

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОРАТ ПРЕДПРИЯТИЯ - ЕДИНЬЙ РЫНОК: регулятивное окружение, стандартизация и Новый Подход

Стандартизация

ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО ЕВРОПЕЙСКОЙ СТАНДАРТИЗАЦИИ

Часть 1 . Основная структура.

Глава 1.1

Стандартизация и Директива 98/34/ЕС
Исторический ракурс.

15 ноября 2203 года

Статус документа : Окончательный

Автор : E. Vardakas

Директор ENTR/G

Для дальнейшей информации : entr-standardization@cec.eu.int

ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕГЛАМЕНТЫ И СТАНДАРТЫ В ЕВРОПЕ.

ИСТОРИЧЕСКИЙ РАКУРС¹

ПОИСК ПУТЕЙ УСТРАНЕНИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ БАРЬЕРОВ В ТОРГОВЛЕ В ЕВРОПЕ

Европейский Союз (ЕС) является самой большой группой независимых государств в мире, предпринимающий постоянные усилия для устранения технических барьеров в торговле (ТБТ). Данные усилия основываются на том самом Договоре, который и создал ЕС, и поддерживаются системой урегулирования правовых споров (Европейский Суд), которая может быть использована как последнее средство. В большинстве случаев система решения споров является общедоступной как для отдельных представителей, так и для целых стран и окончательные решения могут быть осуществлены.

Усилия по развитию технических регламентов, применяемых ко всем рынкам государств-членов, были предприняты давно. Тем не менее, довольно быстро стало ясно, что новый метод сможет содействовать этим усилиям по развитию лишь после изучения процедур, процесса принятия решения, касающегося законов аналогичного характера, квалификации персонала, участвующего в данном процессе, и большого объема технических барьеров в торговле, который необходимо обсудить.

При более внимательном изучении, также стало ясно, что круг сфер, которые охватывает система технических регламентов в каждой стране, не совпадает. То, что подлежит регулированию в одной из стран членов, вовсе не обязательно должно подлежать регулированию в другой. Теоретически (Европейские) технические регламенты должны охватывать все сферы в каждом отдельном государстве, являющемся его членом. Объем вопросов, которые необходимо решить, еще раз подтверждает потребность в другом решении.

Первое крупное техническое достижение: Директива о низком напряжении

В 1973 году, Совет Министров принял Директиву 73/23/ЕЕС, больше известную как "Директива о низком напряжении". Она включала в себя свободное движение товаров с напряжением от 50 до 1000 вольт переменного тока или от 75 до 1500 вольт постоянного тока. Понятно, что государства не могли допустить, чтобы каждый электротехнический товар, подвергался какому-то специальному закону на таком большом торговом пространстве. На тот момент ситуация была даже еще более сложной поскольку требовалось согласование технических требований к данному типу товаров между девятью государствами.

Благодаря развитию международной стандартизации, большое количество международных стандартов по безопасности электротехнической продукции уже имелось в наличии и применялось (в некоторых случаях, с незначительными изменениями) через Международную Электротехническую Комиссию (МЭК) в индивидуальных Европейских странах. Это сделало возможным после нескольких встреч с экспертами принять директиву, которая предоставила возможность делать ссылки на данные стандарты, и организации по стандартизации стран Европейского Сообщества единогласно приняли их.

В статье 5 Директивы сказано, что:

¹ За основу взята еще неопубликованная статья г-на Ev. Vardakas

"Государства-члены примут все необходимые меры для обеспечения того, чтобы, в частности, электрическое оборудование, соответствующее положениям по безопасности гармонизированных стандартов, рассматривалось их компетентными административными органами как соответствующее положениям настоящей Директивы."

Стандарты считаются гармонизированными, если они оформлены общим соглашением между организациями, указанными государствами-членами в соответствии с процедурой, изложенной в Статье [...], и опубликованы в соответствии с национальной процедурой. Стандарты должны соответствовать современным требованиям, касающимся технического прогресса и развития технической практики по вопросам безопасности

Для информации перечень гармонизированных стандартов и ссылок на них должен быть опубликован в Официальном Журнале Европейского экономического сообщества."

