

Bruxelles, 30.1.2018.
SWD(2017) 477 final/2

CORRIGENDUM :

Document SWD(2017) 477 final of 19.12.2017 is corrected in all language versions except EN.

The words "lawfully marketed in another Member State" were missing in the title.

The text shall read as follows:

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAVJETOVANJE S DIONICIMA - SAŽETO IZVJEŠĆE

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća

o uzajamnom priznavanju robe koja se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici

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

Sadržaj

1.	CILJEVI SAVJETOVANJA.....	2
1.1.	Metode i alati u savjetovanju	2
2.	REZULTATI AKTIVNOSTI SAVJETOVANJA	2
2.1.	Sastanci Savjetodavnog odbora o uzajamnom priznavanju	2
2.2.	Konferencija dionika 17. lipnja 2016.	3
2.3.	Javno savjetovanje.....	3
2.3.1.	Kako dionici vide uzajamno priznavanje i njegove moguće nedostatke.....	3
2.3.2.	Funkcioniranje Uredbe o uzajamnom priznavanju	3
2.3.3.	Ocjena komunikacije pri upotrebi uzajamnog priznavanja.....	4
2.3.4.	Prioriteti za poboljšanje uzajamnog priznavanja.....	4
2.3.5.	Opcije	4
2.4.	Ankete koje su proveli vanjski izvođači	4
2.5.	Ostali odgovori (dokumenti sa stajalištem ili poruke elektroničke pošte)	5
3.	POVRATNE INFORMACIJE DIONICIMA	6

1. CILJEVI SAVJETOVANJA

U Strategiji jedinstvenog tržišta (COM(2015) 550 od 28.10.2015.) istaknuta je potreba za jačanjem jedinstvenog tržišta robe u području uzajamnog priznavanja. Prema tom načelu proizvodi koji se zakonito stavljaju na tržište u nekoj državi članici i koji ne podliježu europskom zakonodavstvu o usklađivanju trebaju uživati pravo na slobodno kretanje iako nisu usklađeni s nacionalnim tehničkim propisima države članice odredišta. Međutim, kako se pokazalo u nedavnoj evaluaciji načela uzajamnog priznavanja, njegov puni potencijal još nije u cijelosti iskorišten.

Kako bi se poboljšala primjena načela uzajamnog priznavanja, Komisija će predstaviti akcijski plan na razini EU-a za podizanje razine osviještenosti, s posebnim naglaskom na problematične sektore. Nadalje, Komisija će istražiti potrebu za revizijom Uredbe (EZ) br. 764/2008 kako bi se osigurala bolja primjena među poduzećima i nacionalnim tijelima. Stoga je cilj savjetovanja bio zatražiti mišljenja dionika o trenutačnoj i budućoj primjeni uzajamnog priznavanja.

1.1. Metode i alati u savjetovanju

Od članova Savjetodavnog odbora o uzajamnom priznavanju¹ tražilo se da iznesu svoja zapažanja tijekom posljednjih sastanaka održanih **2. prosinca 2015. i 25. listopada 2016.** Na web-mjestu za savjetovanje na portalu *Europa* objavljeno je **javno savjetovanje na svim službenim jezicima EU-a.** Savjetovanje je trajalo od lipnja do rujna 2016.

Kao dopunu javnom savjetovanju Komisija je organizirala **konferenciju dionika 17. lipnja 2016.**

2. REZULTATI AKTIVNOSTI SAVJETOVANJA

2.1. Sastanci Savjetodavnog odbora o uzajamnom priznavanju

Savjetodavni odbor o uzajamnom priznavanju održao je svoj sedmi sastanak 2. prosinca 2015. te osmi 25. listopada 2016. Njegovi su članovi predstavnici država članica koji se bave pitanjima uzajamnog priznavanja. Komisija je predstavila prijedloge za podizanje razine osviještenosti o uzajamnom priznavanju, koje su države članice pozdravile, preliminarnu analizu glavnih problema koji su nastali zbog neoptimalnog funkcioniranja uzajamnog priznavanja i preliminarne mogućnosti za poboljšanje uzajamnog priznavanja te je zatražila povratne informacije od delegacija.

U pogledu mogućeg uvođenja izjave o sukladnosti neke države članice naglasile su moguće administrativno opterećenje za gospodarske subjekte iako ocjenjuju da bi takva izjava olakšala njihove zadaće.

