



Брюксел, 22.11.2018 г.
COM(2018) 764 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**Хармонизирани стандарти: подобряване на прозрачността и правната сигурност
за пълноценното функциониране на единния пазар**

Днес Комисията представи първите действия в отговор на искането на Европейския съвет от март 2018 г. за оценка на актуалното положение, както и на оставащите пречки и възможности за пълноценно функциониращ единен пазар.¹

На стандартизацията се пада важна роля в тази оценка, по-специално с оглед на нейната роля за отстраняване на техническите пречки за търговията. Стандартите помагат да се осигури оперативна съвместимост на взаимно допълващите се продукти и услуги, да се улесни въвеждането на иновативни продукти и в крайна сметка да се изгради доверие на европейските потребители в качеството на продуктите и услугите, предлагани в Съюза. В условията на бързо развиващите се технологии, цифровизацията на европейската икономика и нововъзникващите икономически тенденции и модели на растеж, на стандартизацията се пада ключова роля при осигуряването на устойчиво развитие на единния пазар в дългосрочен план и възможност за европейските потребители и предприятия да се възползват от предимствата на тези промени².

Европейските стандарти заменят потенциално противоречащи си национални стандарти във всички държави — членки на Съюза, улеснявайки по този начин достъпа до пазара за тези, които ги използват. По този начин стандартите допринасят за постоянно задълбочаване на единния пазар. Като насърчава по-тясното съгласуване на европейските и международните стандарти, Европейският съюз стимулира най-добрите практики и увеличава полезните взаимодействия в глобалните вериги на стойността. Това води до нарастване на търговските потоци и възможностите за европейските предприятия да развият дейността си.

Една добре функционираща европейската система за стандартизация допринася за общия икономически растеж и подкрепя иновациите и глобалната конкурентоспособност на европейската промишленост. Тя помага също така да се гарантира, че се изпълняват на практика равнищата на безопасността, на здравеопазването и на защитата на потребителите, както и на опазването на околната среда, установени в законодателството на Съюза³. Европейската промишленост е в процес на бързо преобразяване в резултат на приемането на широк набор от иновативни решения и цифрови технологии. Традиционните сектори на икономиката също са засегнати от тази тенденция. Всички те имат нужди, изискващи ответни мерки в областта на стандартизацията, подкрепени от напредничави европейски стандарти и разработени от модерна и гъвкава европейска система за стандартизация.

В настоящото съобщение е представен преглед на функционирането на европейската система за стандартизация и на състоянието на стартиралите напоследък инициативи в подкрепа на прилагането на Регламента относно стандартизацията и с оглед на практиката на Съда на Европейския съюз. В съобщението са обяснени действията, извършени напоследък от Комисията за по-нататъшно подобряване на системата, и са включени конкретни действия, които Комисията ще предприеме в непосредствено бъдеще за повишаване на ефективността, прозрачността и правната сигурност за субектите, участващи в разработването на хармонизирани стандарти. Настоящото съобщение е от значение в контекста на хармонизираните стандарти, които

¹ COM(2018) 772.

² За по-нататъшното развитие на кръговата икономика в Съюза например е необходимо да се създадат високи стандарти за качество на вторичните суровини, като пластмаси или торове от отпадъци.

³ Хармонизираните стандарти включват в своя обхват и въпроси на социалното приобщаване, като например достъпността. В Европейския акт за достъпност са използвани стандарти, осигуряващи презумпция за съответствие.

представляват европейски стандарти, приети въз основа на отправено от Комисията искане за прилагане на законодателството на Съюза за хармонизация⁴.

Европейската система за стандартизация се основава на публично-частно партньорство между Комисията и стандартизационната общност. Тя е единствена по рода си поради използването на хармонизирани стандарти. Тези стандарти стават част от правото на Съюза и чрез използването им производителите в целия единен пазар придобиват презумпция за съответствие с изискванията на законодателството на Съюза. Това дава голяма правна сигурност на субектите, използващи хармонизирани стандарти, и е особено важно за малките и средните предприятия, тъй като им предоставя възможност без допълнителни разходи да пускат на пазара продукти в съответствие със законодателството на Съюза. Така наречената „нова законодателна рамка“ бе замислена като гъвкава и задвижвана от пазара система, изградена на общо съгласие между промишлеността, малките и средните предприятия и други ключови заинтересовани страни, и гарантираща, че продуктите, отговарящи на хармонизираните стандарти, са в съответствие със законодателството на Съюза.

