



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 1.6.2011
SEC(2011) 672 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o evropski standardizaciji in spremembi direktiv Sveta 89/686/EGS in 93/15/EGS ter direktiv 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 98/34/ES, 2004/22/ES, 2007/23/ES, 2009/105/ES in 2009/23/ES

{COM(2011) 315 konč.}
{SEC(2011) 671 konč.}

Izjava o omejitvi odgovornosti: Ta povzetek je zavezujoč le za službe Komisije, ki sodelujejo pri njegovi pripravi, in ne vpliva na končno obliko kakršne koli odločitve Komisije.

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Ta dokument se nanaša le na evropski sistem standardizacije, v katerem imajo ključno vlogo tri neodvisne evropske standardizacijske organizacije CEN, CENELEC in ETSI (v nadaljnjem besedilu: ESO), in na standarde za interoperabilnost na področju IKT.

Standardi in standardizacija so zelo učinkovita orodja politike EU. Že sam obstoj standardov spodbuja trgovino zaradi njihovega pozitivnega učinka zmanjševanja stroškov in asimetrije informacij med ponudbo in povpraševanjem, zlasti pri čezmejnih transakcijah. Na podlagi več ekonometričnih študij je bila na makroekonomski ravni ugotovljena jasna povezava med standardizacijo v gospodarstvu, rastjo produktivnosti, trgovino in splošno gospodarsko rastjo. Študije kažejo, da obstoječi standardi k BDP letno prispevajo približno eno odstotno točko. Čeprav prinašajo standardi in standardizacija veliko več koristi evropskemu gospodarstvu, se uporabljajo kot instrumenti politike, s katerimi se med drugim zagotavljajo delovanje enotnega trga, interoperabilnost omrežij in sistemov, zlasti na področju IKT, visoka raven varstva potrošnikov in okolja ter več inovacij in večja socialna vključenost.

Vendar se je na podlagi javnih posvetovanj z zainteresiranimi stranmi in poročila Evropskega parlamenta o prihodnosti evropske standardizacije¹ pokazalo, da je treba obravnavati nekatere probleme.

Evropski standardi imajo zelo pomembno vlogo pri delovanju notranjega trga za industrijske proizvode. Evropski standardi nadomeščajo nacionalne in pogosto nasprotujejo si standarde, ki lahko kot taki ustvarjajo tehnične ovire na nacionalnem trgu. Za namene te ocene učinka se lahko evropski standardi razdelijo v dve kategoriji:

- evropski standardi, razviti na zahtevo Komisije na podlagi tako imenovanega „pooblastila“, v katerem so ESO pozvane, naj pripravijo normativne tehnične specifikacije, ki izpolnjujejo zahteve iz pooblastila. Ti standardi se lahko nadalje razdelijo v dve podkategoriji:
 - usklajeni standardi, s katerimi se zagotavlja, da proizvodi izpolnjujejo bistvene zahteve iz zakonodaje EU. Skladnost z evropskim „usklajenim“ standardom zagotavlja zahtevano raven varnosti proizvodov. Vendar je uporaba usklajenih standardov še vedno prostovoljna, zato lahko proizvajalec uporabi katero koli drugo tehnično rešitev, ki dokazuje, da njegov proizvod izpolnjuje bistvene zahteve. Delež usklajenih evropskih standardov se je v zadnjih dveh desetletjih

¹ A7-0276/2010.

povečal s 3,55 % na 20 % v letu 2009. To kaže na vedno večji pomen standardov kot instrumenta, ki spremlja zakonodajo EU²;

– drugi evropski standardi v podporo evropskim politikam;

- drugi evropski standardi se sprejemajo zunaj zakonodaje EU na pobudo podjetij, nacionalnih organov za standardizacijo ali drugih zainteresiranih strani ali na zahtevo Komisije.

