



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.12.19.
SWD(2017) 477 final

ÁRUCSOMAG

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

KONZULTÁCIÓ AZ ÉRDEKELT FELEKKEL – ÖSSZEFOGLALÓ JELENTÉS

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete

a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott áruk kölcsönös elismeréséről

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

Tartalom

1.	A KONZULTÁCIÓ CÉLJAI	2
1.1.	Konzultációs módszerek és eszközök	2
2.	A KONZULTÁCIÓK EREDMÉNYEI	2
2.1.	A kölcsönös elismeréssel foglalkozó tanácsadó bizottság ülései	2
2.2.	A 2016. június 17-én az érintett felek részvételével tartott konferencia	3
2.3.	Nyilvános konzultáció	3
2.3.1.	Az érintett felek hogyan látják a kölcsönös elismerést és annak lehetséges hiányosságait?	4
2.3.2.	A kölcsönös elismerésről szóló rendelet működése	4
2.3.3.	A kommunikáció értékelése a kölcsönös elismerés használatakor	5
2.3.4.	A kölcsönös elismerés javítását célzó prioritások	5
2.3.5.	Alternatívák	5
2.4.	A külső vállalkozók által végzett felmérések	5
2.5.	Egyéb beérkezett hozzászólások (állásfoglalások vagy e-mailek)	6
3.	VISSZAJELZÉS AZ ÉRINTETT FELEKNEK	7

1. A KONZULTÁCIÓ CÉLJAI

Az „egységes piaci stratégia” (COM (2015)550, 2015.10.28.) rávilágít arra, hogy a kölcsönös elismerés területén szükség van az áruk egységes piacának erősítésére. Ez az elv lehetővé teszi a valamely tagállamban jogszerűen forgalmazott és az európai harmonizációs jogszabályok hatálya alá nem tartozó termékek számára, hogy élvezhessék a szabad mozgáshoz való jogot annak ellenére, hogy nem felelnek meg a rendeltetési tagállam nemzeti műszaki szabályainak. Az elvet azonban még nem alkalmazzák teljes mértékben, amint azt a kölcsönös elismerés elvének legutóbbi értékelése is mutatja.

A kölcsönös elismerés elve alkalmazásának javítása érdekében a Bizottság az egész Unióra kiterjedő cselekvési tervet terjeszt elő a tudatosság növelése érdekében, a problémás ágazatok előtérbe helyezésével. A Bizottság azt is vizsgálja, hogy szükség van-e a 764/2008/EK rendelet felülvizsgálatára a szabályok vállalkozások és nemzeti hatóságok közötti jobb alkalmazásának biztosítása érdekében. A konzultáció célja ezért az érintett feleknek a kölcsönös elismerés jelenlegi és jövőbeni alkalmazásával kapcsolatos nézeteinek megismerése volt.

1.1. Konzultációs módszerek és eszközök

A **kölcsönös elismeréssel foglalkozó tanácsadó bizottság tagjai**¹ felkérést kaptak, hogy a legutóbbi, **2015. december 2-án** és **2016. október 25-én** tartott találkozók során adjanak visszajelzést.

Az *Europa* portálon a konzultáció céljára kialakított weboldalon **az Unió minden hivatalos nyelvén elérhető nyilvános konzultációra** került sor. A konzultáció 2016 júniusa és szeptembere között zajlott.

A nyilvános konzultáció kiegészült egy **2016. június 17-én**, az **érintett felek részvételével megtartott konferenciával**, amelyet a Bizottság szervezett.

2. A KONZULTÁCIÓK EREDMÉNYEI

2.1. A kölcsönös elismeréssel foglalkozó tanácsadó bizottság ülései

2015. december 2-án, illetőleg 2016. október 25-én került sor a kölcsönös elismeréssel foglalkozó tanácsadó bizottság hetedik és nyolcadik ülésére. A bizottság tagjai a tagállamok kölcsönös elismerési ügyekkel foglalkozó képviselői. A Bizottság ismertette a kölcsönös elismeréssel kapcsolatos tudatosság javítását célzó elgondolásokat, amelyeket a tagállamok üdvözöltek, valamint a kölcsönös elismerés nem optimális működése által okozott legfontosabb problémák előzetes elemzését, és a kölcsönös elismerés javítását szolgáló előzetes alternatívákat, majd kérte a küldöttségek visszajelzését.