Komisija je nadalje predstavila opcije kojima bi se nacionalna tijela potaknula da poštuju obvezu obavješćivanja o administrativnim odlukama o uskraćivanju ili ograničavanju uzajamnog priznavanja, uključujući veću transparentnost i upotrebu informatičkog alata, kao i mogućnost stvaranja novog ubrzanog mehanizma koji bi bio alternativa skupim i dugotrajnim sudskim postupcima koji su trenutačno dostupni.

Veći broj država članica izrazilo je neslaganje s opcijom koja sadržava sustav prethodnog odobrenja za stavljanje proizvoda na tržište jer bi se time ometalo slobodno kretanje robe.

U pogledu opcije osiguravanja slobodnog kretanja robe ako se jamči usklađenost s europskim standardima države članice smatrale su da je usmjerenost na osnovne zahtjeve korisnija od uporabe standarda.

¹ Članovi tog odbora su nacionalna tijela odgovorna za uzajamno priznavanje u 28 država članica te Islandu, Lihtenštajnu, Norveškoj, Švicarskoj i Turskoj. Predstavnici ostalih trećih strana ili drugi stručnjaci mogu biti pozvani da sudjeluju u raspravama o određenoj temi na pojedinačnoj osnovi.

Države članice podržale su mogućnost proširenja i jačanja kontaktnih točaka za proizvode jer tim kontaktnim točkama nedostaju resursi i osoblje.

Države članice snažno su se usprotivile usklađivanju nekih osnovnih zahtjeva budući da se djelomičnim usklađivanjem, koje bi se provelo samo zbog slobodnog kretanja robe, ne bi ostvarile koristi razmjerne količini administrativnih zadataka koji bi bili posljedica takvog postupka.

2.2. Konferencija dionika 17. lipnja 2016.

Konferencija je organizirana 17. lipnja 2016. radi utvrđivanja glavnih teškoća povezanih s funkcioniranjem uzajamnog priznavanja te mogućih daljnjih koraka. Prisustvovala su 144 sudionika: 62 predstavnika poduzeća, 60 iz nacionalnih tijela te 22 druga sudionika, primjerice predstavnici organizacija potrošača i sindikata. Podroban zapisnik s konferencije, popis sudionika i prezentacije dostupni su na:

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>

Nakon prezentacija i rasprava uslijedile su tri radionice na kojima su u otprilike jednakom omjeru sudjelovali predstavnici nacionalnih tijela, poduzeća i udruga.

2.3. Javno savjetovanje

Tijekom javnog savjetovanja primljena su **153** odgovora. Najzastupljenija su bila poduzeća (91), a potom tijela država članica (45) i građani (17). U javnom savjetovanju svoje je odgovore poslalo **45 nadležnih tijela** iz država članica. Zastupljenost pojedinačnih poduzeća (44) i poslovnih organizacija (44) bila je jednaka.

U pogledu djelatnosti najzastupljeniji je bio **proizvođački sektor (46 %), nakon kojega slijedi trgovina na veliko i na malo (13 %), poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (8 %) te vodoopskrba (6 %).**

Geografska zastupljenost dobro je uravnotežena kad su posrijedi poduzeća. Kad je riječ o nacionalnim tijelima, u javnom savjetovanju sudjelovalo je 18 država članica i Norveška.

2.3.1. Kako dionici vide uzajamno priznavanje i njegove moguće nedostatke

Većina ispitanih poduzeća koja žele prodavati proizvode u drugoj državi članici provjerava pravila koja se primjenjuju u toj državi članici i ako im ta pravila onemogućuju prodaju, većina prilagođava proizvod. Do toga dolazi iako ih je 70 % potpuno svjesno načela uzajamnog priznavanja. Više od polovice poduzeća koja su poslala odgovore pokušala su primijeniti uzajamno priznavanje za ulazak na novo tržište. Polovici tih poduzeća uskraćen je pristup tržištu, a samo je 2 % uspješno osporilo tu odluku.

Iako je većina izjavila da su upoznati s uzajamnim priznavanjem, najveći dio ispitanika smatra da je potrebno podizanje razine osviještenosti.

