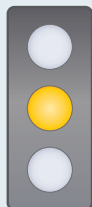


PRZEDMIOT KOMUNIKATU: Ramy prawne związane z normalizacją europejską mają zostać poszerzone tak, by objąć wszystkie normy dotyczące usług i „dokumentację alternatywnych procesów normalizacji”. Zapewniona zostanie efektywność i przejrzystość zarówno jeśli chodzi o proces opracowywania norm, jak i dostępu do nich.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Przedsiębiorstwa stosujące normy oraz europejskie i krajowe organy normalizacyjne.



- ZA:**
- Cele inicjatywy zasługują na pełne wsparcie.
- PRZECIW:**
- Sugerowane sposoby osiągnięcia postawionych celów są niejasne, tylko częściowo zorientowane na cel i w kilku aspektach zasługują na zdecydowaną krytykę.
 - Nie należy umożliwiać Komisji i rządów narodowym wpływu na opracowywanie norm

TREŚĆ

Tytuł

Mapa drogowa na rzecz „Pakietu Normalizacyjnego”, przygotowana przez Radę ds. Oceny Wpływu Komisji Europejskiej, z dnia 26 marca 2010 r. Publiczne konsultacje na temat zmian w Pakiecie Normalizacyjnym z 7 kwietnia 2010 r.

Treść

Alternatywne wersje rozporządzenia, rozważane przez Komisję, opisane są w Mapie Drogowej, przygotowanej przez Radę ds. Oceny Wpływu Komisji Europejskiej. Dokument dotyczący konsultacji zawiera treści nie związane bezpośrednio z Mapą Drogową

› Kontekst

- Komisja rozpoczyna rewizję europejskiego systemu normalizacji. Ramy prawne dotyczące tej dziedziny mają być bardziej skuteczne i przejrzyste, z korzyścią dla wszystkich zaangażowanych stron.
- Komisja planuje stworzenie „pakietu normalizacyjnego”, który obejmowałby nowelizację następujących dokumentów:
 - dyrektywy w sprawie procedury udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych („Dyrektywa Informacyjna”, 98/34/EC).
 - decyzji w sprawie finansowania normalizacji europejskiej (nr 1673/2006/EC) oraz
 - decyzji w sprawie normalizacji w dziedzinie technologii informacyjnych i telekomunikacji (nr 87/95/EEC).
- Europejskie normy określające „specyfikacje techniczne” – czyli takie cechy produktów, jak poziom jakości, interoperacyjność i bezpieczeństwo – są opracowywane przez europejskie organy normalizacji – CEN (Europejski Komitet Normalizacyjny), CENELEC (Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki) oraz ETSI (Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych). Normy te są wynikiem konsensusu zawartego między krajowymi organami normalizacji i muszą być wprowadzone do krajowych systemów norm. Harmonizacja służyć ma likwidacji barier w handlu, spowodowanych rozbieżnościami w specyfikacjach technicznych obowiązujących w poszczególnych państwach.
- Dzięki konsultacjom Komisja chce poznać stanowisko instytucji publicznych, stowarzyszeń przemysłowych, małych i średnich firm oraz organizacji broniących praw konsumenta i działających na rzecz środowiska naturalnego.

› Pierwszy cel: objęcie unijnymi wymogami w zakresie normalizacji wszystkich norm dotyczących usług oraz „dokumentacji alternatywnych procesów normalizacji”.