1.1 Problem 1: postopek sprejemanja evropskih standardov, ki jih zahteva Komisija, ni dovolj hiter

V hitro spreminjajočem se svetu in družbi, zlasti v sektorjih, za katere so značilne zelo kratke življenjske dobe in razvojne faze proizvodov, morajo standardi slediti hitremu tehnološkemu razvoju. Nekatere zainteresirane strani menijo, da je celoten postopek razvoja evropskih standardov prepočasen, čeprav so pripombe v zvezi s počasnostjo standardizacije morda manj pomembne za tehnologije, ki se dolgo razvijajo in uvajajo. Trenutno se dokumenti CEN in CENELEC razvijajo 21,5 do 36 mesecev, običajen časovni okvir za razvoj dokumentov ETSI pa je od 12 do 24 mesecev. Celoten proces razvoja pa je lahko veliko daljši pri standardih, ki se razvijejo na zahtevo Komisije. Razvoj teh standardov sestavljajo štiri glavne faze, tj. priprava pooblastila in pozitivnega mnenja odbora, ustanovljenega v skladu z Direktivo 98/34/ES, sprejetje pooblastila v okviru ESO in začetek del v zvezi s standardom, razvoj samega standarda in objava sklicevanja na usklajeni standard v Uradnem listu ter postopek nasprotovanja.

1.2 Problem 2: nezadostna zastopanost MSP in družbenih zainteresiranih strani v evropskem postopku standardizacije

Več študij je pokazalo, da se MSP srečujejo s številnimi problemi v zvezi s standardi in standardizacijo. Po mnenju številnih zainteresiranih strani je eden od največjih problemov ta, da so MSP v standardizacijskih dejavnostih, zlasti na evropski ravni, na splošno nezadostno zastopana. Poleg tega se standardi pogosto nanašajo na varnost in dobro počutje državljanov, učinkovitost omrežij, okolje in druga področja javne politike. Čeprav imajo standardi v družbi pomembno vlogo, mnenje zadevnih družbenih zainteresiranih strani ni zadostno vključeno v postopek standardizacije v EU. Za rešitev problema nezadostne zastopanosti MSP in družbenih zainteresiranih strani v dejavnostih standardizacije se organizacijam, ki zastopajo MSP in družbene zainteresirane strani, plačujejo finančni prispevki. Merila za upravičenost do teh donacij, pogoji njihove uporabe in vrsta razpoložljivih finančnih prispevkov se zelo razlikujejo. Nekatere organizacije prejemajo donacije za ukrepe, druge pa prejemajo tudi donacije za poslovanje.

1.3 Problem 3: sklicevanje na „standarde forumov in konzorcijev“ v javnih naročilih IKT zdaj ni mogoče

Na področju IKT veliko standardov za zagotavljanje interoperabilnosti ne pripravijo ESO, ampak so pripravljani v okviru svetovnih forumov in konzorcijev. To velja

² Podrobni podatki so v Prilogi 3, Priloga 4 pa vsebuje pregled zakonodaje EU, pri čemer so evropski standardi uporabljeni kot podlaga za domnevo o skladnosti z bistvenimi zahtevami.

zlasti za standarde v zvezi z internetom in svetovnim spletom. Tradicionalne organizacije za določanje standardov predvsem zaradi pomanjkanja visoko specializiranih strokovnjakov ne pokrivajo področja IKT, zato se zdaj večina standardizacije na področju IKT na svetovni ravni opravi zunaj uradnega evropskega ali mednarodnega sistema standardizacije.

Sklicevanje na standarde v javnih naročilih je lahko pomembno sredstvo za spodbujanje inovacij in obenem javnim organom potrebno orodje za izpolnjevanje nalog, zlasti na vodilnih trgih, kot je e-zdravje. Javna naročila morajo biti v skladu z Direktivo 2004/18/ES, ki razlikuje med uradnimi standardi in drugimi tehničnimi specifikacijami, za katere se dodatno zahteva opis funkcionalnih zahtev. Če se javni organi v svojih tehničnih specifikacijah sklicujejo na tehnične standarde, morajo navesti tudi, ali ponudnikom omogočajo, da dokažejo skladnost svoje ponudbe s specifikacijami, čeprav ta ne izpolnjuje navedenih tehničnih standardov. Vendar lahko pri nakupu storitev in proizvodov IKT prevladajo dodatne zahteve. Javni organi morajo imeti možnost določiti svoje strategije in arhitekture IKT, vključno s čezmejno interoperabilnostjo, zato naročajo sisteme/storitve in proizvode IKT ali njihove komponente, ki ustrezajo njihovim zahtevam.

