EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 19. 12. 2017
SWD(2017) 477 final

BALÍK NÁVRHOV O VÝROBKOCH

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

SÚHRNNÁ SPRÁVA O KONZULTÁCII SO ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI

Sprievodný dokument

k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady

o vzájomnom uznávaní tovaru

{COM(2017) 796 final} - {SWD(2017) 471 final} - {SWD(2017) 472 final} -
{SWD(2017) 475 final} - {SWD(2017) 476 final}

Obsah

1. CIELE KONZULTÁCIE 2

1.1. Konzultačné metódy a nástroje 2

2. VÝSLEDKY KONZULTAČNÝCH ČINNOSTÍ 2

2.1. Zasadnutia Poradného výboru pre vzájomné uznávanie 2

2.2. Konferencia zainteresovaných strán 17. júna 2016 3

2.3. Verejná konzultácia 3

2.3.1. Vnímanie vzájomného uznávania a jeho potenciálnych nedostatkov zainteresovanými stranami 3

2.3.2. Fungovanie nariadenia o vzájomnom uznávaní 4

2.3.3. Posúdenie komunikácie pri používaní vzájomného uznávania 5

2.3.4. Priority na zlepšenie vzájomného uznávania 5

2.3.5. Možnosti 5

2.4. Prieskumy uskutočnené externými dodávateľmi 5

2.5. Ďalšie prijaté príspevky (pozičné dokumenty alebo e-mail) 6

3. SPÄTNÁ VÄZBA ZAINTERESOVANÝM STRANÁM 6

1. CIELE KONZULTÁCIE

„Stratégia jednotného trhu“ [COM(2015) 550 z 28. 10. 2015] poukazuje na potrebu posilniť jednotný trh s tovarom v oblasti vzájomného uznávania. Podľa tejto zásady možno pri výrobkoch uvedených na trh v súlade s právnymi predpismi v určitom členskom štáte, na ktoré sa nevzťahujú európske harmonizačné právne predpisy, využívať právo na voľný pohyb napriek absencii zhody s vnútroštátnymi technickými pravidlami členského štátu určenia. Ako však vyplýva z nedávneho hodnotenia zásady vzájomného uznávania, nateraz sa ešte nevyužíva jej plný potenciál.

S cieľom zlepšiť uplatňovanie zásady vzájomného uznávania preto Komisia predloží akčný plán pre celú EÚ na zvýšenie informovanosti, a to so zameraním na problematické sektory. Komisia ďalej preskúma potrebu revízie nariadenia (ES) č. 764/2008 na zabezpečenie lepšieho uplatňovania medzi podnikmi a vnútroštátnymi orgánmi. Cieľom konzultácie preto bolo zistenie stanovísk zainteresovaných strán v súvislosti so súčasným a budúcim uplatňovaním vzájomného uznávania.

1.1. Konzultačné metódy a nástroje

Členovia Poradného výboru pre vzájomné uznávanie[1] boli požiadaní o poskytnutie spätnej väzby počas posledných zasadnutí **2. decembra 2015** a **25. októbra 2016**.

Verejná konzultácia vo všetkých úradných jazykoch EÚ bola zverejnená na webovom sídle konzultácie na lokalite *Europa*. Konzultácia prebiehala od júna do septembra 2016.

Verejnú konzultáciu doplnila konferencia **zainteresovaných strán**, ktorú Komisia usporiadala **17. júna 2016**.

2. VÝSLEDKY KONZULTAČNÝCH ČINNOSTÍ

2.1. Zasadnutia Poradného výboru pre vzájomné uznávanie

Siedme a ôsme zasadnutie poradného „Výboru pre vzájomné uznávanie“ sa konali 2. decembra 2015 a 25. októbra 2016. Členmi výboru sú zástupcovia členských štátov, ktorí sa zaoberajú otázkami vzájomného uznávania. Komisia predstavila úvahy o zvyšovaní informovanosti o vzájomnom uznávaní, ktoré členské štáty privítali, predbežnú analýzu hlavných problémov vyplývajúcich z neoptimálneho fungovania vzájomného uznávania a predbežné možnosti na zlepšenie vzájomného uznávania. Takisto požiadala delegácie o poskytnutie spätnej väzby.

