

Technické překážky obchodu v regulaci Evropské unie

Abstrakt:

Technická regulace patří k prostředkům se silným vlivem na mezinárodní obchodní toky. Jedná se o autonomně implementované překážky obchodu, které se s postupující liberalizací mezinárodního obchodu stávají nejvíce užívanými netarifními opatřeními na ochranu domácích trhů. Technická regulace má jak pozitivní, tak negativní dopady na podnikatele a spotřebitele a zahrnuje řadu dilemat. Problém technické regulace dále spočívá v komplexnosti systému technických standardů a norem, který není závazně mezinárodně upraven. K překonání těchto negativ slouží mezinárodní harmonizace technických standardů nebo vzájemné uznávání shody. Technická regulace má také potenciál stát se překážkou volného pohybu zboží – proto se článek zabývá způsobem řešení tohoto problému v Evropské unii včetně institucionálního ukotvení a návaznost na národní legislativu členských států.

Klíčová slova:

Technická regulace, EU, standardizace

Technická regulace má zvyšující se ekonomický a politický význam uvnitř jednotlivých ekonomik i v mezinárodním obchodě v kontextu globalizace. Technické normy jsou netarifními překážkami obchodu a s postupným snižováním tarifních bariér se na ně přesunuje tradiční funkce cel a dalších protekcionistických opatření. Technická regulace patří mezi čtyři základní dimenze uvolňování obchodu – efektivnost přepravy a dopravy, celní zatížení, regulace, infrastruktura sektoru služeb (Otsuki 2005). Ochrannářský dopad technické regulace je velmi obtížně kvantifikovatelný. Technická regulace se liší trh od trhu a má potenciál se stát rozhodující překážkou volného pohybu zboží a služeb mezi státy, zejména v době mezinárodní expanze dodavatelských řetězců.

V posledních letech se celosvětově počet technických norem a standardů, které jsou zaváděny jednotlivými zeměmi a dopadají do managementu kvality, potravinové bezpečnosti, pracovních podmínek a do etické, ekologické a sociální sféry, stále zvyšuje. Technické standardy jsou implementovány jako normy na základě autonomních rozhodnutí států. Řada států do své legislativy promítá

mezinárodní standardy¹, což ve svém důsledku vede k harmonizaci norem a tím k usnadňování obchodu. Za mnohostranný závazný rámec technické regulace lze považovat příslušnou dohodu Světové obchodní organizace², která se jí však zabývá výlučně z hlediska vytváření překážek obchodu. Z tohoto důvodu se jako výsledek mezinárodní spolupráce vyvinuly mezinárodní technické standardy, které specificky formulují charakteristiky výrobků a služeb nebo procesy, jakými je produkce vyráběna, a publikují je pro potřeby podniků (Charnovitz 2002). Technické standardy jsou také předmětem harmonizačních snah řady regionálních organizací.

Na úvod je nutno také uvést, že normy se liší od standardů. Rozdíl mezi normou (tj. technickou regulací) a standardem vyplývá z definice dohody Světové obchodní organizace (World Trade Organization, WTO) o technických překážkách obchodu³. Technická regulace neboli normy jsou povinné a jsou součástí národních právních předpisů. Pokud nějaký výrobek neodpovídá normám, tedy nesplňuje dané charakteristiky nebo proces výroby, potom není jeho prodej povolen. Standardy nejsou povinné, jejich implementace do legislativy je dobrovolná. Pokud nějaký výrobek neodpovídá standardům, může být na trhu prodáván a je na spotřebiteli, aby se rozhodl, zda takový výrobek koupí.

V předloženém článku se zabývám technickou regulací z pohledu vytváření překážek pro obchod a pro volný pohyb zboží a služeb a z hlediska zájmů a cílů, které jsou do technické regulace jednotlivými státy promítány. Zároveň analyzuji, jak se s protichůdnými vlastnostmi technické regulace vyrovnala Evropská unie a jaké jsou efekty zavedených přístupů v této oblasti.

1. Dilemata technické regulace a standardizace

Dilemata technické regulace jsou zřejmá při analýze této oblasti ze tří základních hledisek: hledisko podnikatelského subjektu (výrobce), hledisko vlády a hledisko spotřebitele. Tato hlediska jsou pak reflektována v dopadech na mezinárodní obchod. Nutnost dodržet rozdílné technické normy, event. reflek-

¹ Standard má dvě základní funkce: zajištění kompatibility a zajištění informací. Mezinárodní standard je ve své podstatě mezinárodním pravidlem přijatým na základě smluvního závazku zúčastněných stran tento standard implementovat.

² Dohoda o technických překážkách obchodu (Technical Barriers to Trade Agreement, TBT).

³ Standard: „Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labeling requirements as they apply to a product, process or production method.“ Technická regulace: „Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labeling requirements as they apply to a product, process or production method.“ (WTO 1994).

tovat technické standardy v různých zemích a přizpůsobit výrobek nebo službu cílovým trhům zvyšuje výrobní náklady a snižuje výhody plynoucí z rozsahu a specializace výroby. Při dodávkách na zahraniční trh je nutno prokázat, že výrobky nebo služby odpovídají technickým normám nejen s cílem získat povolení k prodeji výrobku, ale také s cílem sdělit potenciálním spotřebitelům, že výrobek je bezpečný a odpovídající určité kvalitativní úrovni. Zvýšení výrobních nákladů plyne především z nezbytnosti přeložit zahraniční technickou dokumentaci, najmout si technické experty pro vysvětlení zahraniční regulace a přizpůsobit výrobní kapacity požadavkům každého zahraničního trhu. Pokud podnik prodává na více trzích, přizpůsobuje se nejen různým normám, ale také různým testovacím požadavkům a metodám, které lze shrnout pod termín posuzování shody (conformity assessment)⁴. Podniky však velmi často nejsou pouze vývozcí – velmi často pro potřeby své výroby dovážejí zahraniční výrobky, jejichž cenu normy a testovací procedury také zvyšují. Tím se multiplikačně projeví efekt rozdílných norem a standardů, a to ve zvýšení konečné ceny výrobku, který se tak stává méně konkurenceschopný.