2. CILJI

2.1 Splošni cilji politike

Namen te pobude je povečati prispevek standardov in evropske standardizacije k boljšemu delovanju notranjega trga, pospeševanju rasti in inovacij ter spodbujanju konkurenčnosti podjetij EU, zlasti MSP.

2.2 Specifični cilji

- (1) Zmanjšanje časa, potrebnega za postopek standardizacije za standarde, ki se razvijejo na zahtevo Komisije;
- (2) zagotavljanje ustrezne zastopanosti MSP in družbenih zainteresiranih strani v postopku standardizacije, zlasti pri standardih, ki se razvijejo na zahtevo Komisije;
- (3) razširitev uporabe standardov IKT in s tem povečanje interoperabilnosti z bolj povezanim evropskim trgom javnih naročil za proizvode in storitve IKT, zlasti v povezavi z vzpostavitvijo „e-notranjega trga“;
- (4) odprava dvoumnosti v obstoječem pravnem okviru.

3. OCENA UČINKOV

3.1 Problem 1: evropski postopek določanja standardov ni dovolj hiter

3.1.1 Možnost politike 1.0: osnovni scenarij

Kot je opisano zgoraj. Uporablja se kot podlaga za oceno drugih možnosti.

3.1.2 *Možnost politike 1.A: določitev rokov za pripravo evropskih standardov*

Prednost te možnosti je, da bi bili evropski standardi na voljo v precej kratkem času. Predvideva se, da bi ESO sprejele krajše roke in da bi lahko prepričali tehnične strokovnjake, da bi razvoju standarda namenili več časa. Pozitivne gospodarske koristi zgodnejše dostopnosti standarda se lahko ocenijo na stopnjo rasti za približno eno odstotno točko na leto za proizvod ali storitev, zajeto v standardu.

Poleg dejstva, da bi se ta možnost uporabljala le za usklajene standarde in evropske standarde, ki jih zahteva Komisija, lahko rok, zaradi katerega bi morale ESO pospešiti uraden postopek določanja standardov, negativno vpliva na kakovost standarda. Čas je mogoče pridobiti le z omejevanjem soglasja in skladno s tem s skrajšanjem (ali izpustitvijo) ene od vmesnih posvetovalnih faz.

Roki za vse evropske standarde in priprava vsaj enakega števila standardov v krajšem času bi lahko povzročili večje stroške (na primer zaradi pogostejših sestankov) na letni ravni. Dodaten letni strošek na standard je ocenjen na približno 150 000 EUR do 200 000 EUR, če bi bilo treba standarde dokončati v dveh letih. Pospešitev bi bila mogoča le, če bi se industrija in druge zainteresirane strani strinjale, da bi si delile dodatne stroške, ali če bi pospešitev financirala Komisija. Če se ne bi sprejeli specifični ukrepi, bi roki za vse evropske standarde zagotovo negativno vplivali na vključenost MSP in družbenih zainteresiranih strani.

3.1.3 *Možnost politike 1.B: ustanovitev Evropske agencije za standarde, ki bi upravljala postopek določanja standardov*

Prednost te možnosti je, da bi agencijo nadziral evropski zakonodajalec in da bi bilo težje zavrniti pooblastila za evropske standarde. Ustanovitev nove evropske agencije za standardizacijo bi pomenila, da bi se zahteve za usklajene standarde obravnavale prednostno. Raven podvajanja upravnih virov in stroškov bi bila nižja, pri čemer bi se združilo celotno razpoložljivo strokovno znanje. Poleg tega bi se lahko izboljšala udeležba MSP v postopku standardizacije.

