EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.11.2018
COM(2018) 764 final

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

Harmonizirani standardi: krepitev preglednosti in pravne varnosti za popolnoma delujoč enotni trg

Komisija je danes predstavila prvi odziv na zahtevo Evropskega sveta iz marca 2018, da oceni stanje, pa tudi preostale ovire in priložnosti za polno delovanje enotnega trga.[1]

Standardizacija ima v tej oceni pomembno vlogo, zlasti ob upoštevanju njene vloge pri odpravljanju tehničnih ovir v trgovini. Standardi prispevajo k zagotavljanju interoperabilnosti komplementarnih izdelkov in storitev, pospešujejo uvajanje inovativnih izdelkov in navsezadnje krepijo zaupanje evropskih potrošnikov v kakovost izdelkov in storitev, ki se ponujajo v Uniji. Glede na hiter tehnološki razvoj, digitalizacijo evropskega gospodarstva ter na novo nastajajoče gospodarske trende in modele rasti standardizacija ključno prispeva k razvoju enotnega trga, ki je kos izzivom prihodnosti, ter možnostim, da evropski potrošniki in podjetja izkoriščajo prednosti teh sprememb.[2]

Evropski standardi nadomeščajo potencialno nasprotujoče si nacionalne standarde v vseh državah članicah Unije in s tem olajšajo dostop do trga tistim, ki jih uporabljajo. Tako standardi prispevajo k stalnemu poglabljanju enotnega trga. Evropska unija s spodbujanjem čim večje usklajenosti med evropskimi in mednarodnimi standardi spodbuja najboljše prakse in povečuje sinergije v svetovnih vrednostnih verigah. To krepi trgovinske tokove in priložnosti za širitev dejavnosti evropskih podjetij.

Evropski sistem za standardizacijo, ki dobro deluje, prispeva k splošni gospodarski rasti, podpira inovacije in svetovno konkurenčnost evropske industrije. Pomaga tudi v praksi dosegati ravni varnosti, zdravja ter varstva potrošnikov in varovanja okolja, ki so določene v zakonodaji Unije.[3] Evropska industrija se s sprejemanjem številnih inovativnih rešitev in digitalnih tehnologij hitro spreminja. Ta trend zadeva tudi tradicionalne gospodarske sektorje. Potreba po standardizaciji, ki temelji na naprednih evropskih standardih ter sodobnem in prožnem evropskem sistemu za standardizacijo, je prisotna v vseh sektorjih.

To sporočilo vsebuje pregled delovanja evropskega sistema za standardizacijo in pregled pobud v zadnjih letih v podporo izvajanju uredbe o standardizaciji, tudi ob upoštevanju ustrezne sodne prakse Sodišča Evropske unije. Sporočilo pojasnjuje ukrepe, ki jih je pred kratkim sprejela Komisija za nadaljnje izboljšanje sistema, in vključuje tudi posebne ukrepe, ki jih bo Komisija sprejela v bližnji prihodnosti, da bi povečala učinkovitost, preglednost in pravno varnost za akterje, ki sodelujejo pri razvoju harmoniziranih standardov. To sporočilo je pomembno v zvezi s harmoniziranimi standardi, to je evropskimi standardi, sprejetimi na podlagi zahteve Komisije, za uporabo usklajevalne zakonodaje Unije.[4]

Evropski sistem za standardizacijo temelji na javno-zasebnem partnerstvu med Komisijo in skupnostjo za standardizacijo. Njegova edinstvenost temelji na uporabi harmoniziranih standardov. Ti standardi postanejo del prava Unije in proizvajalcem na celotnem enotnem trgu ob uporabi zagotavljajo domnevo o skladnosti z zahtevami zakonodaje Unije. Tako je zagotovljena pomembna pravna varnost za uporabnike harmoniziranih standardov, zlasti malim in srednjim podjetjem pa omogoča, da izdelke, ki so skladni z zakonodajo Unije, dajo na trg brez dodatnih stroškov. Tako imenovani „nov zakonodajni okvir“ je zasnovan kot prožen in tržno usmerjen sistem, ki temelji na soglasju industrije, malih in srednjih podjetij ter

[1] COM(2018) 772.

