



Bruselj, 22.1.2014
COM(2014) 25 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU**

Vizija za notranji trg z industrijskimi proizvodi

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2014) 23 final}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

Vizija za notranji trg z industrijskimi proizvodi

(Besedilo velja za EGP)

1. UVOD

Unija je leta 2012 praznovala 20. obletnico enotnega trga, ki zagotavlja prosti pretok blaga, storitev, ljudi in kapitala znotraj Evropske unije (EU). Cilj tega sporočila je oblikovati več priporočil za zakonodajo o notranjem trgu z industrijskimi proizvodi in določiti splošnejšo vizijo za naslednje desetletje. Sporočilo bo poslano Evropskemu svetu v skladu z zahtevo z njegovega zasedanja 14. in 15. marca 2013.

Krepitev učinkovitosti notranjega trga industrijskih proizvodov je bila opredeljena kot prednostna naloga v posodobitvi celostne industrijske politike iz oktobra 2012¹. V tem dokumentu se predlaga ponovna industrializacija EU na podlagi strategije s štirimi stebri, od katerih je eden izboljšanje dostopa do trgov.

Evropska komisija je zato opravila oceno prava EU na področju industrijskih proizvodov, da bi ocenila, ali je regulativni okvir na splošno skladen in ustreza svojemu namenu, ter pripravila dokaze o skupnih regulativnih učinkih z vidika industrije. Hkrati je Komisija organizirala javno posvetovanje deležnikov. To sporočilo temelji na rezultatih ocene in javnega posvetovanja ter analizira zakonodajno okolje notranjega trga z industrijskimi proizvodi. Podrobni rezultati ocene, javnega posvetovanja in številnih študij primerov so navedeni v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije.

Notranji trg s proizvodi je imel vodilno vlogo pri gospodarskem povezovanju EU. Zakonodajne ovire znotraj Unije preprečuje Direktiva 98/34/ES² ali pa jih odpravlja načelo vzajemnega priznavanja ali harmonizirana zakonodaja Unije. Ta zakonodaja ima dva cilja, tj. da proizvodi, dani na evropski trg, zagotavljajo visoke ravni varovanja zdravja, varnosti in okolja ter da se zagotovi prosti pretok proizvodov z nadomestitvijo nacionalnih pravil z enotnim harmoniziranim sklopom pogojev za dajanje proizvodov na notranji trg, tako da se omogoči prosti promet s temi proizvodi.

To sporočilo je osredotočeno na industrijske proizvode, tj. neživilske proizvode, ki so izdelani z industrijskim postopkom³. Zajema širok obseg proizvodov, kot so različne vrste strojev, radijske opreme, električnih in elektronskih naprav, igrač in številnih drugih proizvodov. Pravni red EU za industrijske proizvode se je

¹ COM(2012) 582 final, „Močnejša evropska industrija za rast in oživitev gospodarstva – Posodobitev sporočila o industrijski politiki“.

² Direktiva 98/34/ES določa postopek, ki državam članicam nalaga obveznost uradnega obveščanja Komisije in drugih držav članic o vseh osnutkih tehničnih predpisov za proizvode in kmalu tudi za storitve informacijske družbe pred sprejetjem teh predpisov v nacionalnem pravu.

³ Pojma „industrijski proizvodi“ se ne bi smelo šteti za nasprotje pojmu „potrošniški proizvodi“. Medtem ko opredelitev prvega pojma temelji na proizvodnem postopku, opredelitev drugega temelji na končni uporabi. Številni industrijski proizvodi so zato tudi potrošniški proizvodi, čeprav ne vsi (nekateri so namenjeni samo profesionalni uporabi).

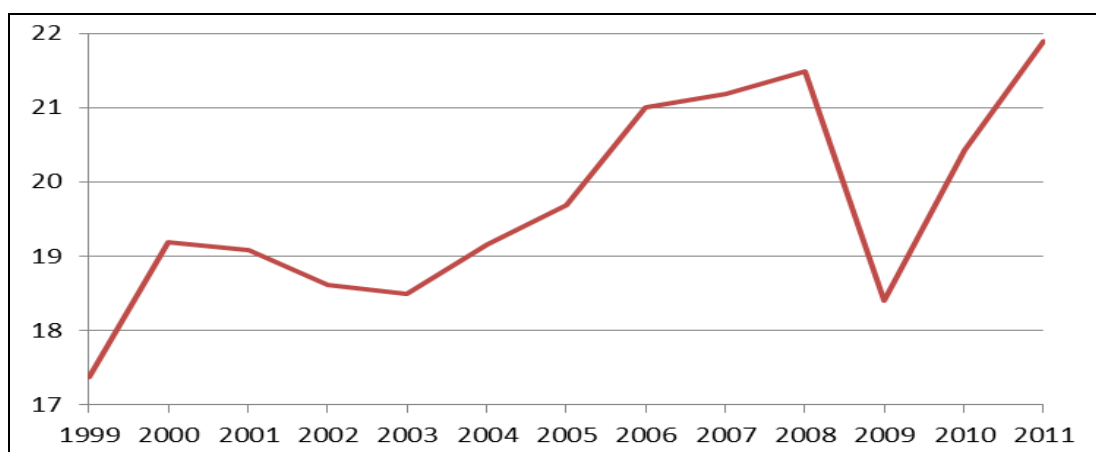
postopoma širil, pri čemer danes obstaja več kot 30 direktiv in uredb⁴, in sicer tako tistih, ki zajemajo posebne industrijske proizvode (npr. tlačno opremo, plinske naprave), kot tistih, ki se uporabljajo horizontalno za veliko različnih skupin proizvodov, kot sta uredba REACH (kemikalije) in direktiva o okoljsko primerni zasnovi.

To sporočilo ne obravnava zakonodaje Unije, ki je bila nedavno bistveno revidirana, predvsem zakonodaje o medicinskih pripomočkih, kozmetičnih izdelkih, gradbenih proizvodih in varnosti potrošniških proizvodov ter nadzoru trga. V analizo prav tako niso zajeti kemični proizvodi in motorna vozila, saj se je nedavno opravila ocena ali preverjanje ustreznosti zakonodaje Unije v teh sektorjih. Farmacevtski proizvodi se niso upoštevali zaradi svoje posebne narave.

2. KAKŠNE SO PREDNOSTI NOTRANJEGA TRGA Z INDUSTRIJSKIMI PROIZVODI?

Od vzpostavitve enotnega trga leta 1993 se je delež trgovine z blagom znotraj EU v BDP povečal za približno 5 odstotnih točk. Trgovina znotraj EU je leta 1999 znašala približno 17 % BDP EU, leta 2011 pa skoraj 22 %. Poleg tega trgovina znotraj EU predstavlja zelo velik delež BDP v večini držav članic.