Използването на хармонизирани стандарти предлага правна сигурност и стабилност на използващите ги субекти, което води до намаляване на разходите на производителите. Това, на свой ред, е важно за инвеститорите, но възлага и по-голяма обществена отговорност пред регулаторите, които трябва да упражняват адекватен надзор над тези хармонизирани стандарти.

Откакто влезе в сила през 2013 г., Регламент (ЕС) № 1025/2012 (наричан по-долу „Регламентът относно стандартизацията“)⁵ осигури основната правна рамка на европейската система за стандартизация, включително разделение на отговорностите и задълженията на участващите субекти. Трябва бързо да се направят някои подобрения при практическото прилагане на тази рамка, по-специално с оглед на практиката на Съда на Европейския съюз.

1. ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СИСТЕМА ЗА СТАНДАРТИЗАЦИЯ

Хармонизирани стандарти се разработват от една от трите европейски⁶ организации за стандартизация въз основа на официално искане от Комисията („искане за стандартизация“) в подкрепа на прилагането на законодателството на Съюза. С тези искания за стандартизация се определя какво се очаква да бъде направено от европейските организации за стандартизация. По-конкретно, в тях се посочва какви хармонизирани стандарти трябва да се изготвят и в какъв срок. Комисията изготвя исканията за стандартизация в приобщаващ и прозрачен процес съвместно с държавите членки.

Комисията и европейските организации за стандартизация правят необходимото, така че процесът на разработване на хармонизирани стандарти да се основава на единодушие и да бъде прозрачен и приобщаващ. По-специално, Комисията следи отблизо дали процесът взема под внимание становищата на малките и средните предприятия и на заинтересованите страни, представляващи интересите на всички

⁴ То не се прилага за други видове стандарти, а именно международни стандарти, европейски (нехармонизирани) стандарти, национални стандарти, технически спецификации и т.н.

⁵ ОВ L 316, 14.11.2012 г., стр. 12—33.

⁶ Европейският комитет за стандартизация (CEN), Европейският комитет по стандартизация в електротехниката (Cenelec) и Европейският институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI).

части на обществото, като тези на потребителите и работещите, а също и екологичния интерес, тъй като приносът им повишава качеството на стандартите. След като европейските организации за стандартизация разработят даден хармонизиран стандарт, Комисията преценява дали той отговаря на изискванията на съответното законодателство на Съюза и на първоначалното искане за стандартизация. Ако Комисията достигне до заключението, че стандартът съответства на искането и на законодателството на Съюза, тя решава да публикува референтния му номер в *Официален вестник на Европейския съюз*. В резултат на това и след решението на Комисията да публикува референтния номер в *Официален вестник на Европейския съюз*, стандартът поражда правни последици по силата на съответното законодателство на Съюза.

Продуктите, произведени в съответствие с хармонизирани стандарти, се ползват с презумпция за съответствие със съответните законови изисквания⁷. Като прилага хармонизираните стандарти, производителят може да използва опростен процес на оценяване на съответствието. По този начин хармонизираните стандарти намаляват финансовата и административната тежест за производителите, и по-специално за малките и средните предприятия, и повишават правната сигурност във връзка със съответствието на продуктите със законодателството на Съюза. Тези правни последици и правната сигурност са от решаващо значение за малките и средните предприятия, тъй като им дават възможност да произвеждат най-съвременни продукти при конкурентни условия⁸.

Ето защо Комисията трябва да се отнася с особено внимание към съдържанието на хармонизираните стандарти. Съдът на Европейския съюз засили допълнително това изискване в по-новата си практика, и по-конкретно с решението си по дело *James Elliott Construction Limited/Irish Asphalt Limited* (C-613/14)⁹. По силата на това съдебно решение Съдът пояснява ролята и правния статут на хармонизираните стандарти, заключавайки, че хармонизираните стандарти „са част от правото на ЕС“, въпреки че се изготвят от независими частни организации и използването им остава на доброволни начала.

Освен това Съдът още веднъж подчерта отговорността на Комисията в процеса за инициране, управление и мониторинг на хармонизираните стандарти. Оттук следва, че Комисията е длъжна да следи обстойно процеса на разработване на хармонизирани стандарти и да преценява дали те съответстват на изискванията, изложени в хармонизираното законодателство на Съюза и/или на исканията за стандартизация, за да се гарантира, че хармонизираните стандарти са в пълно съответствие с приложимото законодателство. Това включва не само техническите аспекти на стандартите, но и други елементи на Регламента относно европейската стандартизация, например въпроса дали процесът на изготвянето им е бил приобщаващ. Намерението на Комисията е да изпълни тези задължения по максимално бърз и ефикасен начин.

