



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 198 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Poročilo iz člena 25 Evropskemu parlamentu in Svetu o vplivu postopkov, določenih s členom 10 Uredbe (EU) št. 1025/2012 o evropski standardizaciji, na časovni okvir za izdajo zahtev za standardizacijo

1. UVOD

V skladu s členom 25 Uredbe (EU) št. 1025/2012 o evropski standardizaciji (v nadaljnjem besedilu: uredba o standardizaciji)¹:

Komisija do 2. januarja 2015 oceni vpliv postopka, določenega s členom 10 te uredbe, na časovni okvir za izdajo zahtev za standardizacijo. Komisija predstavi svoje sklepe v obliki poročila Evropskemu parlamentu in Svetu. Kadar je ustrezno, se poročilu priloži zakonodajni predlog za spremembo te uredbe.

S tem poročilom se izpolnjuje zahteva iz člena 25.

2. EVROPSKI STANDARDI IN EVROPSKI STANDARDIZACIJSKI DOKUMENTI V PODORO ZAKONODAJI IN POLITIKAM UNIJE

2.1. Evropske organizacije za standardizacijo

Od osemdesetih let prejšnjega stoletja so imele evropske organizacije za standardizacijo (ESO) pomembno splošno priznano vlogo pri usklajevanju nacionalnih standardov v državah EU/Efte in podpiranju oblikovanja enotnega trga. To priznanje je bila najprej potrjeno z Direktivo 83/189/EGS², nato pa s splošnimi smernicami za sodelovanje med Komisijo in evropskimi organizacijami za standardizacijo, podpisanimi leta 1984 in revidiranimi leta 2003³.

Evropski odbor za standardizacijo (CEN), Evropski odbor za elektrotehnično standardizacijo (CENELEC) in Evropski inštitut za telekomunikacijske standarde (ETSI), evropske organizacije za standardizacijo (ESO), ki jih priznava uredba o standardizaciji. Prostovoljno sprejemajo evropske standarde in evropske standardizacijske dokumente za opredelitev prostovoljnih tehničnih specifikacij ali specifikacij kakovosti, ki jih lahko izpolnjujejo sedanji ali prihodnji proizvodi, proizvodni procesi ali storitve.

Glavna značilnost evropskega sistema za standardizacijo je, da lahko Komisija od ESO zahteva pripravo evropskega standarda ali evropskega standardizacijskega dokumenta za proizvode ali storitve v podporo zakonodaji in politikam Unije. Pravna podlaga sta bila Direktiva 98/34/ES in sporazum o sodelovanju z ESO, danes pa je to uredba o standardizaciji. Približno 20 % vseh evropskih standardov in evropskih standardizacijskih dokumentov je rezultat takih zahtev Komisije, ostalih 80 % pa jih izhaja neposredno iz predlogov industrije ali drugih deležnikov na področju standardizacije.

¹ Uredba (EU) št. 1025/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o evropski standardizaciji, 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, 2009/23/ES in 2009/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Sklepa Sveta 87/95/EGS in Sklepa št. 1673/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 316, 14.11.2012, str. 12).

² Direktiva Sveta 83/189/EGS z dne 28. marca 1983 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov – Direktiva 98/34/ES je kodifikacija Direktive 83/189/EGS in njenih sprememb, UL L 204, 21.7.1998.

³ UL C 91, 16.4.2003.

2.2. Zahteva za standardizacijo pred uredbo o standardizaciji

Člen 6 Direktive 83/189/EGS (pozneje nadomeščene z Direktivo 98/34/ES⁴) je Komisiji omogočal, da predstavi „predloge za odpravo obstoječih ali pričakovanih ovir v trgovini“ in v tem okviru „od evropskih standardizacijskih organov zahteva, da v danem roku pripravijo evropski standard“. Pred izdajo takšnih zahtev za standardizacijo se je Komisija morala posvetovati s stalnim odborom iz člena 5 (odbor 98/34), sestavljenim iz predstavnikov, ki jih imenujejo države članice. To je bila edina predpisana zahteva.

Ureditev glede zahtev za standardizacijo, kot je bila določena z Direktivo 83/189/EGS in pozneje z Direktivo 98/34/ES, je bila omejena le na standardizacijo proizvodov. Prav tako ni izrecno določila vsebine take zahteve ali njegove pravne oblike in ni pojasnila, kako naj bi se pri njeni pripravi posvetovalo z ESO ali drugimi deležniki.