- Zgodnie z „Dyrektywą Informacyjną”, krajowe organy normalizacyjne muszą notyfikować Komisji Europejskiej oraz pozostałym krajowym i europejskim organom normalizacyjnym swoje krajowe plany w zakresie normalizacji. Komisja może wstrzymać krajowe procesy normalizacji i zwrócić się do europejskich organów normalizacyjnych o opracowanie norm europejskich.
- Obecnie „Dyrektywa Informacyjna” dotyczy produktów przemysłowych, produktów rolnych i produktów rybołówstwa, a także usług społeczeństwa informacyjnego. Nie obejmuje m.in. następujących dziedzin:
 - rozmaitych innych usług,
 - „dokumentacji alternatywnych procesów normalizacji”, czyli specyfikacji, opracowanych poza zharmonizowanym procesem normalizacji przez narodowe organy normalizacyjne lub przez „fora lub konsorcja”. Poprzez „fora i konsorcja” rozumie się stowarzyszenia firm lub innych podmiotów, zwykle o charakterze globalnym, współpracujących na rzecz koordynacji rozwoju i wdrażania postępu technologicznego.
- W „Mapie drogowej” Komisja przedstawia następujące rozwiązania:
 - Opcja 1: Nie podejmowanie żadnych działań
 - Opcja 2 – Rozszerzenie Dyrektywy Informacyjnej i objęcie nią wszystkich krajowych norm dotyczących usług i/lub „dokumentacji alternatywnych procesów normalizacji”.Europejskie organy normalizacyjne mają obowiązek odpowiedzieć w ciągu dwóch miesięcy na wezwanie Komisji do opracowania europejskich standardów.

Analiza z dnia 7 czerwca 2010 r.

› **Drugi cel: Poprawa skuteczności i przejrzystości procesu normalizacji europejskiej oraz dostępu do norm**

- **Skuteczność:** Okres opracowywania europejskich norm, trwający średnio od roku do 3 lat, jest „zbyt długi” z punktu widzenia rozwoju nowych technologii i innowacji. Dlatego też „niektóre sektory niechętnie zwracają się do organów normalizacyjnych o opracowanie norm, nawet jeśli normy te przyczyniłyby się do poszerzenia ich rynków zbytu czy racjonalizacji procesów”. Komisja chce przyspieszyć proces opracowywania norm.
- **Przejrzystość:** W trakcie opracowywania europejskich norm, „zainteresowane strony” z państw członkowskich łączone są w krajowe „komitety lustrzane” (zasada „delegacji krajowej”). Reprezentują one tam między innymi wytwórców, konsumentów, handel, naukę i instytuty zajmujące się oceną. W ramach procedury publicznego sprzeciwu poszczególne komitety lustrzane mogą zgłaszać opinie do projektowanych norm europejskich. W ten sposób Komisja chce zapewnić zrównoważony udział zainteresowanych stron.
- **Dostęp do norm:** By zastosować normy, przedsiębiorstwa muszą kupić je od krajowych organów normalizacyjnych. Zdaniem Komisji, związane z tym koszty mogą powstrzymać od stosowania norm (szczególnie małe i średnie przedsiębiorstwa), ponieważ ceny norm uważane są za zbyt wysokie. Niemiecki instytut na rzecz europejskiej i międzynarodowej normalizacji (Deutsches Institut fuer Normung, D.I.N. e.V.) pokrywa 60 proc. swoich kosztów z wypracowanych zysków, w dużej części pochodzących ze sprzedaży norm.
- W swojej „Mapie drogowej” Komisja opisuje następujące rozwiązania:
 - Opcja 1: Nie podejmowanie żadnych działań
 - Opcja 2: „Poprawienie skuteczności europejskich organów normalizacyjnych”.
 - Zasady zawartego w ramach WTO porozumienia dotyczącego barier technicznych w handlu („TBT Agreement”) – takie jak przejrzystość, neutralność i dążenie do konsensusu – zostaną włączone do wymagań stawianych europejskim organom normalizacyjnym w Dyrektywie Informacyjnej,
 - Państwa Członkowskie będą musiały zapewnić zrównoważony udział zainteresowanych stron w krajowych komitetach lustrzanych,
 - Wprowadzona zostanie uproszczona procedura uznania „dokumentacji alternatywnych procesów normalizacji”, które mogą być wykorzystywane, jeśli będą zgodne z zasadami WTO/TBT.
 - Opcja 3: „Nałożenie obowiązków na państwa członkowskie i krajowe organy normalizacyjne”
 - Krajowe organy normalizacyjne muszą, co do zasady, zapewnić darmowy dostęp do procesu normalizacji małym i średnim przedsiębiorstwom, organizacjom pozarządowym, stowarzyszeniom konsumentów i związkom zawodowym.
 - Państwa Członkowskie muszą zagwarantować, że wśród zainteresowanych stron znajdują się również przedstawiciele mniejszych grup interesu, dzięki temu, że otrzymają odpowiednie wsparcie finansowe.
 - Do komitetów lustrzanych, w ramach których europejskie organy normalizacji opracowują normy na życzenie Komisji (normy mandatowe), Państwa Członkowskie muszą wydelegować ekspertów.
 - Krajowe organy normalizacji muszą ułatwić bezpłatny dostęp do ujednoliconych norm. Związana z tym utrata zysków ma być zrekompensowana przez Państwa Członkowskie lub Komisję.
 - Państwa Członkowskie muszą rozdzielić normalizację od certyfikacji w krajowych organach normalizacyjnych. (Certyfikacja polega na potwierdzeniu, że jakiś produkt odpowiada ustanowionym normom).
 - Opcja 4: „Wprowadzenie scentralizowanego systemu monitoringu na poziomie europejskim”.
 - „Komitety techniczne”, stworzone do opracowywania norm europejskich, mają być zarządzane nie przez krajowe organy normalizacyjne, ale przez „Centralne Sekretariaty”. Warunkiem jest współfinansowanie przez Komisję rozwoju norm europejskich.
 - Za europejskie organy normalizacyjne uznane zostaną – obok CEN, CENELEC i ETSI – także inne ciała, takie jak fora i stowarzyszenia, przez co zostaną oficjalnie włączone w proces rozwoju specyfikacji technicznych. Jedynym wymogiem będzie przestrzeganie przez te podmioty zasad WTO/TBT. Inne rozwiązanie mogłoby polegać na tym, że prawo europejskie odwoływałoby się do „dokumentacji alternatywnych procesów normalizacji”.
 - Komisja będzie finansować udział ekspertów w rozwijaniu międzynarodowych norm i wspierać tłumaczenie tych norm na inne oficjalne języki UE.
 - Komisja będzie współfinansować komitety lustrzane w Państwach Członkowskich.
 - Opcja 5: „Uruchamianie procesu opracowywania norm poprzez wezwanie do składania ofert”
 - Komisja może przystąpić do opracowywania norm europejskich poprzez europejskie organy normalizacji lub inne podmioty działające według zasad WTO/TBT, ogłaszając wezwanie do składania ofert.
 - Współpracą organów normalizacji z Komisją zarządzać będzie nowa agencja.