⁷ Има много други законодателни актове на Съюза, в които е отразена системата, изложена в Регламент (ЕС) № 1025/2012, като например Регламент (ЕС) № 305/2011 (Регламента за строителните продукти), Директива 2001/95/ЕО (Директивата относно общата безопасност на продуктите). За улеснение при цитирането те не са предмет на отделно проучване в настоящото съобщение. Независимо от това, общите съображения, изложени в настоящото съобщение, се отнасят и до тези актове.

⁸ Секторът на строителните продукти търпи съществени отклонения от общите практики в областта на стандартизацията.

⁹ Вж. например също така дело *Global Garden Products* (T-474/15) и дело *Anstar* (C-630/16).

2. ПРИЛАГАНЕ НА РЕГЛАМЕНТА ОТНОСНО СТАНДАРТИЗАЦИЯТА И СЪОТВЕТНАТА СЪДЕБНА ПРАКТИКА

След влизането в сила на Регламента относно стандартизацията през 2013 г.¹⁰ и няколко решения на Съда на Европейския съюз, Комисията стартира редица инициативи в подкрепа на прилагането на правната рамка и за по-добро практическо функциониране на европейската система за стандартизация.

В съответствие с Регламента относно стандартизацията¹¹ Комисията прие годишни работни програми на Съюза за европейската стандартизация, в които се подчертава значението на хармонизираните стандарти, правните последици от тях (презумпция за съответствие), както и тяхното качество и своевременността им. Освен планирането на работата по разработването на хармонизирани стандарти, в тези програми са представени конкретни предложения за подобряване на управлението на европейската система за стандартизация, като отдаване на приоритет на финансовия принос на Европейския съюз към европейските организации за стандартизация за пряка техническа подкрепа при разработването на хармонизирани стандарти. Освен това Комисията даде също така ясни указания на европейските организации за стандартизация в годишните работни програми на Съюза за укрепване и активно включване на малките и средните предприятия и на заинтересованите страни от гражданското общество в процеса за европейска стандартизация.

Комисията предприе също така няколко инициативи за по-голяма прозрачност и достъпност на нейната политика за стандартизация. С цел да се осигури правилното прилагане на Регламента относно стандартизацията, службите на Комисията предоставиха насоки относно ролята, изготвянето, приемането и изпълнението на искания за стандартизация в „Ръководство за европейска стандартизация“ от 2015 г.¹² Този документ бе изготвен в пълноценно партньорство и сътрудничество с европейските организации за стандартизация, малките и средните предприятия и заинтересованите страни от гражданското общество, съвместно с държавите членки и промишлеността. Комисията изготви и общ образец за публикуване на референтните номера на хармонизираните стандарти в *Официален вестник на Европейския съюз*, както и документ с насоки от 2016 г. „Проверка на условията за публикуване на референтни номера на хармонизирани стандарти в *Официален вестник на Европейския съюз*“¹³.

В съответствие със стратегията за единния пазар от 2015 г.¹⁴ и пакета в областта на стандартизацията¹⁵, приет на 1 юни 2016 г., Комисията изложи обща визия за европейската стандартизация в своята съвместна инициатива относно стандартизацията („съвместната инициатива“), подкрепена от широк кръг заинтересовани страни и от всички държави членки. Целта на съвместната инициатива е да се гарантира продължаване на усилията на Съюза за модернизиране на европейската система за стандартизация, така че да се запази нейната привлекателност, да се върви в крак с развитието на области като цифровизацията чрез предоставяне на гъвкава и

¹⁰ Заменящ разпоредбите относно стандартизацията на Директива 98/34/ЕИО.

¹¹ Член 8 от Регламент (ЕС) № 1025/2012.

¹² COM(2015) 205 final от 27.10. 2015 г., 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.

приобщаваща рамка и да се ускори и даде по-голям приоритет на изготвянето на стандарти, за да се даде навременен отговор на нуждите на пазара и на ползвателите. Конкретни действия на съвместната инициатива са посветени на повишаване на осведомеността и подобряване на разработването и прилагането хармонизирани стандарти. Съвместната инициатива разглежда освен това ролята на стандартите за посрещане на предизвикателствата на цифровата трансформация на икономиката. Цифровата трансформация на икономиката поражда необходимостта от ускорено преобразуване на европейската стандартизация, което да я направи устойчива на настоящите и бъдещите предизвикателства, по-специално в области като интернет на нещата, големи бази данни, напреднали технологии за производство, роботика, триизмерно печатане, технология на блоковата верига и изкуствен интелект. Една съвременна и приобщаваща европейска система за стандартизация, която може да реагира бързо на промените, ще помогне за по-бързото разпространяване на тези нови технологии.