Osnutek zahteve za standardizacijo je bil predložen v treh jezikih (DE/EN/FR) stalnemu odboru za mnenje, običajno po tem, ko je bila obravnavana v ustreznem sektorskem odboru ali delovni skupini, ustanovljeni na podlagi ustrezne sektorske zakonodaje, ter po posvetovanju z ESO in drugimi ustreznimi deležniki.

Stalni odbor je imel le svetovalni status in njegovo mnenje za Komisijo ni bilo zavezujoče. Posvetovanje je bilo opravljeno na sestanku ali s pisnim postopkom v štirih do šestih tednih, da se je omogočila vložitev pripomb članov odbora. Komisija je nato na podlagi prejetih pripomb samostojno dokončno oblikovala zahtevo in končno zahtevo poslala ESO dva do pet mesecev po posvetovanju. Običajno za ESO ni bil določen rok, v katerem naj bi odgovorile na zahtevo za standarde.

Zahteve za standardizacijo se niso uporabljale le za zahtevo za pripravo standardov, temveč tudi za začetek študije izvedljivosti ali druga prednormativna dela, ki niso neposredno privedla do sprejetja evropskih standardov.

2.3. Zahteva za standardizacijo kot izvedbeni akt

Uredba o standardizaciji določa revidirana pravila v zvezi z zahtevo za evropske standarde in evropske standardizacijske dokumente za proizvode in storitve v podporo zakonodaji in politikam Unije. Glavna sprememba je ta, da se v skladu z njenim členom 10(2) z odborom iz člena 22 (odbor za standarde) posvetuje z uporabo postopka pregleda iz člena 5 Uredbe (EU) št. 182/2011⁵. Zato je mnenje odbora zavezujoče, Komisija pa nato zahtevo za standardizacijo sprejme kot izvedbeni akt (izvedbeni sklep Komisije).

V svojem predlogu uredbe o evropski standardizaciji COM(2011) 315⁶ je Komisija predlagala ohranitev neformalnega statusa zahtev za standardizacijo in posvetovanje iz Direktive 98/34/ES. Sozakonodajalec pa je odločil drugače: pri izdajanju zahtev za standardizacijo morajo države članice ohraniti nadzor nad izvedbenimi pooblastili Komisije na podlagi postopka pregleda iz Uredbe (EU) št. 182/2011.

⁴ UL L 204, 21.7.1998, str. 37.

⁵ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL L 55, 28.2.2011, str. 13).

⁶ COM(2011) 315 final, 1.6.2011.

Da bi upoštevali kakršno koli zaskrbljenost glede učinka novega postopka pregleda na čas, potreben za izdajo zahteve za standardizacijo, člen 25 zahteva, da ga Komisija oceni do 2. januarja 2015.

3. ANALIZA

3.1. Učinek uredbe o standardizaciji

Čeprav se splošni postopek načrtovanja, priprave, posvetovanja in sprejemanja iz člena 8, člena 10(1) do (2) in člena 12 precej razlikujejo od postopka, ki je določen z Direktivo 98/34/ES, so bile spremembe do zdaj obvladljive.

Celo pred začetkom uporabe uredbe o standardizaciji je Komisija že odločila o svojih lastnih obveznostih glede načrtovanja prihodnjih zahtev (s pomočjo akcijskih načrtov ali tekočih načrtov) in glede javne objave teh informacij, pri čemer je opredelila načela za posvetovanje z ESO, strokovnjaki za posamezni sektor držav članic in vsemi zadevnimi deležniki pred posvetovanjem z državami članicami v odboru 98/34.

Uredba o standardizaciji je predvsem formalno uredila prakse, ki so bile prej neregulirane. Sistem uradnega obveščanja iz člena 12 je edina večja novost, ki javnosti omogoča dostop do vseh osnutkov zahtev. Vendar uredba o standardizaciji za Komisijo določa višje standarde pri uporabi evropske standardizacije kot orodja politike za podporo politikam Unije.