Egy megfelelőségi nyilatkozat esetleges bevezetése tekintetében egyes tagállamok hangsúlyozták a gazdasági szereplőkre rótt esetleges adminisztratív terheket, ugyanakkor elismerték, hogy ez a nyilatkozat megkönnyítené a dolgukat.

1 E bizottság tagjai a 28 tagállamban, valamint Izlandon, Liechtensteinben, Norvégiában, Svájcban és Törökországban a kölcsönös elismeréséért felelős nemzeti hatóságok. Eseti alapon egyéb harmadik felek képviselői vagy más szakértők is meghívhatók egy-egy adott téma kapcsán.

A Bizottság olyan alternatívákat is bemutatott, amelyek arra hivatottak ösztönözni a nemzeti hatóságokat, hogy betartsák a kölcsönös elismerést megtagadó vagy korlátozó közigazgatási határozatokról szóló értesítésre vonatkozó kötelezettségüket, például a fokozottabb átláthatóságot, egy informatikai eszköz használatát, valamint egy új, gyorsított mechanizmus létrehozásának lehetőségét, amely alternatív megoldást jelentene a jelenleg rendelkezésre álló költséges és hosszadalmas bírósági eljárások helyett.

Az előzetes forgalomba hozatali engedélyezési rendszerre vonatkozó alternatíva ellen számos tagállam tiltakozását fejezte ki, mivel ez akadályozná az áruk szabad mozgását.

Ami azt az alternatívát illeti, amely szerint az áruk szabad mozgását az európai szabványoknak való megfelelés révén kell biztosítani, a tagállamok úgy vélték, hogy szabványok alkalmazása helyett előnyösebb az alapvető követelményekre összpontosítani.

A tagállamok támogatták a termékinformációs kapcsolattartó pontok (PCP-k) kiterjesztésének és fejlesztésének lehetőségét, mivel a PCP-k nem rendelkeznek elegendő erőforrással és személyzettel.

A tagállamok erősen ellenezték egyes alapkövetelmények harmonizációját, mivel egy kizárólag a szabad mozgás érdekében végrehajtott részleges harmonizációtól elvárt előnyök nem állnak arányban azzal a növekedéssel, amelyet a bürokrácia terén előidézne.

2.2. A 2016. június 17-én az érintett felek részvételével tartott konferencia

2016. június 17-én az érintett felek számára rendezett eseményre került sor, amelynek célja a kölcsönös elismerés működésével kapcsolatos legfontosabb kérdések azonosítása és a lehetséges előreívó megoldások meghatározása volt. A rendezvényen 144 résztvevő, a vállalkozások (62), a nemzeti hatóságok (60) és egyéb felek (22) – például fogyasztói szervezetek és szakszervezetek – képviselői vettek részt. A konferencia részletes jegyzőkönyve, valamint a résztvevők jegyzéke és az előadások a következő címen érhetők el: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>

Az előadásokat és a megbeszéléseket három munkaértekezlet követte, a nemzeti hatóságok, a vállalkozások és az egyesületek kiegyensúlyozott képviselével.

2.3. Nyilvános konzultáció

A nyilvános konzultáció során **153** válasz érkezett. A vállalkozások nagy számban képviselték magukat (91), ezt követték a tagállami hatóságok (45) és az állampolgárok (17). **45 tagállami hatóság** válaszolt a nyilvános konzultációra. Az egyéni vállalkozások (44) és a vállalkozói szövetségek (44) egyenlő mértékben képviseltették magukat.

