

*др Иванка Спасић,
научни сарадник у Институту за упоредно право у Београду*

ПОЈЕДИНИ АСПЕКТИ ПРЕВАЗИЛАЖЕЊА "ТЕХНИЧКИХ БАРИЈЕРА" У МЕЂУНАРОДНОЈ ТРГОВИНИ - СТАНДАРДИЗАЦИЈА -

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Поред спољнотрговинских (контингенти, дозволе, заштитне мере) и царинских, и друге препреке ометају, а понекад и сасвим онемогућавају, континуирано обављања процеса међународне трговине. Те препреке су, могло би се рећи, "техничке природе" и јављају се у форми техничких прописа и стандарда. У савременом, технолошки и привредно све развијенијем свету, ове техничке препреке, у извесним случајевима, "ефикасније" спречавају приступ роби на страна тржишта од заштитних мера или царина.

Имајући у виду све напред речено, треба одредити неки општи појам стандардизације и стандарда, као најзаступљенијег вида техничког ограничавања у привреди, пре свега међународној. Могло би се рећи да је стандардизација процес избора решења и утврђивања примене техничко-технолошких норми и поступака заснованих на провереним резултатима достигнућа науке, технике и практичног искуства и на предвиђањима могућих позитивних и негативних ефеката, да би се добила решења која морају бити у складу са степеном развоја, политиком и циљевима једне земље, региона или са међународним захтевима (1).

Циљ је стандардизације, према томе, првенствено да смањи број варијаната производа (па их тако учини прихватљивим или прихватљивијим за нека тржишта), затим, да смањи варијабилност поступака, да олакша споразумевање, да повећа општу економичност, безбедност, утросак енергије, повећа обим и ниво заштите неких "општих" друштвених интереса (здравље и животи људи, заштита средине) и, што је необично важно, да заштити интересе потрошача, да обезбеди корисницима ниво квалитета производа и коначно, да одстрили препреке у међународној трговинској размени и међународном промету роба.

Стандардизација се користи као ефикасан метод за заштиту националног производа, са једне стране, а са друге, она је ефикасно средство система обезбеђења квалитета у међународним размерама.

Стандард је, пак, технички пропис (норма) којим се утврђују облик, величина, особине и својства одређеног производа (или материјала) за који се стандард утврђује. Осим униформности и типизације производа, стандардизација има исти толики значај и за уједначавање квалитета појединих услуга.

Из свега реченог види се да стандардизација стоји у најтешњој вези са појмовима квалитета и саобразности (2).

(1) В: З. Миливојевић, *Стандардизација, технолошки изазов југословенском извозу*, Београд, 1989, стр. 7.

Задатак стандардизације није само дефинисање стандарда и техничких прописа, већ и обезбеђивање квалитета производа и услуга (3).

Процес стандардизације се одвија упоредо на националном, регионалном и међународном плану, с тим што је први облик најзаступљенији и најстарији, а друга два добијају све већи значај у савременим техничко-технолошки високо развијеним системима, нарочито у светлу изражених тежњи за већим ступњевима глобалне интеграције.

ОПШТИ СИСТЕМИ СТАНДАРДИЗАЦИЈЕ

Отклањање техничких баријера на међународном плану спроводи се на различите начине, пре свега, доношењем одређених споразума иницираних од одређених међународних организација, затим активношћу појединих организација на стварању јединствених система стандардизације или активношћу на усклађивању политика стандардизације.

Организован рад на стандардизацији има дугу традицију у свету (4).

Од свих међународних организација које (између осталих својих функција) издају стандарде (5) по значају се издвајају ISO (International Organization for Standardization) и IEC (International Electrotechnical Commission).

У свом дугогодишњем раду ове две међународне организације за стандардизацију су, углавном, обављале своју делатност независно (понекад чак и конкурентски), међутим, све већа потреба за стандардизацијом у условима технички високо развијених привреда довела је до повећаног степена координације рада ових двеју организација. Створен је јединствени систем (ISO/IEC) за глобалну стандардизацију. Тај глобални систем обухвата заједничко техничко програмирање, заједничка правила и поступак доношења стандарда као и заједничко иступање према трећима. Очекује се да на организацију ISO/IEC отпадне 85% свих донетих међународних стандарда, што указује на њен повећани значај у односу на друге међународне организације које обављају (и) послове стандардизације.

