

Brüssel, 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:

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE KOKKUVÕTTEV ARUANNE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus

teises liikmesriigis seaduslikult turustatava kauba vastastikuse tunnustamise kohta

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

Sisukord

1.	KONSULTATSIOONI EESMÄRK	2
1.1.	Konsulteerimismeetodid ja -vahendid.....	2
2.	KONSULTEERIMISE TULEMUSED.....	2
2.1.	Vastastikuse tunnustamise nõuandekomitee koosolekud.....	2
2.2.	17. juuni 2016. aasta sidusrühmade konverents	3
2.3.	Avalik konsultatsioon.....	3
2.3.1.	Vastastikune tunnustamine ja selle võimalikud puudused sidusrühmade silmade läbi	3
2.3.2.	Vastastikuse tunnustamise määrase toimimine.....	3
2.3.3.	Hinnang teabevahetusele vastastikuse tunnustamise kasutamise korral	4
2.3.4.	Prioriteedid vastastikuse tunnustamise parandamisel	4
2.3.5.	Valikuvariandid	4
2.4.	Välistöövõtjate tehtud uuringud	4
2.5.	Muud (paberkandjal või e-kirja vormis) laekunud seisukohad.....	5
3.	TAGASISIDE SIDUSRÜHMADELE.....	5

1. KONSULTATSIOONI EESMÄRK

Ühtse turu strateegias (COM(2015) 550, 28. oktoober 2015) on rõhutatud vajadust tugevdada vastastikuse tunnustamise vaatenurgast kaupade ühtset turgu. Tänu vastastikuse tunnustamise põhimõttele saavad ühes liikmesriigis seaduslikult turustatavad tooted, mille suhtes ei kohaldata Euroopa ühtlustamisõigusakte, vabalt liikuda, olenemata mittevastavusest sihtkoha liikmesriigi tehnilistele eeskirjadele. Paraku ei kasutata seda põhimõtet veel täiel määral, nagu on näha hiljutisest vastastikuse tunnustamise põhimõtte hindamisest.

Et vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamist parandada, esitab komisjon teadlikkuse suurendamiseks ELi-ülese tegevuskava, kus keskendutakse probleemsetele sektoritele. Samuti uurib komisjon vajadust vaadata läbi määrus (EÜ) nr 764/2008, et tagada parem kohaldamine ettevõtjate ja riikide ametiasutuste seas. Seepärast oli konsultatsiooni eesmärk küsida sidusrühmade arvamust vastastikuse tunnustamise põhimõtte praeguse ja tulevase kohaldamise kohta.

1.1. Konsulteerimismeetodid ja -vahendid

Vastastikuse tunnustamise nõuandekomitee liikmetel¹ paluti anda oma viimastel koosolekutel **2. detsembril 2015** ja **25. oktoobril 2016** tagasisidet.

Avalik konsultatsioon kõikides ELi ametlikes keeltes on avaldatud portaali *Europa* konsultatsioonide veebisaidil. Konsultatsioon toimus 2016. aasta juunist septembrini.

Avaliku konsultatsiooni täiendamiseks korraldas komisjon **17. juunil 2016 sidusrühmade konverentsi**.

2. KONSULTEERIMISE TULEMUSED

2.1. Vastastikuse tunnustamise nõuandekomitee koosolekud

Vastastikuse tunnustamise nõuandekomitee seitsmes ja kaheksas koosolek toimusid vastavalt 2. detsembril 2015 ja 25. oktoobril 2016. Komiteesse kuuluvad liikmesriikide esindajad, kes tegelevad vastastikuse tunnustamisega seotud küsimustega. Komisjon esitas ideed vastastikuse tunnustamise alase teadlikkuse suurendamiseks, mille liikmesriigid heaks kiitsid, vastastikuse tunnustamise mitteoptimaalsest toimimisest tulenevate peamiste probleemide esialgse analüüsi ja esialgsed valikuvariandid vastastikuse tunnustamise parandamiseks ning palus delegatsioonidelt tagasisidet.

Seoses vastavuskinnituse võimaliku kasutuselevõtuga juhtisid mõned liikmesriigid tähelepanu halduskoormusele, mida see võib tekitada ettevõtjatele, tunnistades samas, et selline kinnitus lihtsustaks nende enda ülesannete täitmist.