Vendar ima ta možnost veliko pomembnih pomanjkljivosti. Za njeno izvedljivost je potrebno predvsem tesno sodelovanje z nacionalnimi standardizacijskimi organi. Agencija za evropsko standardizacijo ne bi mogla delovati brez njihove podpore. Poleg tega agencija ne bi mogla zagotoviti ravni strokovnega znanja, potrebnega za učinkovito izvedbo nalog tehničnega odbora. Zato bi bilo še vedno potrebno soglasje med strokovnjaki, ne glede na to, ali je bilo delo opravljeno v okviru ESO ali v okviru agencije. Ta možnost bi zagotovo pomenila znatne dodatne stroške za proračun EU. Komisija zdaj prispeva 21,2 milijona EUR, tj. približno 47 % skupnega prihodka treh ESO (44 000 000 EUR). Ostali del prihodka ESO se financira zlasti iz pristojbin in prispevkov članov. Upoštevati je treba, da število standardov, katerih pripravo zahteva Komisija, predstavlja sorazmerno majhen delež vseh dokumentov, ki jih izdajo ESO.

3.1.4 *Možnost politike 1.C: pregledni in poenostavljeni postopki za usklajene standarde in druge evropske standarde, ki jih zahteva Komisija*

Z bolj organiziranim rednim letnim ali večletnim postopkom načrtovanja bi se povečala obremenitev služb Komisije, hkrati pa bi to imelo na splošno pozitiven

učinek. ESO bi omogočilo, da bi vnaprej poznale prihodnje zahteve in skrajšale postopek njihovega sprejetja, da bi bili usklajeni standardi hitreje na voljo na trgu za uporabo v podjetjih. Ta možnost bi pozitivno vplivala na notranji trg in konkurenčnost podjetij (vključno z MSP) s skrajšanjem obdobja za izdajo pooblastil za približno šest mesecev (z odpravo ločenega posvetovanja z oborom), pri čemer bi se to obdobje lahko skrajšalo za dodatnih šest mesecev ob koncu postopka s povečanjem učinkovitosti v primeru nasprotovanja. Opredeliti ni mogoče nobenih negativnih vplivov ali dodatnih stroškov. Čeprav ima ta možnost na splošno pozitiven učinek brez kakršnih koli negativnih učinkov, je njena glavna slabost dejstvo, da bi se uporabljala le za usklajene standarde in standarde, razvite na zahtevo Komisije, zato ne bi vplivala na hitrost drugega evropskega dela v zvezi s standardizacijo.

3.2 Problem 2: vključenost MSP in družbenih zainteresiranih strani v evropski postopek standardizacije

3.2.1 Možnost politike 2.0: osnovni scenarij (tj. finančni prispevek k zastopnosti MSP in družbenih zainteresiranih strani)

Kot je opisano zgoraj. Uporablja se kot podlaga za oceno drugih možnosti.

3.2.2 Možnost politike 2.A: omogočanje neposredne zastopnosti MSP in družbenih zainteresiranih strani v evropskih organizacijah za standardizacijo

Dolgoročna neposredna udeležba tehnično usposobljenega osebja posameznih MSP in družbenih zainteresiranih strani na sestankih in razpravah tehničnega odbora temu osebju omogoča, da si pridobi ugled v organizacijah za standardizacijo. Poleg tega lahko osebje neposredno vpliva na sam postopek. Za udeležbo v postopku standardizacije je potrebno dobro tehnično razumevanje predlaganih standardov in njihovih okoliščin. Poleg tega se morajo biti udeleženci pripravljeni vnaprej zavezati, da bodo vložili veliko časa in energije, ki sta potrebna za spremljanje tekočih notranjih razprav o vsebini prihodnjega standarda. Za smiselno udeležbo se uporablja merilo, po katerem mora oseba delu v tehničnem odboru ali delovni skupini nameniti približno 20 % svojega časa.