Kao najveću prepreku funkcioniranju uzajamnog priznavanja poduzeća su navela nedostatak brzih pravnih lijekova za osporavanje nacionalne odluke o uskraćivanju pristupa tržištu, nakon čega slijedi nedostatna komunikacija među tijelima. S takvim se preprekama suočilo **52 %** ispitanika.

2.3.2. Funkcioniranje Uredbe o uzajamnom priznavanju

Djelotvornost: u kojoj su mjeri Uredbom ostvareni njezini ciljevi?

Većina je ispitanika svjesna postojanja spomenute Uredbe i smatra da je većina uvedenih alata korisna i još uvijek potrebna. Kad se razmatra je li Uredba postigla svoj cilj, vrlo je mali broj gospodarskih subjekata koji smatraju da je lakše prodavati proizvode u drugim državama članicama od stupanja Uredbe na snagu. Većina smatra da Uredba nije poboljšala situaciju, ili nema stav o tome, bilo stoga što ne primjenjuju uzajamno priznavanje ili ne prodaju proizvode u inozemstvu.

Učinkovitost: troškovi i koristi Uredbe

Nacionalna su tijela ocijenila te troškove kao prosječne i slažu se, u potpunosti ili djelomično, da se Uredbom ostvaruju koristi u smislu olakšavanja pristupa tržištu.

Za poduzeća glavni troškovi nastaju ako postoji potreba da se proizvod prilagodi primjenjivim nacionalnim pravilima te kad se uzajamno priznavanje uskrati ili se ne koristi za ulazak na tržište. Visoki su troškovi povezani i s odgodama ulaska na tržište te propuštenim prilikama kad poduzeća odustanu od ulaska na tržište zbog različitih nacionalnih pravila zbog kojih bi se proizvod trebao prilagoditi. Troškovi povezani s osporavanjem administrativnih odluka o uskraćivanju pristupa tržištu smatraju se manje važnima, uglavnom stoga što se mali broj gospodarskih subjekata odlučuje na taj korak.

Troškovi nastaju i kad se ocjenjuje može li se uzajamno priznavanje primijeniti za prodaju proizvoda u drugoj državi članici. Neznatan broj gospodarskih subjekata (2 %) povjerava to ocjenjivanje vanjskim izvršiteljima, a 26 % ga provodi interno. 46 % upotrebljava oba načina, ovisno o proizvodu.

U pogledu koristi koje Uredba donosi mišljenja ispitanih poduzeća prilično su podijeljena. Države članice uglavnom smatraju da su troškovi Uredbe razmjerni koristima koje se tom Uredbom ostvaruju, a poduzeća se s tim uglavnom ne slažu, odnosno samo ih se 9 % slaže s tom tvrdnjom.

Usklađenost

Postoji konsenzus među ispitanicima u pogledu usklađenosti Uredbe.

Dodana vrijednost za EU

Kad je riječ o pravilima uzajamnog priznavanja, ispitanici su osobito naglašavali dodanu vrijednost za EU.

2.3.3. Ocjena komunikacije pri upotrebi uzajamnog priznavanja

Većina ispitanih poduzeća nije se nikad obratila kontaktnoj točki za proizvode kako bi dobili informacije o primjenjivim pravilima za proizvode, uglavnom stoga što ne znaju da te kontaktne točke postoje. Države članice koje su sudjelovale u savjetovanju smatraju da je komunikacija s nadležnim tijelima u vlastitoj zemlji dobra, a komunikacija s nadležnim tijelima iz drugih država članica prosječna ili slaba.

2.3.4. Prioriteti za poboljšanje uzajamnog priznavanja

Kad je riječ o prioritetima, poduzeća su na prvo mjesto stavila potrebu za učinkovitim pravnim lijekovima, a države članice i građani odlučili su se za povećanje osvjешtenosti o uzajamnom priznavanju.

2.3.5. Opcije

Sve predložene opcije za olakšavanje uzajamnog priznavanja i njegovu pouzdaniju primjenu dobile su veliku podršku ispitanika.

Pri razmatranju pitanja što bi bila najprimjerenija alternativa uzajamnom priznavanju većina se ispitanika slaže da je usklađivanje najprikladnije sredstvo koje se treba primijeniti kad uzajamno priznavanje ne funkcionira.