Cílem vlád je chránit obyvatele a spotřebitele (Filipová, Zeman 2009) a životní prostředí, ve kterém žijí. Jedním z účinných nástrojů, prostřednictvím kterých lze těchto cílů dosáhnout, je technická regulace. Pokud je tohoto cíle dosahováno prostřednictvím implementovaných harmonizovaných standardů a norem, je vedlejším efektem i snížení cen pro spotřebitele. Při záruce bezpečnosti, kvality a výkonu určitého druhu produktu prostřednictvím standardů totiž dochází k odklonu poptávky směrem k levnějším produktům nebo dovozním substitutům. Implementovaná harmonizovaná technická regulace také zvyšuje absorpční potenciál zejména méně vyspělých trhů, významně podporuje liberalizaci obchodu a rozšiřuje nabídku pro výrobní a finální spotřebu, i když v některých případech může vést k jejímu omezení vyloučením lokálně specifických produktů. Technické normy a eventuální netransparentní procedury uznání shody však mohou být také využity k vyloučení zahraniční konkurence a k ochraně domácího (někdy i méně konkurenceschopného) průmyslu za situace, kdy je užití celních sazeb a kvantitativních omezení z důvodu mnohostranných nebo bilaterálních obchodních závazků velmi limitováno, a to i při dodržení nediskriminačního principu národního zacházení⁵. Dochází k tomu zejména v případech,

⁴ Posuzování shody je proces, ve kterém je produkt, procedura výroby nebo služba srovnávány se specifickými požadavky. Jeho výsledkem je technický důkaz, že produkt vyhovuje legislativě země, ve které je prodáván. Tento proces je rozdílný pro různé produkty: u výrobků s nízkou mírou rizika může výrobce převzít odpovědnost za posuzování shody a využít interní testování. U výrobků s vysokými nároky na jejich charakteristiky může existovat požadavek testování v určené laboratoři a osvědčení speciální certifikační známkou

⁵ Obecnými principy mnohostranného obchodního systému jsou nediskriminace zahrnující doložku nejvyšších výhod a národní zacházení, transparentnost a předvídatelnost, liberalizace, spravedlivá soutěž a ekonomický rozvoj a reformy (Štěrbová 2013).

kdy je vysoká úroveň standardů nastavena podle úrovně domácích producentů a zvýhodňuje je tak oproti zahraničním subjektům. V praxi tedy standardizace jednotlivých trhů ovlivňuje konkurenceschopnost subjektů, které se na ní pohybují, a následně tak i hospodářskou soutěž.

Spotřebitelé nacházejí v technických normách a standardech a ve shodě s nimi důkaz o určité úrovni bezpečnosti a kvality produktu. Tím je redukován nedostatek informací, tzv. nedokonalá informovanost (imperfect information) (WTO 2005), kterému spotřebitelé čelí při zjišťování kvalitativních charakteristik výrobku. Na druhou stranu, za tento „důkaz“ platí vyšší cenu, a to nejen u importovaného zboží pro finální potřebu, které prošlo ověřením shody, ale také u domácích výrobků s importními výrobními vstupy v důsledku rozmanitosti a bohatosti dodavatelských řetězců. Standardizace však také vede, jak již bylo uvedeno, k vyhledávání levnějších substitutů splňujících standardy, čímž má spotřebitel možnost její nákladový dopad zmírnit.

Mezinárodní standardy dále zajišťují technickou kompatibilitu mezi výrobky z různých zemí, a napomáhají tak ke snazší orientaci a informovanosti spotřebitelů, kteří mají poté srovnatelná očekávání ohledně funkce výrobků určitého druhu. Kompatibilita výrobků je také významná pro spotřebitele z hlediska pořizování produktů s navazujícími funkcemi. Z hlediska mezinárodního obchodu standardy mohou mít jak pozitivní, tak negativní vliv na obchodní toky, a to zejména v závislosti na míře mezinárodní harmonizace standardů a jejich implementace v národních ekonomikách, tj. v závislosti na stupni standardizace v jednotlivých zemích. V těchto aspektech se zavádění technické regulace může odrazit také v prohlubování rozdílu v účasti vyspělých a rozvojových ekonomik v mezinárodním obchodě. Uvedené dopady jsou však velmi obtížně měřitelné, neboť neexistuje databáze údajů, která by umožňovala posoudit vztah standardů a obchodu nebo vztah standardů, struktur pro uznávání shody a obchodu. Disponibilní údaje jsou velmi těžko porovnatelné mezi zeměmi a nejsou vždy spolehlivé, navíc nelze získat údaje o nákladech států na infrastrukturu pro uznávání shody a na účast v relevantních mezinárodních aktivitách (WTO 2005).