[2] Nadaljnji razvoj krožnega gospodarstva v Uniji na primer zahteva vzpostavitev visokih standardov kakovosti za sekundarne surovine, kot so plastika ali gnojila iz odpadkov.

[3] Harmonizirani standardi zajemajo tudi vprašanja socialne vključenosti, kot je na primer dostopnost. Evropski akt o dostopnosti uporablja standarde za zagotavljanje domneve o skladnosti.

[4] Ni relevantno za druge vrste standardov, tj. za mednarodne standarde, (neharmonizirane) evropske standarde, nacionalne standarde, tehnične specifikacije itd.

drugih ključnih zainteresiranih strani, obenem pa zagotavlja usklajenost izdelkov, ki so v skladu s harmoniziranimi standardi, z zakonodajo Unije.

Uporaba harmoniziranih standardov zagotavlja pravno varnost in stabilnost uporabnikom, kar zmanjšuje stroške proizvajalcev. To je pomembno za vlagatelje, vendar povečuje tudi javno odgovornost regulativnih organov, ki morajo te harmonizirane standarde ustrezno nadzirati.

Uredba 1025/2012 (v nadaljnjem besedilu: uredba o standardizaciji)[5] je od začetka veljavnosti leta 2013 zagotovila glavni pravni okvir za evropski sistem za standardizacijo, vključno z razdelitvijo odgovornosti in obveznosti sodelujočih akterjev. Nekatere izboljšave praktičnega izvajanja tega okvira je treba izvesti hitro, zlasti ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropske unije.

1. DELOVANJE EVROPSKEGA SISTEMA ZA STANDARDIZACIJO

Harmonizirane standarde razvija ena od treh evropskih organizacij za standardizacijo[6] na podlagi uradne zahteve Komisije (v nadaljnjem besedilu: zahteva za standardizacijo), da se podpre izvajanje zakonodaje Unije. V teh zahtevah za standardizacijo se opredeli, kaj se pričakuje od evropskih organizacij za standardizacijo. Zlasti se določi, katere harmonizirane standarde je treba pripraviti in do kdaj. Komisija razvija zahteve za standardizacijo v sodelovanju z državami članicami v vključujočem in preglednem postopku.

Komisija in evropske organizacije za standardizacijo zagotovijo, da proces razvoja harmoniziranih standardov temelji na soglasju ter je pregleden in vključujoč. Komisija zlasti pozorno spremlja, ali se v procesu upošteva prispevek malih in srednjih podjetij ter zainteresiranih strani, ki predstavljajo vse dele družbe, kot so potrošniki, delavci in okoljski interesi, saj njihov prispevek povečuje kakovost standardov. Ko evropske organizacije za standardizacijo razvijejo harmonizirani standard, Komisija oceni, ali izpolnjuje zahteve ustrezne zakonodaje Unije in prvotno zahtevo za standardizacijo. Če Komisija ugotovi, da standard izpolnjuje zahtevo in zakonodajo Unije, se odloči za objavo sklica nanj v Uradnem listu Evropske unije. Na koncu tega postopka in na podlagi sklepa Komisije o objavi sklica v Uradnem listu bo standard imel pravne učinke v okviru ustrezne zakonodaje Unije.

Za izdelke, izdelane v skladu s harmoniziranimi standardi, velja domneva o skladnosti z ustreznimi zakonskimi zahtevami.[7] Proizvajalec, ki uporablja harmonizirane standarde, lahko uporabi poenostavljen postopek ugotavljanja skladnosti. S tem harmonizirani standardi zmanjšujejo finančno in upravno breme proizvajalcev, zlasti malih in srednjih podjetij, ter povečujejo pravno varnost v zvezi s skladnostjo izdelkov z zakonodajo Unije. Ta pravni učinek in pravna varnost sta ključnega pomena za mala in srednja podjetja, saj jim omogočata proizvodnjo najsodobnejših izdelkov na konkurenčni način.[8]

Zato mora Komisija posebno pozornost nameniti vsebini harmoniziranih standardov. Sodišče Evropske unije je to zahtevo dodatno poudarilo v nedavni sodni praksi, zlasti z zadevo C-

[5] UL L 316, 14.11.2012, str. 12–33.

