EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.12.2017
SWD(2017) 477 final

BLAGOVNI SVEŽENJ

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI – ZBIRNO POROČILO

Spremni dokument

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o vzajemnem priznavanju blaga

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

Kazalo

1. CILJI POSVETOVANJA 2

1.1. Metode posvetovanja in orodja 2

2. REZULTATI DEJAVNOSTI POSVETOVANJA 2

2.1. Sestanki posvetovalnega odbora za vzajemno posvetovanje 2

2.2. Konferenca zainteresiranih strani z dne 17. junija 2016 3

2.3. Javno posvetovanje 3

2.3.1. Kakšno je mnenje zainteresiranih strani o vzajemnem priznavanju in njegovih morebitnih pomanjkljivostih 3

2.3.2. Delovanje uredbe o vzajemnem priznavanju 4

2.3.3. Presoja komunikacije pri uporabi vzajemnega priznavanja 5

2.3.4. Prednostne naloge za izboljšanje vzajemnega priznavanja 5

2.3.5. Možnosti 5

2.4. Študije, ki so jih izvedli zunanji izvajalci 5

2.5. Drugi prejeti prispevki (dokumenti o stališčih ali elektronska pošta) 6

3. POVRATNE INFORMACIJE ZA ZAINTERESIRANE STRANI 6

1. CILJI POSVETOVANJA

„Strategija o enotnem trgu“ (COM(2015) 550 z dne 28. oktobra 2015) poudarja potrebo po okrepitvi enotnega trga blaga na področju vzajemnega priznavanja. To načelo omogoča, da se za izdelke, ki se zakonito tržijo v državi članici, vendar zanje ne velja evropska harmonizacijska zakonodaja, kljub pomanjkanju skladnosti z nacionalnimi tehničnimi predpisi namembne države članice izkoristi pravica do prostega pretoka. Vendar se načelo, kot je razvidno iz nedavnega vrednotenja načela vzajemnega priznavanja, še ne uporablja v celoti.

Da bi se izboljšala uporaba načela vzajemnega priznavanja, bo Komisija predložila vseevropski akcijski načrt za ozaveščanje, s poudarkom na problematičnih sektorjih. Proučila bo tudi potrebo po reviziji Uredbe (ES) št. 764/2008, da bi se zagotovila boljša uporaba v podjetjih in nacionalnih organih. Cilj posvetovanja je bil zato pridobiti mnenja zainteresiranih strani o sedanji in prihodnji uporabi vzajemnega priznavanja.

1.1. Metode posvetovanja in orodja

Člani posvetovalnega odbora za vzajemno priznavanje[1] so bili na zadnjih dveh sestankih **2. decembra 2015** in **25. oktobra 2016** pozvani, naj podajo povratne informacije.

Javno posvetovanje v vseh uradnih jezikih EU je bilo objavljeno na spletnem mestu za posvetovanja, ki gostuje na spletišču *Europa*. Posvetovanje je potekalo od junija do septembra 2016.

Javno posvetovanje je dopolnila **konferenca zainteresiranih strani**, ki jo je Komisija organizirala **17. junija 2016**.

2. REZULTATI DEJAVNOSTI POSVETOVANJA

2.1. Sestanki posvetovalnega odbora za vzajemno posvetovanje

Posvetovalni „odbor za vzajemno priznavanje“ je imel svoj sedmi in osmi sestanek 2. decembra 2015 oziroma 25. oktobra 2016. Člani odbora so predstavniki držav članic, ki obravnavajo vprašanja glede vzajemnega priznavanja. Komisija je predstavila zamisli za ozaveščanje o vzajemnem priznavanju, kar so države članice pozdravile, predhodno analizo glavnih težav, ki jih povzroča neoptimalno delovanje vzajemnega priznavanja, in predhodne možnosti za izboljšanje vzajemnega priznavanja ter delegacije zaprosila za povratne informacije.

Kar zadeva morebitno uvedbo izjave o skladnosti, so nekatere države članice poudarile morebitno upravno breme za gospodarske subjekte, hkrati pa priznale, da bi takšna izjava olajšala njihove naloge.