3.2.3 Možnost politike 2.B: podelitev glasovalnih pravic organizacijam, ki zastopajo MSP in družbene zainteresirane strani v evropskih organizacijah za standardizacijo

Podelitev glasovalnih pravic zelo omejenemu številu predstavniških organizacij za tehnično delo v okviru CEN bi zelo pozitivno vplivala na vključenost MSP in družbenih zainteresiranih strani. Druge delegacije z glasovalnimi pravicami bi morale upoštevati stališča delegacij MSP in družbenih zainteresiranih strani. Opredeliti ni mogoče nobenih negativnih učinkov. Vendar se je treba o podelitvi glasovalnih pravic organizacijam, ki niso nacionalni organi za standardizacijo, pogajati in dogovoriti s člani ESO, zato je izvedljivost te možnosti negotova. Poleg tega lahko to povzroči plačilo višje članarine, s čimer bi se povečal strošek te možnosti za organizacije, ki zastopajo MSP in družbene zainteresirane strani.

3.2.4 *Možnost politike 2.C: okrepitev položaja organizacij, ki zastopajo MSP in družbene zainteresirane strani v okviru ESO z možnostjo donacije za poslovanje*

Pozitiven vidik te možnosti je, da zagotavlja možnost stalne podpore organizacijam, ki zastopajo MSP in družbene zainteresirane strani, tako da te utrdijo svojo vlogo v postopku standardizacije. Drugi pozitiven vidik je, da možnost donacije za poslovanje vsebuje močno spodbudo za ESO, da te organizacije še naprej obravnavajo kot zanesljive partnerje v postopku standardizacije in mnenja teh organizacij ustrezno upoštevajo med tehničnim delom v zvezi z evropskimi standardi. Vendar bi bila pri tej možnosti potrebna izjema glede načela zniževanja v temeljnem aktu, na katerem temelji dodeljevanje donacij. Poleg tega mora proračunski organ pri tej možnosti vsaj ohraniti proračunske zneske, ki so zdaj razdeljeni na več proračunskih vrstic. Opredeliti ni mogoče nobenih negativnih vidikov.

3.3 **Problem 3: sklicevanje na „standarde forumov in konzorcijev“ v javnih naročilih IKT zdaj ni mogoče**

3.3.1 *Možnost politike 3.0: osnovni scenarij*

Kot je opisano zgoraj. Uporablja se kot podlaga za oceno drugih možnosti.

3.3.2 *Možnost politike 3.A: oživitve izvajanja mehanizmov Sklepa Sveta 87/95/EGS v zvezi z javnimi naročili in politikami*

Prednost te možnosti je, da zakonodajne spremembe niso potrebne in da se lahko preprečijo s tem povezani upravni stroški za zakonodajalca EU in države članice. Vendar preoblikovanje standardov forumov in konzorcijev v evropske standarde povzroča dodatne izdatke, odgovornosti in stroške za ESO. Znatno del stroškov bi morala kriti Komisija. Poleg tega bi bile ESO odgovorne za redno pregledovanje in posodabljanje standarda. Prav tako okoliščine iz člena 5(3) ne ustrezajo več tehnološkemu stanju na trgu. Zato je morda za to možnost potrebna zelo široka razlaga določb Sklepa 87/95/EGS. Zaradi pomanjkanja pravne varnosti bi bili učinki na notranji trg, MSP, javne organe, potrošnike in inovacije zelo majhni. Kljub temu ne bi bilo proračunskih posledic.

3.3.3 *Možnost politike 3.B: omogočanje sklicevanja na „standarde forumov in konzorcijev“*

Glavna prednost te možnosti je, da bi se z omogočanjem sklicevanja na trdni pravni podlagi na izbrane standarde forumov in konzorcijev pri javnih naročilih preprečile težnje k razdrobljenosti trga in bi se pozitivno vplivalo na notranji trg, zlasti za podjetja, ki tržijo blago ali storitve, ki so v skladu s temi standardi forumov in konzorcijev. Ta možnost bi posredno pozitivno vplivala na javne organe, MSP in potrošnike ob upoštevanju širjenja visokotehnoloških elektronskih potrošniških izdelkov z mrežnimi učinki.