Данный текст внес ряд важных инноваций:

- Под понятием "гармонизированные стандарты" понимались идентичные для всех государств-членов стандарты, соответствующие "задачам безопасности" законодателя.
- Отличное решение "презумпции соответствия", считавшей, что товары, разработанные и произведенные в соответствии с данными (гармонизированными) стандартами, также отвечало законным требованиям. Это давало преимущества данным стандартам без необходимости не делать их обязательными.
- Данный текст предопределил и политически поддержал создание Европейского комитета электротехнической стандартизации как места для создания гармонизированных стандартов "по общему согласию".

Второе техническое достижение это постановление "Cassis de Dijon":

Договор, устанавливающий, что Европейский Союз включит в число своих принципов, по крайней мере в отношении движения товаров, принцип о "взаимном признании". Данный принцип оставался нечетким до тех пор, пока Суд Европейского экономического сообщества, в одном из своих наиболее важных решений в 1979 году не пришел к заключению, что :

"Препятствия для движения товаров в рамках Сообщества, вытекающие из несоответствия между национальными законами, касающимися продажи данных товаров, должны приниматься во внимание только в объеме тех положений, которые могут быть признаны необходимыми для того, чтобы отвечать обязательным требованиям, относящимся в частности к вопросу эффективности фискального надзора, охране здоровья, справедливости коммерческих сделок и защите потребителя".

Данное юридическое дело было представлено Европейский суд, так как возникли юридические трудности, когда одна компания попыталась экспортировать французский ликер под названием "Cassis de Dijon" в Германию.

Последствия данного постановления были впечатляющими:

- Оно не давало преимуществ какому-либо определенному государству-члену для введения технических регламентов - и, таким образом, для создания технических барьеров в торговле - если (национальный) регламент не мог выполнять условия, вводимые данным постановлением (т.е. "необходимые для удовлетворения обязательных требований, относящихся в частности к эффективности фискального надзора, охране здоровья, справедливости коммерческих сделок и защите потребителя").
- Все предыдущие принятые национальные технические регламенты, вводящие требования к товару, находящемуся за пределами данных районов, не могут быть использованы для препятствий торговле неподтвержденными товарами.
- Сообществу нет необходимости издавать законы о свободном движении товаров, за исключением случаев, когда речь идет о ранее упомянутых субъектах.
- Любой товар, который не попадает в рамки этих сфер и легально циркулирует в одном из государств-членов, может автоматически свободно циркулировать во всех государствах-членах.

"Прозрачность" Директивы

Директива 98/34/ЕС (первоначально принятая в 1983 году как 82/189/ЕЕС) устанавливает процедуру согласно которой Государства-члены обязаны информировать Комиссию, друг друга и в связи с ее расширением, начиная с 1998 года, подразделения Информационного общества о всех проектах технических регламентов в отношении товара до их принятия на уровне национального закона. Данная процедура направлена на обеспечение прозрачности (на языке Европейского Сообщества она называется "Директива прозрачности") и контроля над данными регламентами. Данная процедура прозрачности на добровольной основе расширена до уровня стран ЕАСТ (даже до их вступления в Европейский Союз) и многих стран, участников соглашения. Что касается сегодняшнего дня, то около 26 стран участвуют в данном обмене.

На самом деле, данная Директива вводит ограничение свободы национальных законодателей (включая Парламенты) на введение национальных технических регламентов до того, как другие страны-участники и Комиссия проверит их совместимость с принципами Договора и законодательством Сообщества. Во избежание создания неоправданных барьеров в торговле между странами, информирование на стадии проекта и последующая оценка их содержания в ходе процедуры могли бы помочь снизить этот риск. Следует отметить, что система информирования о проектах национальных законов в рамках ВТО/ТБТ договора в основном строится на принципах и механизмах данной Директивы.