Komisija je predstavila tudi možnosti za spodbujanje nacionalnih organov k izpolnjevanju obveznosti priglasitve upravnih odločitev o zavrnitvi ali omejitvi vzajemnega priznavanja, kot so večja preglednost in uporaba informacijskega orodja ter možnost oblikovanja novega

1 Člani tega odbora so nacionalni organi, ki so odgovorni za vzajemno priznavanje v 28 državah članicah ter na Islandiji, v Lihtenštajnu, na Norveškem, v Švici in Turčiji. Predstavniki drugih tretjih oseb ali drugi strokovnjaki so lahko povabljeni, da sodelujejo pri specifični temi, in sicer od primera do primera.

hitrega mehanizma, ki bi bil alternativa dragim in dolgotrajnim sodnim postopkom, ki so trenutno na voljo.

Številne države članice so nasprotovale možnosti uvedbe sistema predhodne odobritve dajanja izdelkov na trg, saj bi oviral prosti pretok blaga.

Kar zadeva možnost zagotavljanja prostega pretoka blaga, zagotovljenega s skladnostjo z evropskimi standardi, so države članice menile, da je osredotočenje na bistvene zahteve koristnejše od uporabe standardov.

Ker kontaktne točke za proizvode nimajo dovolj sredstev in osebja, so države članice podprle možnost, da jih povečajo in okrepijo.

Odločno so nasprotovale usklajevanju nekaterih osnovnih zahtev, saj delna uskladitev zgolj zaradi prostega pretoka ne prinaša koristi, ki bi bile sorazmerne z dodatno birokracijo.

2.2. Konferenca zainteresiranih strani z dne 17. junija 2016

Dogodek za zainteresirane strani je bil organiziran 17. junija 2016, da bi se opredelila glavna vprašanja v zvezi z delovanjem vzajemnega priznavanja in ocenile priložnosti za napredek. Dogodka se je udeležilo 144 udeležencev, ki so zastopali podjetja (62), nacionalne organe (60) in druge (22), kot so potrošniške organizacije in predstavniki sindikatov. Podrobni zapisnik te konference, seznam udeležencev in predstavitve so na voljo na: http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963.

Predstavitvam in razpravam so sledile tri delavnice, na katerih so bili uravnoteženo zastopani nacionalni organi, podjetja in združenja.

2.3. Javno posvetovanje

Med javnim posvetovanjem je bilo prejetih **153** odgovorov. Podjetja so bila močno zastopana (91), sledili pa so jim organi držav članic (45) in državljani (17). Na javno posvetovanje je odgovorilo **45 organov** držav članic. Posamezne družbe (44) in poslovne organizacije (44) so bile enako zastopane.

Kar zadeva sektorje dejavnosti, **je najbolj zastopan sektor proizvodnja (46 %), ki ji sledijo trgovina na debelo in na drobno (13 %), kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo (8 %) ter oskrba z vodo (6 %).**

Geografska zastopanost je za podjetja precej dobro uravnotežena. Kar zadeva nacionalne organe, je v javnem posvetovanju sodelovalo 18 držav članic in Norveška.

2.3.1. Kakšno je mnenje zainteresiranih strani o vzajemnem priznavanju in njegovih morebitnih pomanjkljivostih

Večina sodelujočih družb, ki želi prodajati izdelke v drugi državi članici, preveri veljavna pravila v navedeni državi članici, če pa jim ta pravila preprečujejo prodajo izdelka, jih večina izdelek prilagodi navedenim pravilom. To se zgodi kljub dejstvu, da je 70 % teh družb popolnoma seznanjenih z načelom vzajemnega priznavanja. Več kot polovica sodelujočih

podjetij je poskusila uporabiti vzajemno priznavanje za vstop na nov trg. Izmed njih je bil polovici zavrnjen vstop, le 2 % pa sta uspešno izpodbijala to odločitev.

Kljub navedeni visoki stopnji ozaveščenosti o vzajemnem priznavanju večina anketirancev meni, da je ozaveščanje še vedno potrebno.

