



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 198 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Доклад по чл. 25 до Европейския парламент и Съвета за въздействието на процедурите, установени с чл. 10 от Регламент (ЕС) № 1025/2012 за европейската стандартизация, върху сроковете за издаване на искания за стандартизация

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 25 от Регламент (ЕС) № 1025/2012 относно европейската стандартизация (наричан по-долу „Регламент за стандартизацията“)¹:

До 2 януари 2015 г. Комисията прави оценка на въздействието на процедурата, установена с член 10 от настоящия регламент, относно срока за издаване на искания за стандартизация. Комисията представя заключенията си в доклад до Европейския парламент и до Съвета. По целесъобразност докладът се придружава от законодателно предложение за изменение на настоящия регламент.

С настоящия текст се изпълнява изискването по член 25.

2. ЕВРОПЕЙСКИ СТАНДАРТИ И ЕВРОПЕЙСКИ СТАНДАРТИЗАЦИОННИ ДОКУМЕНТИ ЗА ПОДКРЕПА НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО И ПОЛИТИКИТЕ НА СЪЮЗА

2.1. Европейски организации по стандартизация

От 80-те години на миналия век насам европейските организации по стандартизация (ЕОС) играят важна и широко призната роля за хармонизирането на националните стандарти в държавите от ЕС/ЕАСТ, като с това подкрепят и създаването на единния пазар. Това признание бе потвърдено най-напред с Директива 83/189/ЕИО², а по-късно и с общите насоки за сътрудничество между Комисията и европейските организации по стандартизация, подписани през 1984 г. и преразгледани през 2003 г.³.

Европейският комитет по стандартизация (CEN), Европейският комитет за стандартизация в електротехниката (CENELEC) и Европейският институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI) са европейските организации за стандартизация (ЕОС), признати от регламента за стандартизацията. Те на доброволна основа приемат европейски стандарти и европейски стандартизационни документи за определянето на доброволни технически спецификации или спецификации за качеството, на които могат да отговарят настоящи или бъдещи продукти, производствени процеси или услуги.

Основната характеристика на европейската система за стандартизация е, че Комисията може да поиска от европейските организации за стандартизация да изготвят европейски стандарт или европейски стандартизационен документ за продукти и за услуги с цел подкрепа на законодателството и политиките на Съюза. Използваното правно основание е била Директива 98/34/ЕО и споразумението за сътрудничество с ЕОС, докато понастоящем като правно основание се използва регламентът за

¹ Регламент (ЕС) № 1025/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно европейската стандартизация, за изменение на директиви 89/686/ЕИО и 93/15/ЕИО на Съвета и на директиви 94/9/ЕО, 94/25/ЕО, 95/16/ЕО, 97/23/ЕО, 98/34/ЕО, 2004/22/ЕО, 2007/23/ЕО, 2009/23/ЕО и 2009/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Решение 87/95/ЕИО на Съвета и на Решение № 1673/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, ОВ L 316, 14.11.2012 г., стр. 12.

² Директива 83/189/ЕИО на Съвета от 28 март 1983 г. установяване на процедурата за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти — Директива 98/34/ЕО представлява кодификация на Директива 83/189/ЕИО и нейните изменения, ОВ L 204, 21.7.1998 г.

³ ОВ С 91 от 16.4.2003 г.

стандартизацията. Около 20 % от всички европейски стандарти и европейски стандартизационни документи са резултат от такива искания на Комисията, докато останалите 80 % произтичат пряко от предложения от индустрията или други заинтересовани от стандартизацията страни.

2.2. Искане за стандартизация преди регламента за стандартизацията

С член 6 от Директива 83/189/ЕИО (заменена по-късно с Директива 98/34/ЕО⁴) на Комисията се дава възможност да представя „предложения с цел отстраняване на съществуващите или очаквани пречки за търговията“ и в този контекст „изисква от европейските институции по стандартизация да изготвят европейски стандарт в рамките на определен срок“. Преди издаването на такива искания за стандартизация е необходимо Комисията да се консултира с Постоянния комитет по член 5 (от Директива 98/34), който се състои от представители, определени от държавите членки. Това беше единственото изискване, което е обект на регулиране.