Кроме технических регламентов, данная Директива связана с национальными (добровольными) стандартами. Это создает основу отношений между Европейским Союзом и Европейскими организациями по стандартизации путем составления списка "признанных" национальных и Европейских организаций по стандартизации и возможности обязать национальные организации по стандартизации публиковать заранее не только проекты своих стандартов, но и свои ежегодные программы по стандартизации. На данный момент, это основной (и минимальный) юридический документ, определяющий деятельность Европейских организаций по стандартизации и их взаимоотношения с Союзом.

Его принятие послужило первым стимулом для укрепления сотрудничества между национальными организациями по стандартизации в рамках Европейского комитета по стандартизации (Европейский комитет электротехнической стандартизации ранее был укреплен через Директиву о низком напряжении - LVD). Европейский институт

телекоммуникационных стандартов был создан значительно позже (в 1988 году) и был включен в перечень признанных Европейских организаций.

Проект "Единого Рынка"

В июне 1985 года Президент Комиссии г-н Delors и Комиссионер лорд Cockfield разработали официальный документ по завершению внутреннего рынка. Данный документ излагает полный перечень, в основном базирующийся на постановление "Cassis de Dijon", того, что необходимо сделать для устранения границ в Европе и вводит претенциозный срок окончания формирования Внутреннего Рынка до конца 1992 года.

Данный проект внес основное изменение в точку зрения всех участвующих лиц и оказал значительное влияние на европейское законодательство. Перечень мер, указанных в данном документе и которые необходимо рассмотреть, довольно длинен. Необходимо следовать новым методам по созданию обширного законодательного органа. Сообщество не могло больше позволить себе такую роскошь как обсуждать и согласовывать законопроекты неопределенно долгое количество лет.

"Метод" для свободного движения товаров был придуман где-то за месяц до этого, в мае 1985 года, когда Совет Министров согласился с "Новым Подходом к технической гармонизации и стандартам".

"НОВЫЙ ПОДХОД"

Новая регулирующая методика "Новый подход к технической гармонизации и стандартам" была заложена в Резолюции Совета от 7 мая 1985 года. Она установила, что законодательная гармонизация должна ограничиваться основными требованиями, которым должен отвечать товар, чтобы свободно циркулировать в рамках Сообщества. Другими словами, законодателю следует в сжатой, но в достаточно точной форме сформулировать задачи (например, в отношении безопасности), которым должен отвечать товар. Законы не должны представлять собой технические нормы на проектирование, но должны указывать характеристики товаров таким образом, чтобы они могли быть равномерно применены на всей территории Сообщества. Они также требуют, чтобы производитель проводил анализ рисков и разрабатывал технические нормы на проектирование, которые бы отвечали соответствующим основным (базирующимся на эксплуатационных качествах) требованиям. Кроме того, законы определяют одну или более процедур по подтверждению соответствия, которые изготовителям следует применять для демонстрации соответствия.

Прикрепление маркировки Совета Европы, являясь обязательным при свободном движении товаров, попадающих в сферу применения каждого закона (Директивы), означает, что изготовитель заявляет, что товар соответствует основным требованиям и другим условиям Директивы (включая требования по оценке соответствия).

Новый Подход намерен свести к минимуму регулирующее вмешательство, необходимое для защиты государственных интересов, в то же время поддержать высокие стандарты, касающиеся безопасности и законодательного качества. Тем не менее, данную законодательную методику непросто разработать.

Разработчиков стандартов в рамках Европейских организаций по стандартизации попросили выразить свои требования в более конкретной форме. Но с другой стороны, применение "гармонизированных стандартов", создаваемых таким путем, остается добровольным.

Основные требования - Цели законодателя

Разработка "основных требований" представляет собой самую сложную часть законодательной деятельности Нового Подхода. Как видно в 20-й или около этого Директивах, следующих модели Нового Подхода, "обязательные требования" не всегда идеальны в своей концепции и выражении. Это потому, что создание кратких и конкретных описаний целей законодателей требует глубокого знания отрасли и почтительного уважения к традиционной практике разработки законных технических спецификаций. Еще одна дополнительная особенность, требующаяся от хорошо написанных основных требований (т.е. быть постоянно и непосредственно применимыми) представляет собой наибольшую трудность, так как должна предоставлять возможность прямого подтверждения соответствия товара.