[6] Evropski odbor za standardizacijo (CEN), Evropski odbor za standardizacijo v elektrotehniki (CENELEC) in Evropski inštitut za telekomunikacijske standarde (ETSI).

[7] Obstajajo še številni drugi zakonodajni akti Unije, ki odražajo sistem iz Uredbe (EU) 1025/2012, kot sta na primer Uredba (EU) 305/2011 (uredba o gradbenih proizvodih), Direktiva 2001/95/ES (direktiva o splošni varnosti proizvodov). Zaradi lažjega sklicevanja se ti akti v tem sporočilu ne obravnavajo posebej. Splošni vidiki, obravnavani v tem sporočilu, pa veljajo tudi zanje.

[8] Za sektor gradbenih proizvodov veljajo pomembna odstopanja od splošnih praks na področju standardizacije.

613/14 „James Elliott Construction Limited proti Irish Asphalt Limited“.[9] Sodišče je s to sodbo pojasnilo vlogo in pravni status harmoniziranih standardov, ko je sklenilo, da so harmonizirani standardi „sestavni del prava EU“, čeprav jih razvijajo neodvisne zasebne organizacije in se še naprej uporabljajo prostovoljno.

Sodišče je ponovno omenilo tudi odgovornost Komisije v procesu uvajanja, upravljanja in spremljanja harmoniziranih standardov. Zato mora Komisija temeljito spremljati proces razvoja harmoniziranih standardov in oceniti, ali izpolnjujejo zahteve iz usklajene zakonodaje Unije in/ali zahtev za standardizacijo, da se zagotovi popolna skladnost harmoniziranih standardov z veljavno zakonodajo. To ne vključuje le tehničnih vidikov standardov, temveč tudi druge elemente evropske uredbe o standardizaciji, na primer, ali je bil proces razvoja standardov vključujoč. Komisija namerava te obveznosti izpolniti čim hitreje in čim bolj učinkovito.

2. IZVAJANJE UREDBE O STANDARDIZACIJI IN USTREZNE SODNE PRAKSE

Po začetku veljavnosti uredbe o standardizaciji leta 2013[10] in več sodbah Sodišča Evropske unije je Komisija sprožila več pobud v podporo izvajanju pravnega okvira in izboljšanju delovanja evropskega sistema za standardizacijo v praksi.

V skladu z uredbo o standardizaciji[11] je Komisija sprejela letne programe dela Unije za evropsko standardizacijo, ki poudarjajo pomembnost harmoniziranih standardov, njihov pravni učinek (domneva o skladnosti) ter njihovo kakovost in pravočasnost. Poleg načrtovanja dela v zvezi z razvojem harmoniziranih standardov so ti programi predstavili tudi posebne predloge za izboljšanje upravljanja evropskega sistema za standardizacijo, kot je prednostno usmerjanje finančnega prispevka Evropske unije evropskim organizacijam za standardizacijo v neposredno tehnično podporo razvoju harmoniziranih standardov. Poleg tega je Komisija v letnih programih dela Unije evropskim organizacijam za standardizacijo zagotovila tudi jasne smernice za krepitev sodelovanja malih in srednjih podjetij ter družbenih zainteresiranih strani v evropskem procesu standardizacije.