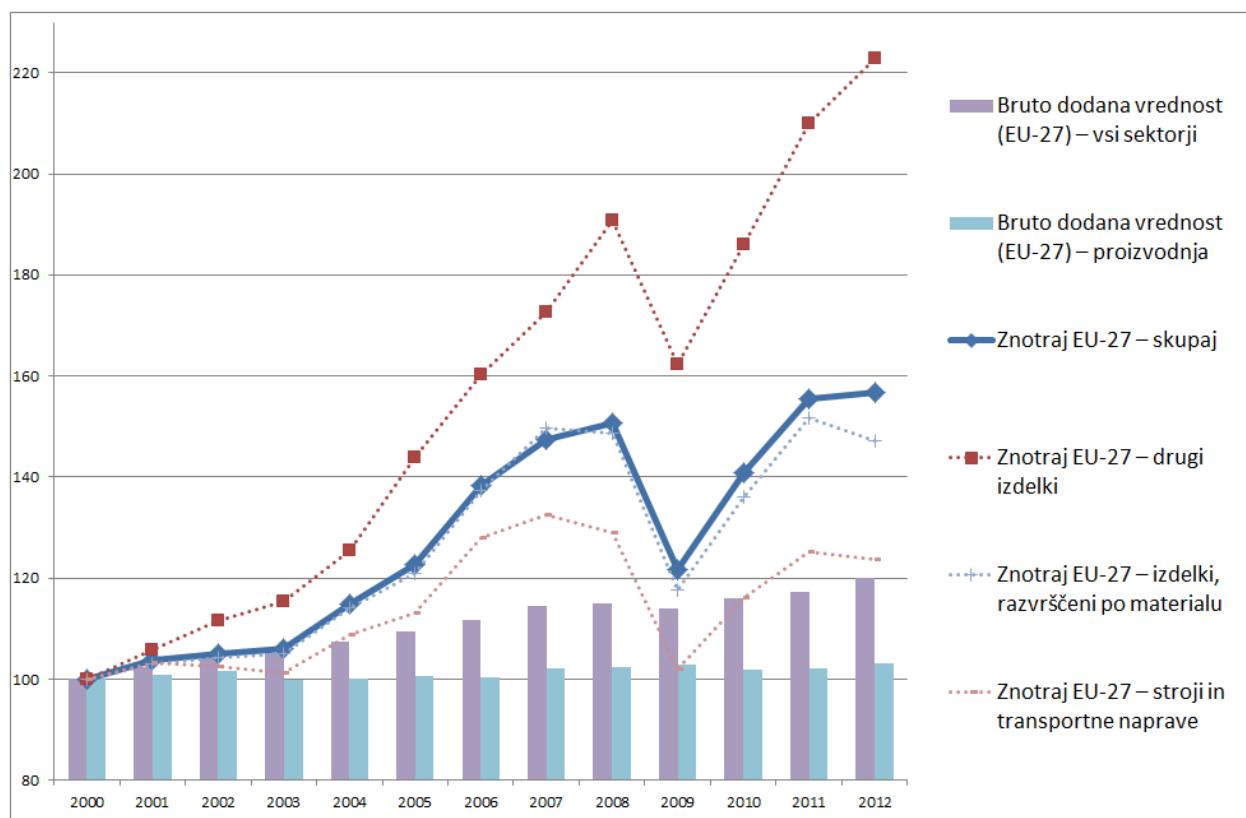
Slika 1 – Razvoj trgovine z blagom znotraj EU kot delež BDP EU, 1999–2011 (povprečje izvoza in uvoza) – Vir: Eurostat



Razvoj trgovine znotraj EU v treh splošnih kategorijah industrijskih proizvodov v skladu s standardno mednarodno trgovinsko klasifikacijo SITC (stroji in transportne naprave, izdelki, razvrščeni po materialu, in drugi izdelki) je presegel stopnjo rasti skupne dodane vrednosti proizvodnje EU med letoma 2000 in 2012 (glej sliko spodaj).

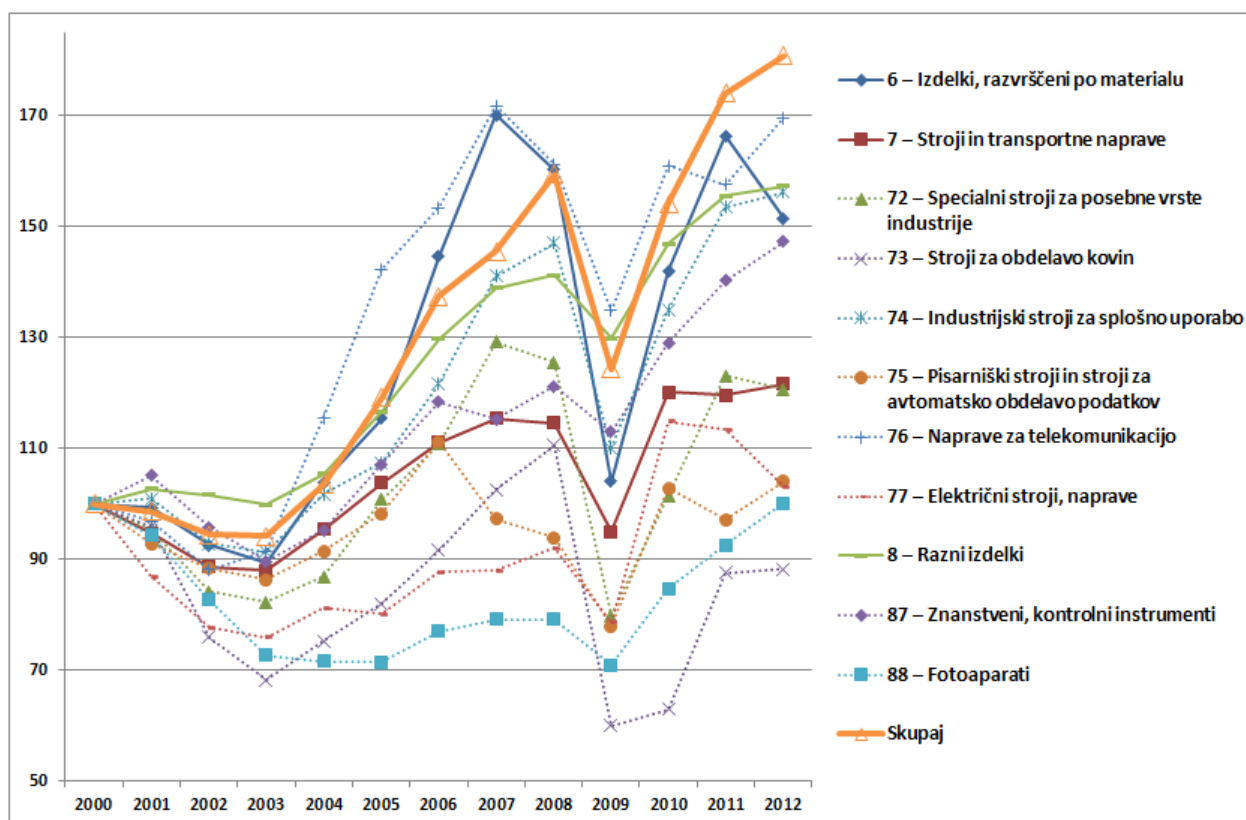
Slika 2 – Razvoj trgovine znotraj EU (izvoz, 2000 = 100) v izbranih proizvodnih sektorjih glede na bruto dodano vrednost proizvodnje – Vir: Eurostat

⁴ Okvirni seznam harmoniziranih aktov Unije je na voljo na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-2.