2. Smluvní základ technické regulace a standardů

Problém technické regulace a jeho dopad na mezinárodní obchod byl rozeznán již v době tvorby mnohostranného obchodního systému pod Všeobecnou dohodou o clech a obchodu (General Agreement on Trade and Tariffs, GATT). Uvedená dohoda zahrnovala specifická ustanovení k technickým překážkám obchodu, spočívající zejména – v souladu s principem transparentnosti – v povinné notifikaci technických norem, které jednotlivé státy hodlaly zavést. Výsledkem Tokijského kola jednání o obchodní liberalizaci (1973–1979) pak byla Dohoda o technických překážkách obchodu, která byla revidována v Uruguayském kole

(1986–1994). V současnosti zahrnuje také výrobní procesy a metody vztahující se k vlastnostem produktu, jsou posíleny disciplíny posuzování shody a notifikační povinnosti jsou detailně rozpracovány. Přílohou Dohody je Kodex správné praxe pro přípravu, přijetí a aplikaci standardů, který je doporučen k přijetí standardizačními veřejnými a soukromými institucemi. Dohoda zajišťuje, že „regulace, standardy, testování a certifikační procedury nevytvářejí nadbytečné překážky a zároveň ponechává členům WTO právo implementovat opatření k dosažení legitimních politických cílů, jako jsou např. ochrana lidského, zvířecího nebo rostlinného zdraví a bezpečnosti, nebo ochrana životního prostředí“ (WTO 2013). Vlády mají tedy právo zvolit odpovídající úroveň pro uvedenou ochranu a přijmout nezbytná opatření k dosažení takové ochrany. Vzhledem k tomu, že se technická regulace stala velmi aktuální obchodní výzvou, členové WTO se jí intenzivně věnují v diskusích zaměřených nejen na technickou regulaci, standardy a procesy uznávání shody, ale také na správnou regulační praxi jako je tvorba norem a jejich implementace, instituce zabývající se regulací, systémy sdílení informací, transparentnost. Cílem je zlepšení praxe, procesů, institucí a infrastruktury jednotlivých zemí. Výsledky jednání a doporučení pro jejich pokračování jsou pravidelně publikovány v dokumentu Decisions and Recommendations (WTO 2011a). Členové WTO užívají mezinárodní standardy a preferují ve své regulaci – kde to je vhodné – popis účinků a vlastností před charakteristikami produktu. Téma technické regulace je také reflektováno v jednáních o usnadňování obchodu v rámci současného kola liberalizačních jednání⁶.

Technická regulace zároveň představuje jednu z nejdůležitějších oblastí v preferenčních dohodách o volném obchodu, specificky v částech věnovaných netarifním překážkám⁷. Je také široce diskutována v rámci integračních bloků, kde souvisí s vytvářením jednotného trhu a s volným pohybem zboží a služeb v jeho rámci. Řada zemí, převážně vyspělých, podepsala se svými partnery dohody o vzájemném uznávání shody (Mutual Recognition Agreements, MRA) pro vybrané sektory průmyslu s cílem usnadnit a podpořit vzájemnou výměnu zboží a eliminovat náklady certifikačních procedur pro podniky.⁸

3. Příležitosti mezinárodní technické harmonizace

Jak už bylo uvedeno, standardy jsou výsledkem činnosti vládních nebo nevládních institucí, které – v řadě případů ve vzájemné spolupráci – vyvíjejí a formulují specifické charakteristiky produktů a služeb a zveřejňují je pro účely

⁶ Současné kolo jednání probíhá pod názvem Rozvojová agenda z Dohy (Doha Development Agenda, DDA).

⁷ Tato oblast je jednou z nejvýznamnějších v Transatlantické obchodní a investiční dohodě mezi EU a USA.

⁸ Např. EU uzavřela MRA s Japonskem, USA, Izraelem, Austrálií, Kanadou, Švýcarskem a Novým Zélandem. Podobně USA uzavřely MRA s Japonskem, Mexikem, Novým Zélandem, Hongkongem.

podniků (Charnovitz 2002). Popis se týká např. velikosti produktu, jeho formy, design, funkcí a účinnosti, nebo způsobu, jak je označován nebo balen předtím, než je uveden do prodeje. V případech, ve kterých je pro konečné charakteristiky produktu významný výrobní proces nebo metody výroby, jsou i tyto předmětem technické regulace a standardizace. Standardy se celosvětově považují za nepovinné a jejich dodržení je dobrovolné; normy a regulace jsou součástí národních legislativ na základě autonomních rozhodnutí vlád nebo jejich mezinárodních závazků, a jako zákonná ustanovení jsou povinné a vynutitelné. Standardy se tak stávají normami v případě implementace do legislativy jednotlivého státu. Pokud dovážený produkt není v souladu s technickou regulací cílového trhu, nemůže na něm být prodáván. Pokud však takový výrobek nebo služba neodpovídají standardům, mohou být na trhu prodávány – spotřebitel se rozhoduje, zda důvěřuje produktu, který nesplňuje místní standardy.

Rozdílná regulace, i když nevytváří nadbytečnou překážku obchodu, zvyšuje náklady výrobců a exportérů, především těch středních a malých, které ztrácejí výhody ekonomiky z rozsahu, a musejí investovat do souladu s různými technickými normami na různých trzích, v důsledku čehož se náklady na jednotku produkce nesnižují. Ztrácejí také komparativní výhody plynoucí z jejich specializace a nesou navíc výlohy spojené s nezbytností certifikací a náklady přístupu k technickým normám a jejich aktualizaci.