A tevékenységi ágazatok tekintetében **a feldolgozóipar volt a leginkább képviselt szektor (46 %), ezt követte a nagy- és kiskereskedelem (13 %), a mezőgazdaság, az erdőgazdálkodás és a halászat (8 %), valamint a vízellátás (6 %).**

A vállalkozások képviselőjét a kiegyensúlyozott földrajzi lefedettség jellemezte. Ami a nemzeti hatóságokat illeti, 18 tagállam és Norvégia vett részt a nyilvános konzultációban.

2.3.1. Az érintett felek hogyan látják a kölcsönös elismerést és annak lehetséges hiányosságait?

A válaszadó vállalkozások közül azoknak a többsége, amelyek egy másik tagállamban kívánnak termékeket értékesíteni, ellenőrzi az adott tagállamban alkalmazandó szabályokat, és ha ezek a szabályok megakadályozzák egy adott termék értékesítését, a legtöbbjük inkább a vonatkozó szabályokhoz igazítja a terméket. Mindez annak ellenére történik, hogy a 70 %-uk teljes mértékben tisztában van a kölcsönös elismerés elvével. A válaszadó vállalkozások több, mint fele megpróbálta alkalmazni a kölcsönös elismerést egy új piacra való belépéshez. Ezek közülük az esetek felében megtagadták a piaci hozzáférést, és pusztán 2 % tudta sikeresen megtámadni a vonatkozó határozatot.

A kölcsönös elismeréssel kapcsolatban jelzett nagymértékű tudatosság ellenére a válaszadók többsége úgy véli, hogy a tudatosság növelése továbbra is szükséges.

Ami a kölcsönös elismerés működésének akadályait illeti, a vállalkozások a forgalomba hozatalt megtagadó nemzeti döntések megtámadására szolgáló gyors jogorvoslati lehetőségek hiányát azonosították a legjelentősebb akadályként, amelyet a hatóságok közötti elégtelen kommunikáció követett. A válaszadók 52 %-a szembesült ezekkel az akadályokkal.

2.3.2. A kölcsönös elismerésről szóló rendelet működése

Eredményesség: milyen mértékben teljesítette célkitűzéseit a rendelet?

A válaszadók többségének van tudomása a rendeletről, és úgy véli, hogy a legtöbb létrehozott eszköz hasznos, és még mindig szükség van azokra. Ami a rendelet céljának elérését illeti, igen kevés gazdasági szereplő véli úgy, hogy a rendelet hatálybalépése óta könnyebb a termékek más tagállamokban történő értékesítése. A többség úgy véli, hogy a rendelet nem javított a helyzeten, illetve nem tud válaszolni a kérdésre, vagy azért mert nem használja a kölcsönös elismerést, vagy mert nem értékesít külföldön termékeket.

Hatékonyság: a rendelet költségei és a belőle származó előnyök

A nemzeti hatóságok ezeket a költségeket átlagosként értékelték, és teljesen vagy részben egyetértettek abban, hogy a rendelet előnyökkel jár a piacra jutás megkönnyítése tekintetében.

A vállalkozások esetében a legtöbb költség a termékek alkalmazandó nemzeti szabályokhoz történő hozzáigazítása kapcsán merül fel, ha a kölcsönös elismerést elutasítják vagy nem használják a piacra jutás során. Jelentős költségek kapcsolódnak továbbá a piacra lépés készleteléséhez, illetve az elvesztett lehetőségekhez, amikor a vállalkozások lemondanak az adott piacra való belépésről az olyan különféle nemzeti szabályok miatt, amelyek a termékek változtatását teszik szükségessé. A piacra jutást megtagadó közigazgatási határozatok megtámadásával kapcsolatos költségeket kevésbé fontosnak tekintik, főleg azért, mert kevés gazdasági szereplő dönt emellett.

A költségek annak értékelésével is kapcsolatosak, hogy a kölcsönös elismerés alkalmazható-e a termékek másik tagállamban történő értékesítésére. Nagyon kevés gazdasági szereplő (2 %) dönt úgy, hogy kiszervezi ezt az értékelést, míg 26 % belsőleg végzi azt el. 46 % esetében mindkettőre sor kerül, a termék függvényében.

