardisation Observatory and Support Facility”, ale z podwojoną dotacją finansową (4 mln EUR zamiast 2 mln EUR), i z trzyletnim okresem wdrażania zamiast dwóch lat.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 81; Dz.U. C 197 z 8.6.2018, s. 17.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 197 z 8.6.2018, s. 17.

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 10.

5.3. EKES ma nadzieję, że ocena skutków społeczno-gospodarczych systemu normalizacji, przedstawiona w programie prac w zakresie normalizacji europejskiej z 2019 r., będzie również zawierać część ad hoc poświęconą zharmonizowanym normom oraz przedstawiać w realistyczny sposób związane z nimi ewentualne wady i szanse nie tylko na rynku wewnętrznym, lecz również w skali globalnej. Oznacza to, że w ocenie tej należy również wziąć pod uwagę pośrednie skutki normalizacji, takie jak poziom zatrudnienia i bezpieczeństwo pracowników ⁽¹⁵⁾.

Bruksela, dnia 20 marca 2019 r.

Luca JAHIER

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 8.