COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 19.12.2017
SWD(2017) 477 final

PACHETUL PRIVIND MĂRFURILE

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

CONSULTAREA PĂRȚILOR INTERESATE - RAPORT DE SINTEZĂ

care însoţeşte documentul

Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului

privind recunoașterea reciprocă a mărfurilor

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

Cuprins

1. OBIECTIVELE CONSULTĂRII 2

1.1. Metode și instrumente de consultare 2

2. REZULTATELE ACTIVITĂȚILOR DE CONSULTARE 2

2.1. Reuniuni ale Comitetului consultativ privind recunoașterea reciprocă 2

2.2. Conferința părților interesate din 17 iunie 2016 3

2.3. Consultare publică 3

2.3.1. Modul în care părțile interesate percep recunoașterea reciprocă și deficiențele sale potențiale 4

2.3.2. Funcționarea regulamentului privind recunoașterea reciprocă 4

2.3.3. Evaluarea comunicării în cazul utilizării recunoașterii reciproce 5

2.3.4. Priorități în ceea ce privește îmbunătățirea recunoașterii reciproce 5

2.3.5. Opțiuni 5

2.4. Sondaje efectuate de contractanții externi 5

2.5. Alte contribuții primite (documente de poziție sau e-mail) 6

3. FEEDBACK DIN PARTEA PĂRȚILOR INTERESATE 7

1. OBIECTIVELE CONSULTĂRII

„Strategia privind piața unică” [COM(2015)550 din 28.10.2015] subliniază necesitatea de a consolida piața unică a mărfurilor în domeniul recunoașterii reciproce. Acest principiu permite produselor comercializate în mod legal într-un stat membru și care nu fac obiectul legislației europene de armonizare să se bucure de dreptul la liberă circulație, în ciuda lipsei de conformitate cu normele tehnice naționale în statul membru de destinație. Cu toate acestea, principiul nu este încă utilizat la întregul său potențial, după cum se arată într-o evaluare recentă a acestuia.

Pentru a îmbunătăți aplicarea principiului recunoașterii reciproce, Comisia va prezenta, la nivelul UE, un plan de acțiune privind măsurile de sensibilizare, axat pe sectoarele problematice. Comisia va examina, de asemenea, necesitatea de a revizui Regulamentul (CE) nr. 764/2008 pentru a asigura o mai bună aplicare a acestuia la nivelul întreprinderilor și al autorităților naționale. Prin urmare, obiectivul consultării a fost de a afla punctele de vedere ale părților interesate privind aplicarea actuală și viitoare a recunoașterii reciproce.

1.1. Metode și instrumente de consultare

Membrii Comitetului consultativ privind recunoașterea reciprocă[1] au fost invitați să ofere feedback în timpul ultimelor reuniuni din **2 decembrie 2015** și din **25 octombrie 2016**.

O **consultare publică în toate limbile oficiale ale UE** a fost publicată pe site-ul web găzduit pe site-ul *Europa*. Consultarea a avut loc din iunie până în septembrie 2016.

La consultarea publică s-a adăugat o **conferință a părților interesate** organizată de Comisie la **17 iunie 2016**.

2. REZULTATELE ACTIVITĂȚILOR DE CONSULTARE

2.1. Reuniuni ale Comitetului consultativ privind recunoașterea reciprocă

„Comitetul consultativ privind recunoașterea reciprocă” a organizat cea de-a șaptea și cea de-a opta reuniune la 2 decembrie 2015 și, respectiv, la 25 octombrie 2016. Membrii Comitetului sunt reprezentanți ai statelor membre care se ocupă de chestiunile legate de recunoașterea reciprocă. Comisia a prezentat idei pentru creșterea gradului de sensibilizare în ceea ce privește recunoașterea reciprocă, bine primite de statele membre, o analiză preliminară a principalelor probleme generate de funcționarea deficitară a recunoașterii reciproce, precum și opțiunile preliminare pentru îmbunătățirea recunoașterii reciproce și a solicitat feedback din partea delegațiilor.

În ceea ce privește posibila introducere a unei declarații de conformitate, unele state membre au subliniat existența unei eventuale sarcini administrative asupra operatorilor economici, recunoscând totodată că o astfel de declarație ar putea ușura îndeplinirea sarcinilor care le revin.