У погледу организационе структуре, ISO и IEC имају одговарајућа оперативна техничка тела и то: комитете, поткомитете и радне групе. Сва ова техничка тела имају своје управе. Поред тога, ISO/IEC организација за стандардизацију има своје секретаријате у различитим земљама света, од оних високоразвијених, до земаља у развоју.

Организација ISO/IEC успоставља сарадњу са бројним међународним организацијама и специјализованим агенцијама које се баве, у већој или мањој мери, пословима стандардизације. Стога би се могло рећи да је делатност ISO/IEC значајна не само са аспекта конкретног процеса доношења стандарда, већ и због активности на стварању и усклађивању политике стандардизације (у међусобним контактима са другим организацијама, рецимо са специјалним агенцијама УН, са регионалним организацијама, пре свега ЕЕС и сл.).

(2) О питањима саобразности и њеног утврђивања, као и о последицама њеног одсуства, видети М. Драшкић, *Међународна продаја према униформним правилима и упоредном праву*, Београд, 1987, стр. 161. и даље.

(3) В: 3. Миливојевић, *op. cit.*, стр. 7.

(4) Још 1886. године је у Дрездену одржана Прва конференција о стандардизацији. Године 1904. формиран је Међународни електротехнички конгрес као међународна организација за стандардизацију у Сент-Луису. Године 1906. на заседању у Лондону основана је IEC и донет њен Статут. Године 1926. формирана је Панамеричка конференција о стандардизацији (ISA), а 1946. Међународна организација за стандардизацију (ISO).

(5) SAC, CCITT, IDF, UIC, IECEE, IAEA, CIE, ILO, WIPO, IIR, UNESCO, BIPM итд. Видети детаљно код: 3. Миливојевић, *op. cit.*, стр. 13.

Поред активности постојећих организација за стандардизацију, вероватно највећи напредак у превазилажењу проблема "техничких баријера" на међународном плану постигнут је "Споразумом о техничким препрекама трговини" донетим у Женеви 12. априла 1979. године у оквиру ГАТТ-а (Општи споразум о царинама и трговини), који је конкретан покушај да се елиминишу или бар заобиђу препреке у трговини изазване разликама у националним законима, прописима и стандардима.

У преамбули овог споразума, у којој су садржани разлози и циљеви његовог доношења, истакнуто је да међународни системи стандарда и атестирања могу знатно допринети унапређењу ефикасности производње и олакшавању вођења међународне трговине. Споразум се доноси да би се подстакло даље унапређење таквих међународних система стандарда и атестирања, али, имајући, при томе у виду да се ниједна земља не сме спречавати да предузме мере ради обезбеђења квалитета свог извоза, или ради заштите здравља, живота људи и животиња, очувања биљног света и заштите човекове околине, као и мера за заштиту властитих интереса безбедности.

Овај споразум решава питање израде, усвајања и примене стандарда и техничких прописа, утврђивања њихове усаглашености, система атестирања, информисања и пружања помоћи у вези са стандардима итд.

Споразумом је, што је доста значајно, предвиђена обавеза државе уговорнице да, на захтев друге стране уговорнице, даје савете и пружи сваку помоћ при изради техничких прописа; то је нарочито значајно када је реч о земљама у развоју које, такође, уживају и специјални и повлашћен третман на основу Споразума (чл. 12).

Ради ефикасности остваривања циљева због којих је Споразум донет, предвиђено је успостављање Комитета за отклањање техничких препрека трговини. Комитет би се састојао од представника свих страна уговорница, имао би свог председника и састајао би се бар једном годишње, а по потреби и чешће, како би се странама уговорницама омогућило међусобно консултовање у вези са конкретним питањима примене Споразума.

Да би се остварили задаци које може да постави Комитет, могу се формирати радне групе, групе техничких експерата, панели и слична тела.