Резолюция Совета, вводящая Новый Подход, заботилась о том, чтобы дать предприятиям более действующую подробную интерпретацию данных требований. Это особенно помогло малым и средним предприятиям, которые обычно не обладают техническими возможностями для разработки своих товаров "ex ovo". Совет предоставил привилегии Европейской стандартизации путем установления задания Европейским организациям по стандартизации по интерпретации основных требований в своих стандартах.

Интерпретационная функция гармонизированных европейских стандартов

Как было указано выше, Директивы Нового Подхода не включают в себя определенную техническую деталь, необходимую для производства товара; они содержат обширные требования по безопасности. Таким образом, производителям необходимо интерпретировать эти важные требования в технические решения. Одним из лучших путей достижения данного перевода или «интерпретации» являются Европейские стандарты. С этой целью, мандаты (т.е. официальные запросы) выдаются Европейской Комиссией соответствующим Европейским организациям по стандартизации для разработки необходимых стандартов, включая, по необходимости, руководство от органов государственной власти по специальным аспектам данных стандартов.

Европейские стандарты позволяют разрабатывать технические решения всем тем, кто имеет интерес к данной отрасли производства – они открыты, прозрачны и ведут к разделению инновации и добросовестной практике. Еще более важно, что Европейские стандарты гарантируют, что различные производители имеют аналогичную интерпретацию основных требований в Директивах и, таким образом, равное игровое поле гарантировано.

То, что очень часто забывается теми, кто не знает правовой ситуации как следует, и таким образом, нуждается в повторении – это тот факт, что они не обязательны. Если производитель хочет, он может использовать свой собственный метод решения. Единственное бремя, с которым потом придется столкнуться – это обязательство доказать, что решение соответствует основным требованиям закона. Другими словами, введение стандартов в Новый Подход только переворачивает бремя доказательств. Если производитель изготовит товар согласно соответствующим стандартам, орган государственной власти, контролирующий рынок, должен доказать, что данный товар не соответствует требованиям.

Успех.

Новый Подход часто хвалили за его успех на Европейском уровне. Он уже использовался как основа для создания международной модели ВТО/ТБТ, соответствующей техническим регламентам в рамках Европейской Экономической Комиссии ООН. Он обеспечил общую базу для почти 30 стран, которая дает возможность свободной торговли быстро реагирующими товарами в объеме несколько тысяч миллиардов ЕВРО, обеспечивая место на рынке для тех участвующих, кто непосредственно влияет на систему при прозрачном, эффективном, политически надежном и демократическом пути следования таком, как процесс стандартизации.

В текущем документе, который Генеральный Директорат Enterprise Европейской Комиссии представил на Семинар в 2003 году, важные возможности для расширения Нового Подхода (включая области, находящиеся за пределами свободного движения товара) были определены:

«Важным последствием Резолюции Совета от 1985 года является то, что любая промышленная или предпринимательская деятельность, проводимая в рамках Внутреннего рынка, может легко принимать Новый подход, оставляя при этом полностью защищенными интересы государства. Такие деятельности могли бы затрагивать весь производственный цикл, от исследования и инновации до рынка».

ЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА СТАНДАРТИЗАЦИИ: ДОСТИЖЕНИЯ И НЕКОТОРЫЕ ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ.

«Новый Подход» внес огромное напряжение в систему стандартизации в Европе. Никто из законодателей естественно не согласится дать карт-бланш разработчикам стандартов без минимальной степени доверия им и их системе. Случай был относительно прост в Европе – практически в каждой стране одна (и только одна) национальная система стандартизации была признана. В некоторых странах (как в Германии) это признание основывалось на контрактных отношениях, называемых “Normenvertrag”, между правительством и организацией по стандартизации. В других странах, признание было более прямым, поскольку оно было включено или основывалось на законе (как например, в Греции, Португалии, Франции и похожим образом королевский патент в Великобритании).