Pokiaľ ide o možné zavedenie vyhlásenia o zhode, niektoré členské štáty poukázali na možné administratívne zaťaženie hospodárskych subjektov, pričom zároveň uznali, že by takéto vyhlásenie uľahčilo ich úlohy.

Komisia takisto predstavila možnosti, ktorých zámerom je podnecovať vnútroštátne orgány k tomu, aby dodržiavali povinnosť oznamovať správne rozhodnutia o odopretí alebo obmedzení vzájomného uznávania, napríklad na základe vyššej transparentnosti a prostredníctvom využívania IT nástroja, ako aj možnosť vytvorenia nového zrýchleného mechanizmu, ktorý by predstavoval alternatívu k nákladným a dlhým súdnym konaniam, ktoré sú dostupné v súčasnosti.

1 Členmi tohto výboru sú vnútroštátne orgány zodpovedné za oblasť vzájomného uznávania v 28 členských štátoch a na Islande, v Lichtenštajnsku, Nórsku, vo Švajčiarsku a v Turecku. V individuálnych prípadoch môžu byť v súvislosti s konkrétnou témou prizvaní zástupcovia ďalších tretích strán alebo ďalší experti.

Mnohé členské štáty vyjadrili svoj nesúhlas s možnosťou zavedenia systému predchádzajúceho súhlasu s uvedením výrobkov na trh, keďže by to bránilo voľnému pohybu tovaru.

Pokiaľ ide o možnosť zaručenia voľného pohybu tovaru na základe zhody s európskymi normami, členské štáty sa domnievali, že zameranie na základné požiadavky by bolo prospešnejšie než používanie noriem.

Členské štáty podporovali možnosť rozširovania a zlepšovania kontaktných miest pre výrobky, ktoré čelia nedostatku zdrojov aj pracovníkov.

Členské štáty vyjadrili jednoznačný nesúhlas s harmonizáciou určitých základných požiadaviek, keďže čiastočná harmonizácia len na účely voľného pohybu tovaru neposkytuje prínosy, ktoré by boli primerané miere byrokracie, ktorú so sebou prináša.

2.2. Konferencia zainteresovaných strán 17. júna 2016

Dňa 17. júna 2016 sa za účasti zainteresovaných strán uskutočnilo podujatie, ktorého cieľom bolo identifikovať hlavné problémy týkajúce sa fungovania vzájomného uznávania a možné budúce kroky. Na podujatí sa zúčastnilo 144 účastníkov zastupujúcich podniky (62), vnútroštátne orgány (60) a iné subjekty (22), napríklad spotrebiteľské organizácie a zástupcov odborových zväzov. Podrobná zápisnica z tejto konferencie, účastníci a prezentácie sú dostupné na adrese: http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963.

Po prezentáciách a diskusiách nasledovali tri semináre s vyváženým zastúpením vnútroštátnych orgánov, podnikov a združení.

2.3. Verejná konzultácia

Počas verejnej konzultácie bolo zaslaných **153** odpovedí. Výrazne boli zastúpené podniky (91), za ktorými nasledovali orgány členských štátov (45) a občania (17). V rámci verejnej konzultácie zaslalo odpovede **45 orgánov** z členských štátov. Rovnako boli zastúpené jednotlivé spoločnosti (44) a obchodné organizácie (44).