Уз текст Споразума иду и три анекса који ближе објашњавају или допуњавају поједине делове Споразума. Први анекс садржи термине и дефиниције (6) који се појављују у Споразуму, други анекс се односи на питања група техничких експерата, а трећи на панеле.

Споразум је поред земаља чланица ЕЕС потписало и низ других земаља (између осталог и наша земља), и он је 1980. године ступио на снагу (7).

Без обзира на чињеницу да овај споразум представља полазну основу на пољу стандардизације и без обзира на његову евидентну успешност, он није и довољан да реши све проблеме који настају у вези са стандардизацијом на међународном плану.

Поред овог "општег" система стандардизације, који се, како је већ изнето, остварује кроз активност одређених међународних организација и асоцијација, као и доношењем одређених међународних споразума, постоје и имају веома велики значај и регионални системи стандардизације и атестирања, који се базирају на регионалним стандардима, а који настају у оквиру великих регионалних економских групација (рецимо ЕЕС) ради олакшавања промета унутар ових организација.

(6) Рецимо, техничке спецификације, технички прописи, стандарди, међународни и регионални органи и системи, централни и локални владини органи, невладини органи и сл.

(7) У нашој земљи је ступио на снагу 1982. године

РЕГИОНАЛНИ СИСТЕМИ СТАНДАРДИЗАЦИЈЕ

Све до пре неколико година активности на пољу регионалне стандардизације нису у свету сматране конкурентним у односу на националне, нити међународну стандардизацију. Регионалне организације су своју активност првенствено усмеравале на размену искустава између земаља чланица или на регионалне приоритете.

Последњих година ситуација је другачија. Све већи значај има управо регионална стандардизација у оквиру великих регионалних групација, првенствено ЕЕС (и доскора СЕВ).

Стандардизација у оквиру ЕЕС. У оквиру Европске економске заједнице такође постоје одговарајуће организације за стандардизацију, а превазилажење "техничких" баријера се остварује и усвајањем неких општих и заједничких принципа и докумената којима се отклањају постојеће супротности међу чланицама.

Могло би се рећи да је ЕЕС изједначила по важности правни, технички и економски аспект заједништва, дајући приоритет решавању техничке регулативе, односно пословима стандардизације.

У оквиру Заједнице пословима стандардизације баве се, поред стручних служби Комисије Европске заједнице и организације за стандардизацију CEN и CENELEC. Везе ових двеју организација са стручним службама Комисије ЕЕС веома су чврсте, будући да се највећи број докумената у CEN и CENELEC доноси по налогу и уз кофинансирање Заједнице. Поред тога, приликом доношења директива које имају технички карактер најчешће се ангажују стручњаци из CEN и CENELEC.

Иначе, организације за стандардизацију CEN и CENELEC сачињавају националне организације за стандардизацију земаља чланица ЕЕС и ЕФТА.

CEN и CENELEC доносе европске стандарде (EN), који представљају усаглашене техничке текстове који се уносе у националне стандарде без измена, што се може остварити било директним прихватањем, било доношењем идентичног националног стандарда. Поред европских стандарда (EN), ове организације доносе и усаглашене документе (HD) који се могу појавити у различитом виду (8), а доносе и предстандарде (ENV) (9). CEN и CENELEC доносе европске стандарде на бази мандата Комисије или Савета ЕЕС и на бази Директива које се доносе (на нивоу влада) у оквиру ЕЕС.

Примарни задатак CEN и CENELEC је да поступцима усаглашавања, издају европске стандарде одређеног квалитета, за које ће гласати највећи број чланица. Све чланице CEN и CENELEC дужне су да у року од шест месеци преузму европске стандарде као националне, или да не издају нове националне стандарде који не би били у складу са EN.

EN и HD стандарди немају законску снагу и важе само када се преузму, односно када се објаве као национални стандарди.

За разлику од CEN и CENELEC, Комисија и Савет ЕЕС (10) донесе директиве, односно друге прописе из области стандардизације које, пошто их прихвате земље чланице, постају обавезне.