На Европейском уровне, признание было сделано без значительных проблем через «прозрачность Директивы».

Обучение «работать сообща».

Национальные организации по стандартизации в Европе, среди них некоторые самые сильные в мире такие как AFNOR, BSI и DIN, имеют традицию работать независимо и конкурировать на мировом рынке. Спустя годы, различные теории были разработаны по некоторым аспектам, включая направления по которым стандарты пишутся и представляются. Например, Германский аспект подчеркивает «тонкое» содержание для каждого стандарта, оставляя возможность для его легкого пересмотра, в то время как Британский аспект предпочитает документы, которые обеспечат максимальный объем возможной информации для их пользователей.

Споры о Франко-Германских стандартах в конце 70-х годов и усилия свести их к минимуму, поддержанные политиками высшего уровня обеих стран того времени, привели к

эксперименту по признанию эквивалентности между ними. Плоды данных усилий были средними. Стало ясно, что единственным решением является работать вместе и разрабатывать стандарты совместно. Это убеждение пришло в тот момент, когда Новый Подход был подготовлен на уровне Сообщества.

Самой трудной частью соглашений было требование для всех национальных организаций по стандартизации принять согласованный Европейский Стандарт – даже если организация проголосовала против него – и отклонить все противоречивые стандарты из сборника стандартов. Опыт Европейского комитета электротехнической стандартизации, который ввел такое правило около десяти лет назад, дал возможность принимать решение более легко.

Прибытие мандатов (т.е. официальных запросов) от Сообщества по совместному развитию Европейских Стандартов сделало необходимым, особенно в период с 1985 по 1990 год, создание Европейских Технических Комитетов по большому количеству отраслей. Их ободряющие результаты стимулировали дальнейший интерес к совместному делу по добровольной стандартизации (т.е. работе, не связанной с мандатами или законодательством Европейского Союза). Сегодня, согласно имеющейся статистике представленной Европейскими организациями по стандартизации, около двух трети их работы иницируются и принимаются независимо от мандатов Европейского Союза.

Данное изменение носит не только количественный характер. Оно включает в себя глубокие качественные изменения в подходе к стандартизации национальной промышленностью и другими ассоциациями предпринимателей. Они отвергают старый подход к работе в одиночку в своем собственном углу. Внутренний рынок в Европе, как и мировой рынок не предлагают серьезных возможностей для "собственных" решений. С точки зрения политики, данное изменение поведения является гениальной реализацией Европейского идеала на уровне стандартизации. С точки зрения торговли может также рассматриваться результат, который сейчас более очевиден в Европе при обзоре и других средствах (т.е. что национальные стандарты являются потенциальными - если уже не реально существующими - техническими барьерами в торговле).

Это также объясняет позицию европейцев в отношении международных организаций по стандартизации (Международной организации по стандартизации, Международной электротехнической комиссии и Международный союз коммуникаций). Они традиционно преданно поддерживают международные организации по стандартизации, серьезно и постоянно внедряют результаты их работы в максимальном объеме, и продолжают постоянно поддерживать их.

В результате, Европейский Союз сейчас обладает привилегиями и преимуществами, имея свои национальные организации по стандартизации, включая те, которые традиционно признаны как "большая сила" в своей области и те, от сотрудничающих наций (ЕАСТ), работающих вместе. Они составляют одну пятую от членов Международных организаций по стандартизации и очень важную часть от мировой торговли.

Ускорение «производства» стандартов

После первых сложных лет адаптации к новой ситуации, Европейская стандартизация в настоящее время находится на подъеме. Европейская коллекция уже представляет собой себя «критическую массу» и непохоже, чтобы Европейская стандартизация была уязвима с

точки зрения содержания стандартов. Тем не менее, существуют риск и приходится ежедневно сталкиваться с новыми проблемами.