Ami a rendelet előnyeit illeti, a válaszadó vállalkozások megítélése meglehetősen vegyes. Miközben a tagállamok hajlamosan úgy vélni, hogy a rendelet költségei arányosak az általa nyújtott előnyökkel, a vállalkozások többnyire nem értenek ezzel egyet, és pusztán 9 %-uk ért vele egyet.

Koherencia

A rendelet koherenciája tekintetében egyetértés van a válaszadók között.

Uniós hozzáadott érték

A kölcsönös elismerési szabályok uniós hozzáadott értékét határozottan kiemelték a válaszadók.

2.3.3. A kommunikáció értékelése a kölcsönös elismerés használatakor

A válaszadók többsége még soha nem lépett kapcsolatba termékinformációs kapcsolattartó ponttal annak érdekében, hogy tájékoztatást kapjon az alkalmazandó termékügyi szabályokról, főként mivel nem volt tudomása ezek létezéséről. A válaszadó tagállamok úgy vélik, hogy a saját országukban a hatóságokkal folytatott kommunikáció jó, míg a többi tagállam hatóságaival folytatott kommunikáció inkább átlagos vagy gyenge.

2.3.4. A kölcsönös elismerés javítását célzó prioritások

A vállalkozások a hatékony jogorvoslati lehetőségek szükségességét rangsorolják a legfontosabb prioritásként, míg a tagállamok és az állampolgárok a kölcsönös elismeréssel kapcsolatos tudatosság növelése mellett teszik le a voksukat.

2.3.5. Alternatívák

A válaszadók részéről nagyfokú támogatást élvezett a kölcsönös elismerés alkalmazásának megkönnyítésére és megbízhatóbbá tételére vonatkozóan előterjesztett összes alternatíva.

Ami a kölcsönös elismerés tekintetében a legmegfelelőbb alternatívát illeti, a válaszadók többsége egyetért abban, hogy a harmonizáció a legmegfelelőbb eszköz, amennyiben a kölcsönös elismerés nem működik megfelelően.

2.4. A külső vállalkozók által végzett felmérések

A kölcsönös elismerés elvének működését értékelő külső tanulmány² keretében 2014. október 9-én négy különböző felmérés kezdődött, melyek 2015. január 5-én zárultak le. A felmérések és az interjúk megállapításai azt mutatják, hogy a kölcsönös elismerés elvének alkalmazása kihívást jelent, és hogy továbbra is fennállnak a más tagországban jogszerűen forgalmazott áruk szabad mozgását gátló akadályok az egyes tagállamokban meglévő további követelmények és vizsgálatok miatt. A kölcsönös elismeréssel kapcsolatos tudatosság és ismeretek hiánya továbbra is problémát jelent. A gyengeségek között szintén rámutattak a nemzeti hatóságok közötti rossz kommunikációra és együttműködésre.