Komisjon esitles ka valikuvariante (nt läbipaistvuse suurendamine, IT-vahendi kasutamine), mille eesmärk on ärgitada riikide ametiasutusi täitma kohustust teatada haldusotsustest, millega keeldutakse vastastikusest tunnustamisest või piiratakse seda, ning tutvustas võimalust luua uus kiirmehhanism, mis oleks alternatiiv praegu kasutusel olevatele kulukatele ja pikalevenivatele kohtumenetlustele.

Variandile rakendada toodete turuleviimisel eelneva loa süsteemi oli vastu mitu liikmesriiki, kuna see takistaks kaupade vaba liikumist.

Seoses variandiga tagada vaba liikumine kaupadele, mille puhul on tagatud vastavus Euroopa standarditele, leidsid liikmesriigid, et kasulikum on keskenduda olulistele nõuetele kui kasutada standardeid.

Liikmesriigid toetasid võimalust laiendada ja tugevdada toodete kontaktpunkte, kuna neil punktidel napib vahendeid ja töötajaid.

¹ Nõuandekomitee liikmed on ametiasutused, kes vastutavad vastastikuse tunnustamise eest 28 liikmesriigis ning Islandil, Liechtensteinis, Norras, Šveitsis ja Türgis. Üksikjuhtudel võidakse kutsuda konkreetsel teemal arvamust avaldama ka muude kolmandate isikute esindajaid või muid eksperte.

Liikmesriigid olid kindlalt teatavate alusnõuete ühtlustamise vastu, sest vaid vaba liikumise huvides toimuv osaline ühtlustamine ei too kasu, mis oleks proportsionaalne lisanduva bürokraatiaga.

2.2. 17. juuni 2016. aasta sidusrühmade konverents

17. juunil 2016 korraldati sidusrühmade üritus, et selgitada välja peamised vastastikuse tunnustamise toimumisega seotud probleemid ja võimalikud edasised sammud. Üritusel oli 144 osalejat, kes esindasid ettevõtjaid (62), riikide ametiasutusi (60) ja muid sidusrühmi (22), nagu tarbijaorganisatsioonid ja ametiühingud. Selle konverentsi üksikasjaliku protokoll, osalejate nimekirja ja ettekanded leiab aadressilt

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

Ettekannetele ja aruteludele järgnesid kolm õpikoda, kus olid tasakaalustatult esindatud nii riikide ametiasutused, ettevõtjad kui ka ühendused.

2.3. Avalik konsultatsioon

Avaliku konsultatsiooni käigus saadi **153 vastust**. Arvukalt olid esindatud ettevõtjad (91), järgnesid liikmesriikide ametiasutused (45) ja kodanikud (17). Avaliku konsultatsiooni raames andis vastuse **45 liikmesriikide ametiasutust**. Üksikud ettevõtjad (44) ja ettevõtlusorganisatsioonid (44) olid võrdselt esindatud.

Tegevusvaldkondadest oli kõige paremini esindatud **tootmissektor (46 %)**, järgnesid **hulgi- ja jaekaubandus (13 %)**, **põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük (8 %)** ning **veevarustus (6 %)**.

Geograafiline esindatus oli ettevõtjate puhul võrdlemisi heas tasakaalus. Avalikus konsultatsioonis osalenud ametiasutused olid pärit 18 liikmesriigist ja Norrast.

2.3.1. Vastastikune tunnustamine ja selle võimalikud puudused sidusrühmade silmade läbi

Enamik vastanud ettevõtjatest, kes soovivad müüa tooteid mõnes teises liikmesriigis, kontrollivad asjaomases liikmesriigis kohaldatavaid eeskirju ning kui need eeskirjad ei lase neil toodet müüa, kohandab enamik neist toodet. Seda hoolimata asjaolust, et 70 % neist on igati teadlik vastastikuse tunnustamise põhimõttest. Enam kui pool vastanud ettevõtjatest püüdis kasutada vastastikust tunnustamist sisenemisel uuele turule. Neist pooltele ei võimaldatud turulepääsu ja vaid 2 % vaidlustas selle otsuse edukalt.

Ehkki teadlikkus vastastikusest tunnustamisest väideti olevat suur, oli lõviosa vastanute meelest endiselt vajalik seda suurendada.

Vastastikuse tunnustamise toimumisega seoses nimetasid ettevõtjad suurima takistusena asjaolu, et puuduvad kiired meetmed liikmesriikide tehtud turulepääsu mittevõimaldavate otsuste vaidlustamiseks, järgnes ebapiisav teabevahetus ametiasutuste seas. **52 %** vastanutest oli selliste takistustega ise kokku puutunud.