Čeprav obstajajo znatne razlike med sektorji, ki jih zajema harmonizirana zakonodaja Unije o industrijskih proizvodih, se je v večini teh sektorjev povečala raven trgovine znotraj EU, zlasti med letoma 2003 in 2008. V treh sektorjih (tj. pisarniški stroji in stroji za avtomatsko obdelavo podatkov, stroji za obdelavo kovin in fotoaparati) se je raven trgovine znotraj EU po letu 1999 sicer zmanjšala, vendar je večino tega verjetno mogoče pripisati začetku gospodarske in finančne krize leta 2008, pa tudi drugim razvojnim spremembam, povezanim na primer s pojavom pametnih telefonov in tablic.

Slika 3 – Razvoj trgovine znotraj EU v izbranih proizvodnih sektorjih (vrednost uvoza; 1999 = 100) – Vir: Eurostat
Vir: Eurostat



Boljši dostop do notranjega trga in svetovnih trgov je povečal ekonomije obsega in razpona ter tako okrepil konkurenčnost in stroškovno učinkovitost na ravni podjetij z zblizevanjem zakonodaje in proizvodov na evropski ravni in do določene mere tudi na svetovni ravni. Pred vzpostavitvijo enotnega trga je vsaka država članica EU določala obveznosti za podjetja glede varnosti, zdravja in varstva potrošnikov. To je pomenilo, da so zaradi različnih pravil in zahtev obstajale znatne zakonodajne ovire v trgovini s proizvodi, kar je pomenilo, da so morala podjetja vsako državo članico EU obravnavati kot ločen trg in ponujati različne proizvode.

Pri čezmejnem poslovanju v tem poslovnem okolju so imela podjetja znatne stroške pri doseganju skladnosti z zakonodajo. Sprejetje nadaljnje vertikalne in horizontalne harmonizirane zakonodaje Unije je zato neposredno obravnavalo potrebe evropske industrije.

V nekaterih primerih pred sprejetjem zakonodaje EU, ki je obravnavala zakonodajne vrzeli, ni bilo nacionalnih pravil, zaradi česar so podjetja lahko razvila večji trg za svoje proizvode ter hkrati zagotovila visoke ravni varnosti in varstva proizvodov. Do sprejetja direktive o strojih⁵ leta 1989 na primer številni nacionalni pravni okviri niso ustrezno urejali varnosti in uporabe električnih in mehanskih strojev kljub visoki ravni tveganja za upravljavce takšnih strojev. V teh sektorjih je zakonodaja EU v veliki meri prehitela razvoj nacionalne zakonodaje in tako preprečila nastanek različnih nacionalnih predpisov, ki bi sicer privedli do razdrobljenosti trga, ovir za prosti pretok proizvodov in večje upravne obremenitve za doseganje skladnosti z zakonodajo.

Približevanje zakonodaje o proizvodih z zakonodajo o notranjem trgu je bilo pomembno pri spodbujanju konkurenčnosti industrije, ker je zblizevanje zakonodaje na ravni EU ob podpori prostovoljnih tehničnih standardov spodbujalo dostop do

⁵ UL L 157, 9.6.2006, str. 24.

novih trgov znotraj notranjega trga ter privedlo do bolj poštene konkurence med gospodarskimi subjekti in enakih konkurenčnih pogojev zanje. Harmonizirana zakonodaja Unije krepi konkurenčnost tudi na druge načine, npr. z učinki na zблиževanje zakonodaje in proizvodov na svetovni ravni, večjim sprejemanjem inovacij ter rezultatov raziskav in tehnološkega razvoja (s tehnološko nevtralnimi pristopom), spodbujanjem združevanja industrije, ki privede do še večjih ekonomij obsega s proizvodnimi podjetji, ki so sposobna poslovati po vsem notranjem trgu in prek njegovih meja.

3. RAZVOJ PRAVA UNIJE O INDUSTRIJSKIH PROIZVODIH

3.1. EU ureja le bistvene elemente...

Unija od leta 1985 uporablja edinstven mehanizem za harmonizirano zakonodajo o proizvodih: zakonodajalec Unije določi „bistvene zahteve“ glede varnosti, zdravja in drugih javnih interesov, ki jih morajo podjetja izpolniti pri dajanju proizvodov na trg Unije. Temeljno načelo je, da morajo podjetja dokazati, da so izpolnila bistvene zahteve, določene v harmonizirani zakonodaji Unije, po možnosti z uporabo harmoniziranih standardov, ki so jih pripravile evropske organizacije za standardizacijo. Proizvodi se potem lahko prodajajo povsod na notranjem trgu.

Tako imenovani „novi pristop“ k ureditvi proizvodov je znatno zmanjšal razlike med nacionalnimi tehničnimi predpisi o proizvodih in vzpostavil enoten, brezmejen trg s harmoniziranimi industrijskimi proizvodi. Zmanjšal je ovire za industrijo pri dostopu do trga in olajšal poslovanje podjetij na vseevropskih trgih. Notranji trg z industrijskimi proizvodi je zagotovil koristi na področju gospodarstva in zaposlovanja, ker je prispeval k povečanju trgovine EU. Kot tak je splošno priznan kot ena od velikih zgodb o uspehu EU.

3.2. ...z ljudmi, podjetji in državami članicami ter zanje...

Evropska pravila o industrijskih proizvodih temeljijo na neprecenljivih prispevkih več pomembnih skupin akterjev:

- pričakuje se, da **proizvajalci in druga podjetja** v dobavni verigi sprejmejo ustrezne ukrepe za to, da njihovi proizvodi izpolnijo zakonske zahteve. Proizvajalci morajo upoštevati različne postopke za ugotavljanje skladnosti, hkrati pa lahko, predvsem prek industrijskih združenj, sodelujejo pri razvoju tehničnih standardov in spremljajo izvajanje zakonodaje. **Drugi ustrezni deležniki**, npr. potrošniki, okoljske skupine in sindikati, prav tako zelo dejavno sodelujejo v tem postopku;
- za številne mehanizme in strukture, ki podpirajo izvajanje harmonizirane zakonodaje Unije, so odgovorne **države članice**. Slednje so odgovorne tudi za razvoj nacionalnih izvedbenih pravil in določitev pristojnih organov za ugotavljanje skladnosti, t. i. „priglašanih organov“, vključno z določitvijo, ali so potrebni mehanizmi za akreditacijo, ter za spremljanje delovanja priglašanih organov. Prav tako podpirajo in vodijo podjetja, da se zagotovijo učinkovito izvajanje, nadzor trga in izvrševanje;
- na ravni EU ima **Komisija** pomembno splošno vlogo pri spremljanju in ocenjevanju izvajanja harmonizirane zakonodaje Unije o industrijskih proizvodih, pri ocenjevanju obsega možnih zakonodajnih sprememb ter pregonu možnih kršitev prava EU. Komisija je odgovorna tudi za to, da od organov EU za standardizacijo zahteva pripravo tehničnih standardov, ki

podpirajo zakonodajo, v skladu s prednostnimi nalogami, ki so določene v letnem programu dela Unije za standardizacijo⁶. Zaporedni evropski okvirni programi za raziskave so prispevali k razvoju standardov za tehnologije in proizvode, kar se bo nadaljevalo v programu Obzorje 2020.