Mezinárodní harmonizace technické regulace snižuje uvedené náklady a vede ke kompatibilitě výrobků a jejich částí, které jsou obchodovány na různých trzích, aniž by bylo nutno měnit produkt do různých podob a konfigurací. Harmonizace technických norem dále usnadňuje management dodavatelských řetězců, zvyšuje jejich efektivnost a snižuje transakční náklady kvalitativního řízení. Harmonizace je výhodná také pro spotřebitele, kteří mají širší výběr produktů za nižší ceny.

Harmonizací technických standardů se zabývají mezinárodní organizace, kterých je 49. Výsledky jejich činnosti, které jsou veřejně dostupné na internetu, shromažďuje World Standards Services Network (WSSN). Tato síť poskytuje informace o mezinárodních, regionálních a národních standardech a souvisejících aktivitách. Cílem je usnadnit přístup k informacím o standardizaci.

Mezi nejvýznamnější mezinárodní organizace patří Mezinárodní standardizační organizace (International Standardization Organization, ISO), Mezinárodní elektro-technická komise (International Electro-technical Commission, IEC) a Mezinárodní telekomunikační unie (International Telecommunication Union, ITU). Standardy vyvinuté těmito organizacemi jsou doprovázeny mezinárodními směrnici nebo doporučeními pro procedury uznávání shody. Z důvodu široké implementace v členských státech nejsou konsensuálně pokládány za nadbytečnou překážku obchodu – naopak mají významný pozitivní dopad na liberalizaci mezinárodního obchodu.

ISO je nevládní organizací, která sdružuje 164 členů, tj. normalizačních institucí⁹, a 43 dalších s touto organizací úzce spolupracuje¹⁰ (ISO 2013). ISO je autorem více než 19500 mezinárodních standardů pokrývajících téměř všechny obory¹¹. Každoročně je publikováno zhruba 1000 nových standardů (ISO 2011). Mezi roky 1987 a 1999 vydalo ISO 340 tisíc certifikátů a více než polovinu z nich pro evropské společnosti (Nadvi 2004); v roce 2012 jich bylo vydáno 1280 (ISO 2013). Standardy ISO jsou zárukou, že výrobek nebo služba splňují určitou úroveň kvalitativních požadavků. ISO napomáhá se zavedením standardů také v rozvojových zemích, a to prostřednictvím svého Výboru pro záležitosti rozvojových zemí (Committee on developing country matters, DEVCO)

IEC je nevládní organizací¹², jejíž jednání jsou otevřena ostatním mezivládním nebo nevládním institucím. Vybíjí standardy v elektrotechnických a elektronických oborech – těchto standardů je v současné době cca 6 000. Stejně jako ISO, i IEC zavedla speciální program pro pomoc nově industrializovaných zemí, které se účastní aktivit IEC, aniž by nesly náklady s tím spojené. ISO a IEC vytvářejí cca 85 % mezinárodních standardů; zbylých 15 % připadá na ostatní organizace (WTO 2005).

ITU je specializovanou agencí OSN – jejích aktivit se účastní zástupci vlád členských států, proto výsledky její činnosti mají relativně vysokou váhu. Standardizační aktivity ITU historicky započaly v druhé polovině 19. století, spolu s vývojem telegrafu. Standardy ITU mají formu tzv. Doporučení (Recommendations), které jsou závazné po implementaci do národních legislativ členů. ITU vytvořilo 14 skupin pro přípravu standardů (ITU 2012).

Návrhy standardů v mezinárodních standardizačních institucích jsou výsledkem jednání účastníků se členů. Prostřednictvím své účasti (účasti určených institucí) jednotlivé země prosazují své zájmy, což poté usnadňuje implementaci do jejich národního prostředí. Z pohledu závaznosti standardů jsou však tyto ve své podstatě dobrovolné, i když prostřednictvím závazku je implementovat v jednotlivých členských státech jsou de facto závazné. Závaznost je u některých standardů dále umocněna jejich převzetím do legislativy státu, čímž se standardy transformují na normy (technickou regulaci). Některé ze standardů,

⁹ Každý stát může být zastoupen pouze jednou normalizační institucí.

¹⁰ Plní členové se účastní vývoje standardů a mají povinnost tyto standardy implementovat ve svých zemích. Spolupracující členové jsou pozorovateli, kteří mohou vyjádřit své stanovisko. Mohou standardy implementovat ve svých zemích, ale tuto povinnost nemají.

¹¹ Vyjmuty jsou elektrotechnické obory a telekomunikace. Standardy se týkají technologií v souvislosti s např. udržitelným rozvojem, potravinami, vodou, automobily, klimatickými změnami, efektivností energetických a obnovitelných zdrojů, zdravím, službami. K nejvíce známým patří standardy pro kvalitativní, potravinový, energetický, rizikový a environmentální management, a dále kódy zemí, jazyků a měn.

¹² Členy IEC je vždy jedna národní instituce, která je v dané zemi zastřešující pro standardizace elektrotechnických oborů. Členů IEC je 59, asociovaných členů 23.

jako např. kvalitativní systém managementu nebo rozměry přepravních kontejnerů, bankovních karet nebo elektrických vyměnitelných baterií se také stávají tržními požadavky, které jsou respektovány i bez jejich ukotvení jako legislativních norem.