Stosunek Komisji do zasady pomocniczości

Krajowe normy mogą blokować handel w ramach UE – powinny być więc zharmonizowane. Około 90 proc. norm stosowanych w UE powstało na poziomie europejskim lub międzynarodowym. Uznanie „dokumentacji alternatywnych procesów normalizacji” również ma być ujednolicone dla wszystkich Państw Członkowskich.

Tło polityczne

W 2008 roku Komisja zapowiedziała, że ma zamiar zrewidować procedurę opracowywania norm, by uczynić ją szybszą i bardziej zorientowaną na innowacje [Komunikat COM(2008) 133]. Dostęp małych i średnich firm do norm oraz reprezentacja ich interesów mają być wspierane (s. 10 Komunikatu, zobacz także „Small business act [COM 2008) 394, s. 13 i nast.]). W lutym 2010 r. panel ekspertów (EXPRESS) na wezwanie Komisji opublikował Opracowanie na temat przyszłości normalizacji europejskiej. 25 września 2008 r. do wspierania udziału małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju norm wezwała również Rada UE ds. Konkurencyjności (nr 9 Konkluzji). Rada szczególnie podkreśliła ważną rolę zasady delegacji krajowej i krajowych organów normalizacyjnych (nr 10 Konkluzji).

Analiza z dnia 7 czerwca 2010 r.