Skratka, uredba o standardizaciji povzroča neposredne in posredne posledice:

- V skladu s členom 8 mora Komisija opredeliti svoje načrte glede novih zahtev za standardizacijo v letnem programu dela Unije za evropsko standardizacijo. To pomeni, da je normalno časovno obdobje za pripravo zahtev običajno daljše od 12 mesecev, neodvisno od mehanizmov za posvetovanje z odborom za standarde ob koncu postopka.
- V skladu s členom 10(2) se je treba s strokovnjaki za posamezni sektor držav članic, ESO in evropskimi organizacijami zainteresiranih strani, ki prejemajo finančna sredstva Unije v skladu z uredbo o standardizaciji, posvetovati v pripravljalni fazi zahteve za standardizacijo. Tak je bil postopek običajno že prej, vendar se ni izvajal sistematično ter ni nalagal pravnih obveznosti.
- V skladu s členom 12 mora Komisija v pripravljalni fazi dati osnutke zahtev na voljo vsem deležnikom, tudi tistim, ki niso navedeni v členu 10(2), in sicer z uporabo spletnega sistema uradnega obveščanja.
- V skladu s pravili in postopki odbora za standarde mora predsednik odbora obvestiti odbor, preden ta poda svoje mnenje, o mnenju strokovnjakov za posamezni sektor držav članic v pripravljalni fazi.
- V skladu s členom 10(3) morajo ESO v enem mesecu po tem, ko so prejele zahtevo, navesti, ali jo sprejmejo. Ta zahteva nujno zajema učinkovito in nenehno komunikacijo med Komisijo in ESO med pripravljalno fazo zahteve.
- Nazadnje, ker se zahteva za standardizacijo izda v obliki izvedbenega akta po intenzivnih posvetovanjih, načrtovanju in razpravah, bi morale ESO tovrstne zahteve brezpogojno sprejeti (ali zavrniti), tj. izbira ali sprejem samo nekaterih delov zahteve ni več mogoča. V preteklosti je bilo običajno, da so ESO zahteve Komisije le pogojno

ali delno sprejele na podlagi razpoložljivih finančnih virov ali drugih interesov, ker se je s člani ESO pogosto uradno posvetovalo šele po uradnem prejemu končne zahteve.

Sporočilo z naslovom „Strateška vizija za evropske standarde: Za boljšo in hitrejšo trajnostno rast evropskega gospodarstva do leta 2020“⁷, ki ga je Komisija sprejela skupaj s predlogom uredbe o evropski standardizaciji, določa hitrejša postopka evropske standardizacije kot enega strateških ciljev. Za standardizacijo, ki jo je zahtevala Komisija, izračun hitrosti postopka vključuje tudi celotni čas, ki ga porabi Komisija sama med pripravo zahteve za standardizacijo. Zato obstaja povečana potreba po učinkovitem sodelovanju med ESO, Komisijo, strokovnjaki iz držav članic in deležniki na podlagi novih pravil za zagotovitev, da se celotno zaporedje zahtevanih korakov v postopku lahko pravočasno zaključijo.

Zato na podlagi trenutnih izkušenj in ob upoštevanju celotnega porabljenega časa v pripravljalnem postopku zahteve za standardizacijo, posvetovanje z državami članicami v odboru za standarde ne ustvarja ozkega grla ali zamude v procesu v primerjavi z dosedanja prakso⁸.

To velja pod pogojem, da se faza načrtovanja in posvetovanje z ESO, strokovnjaki za posamezni sektor držav članic in vsemi deležniki ustrezno izvedeta, pri čemer se prav tako zagotovi pozitivno mnenje odbora za standarde. Pozitivno mnenje tudi pomeni, da je osnutek zahteve Komisije, predložen v postopek pregleda, sprejet brez sprememb ali z le nekaj manjšimi prilagoditvami, da se omogoči hitrejša uradno obveščanje ESO.

V primerjavi s staro prakso bi le negativno mnenje odbora za standarde povzročila dodatno zamudo več mesecev.