Komisija je sprejela tudi več pobud za večjo preglednost in dostopnost svoje politike standardizacije. Za pravilno izvajanje uredbe o standardizaciji so službe Komisije v dokumentu „Priročnik o evropski standardizaciji“ iz leta 2015[12] pripravile smernice o vlogi, pripravi, sprejetju in izvajanju zahtev za standardizacijo. Ta dokument je bil pripravljen skupaj z državami članicami in industrijo v tesnem partnerstvu in sodelovanju z evropskimi organizacijami za standardizacijo, malimi in srednjimi podjetji ter družbenimi zainteresiranimi stranmi. Komisija je pripravila tudi skupni obrazec za objavo sklicevanj na harmonizirane standarde v Uradnem listu Evropske unije ter smernice iz leta 2016 o „preverjanju pogojev za objavo sklicevanj na harmonizirane standarde v Uradnem listu“.[13]

V skladu s strategijo za enotni trg iz leta 2015[14] in svežnjem o standardizaciji,[15] sprejetim 1. junija 2016, je Komisija v svoji skupni pobudi za standardizacijo (v nadaljnjem besedilu:

[9] Glejte tudi npr. zadevo T-474/15 Global Garden Products in C-630/16 Anstar.
[10] Nadomešča določbe o standardizaciji iz Direktive 98/34/EGS.
[11] Člen 8 Uredbe (EU) 1025/2012
[12] SWD(2015) 205 final z dne 27.10.2015, http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/vademecum_en.
[13] http://www.cc.cec/Ares/ext/documentInfoDetails.do?documentId=080166e5ae43cdde
[14] COM(2015) 550 final
[15] COM(2016) 358 final

skupna pobuda) določila skupno vizijo evropske standardizacije, ki jo podpirajo številne zainteresirane strani in vse države članice. Cilj skupne pobude je zagotoviti trajna prizadevanja Unije za posodobitev evropskega sistema za standardizacijo, da se ohrani njegova privlačnost, obdrži korak z razvojem, kot je digitalizacija, v agilnem, prožnem in vključujočem okviru ter pospeši in bolje opredeli določanje prednostnih standardov za pravočasen odziv na potrebe trga in uporabnikov. Posebni ukrepi skupne pobude so namenjeni ozaveščanju ter izboljšanju razvoja in izvajanja harmoniziranih standardov. Skupna pobuda obravnava tudi vlogo standardov pri obravnavanju izzivov digitalne preobrazbe gospodarstva. Ta digitalna preobrazba gospodarstva ustvarja potrebo po pospešitvi preoblikovanja evropske standardizacije, da bo ustrezala sedanjim in prihodnjim izzivom, zlasti na področjih, kot so internet stvari, velepodatki, napredna proizvodnja, robotika, 3D-tiskanje, tehnologije za verige podatkovnih blokov in umetna inteligenca. Sodoben, prožen in vključujoč evropski sistem za standardizacijo, ki se lahko hitro odziva na nove dogodke, bo prispeval k hitrejšemu širjenju teh novih tehnologij.

Komisija in evropske organizacije za standardizacijo so leta 2017 dosegle sporazum o skupnem akcijskem načrtu za obravnavo vprašanja harmoniziranih standardov, ki zaradi negativne ocene Komisije niso navedeni v Uradnem listu. To vprašanje je sprožila platforma REFIT[16] in več zainteresiranih strani, saj vpliva na dobro delovanje evropskega sistema za standardizacijo. V odgovor na to vprašanje je Komisija v sodelovanju z evropskimi organizacijami za standardizacijo kot prednostno nalogo opredelila hitro zmanjšanje zaostankov pri teh harmoniziranih standardih. Obravnava preostalih zaostankov ostaja prednostna naloga Komisije.

Prvi ukrep: *Komisija si bo po najboljših močeh prizadevala čim prej odpraviti preostale zaostanke.*

Da se zagotovi pravočasno in učinkovito navajanje skladnih harmoniziranih standardov v Uradnem listu, je smiselno nastajajoča vprašanja identificirati čim prej v razvojnem procesu. Komisija je za te namene vzpostavila sestav svetovalcev. Svetovalci zagotavljajo službam Komisije tehnično pomoč pri ocenjevanju osnutkov harmoniziranih standardov, s čimer prispevajo k nadaljnji krepitvi nadzora Komisije nad usklajenostjo harmoniziranih standardov z ustrezno zakonodajo.