Режимът за искания за стандартизация, установен с директиви 83/189/ЕИО и 98/34/ЕО, по-късно е бил ограничен само до стандартизацията на продуктите. Не са уточнени нито съдържанието на такова искане, нито правната му форма, и не е обяснено как европейските организации по стандартизация или други заинтересовани страни следва да бъдат консултирани по време на изготвянето му.

Проектите за стандартизация бяха подавани за становище до Постоянния комитет на три езика (DE/EN/FR), обикновено след като са били обсъдени в съответния секторен комитет или работна група, създадена въз основа на съответните секторни законодателни актове и след консултация с европейските организации по стандартизация и други заинтересовани страни.

Постоянният комитет имаше само консултативни функции, като становището му не беше задължително за Комисията. Консултациите бяха извършвани в рамките на заседание или чрез писмена процедура, която отнема 4 — 6 седмици, за да се даде възможност за представяне на коментар от страна на членовете на Комитета. След това Комисията независимо формулираше окончателното искане въз основа на получените коментари и отправяше окончателното искане до ЕОС от 2 до 5 месеца след консултацията. Обикновено не беше определян краен срок, в който ЕОС да отговорят на искане за стандартизация.

Исканията за стандартизация бяха използвани не само за възлагане на разработването на стандарти, но също и за започване на проучвания за осъществимост или други предварителни дейности, които не водят пряко до приемане на европейски стандарти.

2.3. Искане за стандартизация като акт за изпълнение

С регламента за стандартизацията се преразглеждат правилата по отношение на искането за европейски стандарти и европейски стандартизационни документи за продукти и услуги в подкрепа на законодателството и политиките на Съюза. Основната промяна е, че в съответствие с член 10, параграф 2, с Комитета по член 22 (Комитетът по стандартите) се провеждат консултации при прилагането на процедурата по разглеждане, предвидена в член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011⁵. Поради това

⁴ ОВ L 204, 21.7.1998 г., стр. 37.

⁵ Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху

становището на Комитета има задължителна сила и впоследствие искането за стандартизация се приема от Комисията като изпълнителен акт (решение за изпълнение на Комисията).

В предложението си за регламент относно европейската стандартизация COM(2011)315⁶ Комисията предложи да се запази неформалният статут на исканията за стандартизация, както и консултациите, описани в Директива 98/34/ЕО. Въпреки това съвместният законодателен орган реши друго: при издаване на искания за стандартизация държавите членки следва да запазят контрола върху изпълнителните правомощия на Комисията чрез процедурата по разглеждане, предвидена в Регламент (ЕС) № 182/2011.

За да се отговори на опасенията във връзка с въздействието на новата процедура по разглеждане върху срока за издаване на искания за стандартизация, в член 25 се предвижда, че Комисията прави оценка до 2 януари 2015 г.

3. АНАЛИЗ

3.1. Въздействие на регламента за стандартизацията

Въпреки че предвидените в член 8, член 10, параграфи 1 и 2 и член 12 цялостно планиране, подготовка, консултации и процес на приемане са доста различни от процеса, установен в Директива 98/34/ЕО, досега правените промени са се подавали на управление.

На практика, още преди началото на прилагането на регламента за стандартизацията, Комисията вече бе определила собствените си ангажименти за планиране на бъдещи искания (чрез планове за действие или текущо актуализирани планове) и за предоставянето на достъп на обществеността до тази информация, като същевременно дефинира принципите за консултация с ЕОС, секторните експерти на държавите членки и всички заинтересовани страни, преди провеждане на консултации с държавите членки в комитета по Директива 98/34.

С регламента за стандартизацията се регулират главно практики, които преди не са били обект на регулиране. Единствената голяма новост е системата за уведомяване по член 12, с която се осигурява публичен достъп до всички проекти за искания. Въпреки това, в регламента за стандартизацията се установяват по-високи стандарти за Комисията при използване на европейската стандартизация като инструмент в подкрепа на политиките на Съюза.