Pokiaľ ide o sektory činnosti, **najvýraznejšie bol zastúpený sektor výroby (46 %), za ktorým nasledovali veľkoobchodný a maloobchodný predaj (13 %), poľnohospodárstvo, lesníctvo a rybolov (8 %) a zásobovanie vodou (6 %).**

V prípade podnikov je geografické zastúpenie pomerne dobre vyvážené. Pokiaľ ide o vnútroštátne orgány, do verejnej konzultácie sa zapojilo 18 členských štátov a Nórsko.

2.3.1. Vnímanie vzájomného uznávania a jeho potenciálnych nedostatkov zainteresovanými stranami

Väčšina respondentov zastupujúcich spoločnosti, ktoré chcú predávať výrobky v inom členskom štáte, si overí pravidlá, ktoré sa v ňom uplatňujú, a pokiaľ im tieto pravidlá bránia v predaji výrobku, väčšina z nich výrobok prispôsobí. Deje sa to napriek tomu, že 70 % z nich si plne uvedomuje zásadu vzájomného uznávania. Viac než polovica podnikov, ktoré zaslali odpovede, sa pokúsila pri vstupe na nový trh využiť zásadu vzájomného uznávania. Spomedzi nich bol polovici odopretý prístup na trh, pričom len 2 % sa dokázali proti tomuto rozhodnutiu úspešne odvolať.

Napriek vysokej uvádzanej úrovni informovanosti o vzájomnom uznávaní väčšina respondentov stále považuje za potrebné informovanosť zvyšovať.

Pokiaľ ide o prekážky fungovania vzájomného uznávania, podniky ako najzávažnejšiu prekážku uvádzali nedostatok rýchlych prostriedkov nápravy na napadnutie vnútroštátnych rozhodnutí o odopretí prístupu na trh a ďalej nedostatočnú komunikáciu medzi orgánmi. **52 %** respondentov osobne čelilo takýmto prekážkam.

2.3.2. Fungovanie nariadenia o vzájomnom uznávaní

Účinnosť: do akej miery sa dosiahli ciele nariadenia?

Väčšina respondentov si je vedomá nariadenia a považuje väčšinu nástrojov, ktoré sa ním zaviedli, za užitočné a stále potrebné. Pokiaľ ide o to, či nariadenie splnilo alebo nesplnilo svoj cieľ, veľmi málo hospodárskych subjektov sa domnieva, že od nadobudnutia účinnosti nariadenia došlo k uľahčeniu predaja výrobkov v iných členských štátoch. Väčšina sa domnieva, že nariadenie neprinieslo zlepšenie situácie, alebo nevie odpovedať preto, že vzájomné uznávanie nevyužíva alebo nepredáva výrobky v zahraničí.

Efektívnosť: náklady a prínosy nariadenia

Vnútroštátne orgány považujú náklady za priemerné a úplne alebo čiastočne súhlasia s tým, že nariadenie prináša prínosy, pokiaľ ide o uľahčenie prístupu na trh.

V prípade podnikov vznikajú hlavné náklady v súvislosti s potrebou prispôsobiť výrobky príslušným vnútroštátnym predpisom v prípade, že dôjde k zamietnutiu vzájomného uznávania alebo sa vzájomné uznávanie pri prístupe na trh nepoužije. Vysoké náklady súvisia aj s oneskoreným vstupom na trh a so stratenými príležitosťami v prípadoch, keď sa podniky vzdajú vstupu na trh v dôsledku odlišných vnútroštátnych predpisov, ktoré vyžadujú prispôsobenie výrobkov. Náklady súvisiace s napadnutím správnych rozhodnutí o odopretí prístupu na trh sa považujú za menej významné, a to najmä preto, že len málo hospodárskych subjektov sa rozhodlo takto postupovať.

Náklady vznikajú aj v súvislosti s posudzovaním, či možno uplatniť vzájomné uznávanie pri predaji výrobkov v inom členskom štáte. Len veľmi málo hospodárskych subjektov (2 %) využíva na toto posudzovanie externé zdroje, zatiaľ čo 26 % z nich ho vykonáva interne. 46 % využíva obe možnosti v závislosti od výrobku.