3.3. ...vendar se ne izogiba temeljitim reformam, če so potrebne

Zakonodaja Unije o industrijskih proizvodih določa glavne zahteve za podjetja. Primeri teh zahtev so oznaka CE, ki označuje skladnost proizvoda z zakonodajo EU, in obvezni ukrepi, ki jih je treba sprejeti, preden je lahko proizvod označen z oznako CE, kot je na primer predložitev izjave o skladnosti.

Čeprav so upravne zahteve za podjetja načeloma jasne (oznaka CE, izjava o skladnosti, samocertificiranje ali ugotavljanje skladnosti s strani tretje stranke, kar je odvisno od vrste direktive ali uredbe in ravni varnosti ali drugega tveganja), so se v praksi pojavile nepravilnosti in razlike med pravnimi besedili EU. To je deloma posledica povečanja splošnega obsega zakonodaje in neodvisnega razvoja posameznih zakonodajnih aktov. Zahteve za izjave o skladnosti so se na primer razlikovale med direktivami tako v povezavi z informacijami, ki jih je bilo treba predložiti, kot v povezavi s tem, ali je bilo treba izjave o skladnosti priložiti proizvodu ali pa so lahko bile le v spremnih navodilih.

Zato sta bili nujno potrebna standardizacija in povečanje skladnosti v zvezi z zahtevami za podjetja in nacionalne organe. Zakonodaja Unije o industrijskih proizvodih se je od leta 2009 temeljito spremenila, da bi se odpravile nepotrebne neskladnosti med različnimi harmoniziranimi zakonodajnimi akti Unije in da bi se pomagalo zmanjšati obremenitev za podjetja:

- v obdobju 2009–2013 je bilo predlaganih in/ali sprejetih več kot **petnajst različnih predlogov za pregled direktiv** o širokem obsegu industrijskih proizvodov, in sicer od igrac do žičniških naprav⁷. Večino teh novih direktiv in uredb bo treba prenesti ali začeti uporabljati najpozneje do leta 2015;
- **uredba o gradbenih proizvodih**⁸ je bila sprejeta leta 2011 in se je začela uporabljati leta 2013;
- **uredba o standardizaciji**⁹ je bila sprejeta leta 2012 in se je začela uporabljati leta 2013;
- poleg tega sta bila predložena dva horizontalna zakonodajna predloga za **uredbi o nadzoru trga in varnosti potrošniških proizvodov**, Evropski parlament in Svet pa naj bi ju sprejela leta 2014;
- predhodna analiza kaže, da so deležniki zadovoljni s sedanjimi pravili Unije o **strojih in igračah**. Komisija bo kljub temu izvedla oceno direktive o strojih leta 2015 ter na podlagi prispevka držav članic in vseh zainteresiranih strani leta 2014 proučila, ali je treba povečati učinkovitost pravil o varnosti igrac;

⁶ COM(2013) 561 final.

⁷ Direktiva 2013/29/EU o pirotehničnih izdelkih je že sprejeta, zakonodajalec pa je dosegel tudi dogovor o direktivi o plovilih za rekreacijo. Postopki v zvezi s predlogi o radijski opremi, elektromagnetni združljivosti, nizkonapetostnih proizvodih, dvigalih, opremi, ki se uporablja v eksplozivnih atmosferah, eksplozivih za civilno uporabo, merilnih instrumentih, neavtomatskih merilnih instrumentih, enostavnih tlačnih posodah, tlačni opremi, osebni zaščitni opremi, žičniških napravah in plinskih napravah še potekajo.

⁸ UL L 88, 4.4.2011, str. 5.

⁹ UL L 316, 14.11.2012, str. 12.

- načelo **vzajemnega priznavanja** je eden od stebrov notranjega trga in je na področju industrijskih proizvodov organizirano v „uredbi o vzajemnem priznavanju“¹⁰. V skladu s sklepi Sveta iz decembra 2013¹¹ bo Komisija izvedla oceno delovanja načela vzajemnega priznavanja in poročala Svetu leta 2015.

4. PREGLED ZAKONODAJE UNIJE O INDUSTRIJSKIH PROIZVODIH

Temeljita in neodvisna ocena vsakodnevnega delovanja zakonodaje Unije o industrijskih proizvodih se je osredotočila na učinek zakonodaje na podjetja, nacionalne uprave in druge deležnike. Splošen zaključek je, da je zakonodaja o notranjem trgu ustrezna za doseganje ciljev EU glede potrebe po tehničnih ukrepih za harmonizacijo, z visoko ravno varstva zdravja in zaščite potrošnikov ter okolja. Zakonodajni okvir za notranji trg vsebuje tudi odzivanje za prilagajanje spremembam.

Toda pri oceni in javnem posvetovanju je bilo ugotovljenih več težav ali točk za izboljšanje in oblikovala so se številna priporočila. Ta priporočila, ki združujejo mnenja deležnikov in neodvisno oceno zakonodaje, so:

4.1. Izboljšanje strukture harmonizirane zakonodaje Unije

- (1) Prednostni instrument za izvajanje harmonizirane zakonodaje Unije bi morale biti **uredbe in ne direktive**. To bi odpravilo časovne razlike pri začetku veljavnosti nacionalnih zakonodaj v Uniji in zmanjšalo tveganje različnih prenosov, razlag in uporab. Vendar bi bilo treba izvedljivost tega pristopa potrditi z oceno vsakega posameznega primera ob upoštevanju ciljev boljše ureditve ter načela subsidiarnosti. Po pozitivni analizi je Komisija na primer predlagala ureditev na področju radijske opreme¹².
- (2) Opravljati bi bilo treba **redne preglede** harmonizirane zakonodaje Unije za industrijske proizvode, da se zagotovi skladnost regulativnega okvira in preprečijo večje vrzeli, neskladnosti, zakonodajna obremenitev, ki bi jo bilo mogoče zmanjšati, ali podvajanje v sami zakonodaji ali med različnimi deli harmonizirane zakonodaje Unije za industrijske proizvode. Takšne preglede bi bilo treba opravljati redno, da bo zakonodaja posodobljena, da bo v zadostni meri dosegala svoje cilje ter izražala razvoj industrije in inovacije na področju proizvodov.
- (3) Proučiti bi bilo treba **horizontalno ureditev na podlagi Sklepa št. 768/2008/ES**, ki določa skupne opredelitve in druge skupne elemente, ki se uporabljajo v harmonizirani zakonodaji Unije. Takšna ureditev bi zagotovila dodatno skladnost harmonizirane zakonodaje Unije.
- (4) Izvajati bi bilo treba **redno posodabljanje nezavezujočih smernic za izpolnjevanje harmonizirane zakonodaje Unije**, kot je „Modri vodnik“ za

¹⁰ Uredba (ES) št. 764/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o določitvi postopkov za uporabo nekaterih nacionalnih tehničnih pravil za proizvode, ki se zakonito tržijo v drugi državi članici, in o razveljavitvi Odločbe št. 3052/95/ES.

¹¹ Sklepi Sveta o politiki enotnega trga (16443/13).

¹² COM(2012) 584 final.

izvajanje pravil EU o proizvodih¹³. Če je možno, bi morale smernice zagotoviti vpogled v utemeljitev konkretnih zahtev ali standardov.