2.3.2. Vastastikuse tunnustamise määrase toimumine

Tulemuslikkus: mil määral on saavutatud määrase eesmärgid?

Enamik vastanutest oli määrasest teadlik ning leidis, et valdav osa kasutusele võetud vahenditest on kasulikud ja endiselt vajalikud. Mis puudutab küsimust, kas määras on täitnud oma eesmärgi, siis väga vähesed ettevõtjad leidsid, et pärast määrase jõustumist on lihtsam müüa tooteid teistes liikmesriikides. Enamik oli seda meelt, et määras ei ole olukorda parandanud, või ei osanud nad sellele küsimusele vastata, sest nad ei kasuta vastastikust tunnustamist või ei müü tooteid välismaal.

Tõhusus: määrasega seotud kulud ja kasu

Riikide ametiasutused hindasid neid kulusid keskmiseks ning olid täiesti või osaliselt nõus, et määras toob kasu, hõlbustades turulepääsu.

Ettevõtjate peamised kulud tekivad seoses vajadusega kohandada tooteid kohaldatavatele liikmesriikide eeskirjadele, kui vastastikusest tunnustamisest keeldutakse või kui seda ei kasutata turule sisenemiseks. Suured kulud kaasnevad ka turule sisenemisel esinevate viivitustega ja kasutamata jäänud võimalustega, kui ettevõtjad loobuvad sisenemast turule toodete kohandamist nõudvate teistsuguste siseriiklike eeskirjade tõttu. Kulusid, mis on seotud turulepääsu mittevõimaldavate haldusotsuste vaidlustamisega, peeti vähem olulisteks, eelkõige põhjusel, et sellise otsuse otsustavad vaidlustada vaid üksikud ettevõtjad. Kulud tekkisid ka selle hindamisel, kas teises liikmesriigis toodete müümisel saab kasutada vastastikust tunnustamist. Väga vähesed ettevõtjad (2 %) tellivad selle hinnangu väljastpoolt, 26 % ettevõtjatest teevad selle ise. 46 % kasutab mõlemat võimalust, sõltuvalt tootest. Määrusega kaasnevat kasu tajuvad vastanud ettevõtjad üsna erinevalt. Kui liikmesriigid üldjuhul leiavad, et määrusega seotud kulud on määrusega kaasneva kasuga proportsionaalsed, siis ettevõtjad ei ole sellega enamasti nõus (nõus on vaid 9 %).

Sidusus

Määruse sidususe osas valitseb vastanute seas üksmeel.

ELi lisaväärtus

Vastanud rõhutasid kindalt ka vastastikuse tunnustamise eeskirjade ELi lisaväärtust.

2.3.3. Hinnang teabevahetusele vastastikuse tunnustamise kasutamise korral

Enamik vastanud ettevõtjatest ei ole kunagi ühendust võtnud toodete kontaktpunktiga, et saada teavet toote suhtes kohaldatavate eeskirjade kohta, eelkõige põhjusel, et nad ei ole teadlikud selliste kontaktpunktide olemasolust. Vastanud liikmesriigid pidasid teabevahetust oma riigi ametiasutuste vahel heaks, samas kui teabevahetus teiste liikmesriikide ametiasutustega leiti olevat pigem keskmine või vilets.

2.3.4. Prioriteetid vastastikuse tunnustamise parandamisel

Kui ettevõtjad peavad kõige olulisemaks tõhusaid õiguskaitsevahendeid, siis liikmesriikide ja kodanike meelest tuleks suurendada vastastikuse tunnustamise alast teadlikkust.

2.3.5. Valikuvariandid

Kõik valikuvariandid, mis olid esitatud seoses vastastikuse tunnustamise usaldusväärsemaks ja selle kohaldamise lihtsamaks muutmisega, leidsid vastanute seas tugevat toetust. Küsimuses, mis oleks kõige asjakohasem alternatiiv vastastikusele tunnustamisele, oli enamik vastanutest nõus, et juhul, kui vastastikune tunnustamine ei toimi nõuetekohaselt, oleks kõige asjakohasem kasutada ühtlustamist.

2.4. Välistöövõtjate tehtud uuringud

Vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamist käsitleva välishindamise² raames algatati 9. oktoobril 2014 neli uuringut, mis viidi lõpule 5. jaanuaril 2015. Uuringute ja küsitluste järeldustest on näha, et vastastikuse tunnustamise põhimõtet on keeruline kohaldada ning seaduslikult turustatavate kaupade vabal liikumisel esineb teatud liikmesriikides kohaldatavate lisanõuete ja -kontrollide tõttu endiselt tõkkeid. Jätakuvalt on probleemiks see, et puuduvad teadmised ja teadlikkus vastastikusest tunnustamisest. Puudusena on nimetatud ka viletsat teabevahetust ja nõrka koostööd riikide ametiasutuste vahel.