V súvislosti s prínosmi nariadenia je vnímanie zo strany respondentov z radov podnikov pomerne zmiešané. Zatiaľ čo členské štáty zvyknú považovať náklady nariadenia za primerané dosiahnutým prínosom, podniky majú zvyčajne opačný názor, pričom súhlas vyjadrilo len 9 % z nich.

Súdržnosť

Medzi respondentmi panuje zhoda, pokiaľ ide o súdržnosť nariadenia.

Pridaná hodnota EÚ

Respondenti takisto jednoznačne zdôrazňujú európsku pridanú hodnotu pravidiel o vzájomnom uznávaní.

2.3.3. Posúdenie komunikácie pri používaní vzájomného uznávania

Väčšina respondentov z radov podnikov sa nikdy neobrátila na kontaktné miesta pre výrobky s cieľom získať informácie o príslušných predpisoch pre výrobky, a to najmä preto, že nevedia o ich existencii. Členské štáty, ktoré zaslali odpovede, sa domnievajú, že komunikácia s orgánmi v ich vlastnej krajine je dobrá, avšak komunikácia s orgánmi z iných členských štátov je skôr priemerná až slabá.

2.3.4. Priority na zlepšenie vzájomného uznávania

Ak podniky za najvyššiu prioritu považujú potrebu účinných prostriedkov nápravy, členské štáty a občania sa prikláňali k zvyšovaniu informovanosti o vzájomnom uznávaní.

2.3.5. Možnosti

Respondenti vyjadrili vysokú mieru podpory všetkým predloženým možnostiam na uľahčenie uplatňovania vzájomného uznávania a zvýšenie jeho spoľahlivosti vyjadrili.

Pokiaľ ide o to, aká by bola najvhodnejšia alternatíva k vzájomnému uznávaniu, väčšina respondentov sa zhoduje v tom, že harmonizácia je najvhodnejším nástrojom, ktorý by sa mal použiť v prípade, že vzájomné uznávanie nefunguje správne.

2.4. Prieskumy uskutočnené externými dodávateľmi

V rámci externej štúdie, v ktorej sa hodnotilo fungovanie zásady vzájomného uznávania[2], sa 9. októbra 2014 začali štyri rozličné prieskumy, ktoré sa skončili 5. januára 2015. Zo zistení prieskumov a z rozhovorov vyplýva, že uplatňovanie zásady vzájomného uznávania je náročné a že pretrvávajú prekážky voľného pohybu tovaru uvedeného na trh v súlade s právnymi predpismi v dôsledku dodatočných požiadaviek a skúšok, ktoré existujú v niektorých členských štátoch. Problematickými zostávajú aj nedostatočné znalosti a informovanosť o vzájomnom uznávaní. Ako jedna zo slabých stránok sa uvádzala aj nedostatočná komunikácia a spolupráca medzi vnútroštátnymi orgánmi.

V rámci štúdie zameranej na posúdenie nákladov a prínosov rozličných možností, o ktorých sa uvažuje s cieľom zlepšiť vzájomné uznávanie, externý dodávateľ uskutočnil prieskum a rozhovory. Konzultácia so zainteresovanými stranami sa nezameriavala len na súčasné fungovanie vzájomného uznávania a jeho hlavné problémy, ale aj na to, ako možno nariadenie revidovať, a to prostredníctvom možností politiky navrhnutých Komisiou. Cielené prieskumy a rozhovory umožňujú porozumieť stanovisku zainteresovaných strán k jednotlivým možnostiam politiky. Vnútroštátne orgány zdôrazňujú, že: široký rozsah pôsobnosti, veľkosť a fragmentácia trhu, na ktorý sa vzťahuje vzájomné uznávanie, ako aj existencia mnohých odlišných vnútroštátnych právnych predpisov môžu komplikovať vytvorenie jednoznačných postupov na uplatňovanie vzájomného uznávania; výrobky, ktoré patria do oblastí, v ktorých existuje čiastočná