Документи (11) које доносе CEN и CENELEC, као невладине организације, немају обавезност примене и постоји обавеза свих земаља ЕЕС

(8) Могу бити референтни документи без измена, референтни документи са извесним изменама (додацима или изостављањима) и општа прилагођавања.

(9) То су технички документи који се доносе због великог броја иновација и честих техничких промена код производа у одређеној области; ти предстандарди се доносе по скраћеној процедури и привременог су карактера.

(10) Рад извршних органа ЕЕС, са једне стране, и невладиних организација за стандардизацију CEN и CENELEC, са друге, потпуно је одвојен када је реч о доношењу аката из области стандардизације.

(11) EN, HD, ENV.

и ЕФТА да европске стандарде преузму као националне стандарде који нису обавезни. Имајући у виду чињеницу да национална тржишта не користе производе који нису израђени према европском стандарду (ако овај за одговарајући производ постоји), то европски стандард практично добија карактер стандарда са обавезном применом.

Поред постојања регионалних организација за стандардизацију и доношење појединих аката је веома допринело отклањању техничких препрека у трговини у оквиру ЕЕС.

"Нови приступ" стандардизацији у оквиру ЕЕС - "Бела књига". Да би се остварила идеја из Римског споразума од 1957. године о слободном кретању робе, људи, услуга и капитала у оквиру Заједнице, није било довољно само успостављање царинске уније. На путу успостављања јединственог тржишта нашао се низ административних, техничких и физичких препрека. Сам Споразум у чл. 36. предвиђа могућност забране или рестрикције слободне кретања робе ако те условавају извесни разлици, рецимо - заштита здравља и слично, под условом да ти разлици нису основ за дискриминацију.

Неусклађеност стандарда, као основна техничка препрека, показала се као највећа сметња за успостављање јединственог тржишта.

Све до 1985. године, политика стандардизације на европском нивоу није била нарочито успешна; један од основних узрока, поред планирања и садржаја, лежи и у члану 100. уговора о оснивању ЕЕС, који предвиђа једногласност као принцип приликом доношења заједничких докумената.

Имајући то у виду, Савет ЕЕС доноси 7. марта 1985. године Резолуцију о новом приступу при усаглашавању техничких прописа и стандарда. У складу са овом резолуцијом, све постаје подређено слободном промету роба и услуга; недостатак европских стандарда не сме да омета промет уколико не угрожава безбедност у ширем смислу.

У складу са "новим приступом", усаглашавање законодавних аката је ограничено на усвајање (путем Директива) основних захтева у вези са безбедношћу, заштитом здравља људи и животиња и заштитом потрошача. При томе, задатак израде нацрта техничких спецификација, потребних за производњу и пуштање у промет производа који задовољавају захтеве утврђене Директивама, поверава се организацијама компетентним у области стандардизације (СЕН, СЕНЕЛЕС, СЕРТ АЕСМА, итд.). Те техничке спецификације немају обавезну примену и имају статус стандарда.

Национални органи земаља чланица обавезани су да признају да су производи, који су произведени у складу са усаглашеним стандардима, у складу са "основним захтевима" утврђеним Директивом.

Документи за доказивање саобразности су атести и ознаке саобразности које је издала трећа страна (независна организација), затим резултати испитивања које је извршила трећа страна, декларација саобразности коју је издао произвођач или његов заступник (чије је седиште у Заједници) и, коначно, и друга средства као таква утврђена у Директиви.

Потреба за новом стратегијом довела је до усвајања *Беле књиге (White paper)* 1985. године.

Бела књига представља програм и роковник акција за успостављање јединственог тржишта до 1992. године.

Да би се успоставило јединствено тржиште и омогућила слободна циркулација робе, људи и услуга, неопходно је укинути све врсте препрека између држава чланица, неопходно је затим ускладити прописе, приближити законодавства и пореске структуре, јачати монетарну сарадњу. Да би се ови циљеви остварили, у *Белој књизи* су конципиране мере уклањања постојећих баријера, као и рокови за спровођење одговарајућих мера у живот (12).