Za krepitev usklajevanja v okviru javno-zasebnega partnerstva za standardizacijo so Komisija in evropske organizacije za standardizacijo izvajale redne strukturirane dialoge. Ti dialogi so se osredotočali na tehnične in politične vidike evropske standardizacije, tudi na vprašanja, povezana s kakovostjo harmoniziranih standardov in njihovim vplivom na podjetja, trge in potrošnike.
Da bi spodbudila večjo udeležbo sozakonodajalcev v procesu določanja prednostnih nalog za evropsko standardizacijo, je Komisija junija 2018 organizirala medinstitucionalni dialog. V dialogu so sodelovali visoki predstavniki institucij Evropske unije, organizacije za standardizacijo, podjetja (vključno z malimi in srednjimi podjetji) in druge ustrezne zainteresirane strani, kot so potrošniki, delavci in okoljske organizacije. Osredotočil se je na prednostna vprašanja, pomembna za proces razvoja harmoniziranih standardov, in prihodnje prednostne naloge na tem področju, kot sta digitalizacija in hitro razvijajoče se sodelovalno gospodarstvo.

Medinstitucionalni dialog in razprave s ključnimi akterji v evropskem sistemu za standardizacijo so poudarili potrebo po nadaljnji krepitvi pravne varnosti, da se zagotovi

[16] Mnenje platforme REFIT XXII.2.b.

enotna razlaga zakonodajnega okvira Unije za standardizacijo, zlasti ob upoštevanju uredbe o standardizaciji, sodne prakse Sodišča Evropske unije in smernic.

3. NADALJNJI UKREPI ZA POVEČANJE PREGLEDNOSTI, KREPITEV PRAVNE VARNOSTI IN HITROSTI SPREJEMANJA

Čeprav je bil dosežen znaten napredek, Komisija ugotavlja, da je treba ohraniti prizadevanja za izboljšanje delovanja evropskega sistema za standardizacijo. Komisija bo v ta namen sprejela niz namenskih, takojšnjih ukrepov za dodatno izboljšanje preglednosti in učinkovitosti evropskega procesa standardizacije. To bo okrepilo pravno varnost za zainteresirane strani in uporabnike ter pojasnilo vloge in odgovornosti različnih akterjev.

Komisija pregleduje svoje notranje postopke odločanja, da bi racionalizirala postopke za objavo sklicevanj na harmonizirane standarde v Uradnem listu.[17] Ta pregled temelji na najboljših praksah v okviru poslovnika Komisije in bo zagotovil usklajeno, pravočasno in temeljito pripravo potrebnih odločitev.

Drugi ukrep: *Komisija pregleduje svoje notranje postopke odločanja, da bi racionalizirala postopke za objavo sklicevanj na harmonizirane standarde v Uradnem listu.*

Komisija bo pripravila smernice, s katerimi bo dodatno pojasnila vloge in odgovornosti različnih akterjev v vseh fazah razvoja harmoniziranih standardov.

V teh smernicah, ki dopolnjujejo obstoječe dokumente,[18] bodo pojasnjeni zlasti vsebinski in postopkovni vidiki nove oblike zahteve za standardizacijo, ki jo pripravlja Komisija, da bi zagotovila večjo preglednost in predvidljivost pri razvoju standardov. Pojasnjena bo tudi vloga Komisije in njenih strokovnih svetovalcev. Poleg tega bo zagotovila dodatne smernice za izboljšanje doslednosti in hitrosti postopka ocenjevanja harmoniziranih standardov v vseh zadevnih sektorjih.