1 Membrii acestui comitet sunt autoritățile naționale responsabile cu recunoașterea reciprocă în cele 28 de state membre și în Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Elveția și Turcia. Reprezentanții altor părți terțe sau alți experți pot fi invitați să participe la dezbaterile pe o temă specifică, de la caz la caz.

De asemenea, Comisia a prezentat opțiuni menite să încurajeze autoritățile naționale să respecte obligația de a notifica deciziile administrative de refuzare sau restricționare a recunoașterii reciproce, cum ar fi mai multă transparență și utilizarea unui instrument informatic, precum și posibilitatea de a crea un nou mecanism accelerat care să constituie o alternativă la procedurile judiciare lungi și costisitoare disponibile în prezent.

Opțiunea unui sistem de autorizare prealabilă pentru introducerea produselor pe piață a întâmpinat rezistență din partea multor state membre, care au considerat că aceasta ar împiedica libera circulație a mărfurilor.

În ceea ce privește opțiunea de a asigura libera circulație a mărfurilor, garantată prin conformitatea cu standardele europene, statele membre au considerat că axarea pe cerințele esențiale este mai avantajoasă decât utilizarea standardelor.

Statele membre au susținut posibilitatea de a extinde și de a consolida punctele de informare despre produs, acestea nedispunând de resurse și personal suficient.

Statele membre s-au exprimat ferm împotriva armonizării anumitor cerințe de bază, întrucât o armonizare parțială numai din motive de facilitare a liberei circulații nu aduce beneficii proporționale cu nivelul birocrației pe care aceasta îl implică.

2.2. Conferința părților interesate din 17 iunie 2016

La 17 iunie 2016 a avut loc un eveniment organizat de părțile interesate cu scopul de a identifica principalele probleme legate de funcționarea recunoașterii reciproce, precum și posibilele căi de urmat. Un număr de 144 de participanți au luat parte la eveniment, reprezentând întreprinderi (62), autorități naționale (60) și alte părți interesate (22), cum ar fi organizații de consumatori, reprezentanți ai sindicatelor. Minuta detaliată a conferinței, participanții și prezentările pot fi găsite la adresa:
http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963

Prezentările și discuțiile au fost urmate de 3 ateliere, cu o reprezentare echilibrată a autorităților naționale, întreprinderilor și asociațiilor.

2.3. Consultare publică

În cadrul consultării publice au fost primite **153** de răspunsuri. Întreprinderile au fost puternic reprezentate (91), urmate de autoritățile statelor membre (45) și de cetățeni (17). În total, **45 de autorități** din statele membre au răspuns la consultarea publică. Întreprinderile individuale (44) și organizațiile de întreprinderi (44) au fost reprezentate în mod egal.

În ceea ce privește sectoarele de activitate, **industria prelucrătoare este sectorul cel mai bine reprezentat (46 %), urmat de comerțul cu ridicata și cu amănuntul (13 %), agricultură, silvicultură și pescuit (8 %) și alimentarea cu apă (6 %).**

Reprezentarea geografică este destul de echilibrată la nivelul întreprinderilor. În ceea ce privește autoritățile naționale, 18 state membre și Norvegia au participat la consultarea publică.

2.3.1. Modul în care părțile interesate percep recunoașterea reciprocă și deficiențele sale potențiale

Majoritatea întreprinderilor respondente care doresc să vândă produse într-un alt stat membru verifică normele aplicabile în statul membru respectiv și, în cazul în care aceste norme le împiedică să își vândă produsul, cele mai multe dintre ele se adaptează la acestea. Acest lucru se întâmplă în pofida faptului că 70 % dintre aceste întreprinderi sunt pe deplin conștiente de existența principiului recunoașterii reciproce. Mai mult de jumătate din întreprinderile respondente au încercat să utilizeze recunoașterea reciprocă pentru a intra pe o piață nouă. Dintre acestea, jumătate s-au confruntat cu refuzul accesului lor pe piață și doar 2 % au contestat această decizie cu succes.

În ciuda nivelului ridicat de sensibilizare indicat cu privire la recunoașterea reciprocă, majoritatea respondenților consideră că sensibilizarea este în continuare necesară.

Întreprinderile au identificat lipsa de soluții rapide pentru a contesta deciziile naționale de refuzare a accesului pe piață drept principalul obstacol în calea funcționării recunoașterii reciproce, urmat de o comunicare insuficientă între autorități. Un procent de **52 %** din respondenți s-au confruntat ei înșiși cu astfel de obstacole.