- (5) Na številnih področjih proizvodov za poklicne uporabnike zakonodaja, ki se uporablja na **stopnji uporabe (npr. namestitvev, vzdrževanje)** in je določena na nacionalni ravni, povzroča dodatne ovire, ki zmanjšujejo prednosti harmonizirane zakonodaje. Čeprav so takšni vidiki zunaj področja uporabe same harmonizirane zakonodaje Unije za industrijske proizvode, bi bilo treba pri pripravi in določbah te zakonodaje upoštevati takšne vidike, da se v čim večji meri zmanjšajo kakršne koli ovire.

4.2. Krepitev učinkovitosti regulativnega okvira

- (6) Komisija bi morala še naprej proučevati načine za **krepitev sodelovanja MSP in deležnikov civilne družbe (npr. potrošniških združenj in združenj poklicnih uporabnikov) pri pripravi pobud za zakonodajni ukrep EU in pri postopkih standardizacije**. Ena od možnosti bi bila, da se zagotovi boljša zastopanost industrijskih združenj, osredotočenih na MSP, v delovnih skupinah za posebno harmonizirano zakonodajo Unije za industrijske proizvode, če je možno, s podporo za stroške njihovega sodelovanja.
- (7) Nacionalne organizacije za standarde bi bilo treba spodbuditi k **brezplačni objavi povzetkov harmoniziranih standardov** na njihovih spletnih mestih. Proizvajalci, zlasti MSP, morda vnaprej ne vedo natančno, katere standarde potrebujejo. Brezplačna objava povzetkov bi prihranila čas in stroške, ki nastanejo pri nabavi neustreznih standardov.
- (8) Potreben bi bil **hitrejši prehod na „elektronski nadzor trga“**, pri katerem gospodarski subjekti objavijo informacije o skladnosti na spletu, če je to mogoče. Občutljivejša tehnična dokumentacija in podatki, ki jih zahtevajo organi za nadzor trga, bi se lahko pošiljali elektronsko prek varnega prenosa podatkov. To bi spodbudilo učinkovitejše načine zagotavljanja preglednosti ter dvosmernega zagotavljanja informacij in podatkov o skladnosti med organi za nadzor trga in podjetji.
- (9) Za olajšanje **prehoda v brezpapirno prihodnost za nadzor trga** bi morali biti organi za nadzor trga (in, če je to ustrezno, carinski organi) opremljeni z opremo za skeniranje ali bralniki na pametnih telefonih, ki bi vzpostavili povezavo z oddelkom o skladnosti na spletnem mestu gospodarskih subjektov ali namenskim samostojnim spletnim mestom. To je odvisno od opredelitve sredstev in zahteva skupno naložbo industrije in organov za nadzor trga.
- (10) Podjetjem bi bilo treba zagotoviti večjo prožnost pri izpolnjevanju zahtev glede sledljivosti, da se spodbudi večja uporaba **elektronskega označevanja z nalepkami**. To bi pomagalo ublažiti glavne pomisleke, ki jih imajo podjetja v povezavi s sedanjimi zahtevami glede sledljivosti, v skladu s katerimi morajo biti na proizvodih in embalaži navedene vse informacije o naslovniku. Prevladuje mnenje, da so te informacije nepotrebne ter da zmanjšujejo estetski videz proizvoda in industrijsko obliko. Elektronsko označevanje z nalepkami je izvedljiv nadomestni način izpolnjevanja enakih zahtev.

¹³

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-3.

- (11) Ko trenutno neharmonizirana skupina proizvodov postane del harmonizirane skupine proizvodov, bi bilo treba proučiti, ali je mogoče **nove skupine proizvodov vključiti v obstoječe harmonizirane zakonodajne akte Unije za industrijske proizvode**, namesto da se predlaga nova zakonodaja. Dober primer za to je bila kmetijska mehanizacija za škropljenje pesticidov, ki je bila vključena v direktivo o strojih.

4.3. Krepitev ureditve izvajanja harmonizirane zakonodaje Unije

- (12) Še naprej bi bilo treba podpirati **mehanizme za olajšanje sodelovanja in izmenjave informacij** med organi za nadzor trga in Komisijo, kot sta RAPEX¹⁴ in ICSMS¹⁵. Usklajevalni in podporni ukrepi EU, povezani z nadzorom trga prek „svežnja ukrepov za varnost proizvodov in nadzor trga“¹⁶, so ključnega pomena in bi jih bilo treba ohraniti z usklajevanjem z organi za nadzor trga, da se zagotovi čim učinkovitejša poraba sredstev.
- (13) **Uporabo akreditacije bi bilo treba še dodatno okrepiti** s skladnim pristopom na zakonsko urejenem področju v skladu z Uredbo (ES) št. 765/2008¹⁷.
- (14) **V celoti bi bilo treba izkoristiti sinergije med različnimi strukturami** v ureditvi izvajanja harmonizirane zakonodaje Unije za industrijske proizvode. Potrebne so večje sinergije med sistemom SOLVIT, ki rešuje splošne težave, povezane z nedelovanjem notranjega trga, Evropsko podjetniško mrežo, ki MSP pomaga izkoristiti priložnosti na notranjem trgu, in kontaktnimi točkami za proizvode, ki imajo bolj specializirano znanje o neharmonizirani zakonodaji o proizvodih. Lahko bi se na primer posredovali primeri med sistemom SOLVIT, Evropsko podjetniško mrežo in kontaktnimi točkami za proizvode. Proučiti bi bilo treba tudi možnost uporabe informacijskega sistema za notranji trg¹⁸ za povezovanje nacionalnih kontaktnih točk za proizvode. Osebe, ki dela v različnih strukturah, bi bilo mogoče bolje seznaniti z usklajevalnimi mehanizmi in kontaktnimi točkami za industrijo, ki so specializirane za vprašanja, povezana z notranjim trgom z industrijskimi proizvodi.
- (15) Vlogo **kontaktnih točk za proizvode**, ki so bile vzpostavljene z uredbo o vzajemnem priznavanju¹⁹, bi bilo treba razširiti na harmonizirane proizvode, da se zagotovi prva kontaktna točka za podjetja. Številna podjetja ne vedo, na koga naj se obrnejo, nekatera manjša podjetja in mikropodjetja pa slabo poznajo zakonodajo o notranjem trgu in včasih ne vedo niti tega, ali se za njihov proizvod uporablja harmonizirana ali neharmonizirana zakonodaja. To bi okrepilo prepoznavnost kontaktnih točk za proizvode in zagotovilo vir jasnih informacij za MSP.

¹⁴ Sistem hitrega obveščanja o nevarnih neživilskih izdelkih. Več informacij o sistemu RAPEX je na voljo na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm.

¹⁵ Informacijski in komunikacijski sistem za nadzor trga. Več informacij o sistemu ICSMS je na voljo na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index_en.htm.

¹⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm#h2-1.

¹⁷ UL L 218, 13.8.2008, str. 30.

¹⁸ Več informacij o informacijskem sistemu za notranji trg je na voljo na spletnem naslovu: <http://ec.europa.eu/imi-net>.

¹⁹ UL L 218, 13.8.2008, str. 21.