Накратко, от регламента за стандартизацията произтичат следните преки и непреки последици:

- съгласно член 8, Комисията трябва да определя своите планове за нови искания за стандартизация в годишната работна програма на Съюза относно европейската стандартизация. Това означава, че нормалният срок за подготовка

упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13).

⁶ COM(2011) 315 окончателен, 1.6.2011 г.

на исканията по принцип е по-дълъг от 12 месеца, независимо от начините на консултация с Комитета по стандартите в края на процеса.

- съгласно член 10, параграф 2 секторните експерти на държавите членки, европейските организации за стандартизация и европейските организации на заинтересованите страни, получаващи финансиране от Съюза в съответствие с регламента за стандартизацията, трябва да бъдат консултирани по време на подготвителния етап на изработване на искане за стандартизация. Това беше обичайният начин на действие преди, но той не бе системно прилаган и не беше правно задължителен.
- в съответствие с член 12, по време на подготвителния етап Комисията трябва да даде достъп до проектите за искания за стандартизация на всички заинтересовани лица, дори и на онези, които не са посочени в член 10, параграф 2, като използва системата за нотификация онлайн.
- съгласно правилата и процедурите на Комитета по стандартите, председателят трябва да уведоми Комитета, преди последният да е предоставил становището си, за становищата на секторните експерти на държавите членки, дадени по време на подготвителния етап.
- съгласно член 10, параграф 3, ЕОС трябва да съобщят в срок от един месец след получаването на искане дали го приемат, или не. Това изискване води до необходимост от ефективна и непрекъсната комуникация между Комисията и европейските организации по стандартизация по време на подготвителния етап на исканията.
- на последно място, тъй като искането за стандартизация се издава като акт за изпълнение след провеждане на интензивни консултации, планиране и обсъждане, такова искане следва да се приеме (или отхвърли) изцяло от ЕОС, т.е., вече не е възможно да се изберат и приемат само някои части от дадено искане. В миналото бе обичайно исканията на Комисията да се приемат при определени условия или да се приемат само отчасти от ЕОС на основание на наличните финансови ресурси или други интереси, тъй като консултациите с членовете на ЕОС често се провеждаха след официалното получаване на окончателното искане.

В съобщението „Стратегическа визия за европейските стандарти: към по-голям и ускорен устойчив растеж на европейската икономика до 2020 г.“⁷, което беше прието от Комисията във връзка с предложението за регламент за европейската стандартизация, повишаването на скоростта на създаване на европейски стандарти се определя като една от стратегическите цели. В случаите на стандартизация по искане на Комисията, в определянето на скоростта се включва също и общото време, използвано от самата Комисия в рамките на подготовката на искане за стандартизация. Поради това съществува все по-голяма необходимост от ефективно сътрудничество между ЕОС, Комисията, експертите от държавите членки и заинтересованите страни в рамките на новите правила, за да се гарантира, че цялата последователност от задължителни етапи в работния процес може да бъде завършена навреме.

⁷ COM(2011) 311 окончателен, 1.6.2011 г.

Следователно, въз основа на натрупания досега опит, като се вземе предвид общото времетраене на процеса на изготвяне на искане за стандартизация, консултациите с държавите членки в Комитета по стандартите не създават предпоставки за повишено натоварване или забавяне на процеса в сравнение с досегашната практика⁸.

Това е така, при условие че фазата на планиране и консултации с ЕОС, секторните експерти на държавите членки и съответните заинтересовани страни е изпълнена правилно, което да гарантира и положителното становище на Комитета по стандартите. Положителното становище предполага също, че проектът на искане на Комисията, подложен на процедурата по разглеждане, е приет без изменения или само с незначителни изменения, което позволява по-бързо нотифициране на ЕОС.

В сравнение с предишната практика само отрицателното становище на Комитета по стандартите би причинило допълнително закъснение от няколко месеца.