Tretji ukrep: *Komisija bo v prihodnjih mesecih na podlagi posvetovanja z zainteresiranimi stranmi pripravila smernice o praktičnih vidikih izvajanja uredbe o standardizaciji, pri čemer bo posebno pozornost namenila delitvi vlog in odgovornosti v procesu razvoja harmoniziranih standardov ter učinkovitosti in hitrosti.*

Da bi zagotovila boljše predhodno usklajevanje v postopku ocenjevanja harmoniziranih standardov, ki ga razvijajo evropske organizacije za standardizacijo, se bo Komisija še naprej naslanjala na znanstveni prispevek Skupnega raziskovalnega središča, obenem pa bo okrepila povezovanje s tehničnimi odbori, ki so odgovorni za razvoj standardov, prek nedavno uvedenega sistema strokovnih svetovalcev. Cilj bo čim bolj povečati hitrost, kakovost in natančnost ocen, da se izboljša kakovost postopka in zagotovi objava sklicevanj na harmonizirane standarde v Uradnem listu v najkrajšem možnem času. Ukrepi bodo zajemali:

- krepitev povezav med ustreznimi službami Komisije, pristojnimi za usklajeno zakonodajo, in tehničnimi odbori, odgovornimi za razvoj harmoniziranih standardov;
- širitev skupine strokovnih svetovalcev ter nabora njihovih znanj in spretnosti, da se zagotovi strokovno znanje, potrebno za visokokakovostne ocene, in prilagodljivost sistema;

[17] Od 1. decembra 2018 naprej bo Komisija te odločitve sprejemala po pospešenem pisnem postopku.
[18] Priročnik o standardizaciji, Modri vodnik itd.

- izpopolnitev strukture delovnih postopkov in dodeljevanja nalog strokovnim svetovalcem;
- osredotočanje na nenehno pregledovanje kakovosti prispevka svetovalcev; vključno s programi usposabljanja za strokovne svetovalce;
- povečanje horizontalne skladnosti ocen z uporabo racionaliziranih smernic v vseh sektorjih;
- ustrezno obvladovanje morebitnih navzkrižij interesov.

Četrti ukrep: *Komisija bo nenehno krepila sistem svetovalcev v podporo hitremu in zanesljivemu ocenjevanju harmoniziranih standardov ter pravočasnemu objavljanju sklicevanj nanje v Uradnem listu Evropske unije.*

SKLEPNA UGOTOVITEV

Evropski sistem za standardizacijo je bistvenega pomena za razvoj enotnega trga. Domneva o skladnosti z ustrezno zakonodajo Unije zagotavlja pomembno pravno varnost vsem uporabnikom standardov, zlasti malim in srednjim podjetjem. Uredba o standardizaciji, ki je začela veljati leta 2013, je uvedla novo razdelitev vlog in odgovornosti akterjev v sistemu, ki temelji na javno-zasebnem partnerstvu. Vzpostavila je tudi trden okvir za zahteve glede vključenosti, ki omogočajo upoštevanje interesov malih in srednjih podjetij, potrošnikov in delavcev ter okoljskih interesov v procesu standardizacije. Skupni cilj vseh partnerjev v evropskem sistemu za standardizacijo je zagotoviti čim učinkovitejše izvajanje uredbe o standardizaciji in drugih ustreznih zakonov Unije.

Odgovornost za ocenjevanje evropskih harmoniziranih standardov je zaupana Komisiji. Komisija mora zagotoviti tudi združljivost teh standardov z zahtevami ustrezne usklajene zakonodaje Unije. Sodna praksa Sodišča Evropske unije je potrdila pomembnost te odgovornosti in poudarila njene pravne posledice.

Čeprav sedanji sistem deluje, Komisija ugotavlja, da je potrebno nadaljnje izboljšanje. Štirje navedeni ukrepi se bodo začeli takoj, da se doseže nadaljnji napredek na področju vključenosti, pravne varnosti, predvidljivosti in hitrega zagotavljanja koristi harmoniziranih standardov za enotni trg. V tem okviru so ključni cilji tudi inovacije ter varstvo državljanov in varovaje okolja. Komisija bo še naprej sodelovala z vsemi ustreznimi partnerji, da bi zagotovila nadaljnji uspeh evropske standardizacije kot stebra popolnoma delujočega enotnega trga.