Pro doplnění je nutno dodat, že vývojem standardů se zabývají také organizace, které byly založeny jinými mezinárodními organizacemi. Např. Codex Alimentarius (potravinové standardy, členy jsou vlády účastnicích se zemí) byl založen Organizací pro výživu a zemědělství (Food and Agriculture Organization, FAO) a Světovou zdravotnickou organizací (World Health Organization, WHO). Standardy vyvíjené nevládními organizacemi jsou základem pro certifikáty a označení (label) sloužící ke sdělení, že produkt splňuje dané standardy. Tyto značky podávají spotřebiteli informaci např. o tom, že při výrobku nebylo využito dětské práce.

Příkladem mohou být i Fairtrade Labelling Organization, Global Ecobellering Network nebo Rainforest Alliance. Některé z organizací zabývajících se standardy vznikly na základě iniciativy soukromých firem, jako např. Marine Stewardship Council (standardy pro udržitelný rybolov a původ mořských produktů), která byla založena firmou Unilever a Světovým fondem na ochranu přírody (World Wide Fund for Nature, WWF). Vlády nejsou povinny standardy uvedených organizací implementovat a jejich užití závisí na uvážení producenta a na tom, zda spotřebitel výrobky s určitým označením vyhledává.

Kromě harmonizace standardů a jejich implementace se příležitost pro usnadňování obchodu nabízí také prostřednictvím tzv. ekvivalence technické regulace. Státy mají možnost unilaterálně akceptovat základní ekvivalenci technické regulace, i když se od jejich norem liší. Za ekvivalent je produkt považován, pokud plní stejné politické cíle, i když jinými prostředky. Důsledkem je, že výrobci a exportéři nejsou nuceni dodržet požadavky cílového trhu, který implementoval jinou technickou regulaci. To eliminuje náklady na přizpůsobení výrobních kapacit zahraniční regulaci a náklady na testování a certifikaci. Tento postup předpokládá vysoký stupeň důvěry v technickou regulaci partnerské země, ze které je produkt dovážen, a zároveň relativně intenzivní kontrolování shody.

Princip vzájemné ekvivalence je ukotvován v dohodách o vzájemném uznávání shody, které zahrnují také vzájemné uznávání procedur pro potvrzení shody a kompetentnosti příslušných orgánů. Znamená to, že výrobek je testován pouze jednou a výsledky testování jsou akceptovány partnerským trhem, i když tento implementoval jiné metody nebo procedury. Dohody o vzájemném uznávání shody jsou uzavírány na specifické sektory a nepokrývají všechny technické standardy všech průmyslových odvětví. Jejich uzavření předpokládá velmi detailní srovnávací aktivity zaměřených na porovnání cílů, které dotčené vlády do technické regulace vložily. MRA jsou rozšířeny především mezi vyspělými zeměmi.

4. Technická regulace v Evropské unii

Principy pro odstraňování technických překážek obchodu byly v Evropském společenství (ES) založeny již v zakládající Římské smlouvě v r. 1957, s cílem vytvořit jednotný vnitřní trh s volným oběhem zboží, kapitálu, služeb a osob. Ohledně technické regulace se v ES uplatňovala od roku 1969 detailní harmonizace prostřednictvím směrnic. Obsah směrnic a technické regulace byly vyjednávány členskými státy; přijetím směrnic byly postupně nahrazovány dosud uplatňované národní standardy. Tento přístup však vylučoval postižení všech individuálních požadavků pro jednotlivé kategorie výrobků. Technické specifikace navíc s pokrokem zastarávají a podrobné závazné předpisy je pak nutno často aktualizovat, aby se nestaly brzdou inovací výrobků i výrobních metod (ÚNMZ 2004).

Praxe technických procedur a certifikačních procedur nevytvářela dostatečné předpoklady pro volný pohyb zboží. Proto v osmdesátých letech minulého století proběhly další harmonizační procesy. V roce 1985 byla vydána tzv. Bílá kniha, která analyzovala problémy jednotného trhu a jeho neviditelných překážek, a byly v ní navrženy odpovídající legislativní změny tak, aby byly odstraněny všechny bariéry do 1. 1. 1993. Závazek byl vtělen do změny zakládající smlouvy Evropského hospodářského společenství.

V roce 1985 bylo také rozhodnuto o tzv. Novém přístupu k technické harmonizaci a standardům (usnesení Rady 85/C 136/01 ze 7. května 1985), který byl v roce 1989 doplněn Globálním přístupem k posuzování shody (usnesení Rady 90/C10/01 z 21. prosince 1989). Standardizace byla považována za cestu k zajištění volného pohybu zboží, ke zvýšení konkurenceschopnosti a k zajištění stejného technického prostředí ve všech členských státech EU. Hlavním cílem nového přístupu bylo stanovit základní principy aplikovatelné na sektory a výrobky tak, aby bylo dosaženo politických cílů v oblasti bezpečnosti a zdraví spotřebitelů, ale bez ohledu na to, jakou cestou toho bude dosaženo. Nový přístup zajišťuje harmonizaci prostřednictvím indikátorů základních bezpečnostních a zdravotních požadavků. Standardizační procedura je založena na vývoji technické specifikace ve spolupráci se všemi zainteresovanými stranami, včetně středních a malých podniků, spotřebitelů, odborů, nevládních organizací, vládních institucí. Standardy navrhuje nezávislá organizace, která působí na národní, evropské nebo mezinárodní úrovni. Proces pro vývoj technické a související regulace zakládá směrnice ES č. 98/34. Podle této směrnice mají všechny členské státy EU povinnost informovat ostatní členy a Evropskou komisi o nových národních standardech a regulaci. Ve směrnici jsou také vymezeny standardizační instituce (EC 1998), v jejichž kompetenci je specifikace bezpečnostních a zdravotních požadavků. Jsou to tzv. Evropské standardizační orgány – Evropská komise pro standardizaci (European Commission for Standardization, CEN), Evropská komise pro elektro-technickou standardizaci (European Commission for Electro-technical