2 http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13381.

harmonizácia a/alebo určité normy EÚ, predstavujú komplikácie pre orgány, pretože sa na ne môže vzťahovať kombinácia vnútroštátnych predpisov a predpisov EÚ, čo si vyžaduje vyššie úsilie z ich strany pri kontrole a rozhodovaní; určité nedostatky v komunikácii existujú aj medzi členskými štátmi. Podniky poukazovali na prekážky súvisiace s ťažkosťami pri jednoduchom prístupe k informáciám o relevantných právnych predpisoch a platných postupoch (jazykové prekážky) a s časom potrebným na získanie odpovede od vnútroštátnych orgánov. Hospodárske subjekty aj vnútroštátne orgány sa zhodli v tom, že je potrebné prijať opatrenia na zlepšenie situácie. Zatiaľ čo medzi vnútroštátnymi orgánmi vládne pomerne rozsiahla zhoda o potrebe intervencie prostredníctvom právne nezáväzných alebo právne záväzných nástrojov, postoj hospodárskych subjektov sa zdá byť zdržanlivejší, pokiaľ ide o účinnosť navrhovaných možností pri predchádzaní oneskoreniam pri prístupe na trh a znižovaní nákladov týchto subjektov. Zdá sa, že hospodárske subjekty a vnútroštátne orgány uprednostňujú kombináciu viacerých čiastkových možností namiesto prijatia jednej komplexnej možnosti politiky.

2.5. Ďalšie prijaté príspevky (pozičné dokumenty alebo e-mail)

Viaceré zainteresované strany predložili samostatné pozičné dokumenty, pričom v mnohých z nich sa vyzývalo k zvýšenému úsiliu o zlepšovanie vzájomného uznávania a zvyšovanie dôvery medzi členskými štátmi.

V niektorých sa uvádza, že zásadu vzájomného uznávania by bolo možné ďalej posilniť zavedením predpokladu zhody v prípade výrobkov, ktoré absolvovali nezávislé skúšanie (treťou stranou).

V iných sa zdôrazňuje potreba objasniť rozsah pôsobnosti nariadenia o vzájomnom uznávaní, poskytovať usmernenie pre posudzovanie primeranosti a zdieľať najlepšie postupy medzi členskými štátmi.

Zaviesť by sa mali aj odrádzajúce prostriedky s cieľom zabezpečiť oznamovanie zo strany členských štátov podľa ich povinností uvedených v nariadení. Okrem toho musia mať podniky k dispozícii aj účinné prostriedky nápravy, aby získali rýchlejšie objasnenie rozhodnutí prijatých v súvislosti s ich výrobkami na jednotnom trhu, vrátane lepšej transparentnosti pri prístupe k rozhodnutiam. Ďalej je potrebné optimalizovať kontaktné miesta pre výrobky a poskytnúť podnikom jednoduchý prístup k informáciám o vnútroštátnych rozhodnutiach a technických predpisoch. Existuje aj všeobecná potreba obnoviť dôveru a posilniť spoluprácu medzi orgánmi členských štátov v rámci jednotného trhu.

Potrebné je prekonať nedostatočnú dôveru medzi príslušnými orgánmi a zabezpečiť vyššiu transparentnosť vnútroštátnych rozhodnutí. Postup rýchleho posudzovania umožňujúci vyhodnotenie rozhodnutí o zamietnutí prístupu na trh bez prijatia záväzného rozhodnutia predstavuje potenciálny nástroj, ktorý môže viesť k lepšiemu porozumeniu zásady vzájomného uznávania a zlepšiť fungovanie súčasného nariadenia.