2.4. Ankete koje su proveli vanjski izvođači

U okviru vanjske studije provedene radi ocjene funkcioniranja načela uzajamnog priznavanja² četiri različite ankete otvorene su 9. listopada 2014. i zaključene 5. siječnja 2015. Rezultati tih anketa i razgovora pokazuju da u primjeni načela uzajamnog priznavanja ima poteškoća te da za slobodno kretanje robe koja se zakonito stavlja na tržište i dalje postoje prepreke zbog dodatnih zahtjeva i testiranja u nekim državama članicama. I dalje je problematičan

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

nedostatak znanja i svijesti o uzajamnom priznavanju. Loša komunikacija i suradnja među nacionalnim tijelima istaknuti su kao još jedan nedostatak.

U okviru studije za ocjenu troškova i koristi različitih opcija predviđenih za poboljšanje uzajamnog priznavanja vanjski je izvođač proveo anketu i razgovarao s dionicima.

Savjetovanje s dionicima nije bilo usmjereno samo na trenutačno funkcioniranje uzajamnog priznavanja i njegove glavne probleme, već i na to kako revidirati Uredbu s pomoću opcija politike koje je predložila Komisija. Na temelju ciljanih anketa i razgovora dobio se uvid u stavove dionika o opcijama politike. Nacionalna tijela ističu sljedeće: širina, veličina i rascjepkanost tržišta na koje se primjenjuje uzajamno priznavanje i postojanje različitih nacionalnih zakonodavstava mogu stvarati poteškoće u uspostavi jasnih postupaka za primjenu uzajamnog priznavanja; proizvodi koji pripadaju područjima u kojima postoji djelomično usklađivanje i/ili standardi EU-a stvaraju poteškoće nadležnim tijelima jer je moguće da se primjenjuje kombinacija nacionalnih pravila i pravila EU-a i stoga je potrebno više truda kako bi se sve provjerilo i donijela odluka; i u državama članicama uočava se određen nedostatak komunikacije. Poduzeća su istaknula prepreke povezane s dobivanjem informacija o relevantnom zakonodavstvu i važećim postupcima (jezične prepreke) kao i s vremenom potrebnim za dobivanje odgovora od nacionalnih tijela. Gospodarski subjekti i nacionalna tijela smatraju da su poduzete mjere za poboljšanje situacije. Nacionalna tijela uglavnom se slažu da je potrebno intervenirati putem nezakonodavnih i zakonodavnih instrumenata, a gospodarski su subjekti oprezniji u ocjeni učinkovitosti predloženih opcija kad je posrijedi izbjegavanje zakašnjelog ulaska na tržište i smanjivanje njihovih troškova. Čini se da su gospodarski subjekti i nacionalna tijela skloniji kombiniranju različitih podopcija nego jednoj sveobuhvatnoj opciji politike.

2.5. Ostali odgovori (dokumenti sa stajalištem ili poruke elektroničke pošte)

Nekoliko je zainteresiranih strana dostavilo posebne dokumente sa stajalištem u kojima se poziva na ambicioznije unaprjeđivanje uzajamnog priznavanja i povjerenja među državama članicama.

U nekima se ističe da bi se načelo uzajamnog priznavanja moglo dodatno ojačati uvođenjem pretpostavke sukladnosti za proizvode koje su testirala neovisna tijela (treće strane).

U drugima se pak naglašava potreba da se razjasni područje primjene Uredbe o uzajamnom priznavanju, utvrde smjernice za ocjene proporcionalnosti i razmjenjuju najbolje prakse među državama članicama.

Nadalje, trebalo bi uvesti odvrćajuća sredstva kako bi se osiguralo da države članice obavješćuju u skladu sa svojim obvezama iz Uredbe. Poduzećima trebaju biti dostupna učinkovita pravna sredstva kako bi brže dobila jasne informacije o odlukama koje su donesene protiv njihovih proizvoda na jedinstvenom tržištu, što obuhvaća veću transparentnost i mogućnost uvida u te odluke. Kontaktne točke za proizvode trebalo bi optimizirati i omogućiti poduzećima jednostavan pristup informacijama o nacionalnim odlukama i tehničkim propisima. Osjeća se općenita potreba za povratak povjerenja i jačanje suradnje među tijelima država članica na jedinstvenom tržištu.