4.4. Zmanjšanje upravne obremenitve za podjetja

- (16) Ker morajo vsi proizvodi izpolnjevati zakonske zahteve glede varnosti, zdravja in drugih javnih interesov, **obstaja le omejen obseg za izvzeta MSP** iz pravnih določb v harmonizirani zakonodaji Unije za industrijske proizvode. Kljub temu bi bilo treba vedno uporabiti test MSP²⁰, da se zagotovi, da upravne zahteve ne nalagajo nesorazmernih obremenitev za MSP in da zakonodaja hkrati izpolni svoje cilje.
- (17) Podjetjem bi moral biti na voljo **enoten referenčni vir informacij o spremembah harmonizirane zakonodaje Unije** za industrijske proizvode ter o posodobitvah standardov in datumu, ko začnejo veljati. Takšne informacije bi industriji, zlasti MSP, prihranile čas in sredstva. Podjetja, ki bi se prijavila na storitev, bi lahko potem po elektronski pošti prejela informacije o posodobitvah, v katerih bi bile opisane prihodnje spremembe in ki bi podjetja obveščale o tem, kdaj bodo te spremembe opravljene. Vendar bi bilo to, da bi se na zakonodaji temelječ pristop k obveščanju gospodarskih subjektov o veljavni harmonizirani zakonodaji Unije za industrijske proizvode in prostovoljnih standardih zamenjal s pristopom k takšnemu obveščanju na podlagi proizvodov, tehnično zahtevna naloga, za katero bi bilo potrebnih veliko sredstev. Za to bi bila potrebna tudi intenzivno sodelovanje in podpora industrijskih združenj in evropskih organizacij za standardizacijo, od katerih nekatere že opravljajo ustrezno delo na tem področju.
- (18) Podjetju bi bilo treba dovoliti, da še naprej **izbira med predložitvijo enotne izjave o skladnosti in drugačne izjave o skladnosti za vsak del veljavne harmonizirane zakonodaje Unije** za proizvode.
- (19) **Ključnega pomena je, da industrija ni čezmerno obremenjena s prepogostim spreminjanjem zakonodaje**, saj je bilo v preteklem desetletju veliko sprememb, v bližnji prihodnosti pa bodo začele veljati še druge. Regulativni ukrepi bi se morali še naprej pripravljati z javnim posvetovanjem, podprti pa bi morali biti z ocenami učinkov.

4.5. Razširitev področja uporabe harmonizirane zakonodaje Unije o proizvodih

- (20) **Komisija bi morala spodbujati mednarodno zблиževanje zakonodaje in tehničnih standardov** za industrijske proizvode, saj bi to lahko pomagalo znižati stroške izpolnjevanja zakonodaje za industrijo, s čimer bi se okrepila konkurenčnost industrije. Partnerstvo za trgovino in naložbe, o katerem se pogajajo EU in ZDA, je pomemben korak v pravo smer in proučiti bi bilo treba nadaljnje sodelovanje z regulativnimi organi in organi za standarde v drugih tretjih državah, ki so ključni evropski izvozni trgi, zlasti v državah, ki standarde pogosto oblikujejo na podlagi evropskih ali mednarodnih standardov ISO in IEC.

5. VIZIJA ZA PRIHODNOST

Zaradi hitrosti tehnoloških sprememb ter vse večje povezanosti sveta in svetovnih dobavnih verig se bo pomen obravnavanja zakonodajnih ovir samo še povečeval. Glede na to in ob upoštevanju prednostne potrebe po zmanjšanju upravne

²⁰

Analiza učinkov zakonodajnega predloga na MSP. Več informacij je na voljo na spletnem naslovu: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/>.

obremenitve, zlasti za MSP, se zdi, da je treba pozornost nameniti naslednjim področjem.

5.1. Dobro delujoč notranji trg s proizvodi potrebuje močne mehanizme izvrševanja

Okrepitev nadzora trga in zagotavljanje, da države članice vložijo potrebne človeške in finančne vire v nadzor trga, sta ključnega pomena za krepitev mehanizmov izvrševanja. Obstajata dva izziva. Po eni strani morajo organi zagotoviti, da se zakonodaja izvršuje kot orodje za varovanje pomembnih javnih interesov, kot so zdravje in varnost, varstvo okolja in zaščita ter varstvo potrošnikov. Po drugi strani mehanizmi izvrševanja pomagajo odpraviti nepošteno konkurenco in ustvariti enake konkurenčne pogoje za gospodarske subjekte. Pomembna sta tudi usklajevanje in sodelovanje izvršnih organov na notranjem trgu.

Skoraj vse podjetniške organizacije so podprle novi „sveženj ukrepov za nadzor trga“, ki ga je pripravila Komisija, vendar pa so obžalovale, da se kazni za neizpolnjevanje harmoniziranih pravil niso uporabljale dosledno. Te kazni kot take niso del nadzora trga, temveč bolj posledica tega nadzora. Nekateri deležniki poudarjajo, da se zaradi razdeljenega in razpršenega sistema gospodarskih kazni neizpolnjevanje prava EU vedno prestavi na področje, na katerem so v tistem trenutku kazni najblažje. To bi bilo mogoče preprečiti, če bi se gospodarske kazni različnih držav članic racionalizirale ali harmonizirale vsaj tako, da bi se preprečile velike razlike in bi se vse kršitve zakonodaje o proizvodih obravnavale na podoben način po vsej EU.

Zato bo Komisija razmislila o pripravi zakonodajnega predloga o tem, kako racionalizirati in harmonizirati gospodarske kazni upravne ali civilne narave za neizpolnjevanje harmonizirane zakonodaje Unije, da se zagotovi enaka obravnava vseh podjetij po vsem notranjem trgu industrijskih proizvodov. Dodana vrednost bo platforma izvršnih organov, ki bo olajšala delo in sodelovanje teh organov.

5.2. „Horizontalna“ zakonodaja o proizvodih

Veliko deležnikov se je zavzemalo za manj sektorskih pravil in več horizontalnih pravil za vse sektorje industrijskih proizvodov, da bi se preprečilo prekrivanje zahtev ali njihovo medsebojno nasprotovanje. Veliko deležnikov je zagovarjalo pravno zavezujočo horizontalno „krovno“ zakonodajo, ki določa skupne elemente za vse sektorje. Vendar so o tem obstajala tudi različna mnenja, saj so nekateri deležniki dajali prednost temu, da se vsa ustrezna besedila vključijo v vsako posamezno direktivo. Več pristojnih organov, organov za nadzor trga in industrijskih združenj se je zavzemalo za preoblikovanje Odločbe št. 768/2008/ES v uredbo, saj bi takšna horizontalna uredba zmanjšala obseg sedanje zakonodaje, za katero se pogosto meni, da se podvaja in da ni naklonjena MSP. V nasprotju z Odločbo št. 768/2008/ES, ki vsebuje le referenčne določbe, bi bila horizontalna „krovna“ uredba tudi pravno zavezujoča in bi se uporabljala neposredno.

Primer na nacionalni ravni je horizontalna nacionalna uredba, ki je bila sprejeta v Nemčiji na podlagi Odločbe št. 768/2008/ES. Ta uredba je regulativni in splošni okvir, v skladu s katerim je strukturirana sektorska zakonodaja na nacionalni ravni, ki izhaja iz evropske zakonodaje o proizvodih.