3. SPÄTNÁ VÄZBA ZAINTERESOVANÝM STRANÁM

Konzultačné postupy poskytli široký rad stanovísk z pohľadu zainteresovaných strán v súvislosti s vykonávaním nariadenia, pokiaľ ide o jeho uspokojivé aj menej uspokojivé výsledky. Stretnutia so zainteresovanými stranami poskytli včasnú príležitosť na podporu zapojenia vnútroštátnych orgánov, čím sa zvýšila pravdepodobnosť získania uspokojivého počtu odpovedí.

Všeobecným cieľom tejto iniciatívy je zabezpečiť prehĺbenejší jednotný trh s tovarom prostredníctvom rozsiahlejšie a lepšieho vzájomného uznávania. Dosiahne sa to zvyšovaním informovanosti o vzájomnom uznávaní, zlepšovaním právnej istoty pre podniky a vnútroštátne orgány pri využívaní vzájomného uznávania a zlepšovaním administratívnej spolupráce a dôvery medzi orgánmi. Povedie to k plnému využitiu potenciálu vnútorného trhu uľahčením využívania a uplatňovania vzájomného uznávania, znížením rizika pre podniky, že ich výrobkom nebude umožnený prístup na trh alebo že budú musieť byť neodôvodnene stiahnuté z trhu, a poskytnutím väčších možností výberu pre spotrebiteľov za nižšie ceny. Hoci očakávané prínosy rozsiahlejšieho a lepšieho vzájomného uznávania nemožno presne odhadnúť, v nedávnej štúdii s názvom „The Cost of Non-Europe in the Single Market“ (Cena nedostatočnej Európy na jednotnom trhu) sa poukazuje na to, že zníženie prekážok obchodu by mohlo viesť k zvýšeniu obchodu v rámci EÚ o viac ako 100 miliárd EUR ročne. Koncepcia prekážok obchodu v tejto štúdii sa vzťahuje na širšiu oblasť, než je len samotné vzájomné uznávanie, poskytuje však odhad očakávaných prínosov.

Pridaná hodnota EÚ v rámci tejto iniciatívy spočíva v tom, že vznikne spoločná množina pravidiel, ktoré zaručujú rovnaké zaobchádzanie a jednotné, koherentné a správne uplatňovanie vzájomného uznávania. Vzájomné uznávanie vyplýva z článkov 34 až 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a z judikatúry Súdneho dvora a priamo prispieva k dosahovaniu vnútorného trhu s tovarom, ktorý je jedným z hlavných úspechov EÚ. Opatreniami vykonávanými len na úrovni samotných členských štátov by sa zásada vzájomného uznávania oslabila a rozčlenila na 28 odlišných a potenciálne protichodných vnútroštátnych postupov.

V tomto posúdení vplyvu sa uvažovalo o týchto možnostiach politiky:

- možnosť 2 – právne nezáväzné opatrenia s cieľom zlepšiť fungovanie vzájomného uznávania (zvyšovanie informovanosti, odborná príprava, výmena úradníkov atď.),
- možnosť 3 – minimálne legislatívne zmeny nariadenia (ES) č. 764/2008 (transparentnosť správnych rozhodnutí, používanie noriem EÚ, rozšírená úloha kontaktných miest pre výrobky),
- možnosť 4 – komplexné legislatívne zmeny nariadenia (ES) č. 764/2008 (dobrovoľné vyhlásenie o zhode, zrýchlené odvolacie konanie, zdokonalené kontaktné miesta pre výrobky a spolupráca),
- možnosť 5 – dobrovoľný predchádzajúci súhlas s uvedením na trh.

V počiatočnej fáze sa zamietla možnosť týkajúca sa zrušenia nariadenia a možnosť navrhnutia ďalších harmonizačných opatrení o špecifických základných požiadavkách vzťahujúcich sa na určité aspekty výrobkov, ako aj zavedenie vyhlásenia tretej strany o zhode.

Preferovaná je možnosť 4 (komplexné legislatívne zmeny nariadenia (ES) č. 764/2008), doplnená možnosťou 2 (právne nezáväzné opatrenia).