Välistöövõtja viis vastastikuse tunnustamise parandamiseks kavandatud eri valikuvariantidega kaasneva kulu ja kasu hindamisel läbi uuringu ja küsitlused. Sidusrühmadega konsulteerimisel ei keskendunud üksnes vastastikuse tunnustamise praegusele toimimisele ja sellega seotud peamistele probleemidele, vaid vaadeldi ka seda, kuidas määrus komisoni kavandatud poliitikavariante kasutades läbi vaadata. Sihtotstarbelised uuringud ja küsitlused

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

võimaldasi saada ülevaate sellest, mida arvavad poliitikavariantidest sidusrühmad. Riikide ametiasutused rõhutasid, et vastastikuse tunnustamisega hõlmatud turu ulatuslikkuse, suuruse ja killustatuse ning erinevate siseriiklike õigusaktide arvukuse tõttu võib olla keeruline kehtestada vastastikuse tunnustamise kohaldamiseks selged menetlused; ametiasutustele valmistavad raskusi tooted valdkondades, kus kohaldatakse osalist ühtlustamist ja/või mõnda ELi standardit, kuna selliste toodete suhtes võidakse kohaldada samal ajal nii liikmesriigi kui ka ELi õigusnorme, mistõttu ametiasutused peavad nägema kontrollimisel ja otsuste tegemisel rohkem vaeva; mõningased puudused esinevad ka liikmesriikidevahelises teabevahetuses. Ettevõtjad juhtisid tähelepanu takistustele, mis ei võimalda hõlpsasti ligi pääseda asjakohaseid õigusakte ja kehtestatud menetlusi käsitlevale teabele (keelesäärid), ning ajale, mis kulub riikide ametiasutustelt vastuse saamiseks. Nii ettevõtjad kui ka riikide ametiasutused on nõus, et olukorra parandamiseks tuleb võtta meetmeid. Kui ametiasutuste seas valitseb võrdlemisi ulatuslik üksmeel vajaduses sekkuda, kasutades kas pehme või tugeva õiguse vahendeid, siis ettevõtjad ei tundu olevat nii veendunud, et kavandatud valikuvariandid on tõhusad vältimaks viivitusi turulepääsul ja vähendamaks nende kulusid. Ettevõtjad ja riikide ametiasutused tunduvad olevat pigem eri allvariantide kombineerimise kui ühe tervikliku poliitikavariandi kasuks otsustamise poolt.

2.5. Muud (paberandjal või e-kirja vormis) laekunud seisukohad

Mitu huvitatud isikut esitas oma seisukohta kajastava eraldi dokumendi. Neist paljudes kutsutakse üles olema liikmesriikidevahelise vastastikuse tunnustamise parandamisel ja usalduse suurendamisel otsusekindlam.

Mõnes märgitakse, et vastastikuse tunnustamise põhimõtet saaks veelgi tugevdada, kohaldades sõltumatult (kolmanda isiku poolt) katsetatud toodete suhtes vastavuseeldust. Teistes rõhutatakse vajadust selgitada vastastikuse tunnustamise määrase kohaldamisala, anda suuniseid proportsionaalsuse hindamiseks ja jagada liikmesriikide seas parimaid tavasid. Kasutusele tuleks võtta ka hoiatavad vahendid kandmaks hoolt selle eest, et liikmesriigid täidavad oma määrasest tulenevaid teavitamiskohustusi. Lisaks peavad ettevõtjatele olema kättesaadavad tõhusad õiguskaitsevahendid, et neil oleks võimalik saada kiiremini selgus otsustes, mis on tehtud nende ühtsel turul olevate toodete kohta. See hõlmab suuremat läbipaistvust, mis väljendub võimaluses neid otsuseid näha. Peale selle tuleks optimeerida toodete kontaktpunkte, mis peaksid võimaldama ettevõtjatele lihtsa juurdepääsu liikmesriikide otsuseid ja tehnilisi eeskirju käsitlevale teabele. Samuti esineb üldine vajadus taastada usaldus ja tugevdada koostööd liikmesriikide ametiasutuste seas kogu ühtsel turul. Lahendada tuleks pädevate asutuste vahelise usalduse puudumise probleem ja liikmesriikide otsused peaksid muutuma läbipaistvamaks. Kiire hindamismenetlus, mis võimaldab hinnata turulepääsu keelavaid otsuseid, tegemata siduvat otsust, on vahend, mille abil võib paraneda vastastikuse tunnustamise põhimõtte mõistmine ja kehtiva määrase toimimine.