V zvezi z ovirami pri delovanju vzajemnega priznavanja so podjetja kot največjo oviro opredelila pomanjkanje hitrih pravnih sredstev za izpodbijanje nacionalnih odločb o zavrnitvi dostopa do trga, sledi pa mu nezadostna komunikacija med organi. S takimi ovirami se je srečalo **52 %** anketirancev.

2.3.2. Delovanje uredbe o vzajemnem priznavanju

Uspešnost: v kakšnem obsegu je Uredba dosegla svoje cilje?

Večina anketirancev je seznanjena z Uredbo ter meni, da je večina uvedenih orodij koristna in še vedno potrebna. Kar zadeva vprašanje, ali je Uredba dosegla svoje cilje, le nekaj gospodarskih subjektov meni, da je od začetka veljavnosti Uredbe lažje prodajati izdelke v drugih državah članicah. Večina meni, da se z Uredbo stanje ni izboljšalo, ali pa ne vedo, ali se je, in sicer zato, ker vzajemnega priznavanja na uporabljajo ali pa ne prodajajo izdelkov v tujini.

Učinkovitost: stroški in koristi Uredbe

Nacionalni organi so te stroške ocenili kot povprečne in se v celoti ali delno strinjali, da Uredba prinaša koristi v smislu olajšanja dostopa do trga.

Za podjetja glavni stroški nastanejo zaradi potrebe po prilagoditvi izdelkov veljavnim nacionalnim pravilom, kadar se vzajemno priznavanje zavrne ali se ne uporablja za prodor na trg. Visoki stroški so povezani tudi z zamudami pri vstopu na trg in izgubljenimi priložnostmi, ko se podjetja odpovejo vstopu na trg zaradi različnih nacionalnih pravil, zaradi katerih je treba prilagoditi izdelke. Stroški, povezani z izpodbijanjem upravnih odločb o zavrnitvi dostopa do trga, se štejejo za manj pomembne, zlasti ker se je za to odločilo le malo gospodarskih subjektov.

Stroški so bili povezani tudi s presojo, ali je mogoče vzajemno priznavanje uporabiti za prodajo izdelkov v drugi državi članici. To presojo pri zunanjih izvajalcih naroči zelo malo gospodarskih subjektov (2 %), 26 % pa jih presojo izvede interno. 46 % jih stori oboje, odvisno od izdelka.

Kar zadeva koristi, ki jih prinaša Uredba, so mnenja anketiranih podjetij precej različna. Države članice menijo, da so stroški Uredbe sorazmerni s koristmi, ki jih prinaša, podjetja pa se večinoma ne strinjajo, saj jih tako meni le 9 %.

Skladnost

Anketiranci se strinjajo glede skladnosti Uredbe.

Dodana vrednost EU

Anketiranci so močno poudarili evropsko dodano vrednost pravil o vzajemnem priznavanju.

2.3.3. Presoja komunikacije pri uporabi vzajemnega priznavanja

Večina sodelujočih podjetij ni nikoli stopila v stik s kontaktno točko za proizvode, da bi pridobili informacije o veljavnih pravilih o izdelkih, predvsem zato, ker se ne zavedajo njihovega obstoja. Sodelujoče države članice menijo, da je komunikacija z organi v njihovi državi dobra, komunikacija z organi iz drugih držav članic pa povprečna ali slaba.

2.3.4. Prednostne naloge za izboljšanje vzajemnega priznavanja

Če so podjetja kot najpomembnejšo prednostno nalogo opredelila potrebo po učinkovitih pravnih sredstvih, so se države članice in državljani odločili za večjo ozaveščenost o vzajemnem priznavanju.

2.3.5. Možnosti

Vse možnosti, predlagane za lažjo uporabo in večjo zanesljivost medsebojnega priznavanja, so prejele visoko raven podpore med anketiranci.

Glede na to, kaj bi bila najprimernejša alternativa vzajemnemu priznavanju, se večina anketirancev strinja, da je najprimerneje uporabiti usklajevanje, kadar vzajemno priznavanje ne deluje pravilno.