Standardization, CENELEC) a Evropská instituce pro telekomunikační standardy (European Telecommunications Standards Institute, ETSI). Činnost těchto tří nejvýznamnějších standardizačních institucí EU zastřešuje Evropská standardizační organizace (European Standardization Organizations, ESOs), která je zodpovědná za vývoj evropských standardů. Uvedené organizace spolupracují s mezinárodními standardizačními organizacemi ISO, IEC a ITU, a to na základě Vídeňské dohody z roku 1991 a Drážďanské dohody z roku 1996. Cílem dohod je zamezit duplicitě ve standardizaci na mezinárodní a evropské úrovni a stanovit pravidla pro vzájemnou spolupráci. Vídeňská dohoda uznává prioritu mezinárodních standardů a je zaměřena na simultánní uznání standardů na mezinárodní a evropské úrovni prostřednictvím výměny informací, provázané reprezentace na zasedáních a současným odsouhlasením standardů. Drážďanská dohoda vytváří nezbytný rámec pro intenzivní proces směřující ke konsensu mezi vývojem standardů na evropské a mezinárodní úrovni v elektrotechnickém sektoru (SECEC 2012). Standardizační instituce EU normy nevydávají – to je úkolem členských států (národních členů uvedených institucí), kteří dohodnuté standardy zahrnují do souborů svých národních norem¹³. Své zájmy v oblasti technické regulace tedy členské státy promítají do standardů v rámci jednání o nich, řadu zájmů pak uplatňují přímo ve svých národních normách.

Principy nového přístupu evropské standardizace jsou založeny na omezení technické regulace na základní požadavky bezpečnosti (nebo jiných požadavků veřejného zájmu), které musí splňovat výrobky uváděné na trh, aby jim byl umožněn volný pohyb v EU. Technická výrobní specifikace je svěřena subjektům příslušným pro průmyslovou normalizaci, které při tom zohlední současný stav technologií, přičemž jsou technické specifikace nepovinné a mají statut dobrovolných standardů. Výrobci se nemusí řídit harmonizovanými standardy – mohou použít jakékoliv technické řešení, aby splnili požadavky na výrobek. Pokud se však řídí harmonizovanými standardy, správní orgány mají povinnost přiznávat výrobkům vyrobeným v souladu s harmonizovanými normami presumpci shody se základními požadavky stanovenými směrnici. V případech, kdy se výrobce těmito normami neřídí, má povinnost prokázat, že jeho výrobky splňují základní požadavky (EC 1985). Globální přístup doplnil systém o obecné principy zkoušení a certifikace a o aspekty, které zajišťují důvěryhodnost systému – akreditaci zkušebních a certifikačních orgánů a certifikaci systémů jakosti u výrobce.

Technické normy a standardy EU regulují specificky vyjmenované výrobky, které by mohly být nebezpečné pro zdraví nebo bezpečnost spotřebitelů. Oblasti,

¹³ Text normy, který je dohodnutý a schválený, se převádí do 6 měsíců do národních právních řádů. V ČR je tvorbou a vydáváním českých technických norem Český normalizační institut. Soubor českých technických norem obsahuje více než 27 tisíc titulů, z toho tvoří evropské normy téměř 60 %, ostatní české normy jsou převzaté mezinárodní normy nebo normy českého původu. Cca třetina evropských norem jsou harmonizované evropské normy (Hospodářská komora 2008).

kteřé jsou harmonizované prostřednictvím nařízení nebo směrnic jsou: chemikálie, uznávání shody a související systém managementu, konstrukční činnosti, ochrana spotřebitelů (např. hračky) a pracovníků, energetická efektivnost, elektrotechnické a elektronické inženýrství, inženýrství ve zdravotnictví, měřicí technologie, mechanické inženýrství a dopravní prostředky, poštovní služby a balení a odpadové hospodářství. Ostatní produkty patří k neregulovaným oblastem. Evropský systém se kromě nařízení a směrnic EU, které aplikují všechny členské státy EU, skládá z národních standardů, které jsou předmětem povinného vzájemného uznání. Aplikace národních standardů je upravena v nařízení ES 764/2008 (ECS 2009); normy pro služby jsou upraveny směrnicí ES č. 2006/123.

Systém standardů v EU posiluje standardizaci na evropské úrovni a vyžaduje vzájemnou důvěru mezi členskými státy – standardy garantují kvalitu produktu a příslušné veřejné instituce jsou odpovědné za ochranu bezpečnosti na jejich území. Jednotlivé ČS mají dále za povinnost neustále prověřovat a aktualizovat technickou regulaci, respektovat vzájemné uznání testů a pravidel pro operace certifikačních agentur; včas konzultovat národní regulační návrhy nebo procedury, pokud by představovaly hrozbu volnému oběhu zboží na jednotném trhu; používat odkazy preferenčně na evropské nebo poté na národní standardy. Evropské standardy podléhají schválení Evropskou standardizační organizací (EC 1985). Principy a podmínky nového přístupu byly dále reflektovány ve směrnicích 83/189/EEC, 98/34/EC a 98/48/EC. Novelizace směrnic charakterizovala procedury poskytování informací o technické regulaci a pravidla pro služby v informační společnosti a vymezila mandát ESOs.