Pri predlogu o tem, kako racionalizirati in harmonizirati gospodarske kazni upravne ali civilne narave za neizpolnjevanje harmonizirane zakonodaje Unije, bi bilo treba narediti tudi nov korak k racionalizaciji in poenostavitvi obstoječega skupnega

pravnega okvira za trženje industrijskih proizvodov, vključno z njihovim vzdrževanjem in poprodajnimi storitvami.

5.3. Inovacije in digitalna prihodnost

Digitalna družba se vse hitreje razvija. Na primer prihodnja robotika in nove proizvodne tehnologije, kakršna je dodajalna proizvodnja, znana tudi kot „3D-tiskanje“, bi lahko znaten del današnje proizvodnje vrnilo v lokalno in morda bolj trajnostno dimenzijo. 3D-tiskanje ima potencial, da izenači konkurenčne pogoje za MSP in veliko industrijo z znižanjem stroškov za razvoj in omogočanjem, da podjetja sama razvijejo prototipe in zasnove, namesto da bi jih morala naročiti pri zunanjih izvajalcih, kar je lahko predrago. Hkrati pa se bo mobilna revolucija nadaljevala in prinesla popolnoma nov razred pametnih, prenosnih naprav, kot so pametne ure ali očala, pametno blago itd.

Svet se torej hitro približuje „internetu stvari“, kjer bodo vsi predmeti opremljeni z majhnimi napravami za identifikacijo. Če bi bili vsi predmeti v vsakdanjem življenju opremljeni z radijskimi oznakami, bi jih računalniki lahko identificirali in popisali. Programska oprema bo opravila vse potrebno za to, da se omogočijo sledljivost in štetje proizvodov ter znatno zmanjšanje odpadkov, izgub in stroškov. Uporabnike bo obveščala, kdaj je treba stvari zamenjati, popraviti ali odpoklicati ter ali so sveže ali pa jim je rok uporabe potekel.

Vendar je bilo ob sprejetju večine harmonizirane zakonodaje Unije na voljo le malo elektronskih orodij. Skladnost s pravili še vedno vključuje papirologijo za podjetja in organe za nadzor trga.

Za ohranitev konkurenčnosti evropski trg z industrijskimi proizvodi potrebuje regulativni okvir, ki spodbuja inovacije ter ne ustvarja nepotrebnih ovir za pravočasno sprejetje novih tehnologij in uvajanje inovacij na trg. Zakonodaja in standardi EU morajo omogočiti hitro dostopnost novih proizvodov in tehnologij na trgu, tako da lahko Evropa izkoristi prednosti prvega na svetovnem trgu. Istočasno bo treba vedno bolj upoštevati nove izzive, ki so jih prinesle nove tehnologije, na primer tveganje neregulirane proizvodnje nevarnega blaga s 3D-tiskalniki ali vpliv morebitne skrite opreme za avdiovizualno snemanje v pametnih napravah, ki postajajo vedno bolj prodorne.

Komisija bo upoštevala inovacije in tehnološki razvoj pri pripravi vseh novih predlogov na področju notranjega trga s proizvodi. Prav tako bo začela pobudo o elektronski skladnosti, pri kateri se lahko skladnost s harmonizirano zakonodajo Unije dokazuje elektronsko in v več jezikih, na primer z elektronskim označevanjem z nalepkami, digitalnim nadzorom trga in elektronskimi izjavami o skladnosti v vseh uradnih jezikih Unije.

5.4. Vse manj jasna razlika med proizvodi in z njimi povezanimi storitvami (namestitve, vzdrževanje itd.)

Proizvodna podjetja vse pogosteje skupaj s svojimi tradicionalnimi proizvodi ponujajo tudi storitve. Povezava med proizvodnjo in storitvami je postala bolj zapletena. Storitve in izdelani proizvodi se uporabljajo kot posredni vložek za izdelavo in zagotavljanje velikega števila končnih proizvodov in storitev. Storitvena vsebina proizvodnje se je povečevala v EU in drugod po svetu. Leta 2011 so več kot tretjino dodane vrednosti pri končnem rezultatu proizvodnje predstavljale storitve.

Čeprav se za zagotavljanje storitev uporabljajo tudi industrijski proizvodi, je proizvodna vsebina storitev približno trikrat manjša od storitvene vsebine proizvodnje in se je precej manj povečala. Povprečna proizvodna vsebina storitev, ki se zagotavljajo v EU, znaša približno 10 %.

Stopnja medsebojnega dopolnjevanja industrijskih proizvodov in storitev je visoka²¹. Storitve, kot sta vzdrževanje in usposabljanje, so zelo pomembni elementi pri dobavi zapletenih izdelanih proizvodov. Druge storitve, kot je prevoz, so bistvene za dokončanje izdelanih proizvodov, vendar zanje še vedno veljajo določene omejitve trga. Hkrati specializirane storitve, kot so finančno posredništvo, komunikacije, zavarovanje in specializirane storitve podjetjem, ki temeljijo na znanju, postajajo pomemben vložek pri izdelavi izpopolnjenih rezultatov proizvodnje. Ta postopek je eden od številnih razlogov za vse večji prispevek storitev k celotnemu družbenemu proizvodu²².

Vprašanje medsebojnega dopolnjevanja proizvodov in storitev je vse bolj pomembno za gospodarstvo. Komisija bo proučila, kako izboljšati povezavo med industrijskimi proizvodi in storitvami na notranjem trgu.

5.5. Več uredb, manj direktiv...

Direktive so bile prednostni instrumenti za harmoniziranje zakonodaje o proizvodih in so zagotovile vzpostavitev notranjega trga z industrijskimi proizvodi. Vendar glede na visoko raven povezanosti trga danes obstajajo novi izzivi, cilji politike pa so še bolj ambiciozni.

V vse bolj zapletenem svetu je dostop do informacij o pravilih za proizvode zelo pomemben. Stroški, povezani z iskanjem pravih informacij, so lahko precejšnji. To ne nazadnje velja tudi za čezmejno trgovino. Na enotnem trgu s proizvodi, na katerem so direktive zavezujoče glede doseganja rezultata, vendar državam članicam prepuščajo izbiro oblike in metod, je lahko dostop do informacij še vedno težaven. Zaradi te prožnosti se lahko prenos določb EU in njihovo izvajanje razlikujeta med državami ter ogrozita skladnost celotnega regulativnega okvira za proizvode. Tveganje je še posebej veliko v primeru nejasnih pojmov ali nenatančnih določb, kar je pogosto posledica usklajevanja interesov 28 ali več držav. Pravzaprav so lahko pomanjkanje informacij ali regulativne razlike zelo velika ovira v trgovini znotraj EU, kar seveda večinoma velja za MSP. Nič lažje ni, če morajo podjetja komunicirati z velikim številom državnih organov v več različnih jezikih.

Zamenjava direktiv z uredbami prispeva k zmanjšanju birokracije in večji gotovosti za podjetja. Na podlagi ocene vsakega posameznega primera bo Komisija v prihodnje dala prednost uredbam kot glavnemu viru prava Unije za podjetja in organe, tako da ne bo čezmernega prenašanja predpisov in se bo število kršitev zmanjšalo na minimum.