3. TAGASISIDE SIDUSRÜHMADELE

Konsultatsiooni käigus kogunes suur hulk seisukohti selle kohta, mis on toiminud määrase rakendamisel hästi ja mis vähem hästi, nähtuna sidusrühmade silme läbi. Kohtumised sidusrühmadega andsid varajase võimaluse edendada riikide ametiasutuste osalemist, millega suurendati väljavaadet saavutada kõrge vastasmäär.

Käesoleva algatuse üldeesmärk on saavutada suurema ja parema vastastikuse tunnustamise kaudu kaupade tugevdatud ühtne turg. Selle saavutamiseks suurendatakse teadlikkust vastastikusest tunnustamisest, parandatakse ettevõtjate ja riikide ametiasutuste õiguskindlust vastastikuse tunnustamise kasutamisel ning edendatakse halduskoostööd ja vastastikust usaldust ametiasutuste vahel. Selle tulemusel pääseb valla kogu siseturu potentsiaal, kuivõrd lihtsustub vastastikuse tunnustamise kasutamine ja kohaldamine, ettevõtjate jaoks väheneb

oht, et nende tooted ei pääse turule või et need tuleb turult põhjendamatult eemaldada, ning tarbijate jaoks suureneb valik ja alanevad hinnad. Kuigi suurema ja parema vastastikuse tunnustamisega eeldatavasti kaasnevat kasu ei ole võimalik täpselt hinnata, on hiljutisest uuringust „The Costs of Non-Europe in the Single Market“ (kulud, mis tulenevad Euroopa mõõtme puudumisest ühtsel turul) näha, et kaubandustõkete vähendamise korral võib ELi sisene kaubandus suureneda aastas enam kui 100 miljardi euro väärtuses. Kaubandustõkete mõiste hõlmab selles uuringus muudki peale vastastikuse tunnustamise, kuid uuringu põhjal saab siiski ettekujutuse eeldatavast kasust.

Käesoleva algatuse ELi lisaväärtus seisneb selles, et kehtestatakse ühised eeskirjad, millega tagatakse võrdne kohtlemine ning mis võimaldavad kohaldada vastastikust tunnustamist järjepidevalt, sidusalt ja nõuetekohaselt. Vastastikune tunnustamine tuleneb ELi toimimise lepingu artiklitest 34–36 ja Euroopa Kohtu praktikast ning see aitab otseselt kaasa kaupade siseturu väljakujundamisele, mis on üks ELi põhisaavutusi. Kui meetmeid võtaksid ainult liikmesriigid, vastastikuse tunnustamise põhimõte nõrgeneks, lagunedes 28 erinevaks ja võimalik et ka omavahel vastuolus olevaks riiklikuks menetluseks.

Käesolevas mõjuhindangus vaadeldi järgmisi kavandatud poliitikavariante:

- variant 2 – pehme õigus, et parandada vastastikuse tunnustamise toimimist (teadlikkuse suurendamine, koolitamine, ametnike vahetus jne);
- variant 3 – minimaalsed muudatused määrusesse (EÜ) nr 764/2008 (haldusotsuste läbipaistvus, ELi standardite kasutamine, toodete kontaktpunktide rolli suurendamine);
- variant 4 – ulatuslikud muudatused määrusesse (EÜ) nr 764/2008 (vabatahtlik vastavuskiinitus, edasikaebamise kiirmenetlus ning toodete kontaktpunktide tegevuse ja koostöö tõhustamine);
- variant 5 – vabatahtlik eelneva loa taotlemine toote viimisel turule.

Poliitikavariant, mis oli seotud määruse kehtetuks tunnistamisega, ja poliitikavariant, milles nähti ette teatud tooteaspekte hõlmavate konkreetsete põhinõuete jaoks täiendavate ühtlustamismeetmete kavandamine, jäeti kõrvale juba varases etapis, nagu ka kolmanda isiku vastavuskiinituse kasutuselevõtt.

Eelistatud on variant 4 (ulatuslikud muudatused määrusesse (EÜ) nr 764/2008), mida täiendatakse variandiga 2 (pehme õiguse meetmed).