Trebalo bi prevladati nedostatak povjerenja među nadležnim tijelima, a nacionalne odluke trebale bi biti transparentnije. Postupkom brze procjene omogućuje se ocjenjivanje odluka o uskraćivanju pristupa tržištu koje, međutim, nisu obvezujuće odluke. Tim bi se postupkom moglo postići bolje razumijevanje načela o uzajamnom priznavanju i unaprijediti funkcioniranje trenutačne Uredbe.

3. POVRATNE INFORMACIJE DIONICIMA

U savjetovanjima je prikupljen širok raspon stajališta o tome što je bilo dobro, a što loše u provedbi Uredbe iz perspektive dionika. Sastanci s dionicima bili su prilika da se javna tijela potaknu na angažman u ranoj fazi i tako povećaju izgledi za dobar odaziv.

Opći je cilj inicijative postići povezanije jedinstveno tržište robe ostvarivanjem većeg opsega uzajamnog priznavanja i njegovim poboljšanjem. To će se postići povećanjem razine osviještenosti o uzajamnom priznavanju, povećanjem pravne sigurnosti za poduzeća i nacionalna tijela kad upotrebljavaju uzajamno priznavanje te unaprjeđenjem administrativne suradnje i povjerenja među tijelima. Time će se potaknuti ostvarivanje punog potencijala unutarnjeg tržišta, olakšavanjem primjene uzajamnog priznavanja i smanjivanjem rizika za poduzeća da njihovi proizvodi neće dobiti pristup tržištu ili da će morati biti neopravdano povučeni s tržišta. Time će se kupcima ponuditi veći izbor po nižim cijenama. Mada se očekivane koristi od opsežnijeg i boljeg uzajamnog priznavanja ne mogu točno procijeniti, nedavna studija naslovljena „Cijena neujedinjene Europe na jedinstvenom tržištu” pokazuje da bi smanjenje trgovinskih prepreka moglo dovesti do povećanja trgovine unutar EU-a u vrijednosti od više od 100 milijardi EUR godišnje. Koncept trgovinskih prepreka u toj je studiji širi od samog uzajamnog priznavanja, ali ipak treba uzeti u obzir procjenu očekivanih koristi navedenu u studiji.

Dodana vrijednost za EU koja se ostvaruje tom inicijativom temelji se na zajedničkom skupu pravila kojima se jamči jednako postupanje i omogućuje dosljedna, usklađena i pravilna primjena uzajamnog priznavanja. Uzajamno priznavanje proizlazi iz članaka od 34. do 36. Ugovora o funkcioniranju EU-a i iz sudske prakse Suda te izravno pridonosi ostvarenju unutarnjeg tržišta robe, jednog od glavnih postignuća EU-a. Pojedinačnim djelovanjem država članica oslabilo bi se načelo uzajamnog priznavanja te bi se ono raspalo na 28 različitih i potencijalno kontradiktornih nacionalnih postupaka.

Predviđene opcije politike uključene u procjenu učinka bile su sljedeće:

- opcija 2. – nezakonodavne mjere kojima bi se unaprijedilo uzajamno priznavanje (podizanje razine osviještenosti, osposobljavanje, razmjena dužnosnika itd.),
- opcija 3. – minimalne zakonodavne izmjene Uredbe (EZ) br. 764/2008 (transparentnost administrativnih odluka, upotreba standarda EU-a, veća uloga kontaktnih točaka za proizvode),
- opcija 4. – opsežne zakonodavne izmjene Uredbe (EZ) br. 764/2008 (dobrovoljna izjava o sukladnosti, ubrzani žalbeni postupak, unaprjeđenje kontaktnih točaka za proizvode i bolja suradnja),
- opcija 5. – dobrovoljno prethodno odobrenje za stavljanje na tržište.

Opcija koja je obuhvaćala stavljanje Uredbe izvan snage i opcija kojom se predlažu daljnje mjere usklađivanja u odnosu na određene osnovne zahtjeve koji se odnose na određene aspekte proizvoda odbačene su u ranoj fazi, kao i uvođenje izjave o sukladnosti koju bi izdavale treće strane.

Najpoželjnija je opcija 4. (opsežne zakonodavne izmjene Uredbe (EZ) br. 764/2008) nadopunjena opcijom 2. (nezakonodavne mjere).