(12) Било је, наиме, неопходно оставити државама чланицама бар годину дана да

Предвиђене мере за уклањање баријера, које су конципиране у *Белој књизи*, односе се на уклањање физичких граница, затим техничких препрека (ту спадају стандарди) и на укидање пореских баријера.

У уводном делу *Беле књиге* констатује се потреба за новом стратегијом. Идеја хармонизације, која постоји већ 25 година, споро се и неефикасно спроводила, пре свега због примене члана 100. Уговора ЕЕС, који предвиђа једногласност приликом доношења одлука. Будући да постоји потреба за бржим доношењем аката о хармонизацији, не само у циљу отклањања техничких баријера, него и повећања ефикасности индустријске производње, конкурентност на новим тржиштима и отварања нових радних места, сматра се да би тотална хармонизација била претерано обавезујућа и због тога са њом треба наступати опрезно, како не би гушила напредак. Као елемент нове стратегије утврђено је да треба разграничити стварну потребу за хармонизацијом од случајева када она није неопходна и када се може остати на међусобном признавању националних прописа. Комисија при томе утврђује да ли су национални прописи строжи од захтева који се постављају у оквиру Заједнице, како не би дошло до техничких препрека.

Као обавезне треба утврдити само захтеве који се односе на безбедност, заштиту живота и здравља, заштиту средине и заштиту потрошача.

Треба, затим, промовисати хармонизовање стандарда доношењем европских стандарда, али не дозволити да непостојање европских стандарда буде препрека трговини и развоју.

Коначно, утврђено је да техничке спецификације треба поверити специјализованим организацијама CEN и CENELEC, а елементе техничких детаља одстранити из директива.

Ово су основни концепти нове стратегије, а реализација се већ постиже усклађивањем постојећих директива са техничким прогресом.

Ова генерална стратегија је нарочито наглашена у појединим областима, као што су информациона технологија, телекомуникације, грађевинарство и прехранбена производња.

У вези са питањем стандардизације стоји и питање атестирања; постоји, наиме, иницијатива која треба да доведе до међусобног признавања испитивања и атестирања, а која укључује и доношење заједничких правила и услова за лабораторије и уопште организације које су надлежне за послове атестирања. Пракса ових организација базира се на правилима "добре лабораторијске праксе" и "добре произвођачке праксе" које су у широкој примени.

Да би се "ојаконила" измена у приступу хармонизацији, утврђена у *Белој књизи*, донет је 1987. године Јединствени европски акт, који је модификовао одредбе чл. 100. Уговора ЕЕС (Римског уговора). Јединственим европским актом принцип једногласности приликом одлучивања замењен је применом принципа одлучивања квалификованом већином. Тиме је ограничено и право вета. Захваљујући, пре свега, овим изменама у процедури, доношење одлука у институцијама је знатно убрзано ступањем на снагу Јединственог акта. Примена начела гласања квалификованом већином, када је реч о случајевима везаним за унутрашње тржиште, појачала је притисак у правцу налажења консензуса у оквиру Савета. Та већа динамика омогућила је Савету да усвоји већи број мера (13) (преко 50% предвиђеног програма мера). Брже доношење одлука делом је резултат и одређеног приступа Комисије која комбинује систем узајамног признавања са уједначавањем.

спроведу у живот мере о укидању све три врсте баријера, које су планиране у *Белој књизи*.

(13) В: *Спровођење Беле књиге*, Гласник ПКЈ бр. 1-2, 1990, стр. 3.

Остали системи регионалне стандардизације. Поред регионалног система стандардизације ЕЕС доскора је и систем који је функционисао у оквиру организације СЕВ имао релативан значај, наравно не толики и у толикој мери као онај у оквиру ЕЕС. Сада ће насталим политичким променама у свету, по свој прилици, и земље дојучерашње чланице СЕВ-а прећи на "европске" системе стандардизације.

Процес стандардизације у Југославији. Југославија се релативно касно укључила у процес организованог развоја стандардизације (тек после Другог светског рата, када је започео интензивнији процес индустријализације у земљи), па је нормално да треба да прође више времена док ова дисциплина добије место и значај који јој, иначе, свугде у свету припада.