2.4. Študije, ki so jih izvedli zunanji izvajalci

V okviru zunanje študije o vrednotenju delovanja načela vzajemnega priznavanja[2] so se 9. oktobra 2014 začele izvajati štiri različne študije, ki so se zaključile 5. januarja 2015. Iz ugotovitev študij in razgovorov je razvidno, da je uporaba načela vzajemnega priznavanja zahtevna in da še vedno obstajajo ovire za prosti pretok blaga, ki se zakonito trži, zaradi dodatnih zahtev in preizkusov, ki obstajajo v nekaterih državah članicah. Pomanjkanje znanja in ozaveščenosti o vzajemnem priznavanju je še vedno problematično. Kot pomanjkljivost sta bila poudarjena tudi slaba komunikacija in sodelovanje med nacionalnimi organi.

V okviru študije o presoji stroškov in koristi različnih možnosti, predvidenih za izboljšanje vzajemnega priznavanja, je zunanji izvajalec izvedel raziskavo in razgovore. Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi ni bilo osredotočeno le na sedanje delovanje vzajemnega priznavanja in njegove glavne težave, ampak tudi na to, kako revidirati Uredbo z možnostmi politike, ki jih je predlagala Komisija. Usmerjene študije in razgovori so omogočili razumevanje mnenja zainteresiranih strani o možnostih politike. Nacionalni organi poudarjajo, da: lahko velik obseg, velikost in razdrobljenost trga, ki spada pod vzajemno priznavanje, ter prisotnost številnih različnih nacionalnih zakonodaj povzročijo težave pri zagotavljanju jasnih postopkov za uporabo vzajemnega priznavanja; izdelki, ki spadajo na področja, kjer so prisotni delna uskladitev in/ali nekateri standardi EU, organom povzročajo težave, saj se lahko uporablja kombinacija nacionalnih pravil in pravil EU, zaradi katerih je potrebno večje prizadevanje nacionalnih organov glede preverjanja in odločanja; tudi v državah članicah obstaja pomanjkanje komunikacije. Podjetja so poudarila ovire, povezane s težavnim pridobivanjem enostavnega dostopa do informacij o ustrezni veljavni zakonodaji in postopkih

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

(jezikovne ovire), ter časom, potrebnim za prejetje odziva nacionalnih organov. Gospodarski subjekti in nacionalni organi se strinjajo, da je treba sprejeti ukrepe za izboljšanje stanja. Čeprav se nacionalnimi organi večinoma strinjajo glede potrebe po posredovanju, in sicer z instrumenti mehkega ali trdega prava, se zdi, da so gospodarski subjekti previdnejši glede učinkovitosti predlaganih možnosti, da bi se izognili zamudam pri dostopu do trga in znižali svoje stroške. Vendar se zdi, da so gospodarski subjekti in nacionalni organi naklonjeni združevanju različnih podmožnosti, ne pa sprejetju enotne, celotne možnosti politike.

2.5. Drugi prejeti prispevki (dokumenti o stališčih ali elektronska pošta)

Več zainteresiranih strani je predložilo ločene dokumente o stališčih, pri čemer se v številnih poziva k večjim prizadevanjem za izboljšanje vzajemnega priznavanja in zaupanja med državami članicami.

V nekaterih je navedeno, da bi se lahko načelo vzajemnega priznavanja dodatno okrepilo z uvedbo domneve o skladnosti za neodvisno (s strani tretjih oseb) preizkušene izdelke.

V drugih je poudarjena potreba po pojasnitvi področja uporabe uredbe o vzajemnem priznavanju, zagotavljanju smernic za presoje sorazmernosti in izmenjavi dobrih praks med državami članicami.

Uvesti bi bilo treba tudi odvračilna sredstva za zagotovitev obveščanja držav članic v skladu z njihovimi obveznostmi iz Uredbe. Poleg tega morajo biti podjetjem na voljo učinkovita pravna sredstva, da bodo hitreje prejela jasne odgovore glede odločb, sprejetih zoper njihove izdelke na enotnem trgu, vključno s preglednostjo za vpogled v odločitve. Prav tako bi bilo treba optimizirati kontaktne točke za proizvode ter podjetjem omogočiti enostaven dostop do informacij o nacionalnih odločbah in tehničnih predpisih. Obstaja tudi splošna potreba po povrnitvi zaupanja in krepitvi sodelovanja med organi držav članic na enotnem trgu.