2.3.2. Funcționarea regulamentului privind recunoașterea reciprocă

Eficacitate: în ce măsură și-a atins regulamentul obiectivele?

Majoritatea respondenților au cunoștință de regulament și consideră că majoritatea instrumentelor instituite sunt utile și încă necesare. Cât despre întrebarea dacă regulamentul și-a atins sau nu obiectivul, foarte puțini operatori economici consideră că, după intrarea în vigoare a regulamentului, este mai ușor să vândă produse în alte state membre. Majoritatea consideră că regulamentul nu a îmbunătățit situația sau nu au cunoștință despre acest aspect, deoarece fie nu utilizează recunoașterea reciprocă, fie nu vând produse în străinătate.

Eficiență: costurile și beneficiile regulamentului

Autoritățile naționale consideră aceste costuri ca fiind medii și sunt de acord, în totalitate sau parțial, că regulamentul aduce beneficii în ceea ce privește facilitarea accesului pe piață.

Pentru întreprinderi, principalele costuri suportate sunt generate de nevoia de a adapta produsele la normele naționale aplicabile, în cazul în care recunoașterea reciprocă fie este refuzată, fie nu este utilizată pentru a pătrunde pe piață. Costurile ridicate sunt legate, printre altele, de întârzierile înregistrate în ceea ce privește intrarea pe piață și de oportunitățile ratate, atunci când întreprinderile renunță la intrarea pe piață din cauza normelor naționale diferite care necesită adaptarea produselor. Costurile aferente contestării deciziilor administrative privind refuzul accesului pe piață sunt considerate ca fiind mai puțin importante, în principal deoarece puțini operatori economici aleg să facă acest lucru.

Costurile sunt suportate, de asemenea, pentru a identifica dacă recunoașterea reciprocă poate fi invocată pentru vânzarea de produse în alt stat membru. Foarte puțini operatori economici (2 %) externalizează această evaluare, în timp ce 26 % efectuează evaluarea pe plan intern. Un procent de 46 % efectuează ambele tipuri de evaluări, în funcție de produs.

În ceea ce privește avantajele aduse de regulament, percepția întreprinderilor respondente este destul de mixtă. În timp ce statele membre tind să considere că costurilor aferente regulamentului sunt proporționale cu beneficiile generate, întreprinderile și-au exprimat, în cea mai mare parte, dezacordul, doar 9 % dintre ele fiind de acord.

Coerență

Există un consens între respondenți în ceea ce privește coerența regulamentului.

Valoare adăugată europeană

Valoarea adăugată europeană a normelor privind recunoașterea reciprocă este, de asemenea, puternic subliniată de către respondenți.

2.3.3. Evaluarea comunicării în cazul utilizării recunoașterii reciproce

Majoritatea întreprinderilor respondente nu au contactat niciodată un punct de informare despre produs pentru a obține informații privind normele aplicabile referitoare la produse, în principal pentru că nu au cunoștință de existența acestora. Statele membre respondente consideră bună comunicarea cu autoritățile din țara lor, în timp ce comunicarea cu autoritățile din alte state membre este considerată ca fiind mai degrabă medie sau slabă.

2.3.4. Priorități în ceea ce privește îmbunătățirea recunoașterii reciproce

În cazul în care întreprinderile consideră nevoia de remedii eficiente ca fiind cea mai mare prioritate, statele membre și cetățenii optează în favoarea creșterii gradului de sensibilizare în ceea ce privește recunoașterea reciprocă.

2.3.5. Opțiuni

Toate opțiunile prezentate pentru a facilita aplicarea recunoașterii reciproce și pentru a-i conferi un caracter mai fiabil s-au bucurat de un nivel ridicat de sprijin în rândul respondenților.

Cât despre cea mai adecvată alternativă la recunoașterea reciprocă, majoritatea respondenților sunt de acord că armonizarea este instrumentul cel mai adecvat pentru cazurile în care recunoașterea reciprocă nu funcționează în mod corespunzător.