При текущих усилиях по улучшению эффективности европейской системы стандартизации необходимо учитывать противоречивые факторы. С одной стороны, качество достижения консенсуса и требования к открытости и прозрачности подразумевают, что для этого потребуется минимум времени. С другой стороны, уменьшающиеся циклы долговечности и изделия требуют более быстрого создания стандартов. Поэтому существуют потребность сконцентрировать усилия на качественном управлении проектом по разработке каждого стандарта, и небольшие количества, подлежащие контролю, также должны управляться должным образом. Например, с самого начала необходимо тщательно подумать о влиянии, пользователях и цели стандарта; требуется планирование и рассмотрение проблем, которые могут возникнуть при разработке (например, потребуется ли лабораторное утверждение испытываемого метода). Только если это будет сделано хорошо, мы получим стандарты, которые нам требуются, отражающие потребности рынка, и в те сроки, которые необходимы рынку.

Парадокс «меньше продаж и больше влияния»

Основным доходом национальных организаций по стандартизации является продажа своих документов. Поскольку все европейские стандарты должны применяться как национальные стандарты с идентичным текстом, Европейская стандартизация суммарно создала меньшее количество стандартов. За исключением потребностей в переводе (это особо важно в Европе для обеспечения их доступности средним и малым предприятиям), национальные организации по стандартизации, как единственные дистрибьюторы своих стандартов, очевидно, продают меньше. С другой стороны, принятие Европейского стандарта по данной теме дает возможность более широко влиять не только на торговлю внутри Европы, но и на международную.

Таким образом, очевиден парадокс: объем продаваемых стандартов уменьшается, в то время как их влияние (и через них соответствующих технологий) значительно увеличивается. Но (национальные) организации по стандартизации не могут жить под воздействием; им приходится продавать, чтобы выжить и продолжать служить своим клиентам. Складывается впечатление, что дополнительное влияние получаемых стандартов не трансформируется в дополнительный финансовый вклад от их клиентов, обслуженных гораздо лучше.

Похожая ситуация, хотя и вызванная другими причинами, также существует и в другом месте. Организации по развитию стандартов (SDOs) в США также выживает за счет своих продаж. Их стандарты очень часто высокого качества и служат «перевозчиком» важных технологий. Тем не менее, в случаях, когда их стандарты рассматриваются как возможность стать международными стандартами, (и логически, быть предложены большим «владельцам») организации по развитию стандартов испытывают сомнение из-за риска потери продаж. Парадокс здесь заключается в том, что в попытке избежать потери дохода, они вводят ограничения потенциала для технологий, представленных в стандартах, который мог стать более влиятельным. Чтобы выжить им приходится ограничивать влияние технологий, внедренных их клиентами в стандарты.

Очевидно, что в обоих случаях мы сталкиваемся с серьезной проблемой – разработчики стандартов обязаны, чтобы выживать, избегать преданной службы своим клиентам. Необходимо найти путь для трансформирования этого влияния в ресурсы и кто-то должен предоставить их.

ССЫЛКИ НА СТАНДАРТЫ В «ТРАДИЦИОННОМ» ЕВРОПЕЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ.

Стандарты используются не только в рамках законодательства, основывающегося на «Новом подходе». Сотни ссылок на стандарты сделаны в Европейском законодательном кодексе. Если подходить к этому иронически, очень немногие из них являются европейскими стандартами. Большинство из них национальные стандарты, которые часто заменены или отозваны. Более того, в большинстве случаев имеются даже ссылки на стандарты, которые возникли не в Европе.

Наиболее важной проблемой для этих ссылок является постоянная потребность в обновлении. Недавний документ, опубликованный Руководством Правления Предпринимателей, четко проиллюстрировал данную проблему.

Очевидно, что Европейская Комиссия должна провести важную работу по развитию более организованной системы и технике мониторинга для дополнительного использования стандартов «Нового Подхода». Это не только поможет качеству законодательства, но и будет способствовать синхронизации с технологией.