Odpraviti je treba pomanjkanje zaupanja med pristojnimi organi, nacionalne odločbe pa bi morale postati preglednejše. Postopek hitrega ocenjevanja, ki omogoča vrednotenje odločb o zavrnitvi dostopa do trga brez zavezujoče odločitve, je potencialno orodje, ki lahko privede do boljšega razumevanja načela vzajemnega priznavanja in izboljšanja delovanja veljavne Uredbe.

3. POVRATNE INFORMACIJE ZA ZAINTERESIRANE STRANI

Postopki posvetovanja so dali najrazličnejša mnenja v zvezi z izvajanjem Uredbe glede tega, kaj se je izkazalo za učinkovito in kaj za manj učinkovito s stališča teh zainteresiranih strani. Srečanja z zainteresiranimi stranmi so prinesla zgodnjo priložnost za spodbujanje vključevanja nacionalnih organov, s čimer so se povečale možnosti za dober odziv.

Splošni cilj te pobude je oblikovati bolj poglobljen enotni trg blaga z izboljšanjem vzajemnega priznavanja. Dosežen bo s povečanjem ozaveščenosti o vzajemnem priznavanju ter pravne varnosti za podjetja in nacionalne organe pri uporabi vzajemnega priznavanja ter izboljšanjem upravnega sodelovanja in zaupanja med organi. To bo omogočilo sprostitev celotnega potenciala notranjega trga, s spodbujanjem rabe in uporabe vzajemnega priznavanja, zmanjšanjem tveganja za podjetja, da njihovi izdelki ne bi imeli dostopa do trga ali da bi jih bilo treba z njega neupravičeno umakniti, ter zagotavljanjem več možnosti po

nižjih cenah za potrošnike. Pričakovanih koristi izboljšanega vzajemnega priznavanja ni mogoče natančno oceniti, vendar je iz nedavne študije „The Costs of Non-Europe in the Single Market“ (Stroški neukrepanja na ravni EU na enotnem trgu) razvidno, da bi se lahko z odpravo trgovinskih ovir trgovina znotraj EU povečala za več kot 100 milijard EUR letno. Pojem trgovinskih ovir v tej študiji je širši od vzajemnega priznavanja, vendar daje oceno pričakovanih koristi.

Dodana vrednost EU te pobude je v skupnem sklopu pravil, ki zagotavljajo enako obravnavo in omogočajo dosledno, skladno in pravilno uporabo vzajemnega priznavanja. Vzajemno priznavanje izhaja iz členov 34 do 36 Pogodbe o delovanju EU in sodne prakse Sodišča ter neposredno prispeva k doseganju notranjega trga za blago, ki je eden od glavnih dosežkov EU. Ukrepanje zgolj držav članic bi oslabilo načelo vzajemnega priznavanja, saj bi ga sestavljalo 28 različnih in morda nasprotujočih si nacionalnih postopkov.

Predvidene možnosti politike, vključene v oceno učinka, so bile:

- možnost 2 – mehko pravo za izboljšanje delovanja vzajemnega priznavanja (ozaveščanje, usposabljanje, izmenjava uradnikov itd.);
- možnost 3 – minimalne zakonodajne spremembe Uredbe (ES) št. 764/2008 (preglednost upravnih odločb, uporaba standardov EU, večja vloga kontaktnih točk za proizvode);
- možnost 4 – celovite zakonodajne spremembe Uredbe (ES) št. 764/2008 (prostovoljna izjava o skladnosti, mehanizem za hitri pritožbeni postopek, okrepljene kontaktne točke za proizvode in sodelovanje);
- možnost 5 – neobvezna predhodna odobritev za dajanje na trg.

Možnost v zvezi z razveljavitvijo Uredbe in možnost predlaganja nadaljnjih harmonizacijskih ukrepov glede posebnih osnovnih zahtev, ki zajemajo nekatere vidike izdelkov, sta bili tako kot uvedba izjave tretje osebe o skladnosti zavrnjeni že v zgodnji fazi.

Najprimernejša možnost je možnost 4 (celovite zakonodajne spremembe Uredbe (ES) št. 764/2008), dopolnjena z možnostjo 2 (ukrepi mehkega prava).