Jak již bylo řečeno, harmonizované technické standardy jsou v EU převážně dobrovolné a nepodléhají na rozdíl od výše uvedených povinných kategorií výrobků certifikaci. Certifikace výrobku však zvyšuje jeho konkurenceschopnost a prodej. Základními prostředky atestace jsou (v sestupném pořadí) certifikát a značka konformity vydaná třetí stranou, dále výsledky testování třetí stranou nebo deklarace konformity vydaná výrobcem. Jiné způsoby atestace mohou být eventuálně determinovány příslušnou směrnicí. O konformitě výrobků s evropskými technickými standardy (nařízeními nebo směrnicemi) informuje značka CE (Coformité Européenne), která je platná také pro území Evropského hospodářského prostoru. Značka CE je tedy v podstatě deklarací výrobce o tom, že produkt splňuje požadavky bezpečnosti, na ochranu zdraví a životního prostředí podle standardů EU a že konformita dovezeného produktu byla v povinných případech potvrzena pověřeným expertem. Není to ověření kvality nebo informace o původu zboží. Evropské standardy jsou v systému doplněny národními standardy a normami, které však státy musí vzájemně uznávat. Pokud některá oblast, produkt nebo služba není harmonizována co do technických standardů na úrovni EU, uplatňuje se princip vzájemného uznání aplikovaných standardů na testování

vané výrobky podle přístupu „co je bezpečné a kvalitní pro spotřebitele v jedné zemi EU, je bezpečné a kvalitní i pro spotřebitele v jiné členské zemi“¹⁴. Systém evropských standardů financuje Evropská komise. Jedná se o velmi náročnou oblast – náklady na ni dosahují 20 milionů eur ročně.

Oblast evropské standardizace se stále vyvíjí. Posledními aktivitami byly tzv. Akční plán pro evropskou standardizaci na 2010–2013 a Strategická vize pro evropské standardy. Akční plán zahrnoval plánované standardizační aktivity Evropské komise a zvýšil transparentnost mandátního procesu a obecně podpořil standardizaci jako politický nástroj (EC 2011b). Vize EU do roku 2020 je systémem standardů, které – jako odpověď na potřeby podniků, společnosti a veřejných institucí – zjednoduší a urychlí relevantní procedury s cílem prohloubit finanční pozitiva plynoucí ze standardizace (EC 2010). V roce 2012 bylo schváleno nové nařízení EU (č. 1025/2012) o evropské standardizaci¹⁵, které je v zásadě nástrojem k dosažení záměrů Akčního plánu. Jeho cílem je modernizace a zlepšení zavádění evropských standardů tak, aby bylo dosaženo zrychlení a vyššího vnitřního propojení systému (EC 2012).

Závěr

Technická regulace je autonomním opatřením státu, kterým stát zajišťuje ochranu spotřebitele a životního prostředí a zároveň vytváří podmínky podnikání na daném trhu. Může také být využívána jako velmi efektivní ochrana domácího trhu. Autonomně implementovaná technická regulace má rozporuplné dopady jak na spotřebitele, tak na podnikatele a na náklady na finální produkty, a může pozitivně i negativně ovlivňovat toky mezinárodního obchodu.

Pro překonání negativ technické regulace při zachování jejích kladných dopadů státy spolupracují jak na mezinárodní, tak regionální úrovni, a velmi často také bilaterálně. Jde v zásadě o dva základní směry, které se v praxi kombinují. Jedná se o harmonizaci technických standardů, které jsou vyvíjeny na mezinárodní úrovni a poté implementovány v jednotlivých státech, nebo o vzájemné nebo i unilaterální uznávání shody na základě ekvivalentních požadavků na bezpečnost a další parametry produktů. Spolupráce v této oblasti je multilaterálně zastřešována Světovou obchodní organizací, konkrétně Dohodou o technických překážkách obchodu. Mezinárodní standardy jsou vyvíjeny celou řadou vládních i nevládních organizací, z nichž nejvýznamnější jsou ISO, IEC a ITU.

¹⁴ V této souvislosti je nejznámější soudní rozhodnutí v případě *Cassis de Dijon*.

¹⁵ V oficiálním překladu do češtiny se jedná o Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o evropské normalizaci. Anglická verze nařízení však uvádí *Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council on European standardization*, což pokládám za výstižnější vzhledem k textu samotného nařízení, které zdůrazňuje dobrovolnost norem (v angličtině *standards*). Dobrovolnost je ovšem v rozporu s chápáním slova *norma* jako závazného pravidla.

Technická regulace je nejen překážkou mezinárodního obchodu, ale také vytvoření jednotného trhu. EU tento negativní dopad překonává prostřednictvím náročného systému technické standardizace, který pro zavádění standardů předpokládá mezinárodní spolupráci s výše uvedenými mezinárodními organizacemi a pro samotné podnikatelské prostředí v EU vzájemné uznávání národních standardů mezi členskými státy. Dalším prvkem systému je převážně aplikovaná dobrovolnost uplatňování standardů a využívání atestací a certifikace – výjimkou jsou přesně specifikované oblasti, které mají potenciál mít zásadní dopad na bezpečnost a zdraví spotřebitele a zvířat a na životní prostředí. Pro ně je konformita s technickou regulací EU povinná. „Implementace evropských standardů jako identických národních standardů v členských zemích EU a Evropského hospodářského prostoru bylo zásadním pro snížení nákladů podnikání, pro zlepšení konkurenceschopnosti, zvýšení výběru pro spotřebitele a dosažení cílů veřejných politik“ (EC 2010).