Kar zadeva pobude za standardizacijo v skladu z Direktivo 2001/95/ES o splošni varnosti proizvodov⁹ (za katere velja regulativni postopek s pregledom), pa je Uredba (EU) št. 1025/2012 dejansko dodala dodatno raven uradne odločitve Komisije v skladu s pravili komitologije, saj je po sprejetju varnostnih zahtev, ki jih morajo izpolnjevati evropski standardi na podlagi sklepa Komisije v skladu z Direktivo 2001/95/ES, treba ustrezno zahtevo za standardizacijo ponovno sprejeti z novim sklepom Komisije v skladu z uredbo o standardizaciji (ob upoštevanju postopka pregleda). Komisija je že opozorila na težave in namen sedanjega predloga uredbe o varnosti potrošniških proizvodov¹⁰ je poenostaviti postopek in ga uskladiti z Uredbo (EU) št. 1025/2012.

Poleg tega člen 10 uredbe o standardizaciji jasno izključuje pripravljalno ali dodatno delo v zvezi z evropsko standardizacijo, kot so študije izvedljivosti, saj takšni ukrepi nikoli neposredno ne privedejo do sprejetja evropskih standardov ali evropskih standardizacijskih dokumentov v smislu člena 10(1). V stari ureditvi je Komisija takšne ukrepe uvedla z uporabo zahtev za standardizacijo, vendar z uredbo o standardizaciji to ni več mogoče, ta nova praksa pa omogoča krajši časovni okvir za uveljavljanje ali pripravo takšnih ukrepov.

⁷ COM(2011) 311 final, 1.6.2011.

⁸ Najkrajši čas za posvetovanje z odborom je dva tedna. V praksi je na voljo štiri do šest tednov.

⁹ UL L 11, 15.1.2002, str. 4.

¹⁰ COM(2013) 78 final.

3.2. Statistična analiza

Interni statistični podatki Komisije, ki zajemajo obdobje 2006–2014, kažejo, da je bilo povprečno število zahtev za standardizacijo v letih 2006–2013 (izdanih v stari ureditvi) **20 zahtev na leto**. Ocenjuje se, da je bilo leta 2014, v prvem letu izdajanja zahtev v okviru nove ureditve, **vloženih devet zahtev** (glej preglednico 1).

Področje uporabe zahtev za standardizacijo se je razširilo od standardizacije proizvodov na standardizacijo storitev in v skladu s temi splošnimi politikami Unije je bilo omogočeno vlaganje ustreznih zahtev. Vendar se pričakuje, da se bo število zahtev za standardizacijo leta 2014 znižalo za 50 % glede na povprečno število zahtev v zadnjih letih stare ureditve. Poleg trenda upadanja števila zahtev od leta 2012 (zaradi zrelosti sektorjev novega pristopa) bi lahko bila druga dva glavna razloga za ta upad:

- i. povečana formalnost procesa skupaj z obveznim letnim načrtovanjem in bolj specifičnimi zahtevami glede vsebine zahteve za standardizacijo ter
- ii. dejstvo, da se zahteve za standardizacijo nič več ne uporabljajo za začetek ukrepov, kot so študije v zvezi s standardizacijo ali druga pripravljalna ali dodatna dela, ki neposredno ne privedejo do sprejetja evropskih standardov ali evropskih standardizacijskih dokumentov.

Preglednica 1 – Število zahtev za standardizacijo, vključno s spremembami, v letih 2006–2014

| Ureditev posvetovanja | Leto | Število izdanih zahtev |
|---|------|------------------------|
| Direktiva 98/34/ES (točka e člena 6(4)) | 2006 | 24 |
| | 2007 | 20 |
| | 2008 | 18 |
| | 2009 | 21 |
| | 2010 | 20 |
| | 2011 | 19 |
| | 2012 | 23 |
| | 2013 | 16 ^{*)} |
| Uredba (ES) št. 1025/2012 (člen 10(2)) | 2014 | 9 ^{**)} |
| ^{*)} O vseh teh zahtevah, izdanih leta 2013, se je že posvetovalo leta 2012 v odboru 98/34. | | |
| ^{**)} To je ocena na podlagi informacij na voljo oktobra 2014: vzorec sestoji iz ene sprejete zahteve in osmih zahtev, ki so že bile predložene, da odbor za standarde o njih poda svoje mnenje, ali pa so tik pred predložitvijo. | | |

Opozoriti je treba, da je Komisija začela bolj sistematično beleženje „začetnega datuma“ pripravljalnega postopka šele leta 2009. Ta začetni datum pa je prvi stik med generalnim direktoratom Komisije, ki pripravi zahtevo, in predsednikom odbora (odbora 98/34 in pozneje odbora za standarde) v trenutku, ko se dejanska priprava zahteve začne ali se je že začela. Zaradi negotovosti pri beleženju bi bilo treba ta datum šteti za oceno.