Obecnie Parlament Europejski przygotowuje wstępny raport na temat przyszłości Norm Europejskich (INI/2010/205, sprawozdawca: Edvard Kožušník (ECR, CZ)). Głosowanie nad raportem w Parlamencie planowane jest na październik 2010 r.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna: DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu
Procedura konsultacji: Niniejsza ocena została 21 maja 2010 r. zgłoszona przez CEP w ramach konsultacji ogłoszonych przez Komisję

Wyniki Konsultacji

Dostępne na stronie http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/public-consultation/results-public-consultation_en.htm

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Normy europejskie znacząco przyczyniają się do urzeczywistnienia jednolitego rynku, przez co sprzyjają wzrostowi konkurencji między przedsiębiorstwami. To, do jakiego stopnia służą one temu celowi, zależy od społecznej akceptacji norm. W tym miejscu dochodzi jednak do konfliktu: z jednej strony akceptacja rośnie, jeśli w proces normalizacyjny zaangażowanych jest tak wiele zainteresowanych grup interesu, jak to tylko możliwe. Z drugiej strony normy muszą być opracowywane w jak najkrótszym czasie – tak, aby mogły być wykorzystywane przez zainteresowane strony już od początku cyklu życia danego produktu. Akceptacja normy zależy również od kosztów, jakie powstają w trakcie jej wykorzystywania. Problem ten dotyczy w szczególności kosztów wdrożenia normy. Wśród rozwiązań proponowanych przez Komisję opisane wyżej czynniki wpływające na rozwój norm zostały uwzględnione w różnym stopniu.

Pierwszy cel Komisji – rozszerzenie zakresu obowiązywania Dyrektywy Informacyjnej na wszystkie usługi – trzeba uznać za słuszny. Jego osiągnięcie może bowiem pomóc w uniknięciu technicznych, handlowych przeszkód w funkcjonowaniu wolnego rynku. To samo dotyczy uznania „dokumentów alternatywnych procesów normalizacji”. Ponieważ dokumenty te nie przeszły ujednoliconego procesu normalizacji, jest ważne, by zagwarantować, że przy ich opracowywaniu wzięto pod uwagę interesy wszystkich zainteresowanych stron. „Dokumenty alternatywnego procesu normalizacji” powinny być więc uznane na poziomie europejskim tylko, jeśli – jak proponuje Komisja – opracowywano je zgodnie z zasadami WTO/TBT.

Drugim celem jest poprawa efektywności i przejrzystości normalizacji europejskiej – i to zamierzenie również należy powitać z uznaniem.

Tym bardziej żal, że zaproponowane przez Komisję rozwiązania, które miałyby służyć osiągnięciu powyższych celów, są tak bardzo niejasne, częściowo się dublują i trudno je przypisać do którejkolwiek z problemowych kwestii: efektywności, przejrzystości i dostępu. Co więcej, Komisja nie wyjaśnia, czy poszczególne rozwiązania mają być wprowadzane alternatywnie, czy wspólnie. Co gorsza, jedynie część proponowanych rozwiązań jest zorientowana na cel, a w niektórych fragmentach zasługują one na zdecydowaną krytykę.

Nie można mieć zastrzeżeń do proponowanych rozwiązań dotyczących „poprawy skuteczności europejskich organów normalizacyjnych” (opcja 2): stosowanie zasad WTO/TBT i zrównoważony udział zainteresowanych stron mają na celu zwiększenie akceptacji norm. Włączenie „dokumentacji alternatywnych procesów normalizacji” ułatwi szybszą reakcję na nowe osiągnięcia technologiczne. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy „dokumentacje alternatywnych procesów normalizacji” stały się de facto normami rynkowymi.

„Wprowadzenie obowiązkowych procedur w zakresie organizacji i egzekwowania dla Państw Członkowskich i krajowych organów normalizacyjnych” (opcja 3) to pomysł niejasny. Popularyzacja norm ma być wspierana poprzez wprowadzenie darmowego dostępu do ich opracowywania dla organizacji pozarządowych i stowarzyszeń konsumentów, oraz poprzez rozdzielenie działalności normalizacyjnej od certyfikacji – w celu oddzielenia procesu opracowywania norm od procesu ich stosowania. Ten pomysł budzi jednak wątpliwości, jeśli – jak przewiduje opcja 3 – rządy krajowe uzyskają możliwość wywierania na decyzje personalne i finansowe związane z procesem normalizacji – kwestie te do tej pory rozstrzygane były przez sektor prywatny. Istnieje poważne ryzyko, że normy będą nadużywane do realizowania interesów polityki przemysłowej.