Kljub temu bi bila lahko s temi pozitivnimi učinki povezana ustrezná tveganja. Veliko tveganje je, da bi lahko standardi forumov in konzorcijev vsebovali lastniške tehnologije; dejanski monopol na področju določene tehnologije bi tako povzročil dejanski monopol na trgu storitev in izdelkov, ki temeljijo na tej tehnologiji. To bi

torej koristilo edinemu dobavitelju te tehnologije. Zato bi morali biti standardi forumov in konzorcijev vsaj v skladu s politikami za pravice intelektualne lastnine pod poštenimi, razumnimi in nediskriminatornimi pogoji (FRAND), kot velja za ESO, ali pa bi morali biti brezplačni. To je vključeno v vnaprej določena merila ali lastnosti³, na podlagi katerih jih mora izbrati in oceniti Komisija s pomočjo zainteresiranih strani prek posvetovalne „platforme“, ki zajema zelo različne zainteresirane strani, pri čemer ni potrebno najemati zunanjih strokovnjakov.

3.3.4 *Možnost politike 3.C: odobritev statusa priznanih subjektov izbranim zasebnim forumom in konzorcijem v skladu z Direktivo 98/34/ES*

Učinki te možnosti so odvisni od več zunanjih dejavnikov, npr. pripravljenosti izbranih forumov in konzorcijev, da pridobijo priznanje in sprejmejo nadzor v skladu z merili STO o standardizaciji. Forumi in konzorciji morda ne bodo želeli vložiti zahtevka za priznanje zaradi dodatnih stroškov akreditacije, njenih rednih podaljšanj (npr. strošek notranje revizije) in stroškov, povezanih z izpolnjevanjem postopkovnih zahtev in vprašanji v zvezi z njihovo „neodvisnostjo“. V primeru priznanja bi morali forumi in konzorciji upoštevati nekatere postopkovne vidike uradne standardizacije, zaradi katerih bi se lahko upočasnili prihodnji razvoj standardov. Priznanje zasebnih forumov in konzorcijev bi povzročilo nekatere pomembne težave pri upravljanju in usklajevanju. Zasebni forumi in konzorciji imajo običajno precej visoke članarine, ki bi lahko odvrnile MSP od sodelovanja v postopku standardizacije in pomenile dejavnik diskriminacije. MSP bi se soočala z več izzivi pri dejavni udeležbi v konzorcijih in manj težav pri pasivnem opazovanju njihovih dejavnosti. Zato je večja verjetnost, da bodo imela koristi od dejavne udeležbe pri standardizaciji večja podjetja. V vsakem primeru bi bil za to možnost potreben natančen pregled postopkovnih zagotovil, ki jih ponujajo forumi in konzorciji v okviru izbirnega postopka.

Ta možnost bi pomenila dodatne stroške za forume in konzorcije, zlasti pri dokazovanju skladnosti z merili STO, in predvsem za postopkovne zahteve in vprašanja v zvezi z njihovo „neodvisnostjo“. V primeru priznavanja bi morali forumi in konzorciji upoštevati postopkovne vidike uradne standardizacije in izpolnjevati naloge priznanega organa. Noben od teh vidikov ne pomeni dodane vrednosti za vsebino in kakovost standarda. Poleg tega bi bila potrebna dodatna sredstva iz proračuna EU, ker bi bilo smiselno, da so organizacije, ki izpolnjujejo vsa merila, upravičene do finančnega prispevka EU.

4. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Možnosti politike za tri problemska področja se med seboj primerjajo glede na merila učinkovitosti (tj. v kolikšni meri izpolnjujejo posamezne cilje), smotnosti (tj. kakšni so s tem povezani stroški) in skladnosti z drugimi politikami EU. Na podlagi tega se predlaga, da se ohranijo naslednje možnosti:

³ Seznam mogočih lastnosti je določen v točki 2.1 bele knjige Komisije „Posodobitev standardizacije IKT v EU – Pot naprej“, COM(2009) 324, 3.7.2009.

- kombinacija možnosti politike 1.A (roki za pripravo evropskih standardov) in 1.C (pregledni in poenostavljeni postopki za usklajene standarde in druge evropske standarde, ki jih zahteva Komisija);
- možnost politike 2.C: okrepitev položaja organizacij, ki zastopajo MSP in družbene zainteresirane strani v okviru ESO z možnostjo donacije za poslovanje;
- možnost politike 3.B: omogočanje sklicevanja na „specifikacije forumov in konzorcijev“.