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

A kölcsönös elismerés javítása érdekében tervezett különböző alternatívák költségeinek és előnyeinek felmérése szolgáló tanulmány keretében a külső vállalkozó végrehajtott egy felmérést, és interjúkat készített. Az érintett felek részvételével folytatott konzultáció nem csak a kölcsönös elismerés jelenlegi működésére és annak főbb problémáira összpontosított, hanem arra is, hogy a Bizottság által javasolt szakpolitikai alternatívák útján miként lehet felülvizsgálni a rendeletet. A célzott felmérések és interjúk lehetővé tették az érintett felek szakpolitikai alternatívákkal kapcsolatos nézeteinek megértését. A nemzeti hatóságok kiemelik, hogy: a kölcsönös elismerés hatálya alá tartozó piac nagy terjedelme, mérete és szétterjedettség, valamint a számos különböző nemzeti jogszabály jelenléte nehézséget jelenthet a kölcsönös elismerés alkalmazására szolgáló egyértelmű eljárások létrehozásához; az olyan területekhez tartozó termékek, ahol részleges harmonizáció van és/vagy léteznek bizonyos uniós szabványok, nehézségeket okoznak a hatóságok számára, mivel a nemzeti és az uniós szabályok keveréke lehet alkalmazandó, és így nagyobb erőfeszítést igényel a részükről az ellenőrzés és a határozathozatal; a kommunikáció bizonyos fokú hiánya a tagállamok között is fennáll. A vállalkozások kiemelték a vonatkozó jogszabályokkal és a meglévő eljárásokra vonatkozó tájékoztatáshoz való könnyű hozzáféréssel kapcsolatos akadályokat (nyelvi korlátok), valamint a nemzeti hatóságok válaszadási idejét. Mind a gazdasági szereplők, mind pedig a nemzeti hatóságok egyetértenek abban, hogy intézkedéseket kell tenni a helyzet javítása érdekében. Míg a nemzeti hatóságok körében meglehetősen széleskörű az egyetértés egy beavatkozás szükségességéről – akár nem kötelező erejű („puha”), akár kötelező erejű („kemény”) jogi eszközök formájában –, a gazdasági szereplők óvatosabbnak tűnnek a javasolt alternatíváknak a késleltetett piacra jutás elkerülése és a költségek csökkentése terén várható hatékonysága tekintetében. Úgy tűnik azonban, hogy a gazdasági szereplők és a nemzeti hatóságok egyetlen, teljes körű szakpolitikai alternatíva elfogadása helyett előnyben részesítik a különböző további alternatívák ötvözését.

2.5. Egyéb beérkezett hozzászólások (állásfoglalások vagy e-mailek)

Számos érintett fél külön állásfoglalást nyújtott be, amelyek közül sokan ambiciózusabb fellépésre szólítanak fel a kölcsönös elismerés és a tagállamok közötti bizalom javítása érdekében.

Egyesek megemlítik, hogy a kölcsönös elismerés elvét tovább erősíthetné a független (harmadik) fél által tesztelt termékek esetében a megfelelőség vélelmének bevezetése révén.

Mások hangsúlyozzák, hogy szükség van a kölcsönös elismerésről szóló rendelet hatályának pontosítására, útmutatásra az arányossági értékelésekhez, valamint a bevált gyakorlatok tagállamok közötti megosztására.

Egyúttal visszatartó erejű eszközöket kell bevezetni annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok megfeleljenek a rendeletben foglalt értesítési kötelezettségeiknek. Ezenkívül hatékony jogorvoslatoknak kell a vállalkozások rendelkezésére állniuk annak érdekében, hogy gyorsabban tudják tisztázni a termékeik ellen az egységes piacon hozott határozatokat, beleértve a határozatok megtekintésének fokozott átláthatóságát is. Ezenkívül a termékinformációs kapcsolattartó pontok működését optimalizálni kell, és a vállalkozások számára egyszerű hozzáférést kell biztosítani a nemzeti határozatokkal és technikai szabályokkal kapcsolatos információkhoz. Emellett általános igény mutatkozik a bizalom és a tagállamok hatóságai közötti együttműködés erősítésére a teljes egységes piacon.

Az illetékes hatóságok között uralkodó bizalomhiányt fel kell számolni, és a nemzeti határozatoknak átláthatóbbá kell válniuk. Az egyik lehetséges eszköz a piacra jutást megtagadó határozatok értékelését – kötelező erejű határozat nélkül – lehetővé tevő gyors értékelési eljárás, amely a kölcsönös elismerés elvének jobb megértéséhez és a jelenlegi rendelet működésének javításához vezethet.

3. VISSZAJELZÉS AZ ÉRINTETT FELEKNEK

A konzultációs folyamat a rendelet végrehajtásával kapcsolatos vélemények széles körben történő megismerésére adott lehetőséget, a tekintetben, hogy az érintett felek szemszögéből mi az, ami jól működik és mi az, ami kevésbé. Az érintett felek számára szervezett találkozók lehetőséget adtak a nemzeti hatóságok korai szakaszban történő bevonódására, javítva ezzel a magasabb válaszadási arány esélyeit.