5.6. ...in podjetjem naklonjen pristop k pravilom za proizvode

Več bi bilo treba narediti za pomoč podjetjem pri izpolnjevanju prava EU o industrijskih proizvodih. Bistveno je, da se ohrani pravo ravnovesje med stroški ureditve in njenimi cilji. Trenutno se podjetja soočajo z več zakonodajnimi akti, ki se

²¹ Skupina na visoki ravni za storitve podjetjem, ki je bila predlagana v Sporočilu Komisije „K aktu za enotni trg“ (COM(2010) 608), razpravlja o medsebojnem dopolnjevanju proizvodov in storitev. Njeno končno poročilo naj bi bilo na voljo spomladi 2014.

²² Evropsko poročilo o konkurenčnosti 2013.

uporabljajo za enake proizvode/proizvajalce, meje med številnimi od teh aktov pa so včasih nejasne. Pravo o notranjem trgu je razpršeno v več sto direktivah, ki imajo morda različna področja uporabe, postopke, pristope itd. in za katere so potrebni dodatni ukrepi za prenos.

Zato sta poenostavitev in pojasnitev pravil za proizvode v središču prednostnih nalog Komisije. Potrebno je temeljitejše regulativno povezovanje notranjega trga s proizvodi. V idealnem primeru bi se lahko regulativni pristop, pri katerem za proizvode velja več direktiv, ki zagovarjajo podobne ali različne javne interese ter so v državah članicah prenesene različno, zmanjšal z vzpostavitvijo zakonodajnih „točk vse na enem mestu“ za proizvajalce določene kategorije proizvodov. Takšen pristop bi pomenil, da bi bilo lahko več zahtev, ki se uporabljajo za eno skupino proizvodov, zajetih z enotnim in skladnim zakonodajnim pristopom. Večje regulativne poenostavitve bi morale biti srednje- do dolgoročni cilj. Zanje bi bilo treba opraviti temeljite ocene učinkov in jih uskladiti z rednimi pregledi zakonodaje. Komisija tako priznava skupne učinke pogostih sprememb evropske zakonodaje ter izraženo zahtevo industrije, da se namesto pogoste obsežnejše prenove harmonizirane zakonodaje o proizvodih zagotovijo obdobja stabilnosti zakonodaje s postopnim spreminjanjem.

Poleg podjetjem naklonjenih pravil je pomembno tudi to, da standardi ne povzročijo razdrobljenosti trga. Glede na omejeno možnost posredovanja Komisije v postopku standardizacije se organe držav članic spodbuja k dejavnemu sodelovanju pri pripravi standardov, da se preprečijo primeri, pri katerih se standardi preverjajo šele na koncu postopka.

Po rednem pregledu sektorske zakonodaje bo Komisija proučila, ali je to zakonodajo mogoče združiti z drugo zakonodajo, ki se uporablja za enako kategorijo proizvodov.

5.7. Svetovni trg

Pomen obravnavanja zakonodajnih ovir se bo samo še povečeval, saj se povečuje večpolarnost sveta in v hitro rastočih državah v razvoju nastajajo nova središča za gospodarski razvoj in trgovino z lastnim zakonodajnim okoljem.

V preteklosti se je EU lahko zanesla na privlačnost svojega regulativnega modela, saj je skladnost z ureditvijo EU pomenila, da so trgovinski partnerji dobili dostop do največjega uvoznika blaga na svetu. Zaradi velikosti notranjega trga je EU določala standarde na mednarodnem prizorišču. Vendar mora EU za to, da bo ostala konkurenčna in zagotovila najboljše možnosti podjetjem EU, spoznati, da se ta položaj spreminja, in se prilagoditi novemu dejstvu. Mednarodna konkurenčnost podjetij EU mora biti bolj v ospredju pri ocenjevanju obstoječe ureditve EU in proučevanju možnosti za nove pobude.

EU ima različne pristope k svojim trgovinskim partnerjem. Po eni strani je cilj pri državah, ki želijo pristopiti k EU, in drugih sosednjih partnerjih doseči popolno usklajenost z regulativnim modelom EU. Po drugi strani pristop k bolj oddaljenim partnerjem sicer res ne more biti tako ambiciozen, vendar je kljub temu usmerjen v zblíževanje zakonodaje. Z vidika gospodarskih subjektov ima zblíževanje zakonodaje velike prednosti v primerjavi s sporazumi o vzajemnem priznavanju, zlasti v smislu pravne varnosti.

V svetovnem okolju z vedno nižjimi carinami so zakonodajne ovire ali ovire „na drugi strani meje“ odgovorne za sorazmerno višje upravne stroške in dejanske stroške doseganja skladnosti z zakonodajo za industrijo. EU bi morala izboljšati

svoje strateške dialoge s ključnimi tretjimi državami kot sredstvo za vzpostavljanje vzajemnega zaupanja in izboljšanje predvidljivosti razvoja zakonodaje. To je za industrijo bistveno orodje za vnaprejšnje načrtovanje.

EU se že pogaja o sporazumih o prosti trgovini s pomembnimi industrijskimi državami. Ta pogajanja odpirajo možnosti za zmanjšanje zakonodajnih ovir med ključnimi trgovinskimi partnerji, hkrati pa zagotavljajo visoko raven varovanja javnih interesov. Prispevajo k širšemu razmisleku o skupnih svetovnih pravilih za proizvode. Za EU to pomeni večji dostop do ključnih rastočih trgov z visoko gospodarsko rastjo in velikim povpraševanjem.

Čezatlantski trgovinski sporazum, ki odpravlja tradicionalne ovire v trgovini za proizvode in storitve, bi bil velik korak k takšnim svetovnim pravilom. Lahko bi znižal stroške doseganja skladnosti z zakonodajo za podjetja v celotnem gospodarstvu. Sprejetje skupnih čezatlantskih predpisov za nove tehnologije bi lahko prihranilo več milijonov ter pomagalo opredeliti odprte svetovne standarde in predpise za industrije prihodnosti.

EU bi morala še naprej spodbujati mednarodno zблиževanje zakonodaje in tehničnih standardov za industrijske proizvode, hkrati pa zagotavljati visoko raven varovanja javnih interesov. Komisija bi morala zagotoviti večjo osredotočenost na učinek ureditve EU na mednarodno konkurenčnost podjetij EU.
--

6. ZAKLJUČEK

Notranji trg s proizvodi se mora kljub svoji razvitosti in napredni povezanosti še naprej razvijati, da bo v koraku s tehnološkimi in družbenimi izzivi 21. stoletja. Vendar mora biti to v ravnovesju z zahtevo industrijskih deležnikov, da se zagotovijo obdobja stabilnosti zakonodaje brez obsežnejše prenove pravil. Zato bo Komisija kratkoročno osredotočila svoja prizadevanja na konsolidacijo zakonodaje in krepitev mehanizmov izvrševanja brez nadaljnje obremenitve industrije. Komisija bo pripravila predlog, ki bo vključeval harmoniziran pristop h gospodarskim kaznim in skupni okvir za trženje industrijskih proizvodov na podlagi Odločbe št. 768/2008/ES.