Въпреки това, по отношение на инициативите за стандартизация съгласно Директива 2001/95/ЕО относно общата безопасност на продуктите⁹ (при спазване на процедурата по регулиране с контрол), с Регламент (ЕС) № 1025/2012 наистина се добавя допълнително изискване за официално решение на Комисията в съответствие с правилата на комитологията, тъй като след приемането на изисквания за безопасност, на които трябва да отговарят европейските стандарти, посредством решение на Комисията в съответствие с Директива 2001/95/ЕО, съответното искане за стандартизация трябва да бъде прието отново с решение на Комисията в съответствие с регламента за стандартизацията (при спазване на процедурата по разглеждане). Комисията вече забеляза проблема и текущото предложение за регламент относно безопасността на потребителските продукти¹⁰ има за цел да опрости процедурата да я приведе в съответствие с Регламент (ЕС) № 1025/2012.

В допълнение към това, в член 10 от регламента за стандартизацията ясно се изключва предварителната или спомагателната работа във връзка с европейската стандартизация, напр. проучванията за осъществимост, тъй като такива действия никога не водят до приемането на европейски стандарти или европейски стандартизационни документи по смисъла на член 10, параграф 1. В рамките на стария режим тези действия бяха започвани от Комисията посредством искания за стандартизация, но съгласно регламента за стандартизацията това вече не е възможно, и тази нова практика дава възможност за по-кратък срок за започване или подготовка на такива действия.

3.2. Статистически анализ

Вътрешната статистика на Комисията за периода от 2006 до 2014 г., показва, че средният брой искания за стандартизация в интервала между 2006 — 2013 г. (издадени в рамките на стария режим) е бил **20 заявления годишно**. През 2014 г., първата година на издаване на искания по новия режим, се очаква този брой да възлезе на **девет искания** (вж. таблица 1).

⁸ Минималният срок за провеждане на консултация с Комитета е две седмици. На практика се дава срок от 4 — 6 седмици.

⁹ ОВ L 11, 15.1.2002 г., стр. 4.

¹⁰ COM(2013) 78 final

Обхватът на исканията за стандартизация бе разширен от продуктовата стандартизация към стандартизация на услугите, като бе дадена възможност за подаване на искания в подкрепа на общите политики на Съюза. Въпреки това, броят на исканията за стандартизация се очаква да намалее през 2014 г. с 50 % спрямо средния брой през последните години на стария режим. Освен низходяща тенденция в броя на исканията след 2012 г. (която се дължи на зрелостта на секторите на новия подход), другите две основни причини за този спад могат да бъдат:

- i. увеличаването на формалните изисквания на процедурата, както и задължителното годишно планиране и по-конкретните изисквания към съдържанието на искането за стандартизация, както и
- ii. фактът, че исканията за стандартизация вече не се използват за започване на действия, като проучвания, свързани със стандартизацията, или друга подобна подготвителна или спомагателна работа, които не водят пряко до приемане на европейски стандарти или европейски стандартизационни документи.

Таблица 1 — брой на искания за стандартизация, включително изменения, през периода 2006 — 2014 г.

Режим на консултации	Година	Брой на издадените искания
Директива 98/34/ЕО (член 6, параграф 4, буква д)	2006	24
	2007	20
	2008	18
	2009	21
	2010	20
	2011	19
	2012	23
	2013	16 ^{*)}
Регламент (ЕС) № 1025/2012, (член 10, параграф 2).	2014	9 ^{**)}
<p>^{*)} всички искания през 2013 г. са били обект на консултации още през 2012 г. в Комитета по Директива 98/34</p> <p>^{**)} Това е прогнозна оценка въз основа на данните, налични през октомври 2014 г.: извадката се състои от едно прието искане и 8 искания, които са вече представени или предстоят скоро да бъдат представени пред Комитета по стандартите за представяне на становище.</p>		

Следва да се отбележи, че Комисията е започнала по-системно да записва „начална дата“ на подготвителния процес едва през 2009 г. Началната дата обаче отговаря на първия контакт между генералната дирекция на Комисията, която подготвя искането, и председателя на комитета (Комитета по Директива 98/34 и по-късно Комитета по стандартите) в момента, в който трябва да започне действителната подготовка на искане, или когато тя вече е започнала. С оглед на тази несигурност при записването, тази дата следва да се разглежда като приблизителна.