E kezdeményezés átfogó célja az, hogy a széleskörűbb és jobb kölcsönös elismerés révén az áruk terén mélyebb egységes piac valósuljon meg. Erre a kölcsönös elismeréssel kapcsolatos tudatosság növelése, a kölcsönös elismerés alkalmazása során a vállalkozások és a nemzeti hatóságok jogbiztonságának fokozása, továbbá a hatóságok közötti igazgatási együttműködés javítása és a bizalom erősítése révén kerül sor. Ez a belső piacon rejlő teljes potenciál felszabadulását eredményezi azáltal, hogy elősegíti a kölcsönös elismerés használatát és alkalmazását, csökkenti a vállalkozások számára annak kockázatát, hogy a termékeiket nem forgalmazhatják, vagy azokat indokolatlanul kivonják az érintett piacról, valamint több választási lehetőséget jelent alacsonyabb áron a fogyasztók számára. Miközben a széleskörűbb és jobb kölcsönös elismerés várható előnyei pontossággal nem becsülhetők meg, a nemrégiben készült „The Costs of Non-Europe in the Single Market” [Az „Európa-nélküliség” költségei az egységes piacon] című tanulmány szerint a kereskedelmi korlátok csökkentése éves szinten az EU-n belüli kereskedelem 100 milliárd EUR-t meghaladó növekedéséhez vezethet. A tanulmányban a kereskedelmi korlátok fogalma szélesebb, mint csupán a kölcsönös elismerés, de becslést nyújt a várható előnyökről.

Ennek a kezdeményezésnek az uniós hozzáadott értéke abban rejlik, hogy közös szabályokat állapít meg, amelyek biztosítják az egyenlő bánásmódot, és lehetővé teszik a kölcsönös elismerés következetes, koherens és helyes alkalmazását. A kölcsönös elismerés az EU működéséről szóló szerződés 34–36. cikkéből és a Bíróság ítélezési gyakorlatából következik, és közvetlenül hozzájárul az áruk belső piacának megteremtéséhez, amely az EU egyik legfontosabb vívmánya. A tagállamok önálló fellépése gyengítené a kölcsönös elismerés elvét, az elvet pedig 28 különböző és potenciálisan ellentmondó nemzeti eljárásra bontaná szét.

Az e hatásvizsgálatban szereplő, tervezett szakpolitikai alternatívák a következők voltak:

- 2. alternatíva – Nem kötelező erejű jogi eszközök („soft law”) a kölcsönös elismerés működésének javításának érdekében (tudatosság javítása, képzés, tisztviselők cseréje stb.)
- 3. alternatíva – A 764/2008/EK rendelet legkisebb jogszabályi változtatása (a közigazgatási határozatok átláthatósága, az uniós szabványok alkalmazása, a PCP-k kibővített szerepe)

- 4. alternatíva – A 764/2008/EK rendelet átfogó jogszabályi változtatása (önkéntes megfeleléségi nyilatkozat, gyorsított fellebbezési eljárás, továbbfejlesztett termékinformációs kapcsolattartó pontok és együttműködés)
- 5. alternatíva – Önkéntes előzetes forgalomba hozatali engedélyezés

A rendelet hatályon kívül helyezésére vonatkozó alternatívát, valamint a termékek egyes vonatkozásait lefedő, konkrét alapkövetelményekkel kapcsolatos további harmonizációs intézkedések előterjesztésére vonatkozó alternatívát már a korai szakaszban elvetették, csakúgy, mint a harmadik fél által kibocsátott megfeleléségi nyilatkozat bevezetését.

A 4. alternatíva az előnyben részesített alternatíva (a 764/2008/EK rendelet átfogó jogszabályi változtatása), kiegészítve a 2. alternatívával (a nem kötelező erejű jogszabályi intézkedésekkel).