Środki mające służyć „wprowadzeniu scentralizowanego systemu monitoringu na poziomie europejskim” (opcja 4) również powinny być bardziej zróżnicowane. Centralizacja zarządzania komitetami technicznymi na poziomie sekretariatu i współfinansowanie krajowych komitetów lustrzanych to pomysły, które stwarzają ryzyko, że Komisja uzyska zbyt duży wpływ na proces normalizacji.

Rozwiązanie zaproponowane w opcji 4 jest jednak właściwe – chodzi o rozszerzenie listy uznawanych europejskich organów normalizacyjnych o inne podmioty, pod warunkiem, że przestrzegają one zasad ustalonych przez WTO/TBT.

Dzięki temu wzrosnąć może zarówno konkurencja w zakresie opracowywania norm, jak i przyspieszyć może sam proces opracowywania norm. To przyspieszenie może być również efektem zaproponowanej procedury publicznego składania ofert na opracowanie norm (opcja 5). Najpierw trzeba jednak zagwarantować, że Komisja nie będzie w żaden sposób wpływała na treść norm, które mają być opracowywane przez podmioty zgłaszające oferty.

Analiza z dnia 7 czerwca 2010 r.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Pomysł, by europejskie akty prawne mogły odnosić się do „dokumentacji alternatywnych procesów normalizacji” zwiększa konkurencyjność w zakresie opracowywania norm. To z kolei prowadzi do tworzenia norm tańszych i lepszych, a w konsekwencji do zwiększenia ich akceptacji i większej konkurencyjności na rynkach produktów. Efektywność [tworzenia norm] będzie jednak mniejsza, jeśli Komisja lub rządy krajowe uzyskają polityczny wpływ na proces opracowywania norm. Zakres swobody konsumentów będzie większy, jeśli normy uzyskają szeroką akceptację – klienci będą bowiem mieli większe możliwości przetrzucenia się z jednych rozwiązań na inne. To wzmacnia konkurencję na rynkach produktów.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Konsekwencje opisywanych rozwiązań dla efektywności i poziomu zatrudnienia zależą od tego, które z rozwiązań zostaną wprowadzone w życie. Co do zasady można stwierdzić, że szeroka akceptacja norm pobudza wzrost i poziom zatrudnienia, ponieważ zwiększa konkurencję między przedsiębiorstwami.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Kompetencje prawne w tym zakresie zawarte są w art. 114 TFEU (d. art. 95 TEU, dotyczący Jednolitego Rynku) oraz art. 173 (3) TFEU (art. 157 (3) TEC, dotyczącym wspierania konkurencyjności w przemyśle).

Pomocniczość

By zapobiec istnieniu barier dla europejskiego przepływu dóbr i usług, powstałych wskutek obowiązywania norm i innych specyfikacji technicznych stworzonych poza powszechnymi procedurami normalizacji, wymagane jest ogólnounijne, jednolite uregulowanie europejskiego systemu normalizacji.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości

Możliwe przyszłe działania Unii

Na podstawie wyników konsultacji – prawdopodobnie w połowie 2010 r. – Komisja przedstawi „Pakiet normalizacyjny”, przewidujący reformę europejskiego systemu normalizacji.

KONKLUZJA

Trzeba docenić fakt, że Komisja chce rozszerzyć zakres obowiązywania „Dyrektywy Informacyjnej” tak, by objąć również normy dotyczące usług. Co więcej, pozytywnie należy ocenić pomysł, by „dokumentacje alternatywnych procesów normalizacji” również były uznawane na poziomie europejskim, pod warunkiem, że były one opracowywane w zgodzie z zasadami WTO/TBT. Zaproponowane sposoby osiągnięcia wymienionych celów są jednak niejasne i tylko częściowo zorientowane na cel, a pewnych elementach zasługują na krytykę. Szczególnie problematyczne jest to, że Komisja i rządy krajowe mają uzyskać wpływ na decyzje finansowe i personalne, do tej pory uzależnione wyłącznie od prac normalizacyjnych krajowych instytucji w sektorze prywatnej gospodarki. Ten fakt tworzy ryzyko, że normy mogą być nadużywane dla celów polityki przemysłowej.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.
Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.
Więcej informacji: www.for.org.pl