2.4. Sondaje efectuate de contractanții externi

În cadrul studiului extern de evaluare a funcționării principiului recunoașterii reciproce[2], la 9 octombrie 2014 au fost lansate patru sondaje diferite, care s-au încheiat la 5 ianuarie 2015. Rezultatele sondajelor și ale interviurilor arată că aplicarea principiului recunoașterii reciproce este dificilă și că există încă bariere în calea liberei circulații a mărfurilor comercializate în mod legal ca urmare a cerințelor și a testelor suplimentare în vigoare în anumite state membre. Lipsa de cunoștințe și de sensibilizare cu privire la recunoașterea reciprocă rămâne problematică. Comunicarea și cooperarea deficitare dintre autoritățile naționale au fost, de asemenea, evidențiate ca un punct slab.

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

În cadrul studiului de evaluare a costurilor și beneficiilor diferitelor opțiuni avute în vedere pentru îmbunătățirea recunoașterii reciproce, contractorul extern a efectuat un sondaj și o serie de interviuri. Consultarea părților interesate s-a axat nu numai pe modul actual de funcționare a recunoașterii reciproce și pe principalele sale aspecte, ci și pe modalitățile de revizuire a regulamentului, prin opțiunile de politică propuse de Comisie. Anchetele și interviurile pe această temă au permis o înțelegere a punctului de vedere al părților interesate cu privire la opțiunile de politică. Autoritățile naționale subliniază faptul că: domeniul de aplicare amplu, dimensiunea și fragmentarea pieței care face obiectul recunoașterii reciproce, precum și prezența numeroaselor legislații naționale diferite ar putea crea dificultăți în ceea ce privește claritatea procedurilor de aplicare a recunoașterii reciproce; produsele incluse în domenii în care se aplică o armonizare parțială și/sau unele standarde UE creează dificultăți pentru autorități, deoarece este posibil să se aplice un mix de norme naționale și UE, ceea ce necesită mai multe eforturi din partea lor pentru a verifica și a decide; există, de asemenea, o anumită lipsă de comunicare între statele membre. Întreprinderile au subliniat obstacolele legate de dificultatea de a obține un acces ușor la informațiile privind legislația și procedurile relevante în vigoare (bariere lingvistice) și de timpul necesar pentru a primi un răspuns din partea autorităților naționale. Atât agenții economici, cât și autoritățile naționale sunt de acord că trebuie luate măsuri care să vizeze ameliorarea situației. În timp ce în rândul autorităților naționale există un consens destul de răspândit cu privire la nevoia de intervenție, fie prin intermediul unor instrumente juridice neobligatorii, fie prin intermediul unor instrumente juridice obligatorii, operatorii economici par să fie mai prudenți în ceea ce privește eficacitatea opțiunilor propuse pentru evitarea întârzierii accesului pe piață și reducerea costurilor care le revin. Cu toate acestea, operatorii economici și autoritățile naționale par a fi în favoarea combinării diferitelor subopțiuni, mai degrabă decât a adoptării unei singure opțiuni de politică în totalitatea sa.

2.5. Alte contribuții primite (documente de poziție sau e-mail)

Mai multe părți interesate au prezentat documente de poziție separate, multe dintre acestea necesitând un nivel mai ridicat de ambiție pentru a îmbunătăți recunoașterea reciprocă și pentru a restabili încrederea în rândul statelor membre.

Unele dintre acestea menționează că principiul recunoașterii reciproce ar putea fi consolidat și mai mult prin introducerea unei prezumții de conformitate pentru produsele testate independent (de către părți terțe).

Altele subliniază necesitatea de a clarifica domeniul de aplicare al regulamentului privind recunoașterea reciprocă, cu scopul de a oferi orientări pentru evaluările proporționalității și pentru a face schimb de cele mai bune practici între statele membre.

De asemenea, ar trebui să se introducă mijloace disuasive pentru a se asigura că statele membre efectuează notificări în conformitate cu obligațiile care le revin în temeiul regulamentului. Mai mult, întreprinderile trebuie să dispună de căi de atac eficiente pentru a se bucura mai rapid de claritate cu privire la deciziile luate împotriva produselor lor pe piața unică, inclusiv de o mai mare transparență a deciziilor. În plus, punctele de informare despre produs ar trebui optimizate, fiind necesar ca ele să ofere întreprinderilor un acces ușor la informațiile referitoare la deciziile și normele tehnice naționale. De asemenea, există o nevoie generală de restabilire a încrederii și de întărire a cooperării între autoritățile statelor membre în cadrul pieței unice.