През 2017 г. Комисията и европейските организации за стандартизация се споразумяха относно план за съвместни действия за решаване на проблема с хармонизираните стандарти, които не са цитирани в *Официален вестник на Европейския съюз* поради негативна оценка от Комисията. Този проблем бе поставен от платформата REFIT¹⁶ и от няколко заинтересовани страни, тъй като засяга правилното функциониране на европейската система за стандартизация. В отговор на изразените безпокойства Комисията посочи като приоритет бързото намаляване на броя на натрупалите се такива хармонизирани стандарти, в сътрудничество с европейските организации за стандартизация. Приоритет за Комисията продължава да бъде справянето с натрупаните за разглеждане стандарти.

Първо действие: *Комисията ще положи всички усилия за максимално бързо разчистване на натрупаните за разглеждане стандарти.*

За да се гарантира своєвременност и ефективност на цитирането в *Официален вестник на Европейския съюз* на хармонизирани стандарти, съответстващи на изискванията, от полза е възможно най-ранното идентифициране на нововъзникващи проблеми в процеса на разработването им. Комисията създаде панел от консултанти за такива цели. Консултантите предоставят на службите на Комисията техническа помощ за оценка на проекти на хармонизирани стандарти като принос за по-нататъшно засилване на контрола на Комисията над съгласуваността на хармонизираните стандарти със съответното законодателство.

Комисията и европейските организации за стандартизация провеждаха редовни структурни диалози с цел засилване на координацията в рамките на публично-частното партньорство в областта на стандартизацията. Акцентът при тези диалози беше поставен върху техническите и политическите аспекти на европейската стандартизация, в това число по въпроси, свързани с качеството на хармонизираните стандарти и тяхното въздействие върху предприятията, пазарите и потребителите. С цел да насърчи по-активното участие на съзаконодателите в процеса на определяне на приоритетите на европейската стандартизация, през юни 2018 г. Комисията организира диалог между институциите. В диалога участваха представители на високо равнище на институции, организации за стандартизация, предприятия (включително малки и средни предприятия) на Европейския съюз и други заинтересовани страни, като потребители, работещи лица и екологични организации. Ударението при него

¹⁶ Становище XXII.2.b на платформата REFIT.

беше поставено върху приоритетни въпроси във връзка с процеса на разработване на хармонизирани стандарти и бъдещите приоритети в тази област, като цифровизацията и бурното разрастване на икономиката на сътрудничеството.

Диалогът между институциите и дискусиите с основните участници в европейската система за стандартизация изведе на преден план необходимостта от по-нататъшно засилване на правната сигурност, с оглед да се гарантира единно тълкуване на законодателната рамка на Съюза, по-специално в светлината на Регламента относно стандартизацията, съдебната практика на Съда на Европейския съюз и документите с насоки.

3. ДОПЪЛНИТЕЛНИ ДЕЙСТВИЯ ЗА ЗАСИЛВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА, УКРЕПВАНЕ НА ПРАВНАТА СИГУРНОСТ И УСКОРЕНО ПРИЕМАНЕ

Въпреки постигнатия значителен напредък Комисията признава, че усилията за по-добро функциониране на европейската система за стандартизация трябва да продължат. За тази цел Комисията ще предприеме набор от специално насочени незабавни действия за допълнително подобряване на прозрачността и ефективността на процеса на европейска стандартизация. Така ще се укрепи правната сигурност за заинтересованите страни и потребителите и ще се изяснят ролите и отговорностите на различните субекти.

Комисията извършва преглед на вътрешните си процеси на вземане на решения с цел рационализиране на процедурите за публикуване на референтните номера на хармонизираните стандарти в *Официален вестник на Европейския съюз*¹⁷. Този преглед се основава на най-добрите практики в рамките на вътрешния процедурен правилник на Комисията и ще осигури съгласувана, своевременна и задълбочена подготовка на необходимите решения.

Второ действие: Комисията извършва преглед на вътрешните си процеси на вземане на решения с цел рационализиране на процедурите за публикуване на референтните номера на хармонизираните стандарти в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Комисията ще изготви документ с насоки за допълнително изясняване на ролите и отговорностите на различните субекти по време на всички етапи на разработване на хармонизирани стандарти.