Југословенски завод за стандардизацију основан је као самостална установа 1962. године, када и преузима послове од до тада постојеће Комисије.

Преломни моменат у развоју југословенске стандардизације наступио је доношењем Закона о стандардизацији 1977. године.

У децембру 1988. године усвојена је, на предлог Савезног завода за стандардизацију, Нова оријентација југословенске стандардизације. Ова нова оријентација (14) усвојена је као резултат потребе да се, поред развоја и унапређења технологије наша земља укључи у међународну поделу рада и у међународни промет роба и услуга, као и да се уклоне техничке препреке у промету са иностранством.

Поред овог глобалног задатка, утврђено је да треба ажурирати обавезе наше земље у односу на ратификовани међународни Споразум о техничким препрекама у трговини (донет у оквиру ГАТТ-а).

Потребно је, затим, постићи већу усклађеност југословенских стандарда са прописима и стандардима који се доносе у оквиру регионалних организација (ЕЕС, ЕФТА итд.).

Нарочито је значајно ускладити стандарде са стандардима Европске заједнице, имајући нарочито у виду глобалну интеграцију у оквиру заједнице која је већ започела иако њен темпо није онакав какав се првобитно очекивао.

Уколико стандарди не би били усаглашени, настале би за нас велике потешкоће на многим подручјима међународне сарадње (15), на пољу промета, индустријске сарадње, затим нарочито извоза наших производа на територију Заједнице, затим на пољу саобраћаја у области пољопривреде и слично.

Да би се остварило усаглашавање стандарда и нашој земљи отворио пут за сарадњу са ЕЕС било би неопходно извршити и структурне промене Савезног завода за стандардизацију и усклађивање његовог функционисања са новим захтевима.

Завод за стандардизацију, као носилац програма за обезбеђење квалитета, требало би да успостави југословенски систем доказивања саобразности, који би био усклађен са ISO/IEC упутствима, као и стандардима које су израдили CEN и CENELEC.

У складу са оваквим захтевима морали би се увести системи атестирања "преко треће стране", као и оцењивања и признавања система квалитета испоручиоца (произвођача); формирати квалификоване (акредитоване)

(14) О новој оријентацији југословенске стандардизације детаљније видети у публикацији Савезног секретаријата за привреду и Савезног завода за стандардизацију под насловом *Нова оријентација југословенске стандардизације*, Београд, 1989.

(15) Европска економска заједница је један од најзначајнијих спољнотрговинских партнера Југославије. Имајући у виду нови курс после 1992. године, без знатних измена које би морале наступити на страни Југославије, она то свакако неће остати.

О генези односа ЕЕС и Југославије видети: О. Ковач, *Европа 1992 - могуће последице и опције за Југославију*, "Директор", бр. 12, 1980, стр. 9-10.

организације (лабораторије) за испитивање саобразности и квалитета, и увести институт (произвођачке) декларације о саобразности, који су у складу са прописима Заједнице.

ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду потешкоће које несметаном одвијању међународне трговине, а потом и неометаном "пролеку људи, капитала и идеја", стварају "техничке пропреке", на међународном плану је доста учињено да се ове препреке превазиђу.

Поред глобалне, веома велики значај, нарочито у последње време, има регионална стандардизација, пре свега, у оквиру Европске економске заједнице, а у вези са променама започетим 1992. године.

Темеље нове политике у оквиру ЕЕС чине *Бела књига* и Јединствени европски акт који установљавају принципе за успостављање јединственог тржишта робе, услуга и фактора производње, као и слободу кретања људи, робе и услуга и капитала, као и одговарајући правни оквир који би то све обезбедио.

Реализација постављених "основних принципа" у овом ЕЕС, при отклањању техничких баријера, омогућена је успостављањем одговарајућих тела и спровођењем одговарајуће политике стандардизације и атестирања.

Што се тиче наше земље, она тек треба да се избори за своје место у овом "европском систему", што је могуће једино озбиљним преструктурирањем система стандардизације и доследним уклапањем у оквире постојећих принципа уз успостављање адекватних института који постоје и у оквиру ЕЕС.

(Примљено 8. октобра 1991)