Lipsa de încredere între autoritățile competente ar trebui să fie depășită, iar deciziile adoptate la nivel național ar trebui să devină mai transparente. O procedură de evaluare rapidă, care să permită o evaluare a deciziilor de refuzare a accesului pe piață fără o decizie constrângătoare, este un potențial instrument care poate duce la o mai bună înțelegere a principiului recunoașterii reciproce și la îmbunătățirea funcționării actualului regulament.

3. FEEDBACK DIN PARTEA PĂRȚILOR INTERESATE

Procesele de consultare au furnizat o gamă largă de opinii cu privire la punerea în aplicare a regulamentului în ceea ce privește aspectele care au funcționat bine și cele care nu au funcționat atât de bine, văzute din perspectiva acestor părți interesate. Reuniunile cu părțile interesate au oferit o primă ocazie de a promova implicarea autorităților naționale, sporind astfel șansele unei bune rate de răspuns.

Obiectivul general al prezentei inițiative este de a realiza o piață unică a mărfurilor mai aprofundată, printr-o recunoaștere reciprocă mai amplă și mai performantă. Acest lucru se va realiza prin creșterea gradului de sensibilizare cu privire la recunoașterea reciprocă, crescând astfel gradul de securitate juridică pentru întreprinderi și autoritățile naționale atunci când acestea utilizează recunoașterea reciprocă și îmbunătățind cooperarea administrativă și încrederea între autorități. Acest lucru va duce la valorificarea întregului potențial al pieței interne, prin facilitarea utilizării și aplicării recunoașterii reciproce, reducând riscul pentru întreprinderi ca produsele acestora să nu aibă acces pe piață sau să fie retrase în mod nejustificat de pe aceasta și oferind mai multe opțiuni la prețuri mai mici pentru consumatori. În timp ce beneficiile preconizate ale unei recunoașteri reciproce mai ample și mai performante nu pot fi estimate cu precizie, un studiu recent privind „Costurile non-Europei pe piața unică” indică faptul că reducerea barierelor comerciale ar putea duce la o creștere a comerțului intra-UE cu peste 100 de miliarde EUR pe an. În acest studiu, conceptul de bariere comerciale este mai extins doar decât conceptul de recunoaștere reciprocă, însă el oferă o estimare a beneficiilor preconizate.

Valoarea adăugată europeană a acestei inițiative constă în a dispune de un set comun de norme care să garanteze un tratament egal și care să permită o aplicare consecventă, coerentă și corectă a recunoașterii reciproce. Recunoașterea reciprocă rezultă din articolele 34-36 ale Tratatului privind funcționarea UE și din jurisprudența Curții de Justiție și contribuie în mod direct la crearea pieței interne a mărfurilor, una dintre principalele realizări ale UE. Luarea de măsuri doar la nivelul statelor membre ar slăbi principiul recunoașterii reciproce și l-ar fragmenta în 28 de proceduri naționale diferite și potențial contradictorii.

Opțiunile de politică avute în vedere în prezenta evaluare a impactului sunt următoarele:

- Opțiunea 2 - Măsuri juridice neobligatorii menite să amelioreze funcționarea recunoașterii reciproce (campanii de sensibilizare, formare, schimburi de funcționari, etc.)

- Opțiunea 3 - Modificări legislative minime aduse Regulamentului (CE) nr. 764/2008 (transparența deciziilor administrative, utilizarea standardelor UE, extinderea rolului punctelor de informare despre produs)

- Opțiunea 4 - Modificări legislative cuprinzătoare aduse Regulamentului (CE) nr. 764/2008 (declarații voluntare de conformitate, procedură de recurs accelerată, puncte de informare despre produs și cooperare consolidate)
- Opțiunea 5 - Autorizare voluntară prealabilă introducerii pe piață

Opțiunea referitoare la abrogarea regulamentului și opțiunea referitoare la propunerea de măsuri de armonizare suplimentare cu privire la anumite cerințe de bază care acoperă diverse aspecte ale produselor au fost eliminate într-un stadiu incipient, la fel cum s-a întâmplat și în cazul introducerii unei declarații de conformitate de către o terță parte.

Opțiunea preferată este opțiunea 4 [modificări legislative cuprinzătoare aduse Regulamentului (CE) nr. 764/2008, completată de opțiunea 2 (măsuri juridice neobligatorii)].