Literatura:

- 1) CENELEC (2012). European Standards (EN) [online]. Dostupné z www.cenelec.eu/standardsdevelopment/ourproducts/europeanstandards.html.
- 2) EC (1985). Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards [online]. In: Official Journal of the European Communities. 1985. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1985:136:0001:0009:EN:PDF>.
- 3) EC (1998). Directive of European Parliament and Council No. 98/34 [online]. Official Journal of the European Union 1998. Dostupné z www.unmz.cz/cz/98_34/98_34_48_czzen.htm.
- 4) EC (2010). Standardization for a competitive and innovative Europe: a vision for 2020. European Commission [online]. Dostupné z http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/files/express/exp_384_express_report_final_distrib_en.pdf.
- 5) EC (2011a). Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Minimizing regulatory burden for SMEs adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises [online]. Dostupné z http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/minimizing_burden_sme_EN.pdf.
- 6) EC (2011b). 2010–2013 Action Plan for European Standardization [online]. 8 July 2011, Dostupné z http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/files/standards_policy/action_plan/doc/standardisation_action_plan_en.pdf.
- 7) EC (2012). Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 [online]. Official Journal of the European Union. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:316:0012:0033:EN:PDF>.
- 8) ECS (2009). European standardization. European Committee for Standardization [online]. 2009. Dostupné z www.cen.eu/cen/NTS/Standardization/Pages/default.aspx.
- 9) FILIPOVÁ, A. – ZEMAN, J. (2009). Výzkum vybraných aspektů ochrany spotřebitele (část 1). In: Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů [online], roč. III, č. 16, s. 1–26. ISSN 1802-6591. Dostupné z http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/16_2009.pdf. ISBN on-line verze: 1802-6583.
- 10) FILIPOVÁ, A. – ZEMAN, J. (2009). Výzkum vybraných aspektů ochrany spotřebitele (část 2). In: Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů [online], 2009, roč. III, č. 17, s. 1–26. ISSN 1802-6591. Dostupné z http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/17_2009.pdf. ISBN on-line verze: 1802-6583.

- 11) HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČR (2008). Podnikání bez bariér: Identifikace přetrvávajících překážek na vnitřním trhu EU [online]. Dostupné z www.euroskop.cz/gallery/39/11914-podnikani_bez_barier_cela_publikace.pdf.
- 12) CHARNOVITZ, S. (2002). International Standards and the WTO [online]. Dostupné z www.wilmerhale.com/files/Publication/e5afode2-5b3a-4dc5-bed1-5d8aofd34199/Presentation/PublicationAttachment/9b7fa202-bb61-48bb-83b6-20f2090f430d/scharnovitz.pdf.
- 13) ISO (2011). ISO Standards. International Organization for Standardization [online]. 2011 Dostupné z www.iso.org/iso/iso_catalogue.htm.
- 14) ISO (2013). ISO Membership Manual [online]. August 2013. Dostupné z www.iso.org/iso/iso_membership_manual_2013.pdf.
- 15) ITU (2012). Overview. Committed to Connecting the World [online]. Dostupné z www.itu.int/en/about/Pages/overview.aspx.
- 16) NADVI, K. – WÄLTRING, F. (2004). Making Sense of Global Standards. In: SMITZ, H. Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading. Cornwall: MPG Books. ISBN 1-84376 099 1.
- 17) OTSUKI (2005). Techniques for estimating trade facilitation effects, River Edge, JJ, USA. World Scientific Publishing.
- 18) SECEC (2012). Vienna & Dresden Agreements. SESEC [online]. Dostupné z www.eustandards.cn/european-standardization/vienna-dresden-agreements/.
- 19) ŠTĚRBOVÁ, L. a kol. (2013). Mezinárodní obchod v krizi 21. století. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2013. 368s. ISBN 978-80-247-4694-4.
- 20) ÚNMZ (2004). Nový přístup a globální přístup. Sborník dokumentů technické harmonizace [online]. Dostupné z www.unmz.cz/urad/novy-pristup-a-globalni-pristup.
- 21) WTO (1994). Agreement on technical barriers to trade: Annex 1, §1 and 2 [online]. Dostupné z www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf. 1994.
- 22) WTO (2005). World Trade Report 2005 [online]. World Trade Organization. Dostupné z www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtro05_e.htm.
- 23) WTO (2011). Decisions and recommendations adopted by the WTO Committee on Technical Barriers to trade [online]. G/TBT/1/Rev.10, 9 June 2011. World Trade Organization. Dostupné z <https://docsonline.wto.org/>.
- 24) WTO (2013). [online]. World Trade Organization. Dostupné z www.wto.org/english/tratop_e/TBT_e/TBT_e.htm.

Summary:

Technical Barriers to Trade in the EU Regulation

Technical regulation belongs to means with a strong influence on international trade flows. The regulation is a barrier to trade that is autonomously implemented by governments and becomes the most used non-tariff barrier for protection of domestic markets. Technical regulation has both positive and negative effects on entrepreneurs and consumers. The problem lies in complexity of the system of technical standards and norms that is not internationally regulated in a binding manner. In order to overcome these negatives, governments and non-governmental organizations and subjects cooperate on harmonization of technical standards or are proceeding through recognition of complementarity of standards. Technical regulation has a potential to become a barrier to free movement of goods – it is why the article deals with the mentioned problem in the European Union including institutions and relation to the national legislation of Member States.

Keywords:

Technical Regulation, EU, Standardization

JEL:

F1, F5, K2, K3