Статистиката на Комисията, която обхваща годините от 2009 до 2013 г., сочи средно време за подготовка от **363 календарни дни** (около 12 месеца) за искания в рамките на стария режим (размерът на извадката е само 40, тъй като началната дата е записана само за 40 % от исканията за 2009 — 2013 г.). Според предварителните оценки за 2014 г., средното време за подготовка ще е равно на **420 календарни дни** (около 13,5 месеца) за искания, които се очаква да бъдат издадени съгласно новия режим (в извадката са включени 9 искания, вж. таблица 2).

Ограниченията в наличността и качеството на данните пречат да се направят каквито и да било окончателни заключения. Ако бъде потвърдено, това възможно регистрирано увеличаване може да се окаже резултат от по-официалната административна рамка за разработването на искания за стандартизация, която налага високоефективно сътрудничество между участниците.

Таблица 2 — Средно време за подготовка на искания съгласно стария и съгласно новия режим

Режим на консултации	Година на издаване	Брой на разгледаните искания	Средна продължителност на периода от датата на започване на подготовката до уведомяването на ЕОС
Директива 98/34/ЕО (член 6, параграф 4, буква д)	2009 г. ... 2013 г.	40	363 календарни дни (12 месеца) ^{*)} (стандартно отклонение 179 календарни дни)
Регламент (ЕС) № 1025/2012, член 10, параграф 2	2014	9 ^{**)}	420 календарни дни (13,5 месеца) (стандартно отклонение 170 календарни дни)

^{*)} в своя доклад COM(1998)291 окончателен¹¹ Комисията прецени, че средният срок за подготовка през този период е бил между 8 и 14 месеца.

^{**)} броят на исканията, които трябва да бъдат представени до края на 2014 г., е прогнозен. По отношение на прогнозните данни при уведомяването на ЕОС следва да

¹¹ COM(1998)291 окончателен от 13.5.1998 г., Доклад от Комисията до Съвета и Европейския парламент относно резултатността и отчетността на европейската стандартизация при „новия подход“

се извърши три седмици след процедурата по разглеждане в Комитета по стандартите.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като се има предвид:

- относително краткият период за натрупване на опит по отношение на исканията за стандартизация, издадени на основание на член 10 от регламента за стандартизацията;
- това, че наличието на прозрачно и правилно планиране на исканията за стандартизация и неофициалният процес на консултации с ЕОС, държавите членки и съответните заинтересовани страни са от особено значение преди издаването на искания за стандартизация;
- това, че Комисията актуализира вътрешните си правила относно начините за планиране, изготвяне на проекти за искания за стандартизация и консултиране на тези искания;
- това, че е възможно подготвителната и спомагателната работа във връзка с европейската стандартизация, напр. проучванията за осъществимост, когато Комисията не изисква конкретни специфични европейски стандарти или европейски стандартизационни документи, да бъдат инициирани съвместно с ЕОС, без да са налични искания;

Комисията стига до заключението, че въпреки че новите правила, предвидени в член 10 от регламента за стандартизацията, водят до увеличаване на нуждата от ефективно сътрудничество между участниците, кратките срокове за натрупване на опит при използването на новите процеси не позволяват да се направи окончателно заключение относно това дали новите правила ще доведат до трайно и неприемливо увеличаване на продължителността на процедурите за искания за стандартизация. Поради това няма достатъчно данни, които да обосноват необходимостта от законодателно предложение за изменение на член 10 от регламента за стандартизацията на този етап. Комисията ще направи преглед на ситуацията до края на 2015 г. в контекста на доклада относно прилагането на регламента за стандартизацията, който ще бъде представен на Съвета и на Европейския парламент съгласно член 24, параграф 3 от същия регламент.