Statistični podatki Komisije, ki zajemajo leta 2009–2013, kažejo, da je povprečno pripravljalno obdobje **363 koledarskih dni** (približno 12 mesecev) za zahteve, izdane na podlagi stare ureditve (velikost vzorca je samo 40, ker je bil začetni datum zabeležen le za 40 % zahtev iz let 2009–2013). Ocene za leto 2014 kažejo, da je pripravljalni čas **420 koledarskih dni** (okoli 13,5 meseca) za zahteve, predvidoma izdane na podlagi nove ureditve (velikost vzorca je devet, glej preglednico 2).

Omejena razpoložljivost in kakovost podatkov ne omogočata, da bi se sprejeli kakršni koli dokončni sklepi. Kljub temu pa bi to možno zabeleženo povečanje, če do njega pride, lahko bilo posledica bolj formalnega upravnega okvira za pripravo zahtev za standardizacijo, kar zahteva visoko učinkovito sodelovanje med zadevnimi akterji.

Preglednica 2 – Povprečni čas priprave za zahteve na podlagi stare in nove ureditve

| Ureditev posvetovanja | Leto izdaje | Število obravnavanih zahtev | Povprečen čas od začetnega datuma priprave do uradnega obveščanja ESO |
|--|---------------|-----------------------------|---|
| Direktiva 98/34/ES (točka e člena 6(4)) | 2009 ... 2013 | 40 | 363 koledarskih dni (12 mesecev)* (standardni odklon 179 koledarskih dni) |
| Uredba (EU) št. 1025/2012 (člen 10(2)) | 2014 | 9**) | 420 koledarskih dni (13,5 meseca) (standardni odklon 170 koledarskih dni) |
| <p>*) Komisija je v svojem poročilu COM(1998) 291 final¹¹ ocenila, da je bil povprečni čas priprave v tem obdobju 8 do 14 mesecev.</p> <p>**) Število izdanih zahtev do konca leta 2014 je ocena. V teh ocenjenih podatkih bi morale do uradnega obveščanja ESO priti v treh tednih po postopku pregleda v odboru za standarde.</p> | | | |

¹¹ COM(1998) 291 final, 13.5.1998, poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu „Učinkovitost in odgovornost na področju evropske standardizacije v okviru novega pristopa“.

4. SKLEPI

Ob upoštevanju:

- izkušnje glede zahtev za standardizacijo, izdanih na podlagi člena 10 uredbe o standardizaciji, so razmeroma kratke;
- pregledno in ustrezno načrtovanje zahtev za standardizacijo in neformalni proces posvetovanja z ESO, državami članicami in vsemi zadevnimi deležniki sta ključna v obdobju pred izdajo zahtev za standardizacijo;
- Komisija posodablja interne smernice glede načrtovanja in priprave zahtev za standardizacijo ter posvetovanja o njih;
- pripravljalna in dodatna dela v zvezi z evropsko standardizacijo, kot so študije izvedljivosti, za katera Komisija ne zahteva posebnih evropskih standardov ali evropskih standardizacijskih dokumentov, se lahko začnejo skupaj z ESO brez zahtev;

Komisija ugotavlja, da medtem ko nova pravila v skladu s členom 10 uredbe o standardizaciji večajo potrebo po učinkovitem sodelovanju med udeleženiimi akterji, je bilo obdobje, v katerem se je lahko preizkusilo nove postopke, prekratko, da bi bilo mogoče oblikovati končni sklep o tem, ali bodo nova pravila imela za posledico trajno in nesprejemljivo povečanje dolžine postopkov za zahteve za standardizacijo. Zato ni dovolj podatkov za utemeljitev, da je na tej stopnji potreben zakonodajni predlog za spremembo člena 10 uredbe o standardizaciji. Komisija bo ponovno pregledala razmere do konca leta 2015 v okviru poročila, ki ga bo predložila Svetu in Evropskemu parlamentu o izvajanju uredbe o standardizaciji, v skladu s členom 24(3).