Тези насоки, допълващи съществуващите документи¹⁸, ще поясняват по-специално материалноправните и процедурните аспекти на новия формат на искането за стандартизация, изготвяно от Комисията с цел осигуряване на по-голяма прозрачност и предвидимост при разработването на стандартите. Освен това те ще изяснят ролята на Комисията и на нейните експертни консултанти. И накрая, документът ще предостави допълнителни насоки за подобряване на съгласуваността и скоростта на процедурата за оценяване на хармонизираните стандарти във всички съответни сектори.

Трето действие: През следващите месеци Комисията, след консултации със заинтересованите страни, ще изготви документ с насоки относно практическите аспекти на прилагането на Регламента относно стандартизацията с акцент върху

¹⁷ Считано от 1 декември 2018 г., тези решения ще се вземат от Комисията чрез ускорена писмена процедура.

¹⁸ Ръководство за стандартизация, „Синьо ръководство“ и др.

разделението на ролите и отговорностите при процеса на разработване на хармонизирани стандарти, както и върху ефективността и скоростта.

За да се гарантира по-добро съгласуване нагоре по веригата на процедурата за оценяване на хармонизираните стандарти, които европейските организации за стандартизация понастоящем разработват, Комисията ще разчита и занапред на научноизследователския принос на Съвместния изследователски център, като същевременно ще засили взаимодействието си с техническия комитет, отговарящ за разработването на стандарти чрез въведената неотдавна система на експертни консултанти. Целта ще бъде максимално повишаване на скоростта, качеството и точността на оценките за подобряване на качеството на процеса и осигуряване на колкото е възможно по-бързо публикуване на референтните номера на хармонизираните стандарти в *Официален вестник на Европейския съюз*. Мерките ще включват:

- укрепване на връзките между съответните служби на Комисията, отговарящи за хармонизираното законодателство, и техническите комитети, отговарящи за разработването на хармонизирани стандарти;
- разширяване на панела от експертни консултанти и наборите им от умения с оглед на осигуряване на необходимите специализирани познания за висококачествени оценки и устойчивост на системата;
- усъвършенстване на структурата на работните процедури и разпределението на задачите на експертните консултанти;
- поставяне на ударението върху постоянен преглед на качеството на приноса на консултантите; включване на програми за обучение на експертните консултанти;
- повишаване на хоризонталната съгласуваност на оценките чрез прилагане на рационализирани насоки във всички сектори;
- умело управление на евентуални конфликти на интереси.

Четвърто действие: *Комисията ще разширява постоянно системата на консултанти в подкрепа на бързите и точни оценки на хармонизираните стандарти и своевременното им цитиране в Официален вестник на Европейския съюз.*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейската система за стандартизация е от основно значение за развитието на единния пазар. Презумпцията за съответствие със съответното законодателство на Съюза дава голяма правна сигурност на всички, които използват стандарти, и по-специално на малките и средните предприятия. Регламентът относно стандартизацията, който влезе в сила през 2013 г., въведе ново разделение на ролите и отговорностите на субектите в системата, основана на публично-частно партньорство. Той установи също така силна рамка за изисквания за приобщаващ характер, даваща възможност интересите на малките и средните предприятия, потребителите и работещите, както и екологичният интерес, да бъдат взети предвид при процеса на стандартизация. Общата цел на всички партньори в европейската система за стандартизация е да се гарантира колкото е възможно по-ефективно прилагане на Регламента относно стандартизацията и други законодателни актове на Съюза.

На Комисията е поверена отговорността за оценяването на европейските хармонизирани стандарти. Комисията трябва също така да осигури съвместимост на тези стандарти с изискванията на съответното хармонизирано законодателство на Съюза. Съдебната практика на Съда на Европейския съюз потвърди значението на тази отговорност и посочи правните последици от нея.

Настоящата система е функционална, но Комисията признава необходимостта от по-нататъшни подобрения. Посочените по-горе четири действия ще стартират незабавно, за да се постигне по-нататъшен напредък по отношение на приобщаващия характер, правната сигурност, предвидимостта и бързото реализиране на ползите от хармонизираните стандарти за единния пазар. Иновациите, защитата на гражданите и опазването на околната среда също са ключови цели в този контекст. Комисията ще продължи да работи с всички съответни партньори за гарантиране на трайния успех на европейската стандартизация като крайъгълен камък на пълноценното функциониране на единния пазар.