

Hvad er gensidig anerkendelse?

Gensidig anerkendelse er et princip, der finder anvendelse i forbindelse med den frie bevægelighed for varer. Hvis der ikke findes harmoniserede regler på EU-plan, kan produkter, der er markedsført lovligt i én medlemsstat, sælges i andre medlemsstater, uanset om de overholder de nationale tekniske forskrifter i disse medlemsstater eller ej. Medlemsstaterne anerkender gensidigt, at de nationale tekniske forskrifter i samme grad beskytter de tilstræbte almene hensyn. En medlemsstat kan som en undtagelse nægte markedsadgang for et produkt, der er markedsført lovligt i en anden medlemsstat, hvis den beviser, at beskyttelsen af det tilstræbte almene hensyn ikke er tilsvarende, og at dens egne nationale tekniske forskrifter er nødvendige og forholdsmæssige med henblik på at opnå beskyttelse af dette almene hensyn.

Hvad er forordning (EF) nr. 764/2008 ("forordningen om gensidig anerkendelse")¹?

Anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse viste sig at være ret krævende i praksis for både virksomhederne og de nationale myndigheder. Forordningen indførte en procedurmæssig ramme med henblik på at minimere muligheden for, at nationale tekniske forskrifter, der ikke er nødvendige og ikke er forholdsmæssige, skaber ulovlige hindringer for den frie bevægelighed for varer mellem medlemsstaterne. Dette blev primært gennemført ved 1) at oprette produktkontaktpunkter og en produktdatabase for at finde ud af, om gensidig anerkendelse finder anvendelse, og ved 2) at anmode de nationale myndigheder om at meddele og begrunde en afgørelse om at nægte markedsadgang på grundlag af gensidig anerkendelse.

Mangler i anvendelsen af forordningen og potentielle muligheder for yderligere at fremme anvendelsen af den

En ekstern evaluering² gennemført i 2015 viser, at princippet om gensidig anerkendelse endnu ikke anvendes fuldt ud. Mange virksomheder og nationale myndigheder ved stadig ikke særlig meget om princippet om gensidig anerkendelse, og det tyder på, at der er behov for oplysningskampagner. Da gensidig anerkendelse ikke anvendes optimalt, kan virksomhederne være nødt til at afholde ekstra ikke-begrundede udgifter for at komme ind på et nyt marked eller kan endog miste afsætningsmuligheder. Forbrugerne får ikke flere valgmuligheder på markedet og dermed lavere priser. Den eksterne evaluering identificerede de mest almindelige flaskehalse, der forhindrer fuld udnyttelse af princippet om gensidig anerkendelse. Der blev identificeret andre mangler på baggrund af erfaringen med anvendelsen af forordningen og via bidrag fra relevante interessenter.

Disse mangler (og de mulige løsninger) kan generelt sammenfattes som følger:

For det første er det sommetider svært både for virksomhederne og de ansvarlige nationale myndigheder at vurdere, om gensidig anerkendelse kan anvendes på et bestemt produkt. Forordningens anvendelsesområde er uklart, hvad angår hvilke produkter og situationer der er omfattet af gensidig anerkendelse; f.eks. er forudgående godkendelse af, at et produkt kan bringes i omsætning, ikke fuldt ud omfattet. Den produktliste, der fastlægges i forordningen, og som skal gøre det muligt at danne sig et billede over de produkter, der kan være omfattet af gensidig anerkendelse, er ikke særlig effektiv til at give de nødvendige oplysninger og lette virksomhedernes og de nationale myndigheders arbejde med at vurdere, om princippet finder anvendelse eller ej. Dette problem berører særlig visse sektorer såsom byggesektoren, gødningssektoren osv. Gensidig anerkendelse kunne gøres lettere at anvende, hvis:

1) *Forordningens anvendelsesområde præciseres. Præciseringen skulle vedrøre de produkter, som gensidig anerkendelse finder anvendelse på, og omfatter bl.a. præciseringer af procedurerne for forhåndsgodkendelse.*

2) *Den i forordningens artikel 12, stk. 4, nævnte ikkeudtømmende liste over produkter, herunder produkter, der ikke er omfattet af lovgivning om harmonisering, ajourføres og gøres mere brugervenlig. Listen bliver aldrig udtømmende, men hvis den ajourføres regelmæssigt og promoveres godt, vil det reducere den første usikkerhed.*

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 764/2008 af 9. juli 2008 om procedurer for anvendelsen af visse nationale tekniske forskrifter på produkter, der markedsføres lovligt i en anden medlemsstat, og om ophævelse af beslutning nr. 3052/95/EF (EØS-relevant tekst), EUT L 218 af 13.8.2008, s. 21-29. I henhold til forordningens artikel 12, stk. 1, skal medlemsstaterne hvert år sende Kommissionen en rapport om anvendelsen af forordningen. I henhold til artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, skal medlemsstaterne give meddelelse om administrative afgørelser rettet til erhvervsdrivende og vedrørende forbud mod at bringe et produkt i omsætning, ændring og supplerende prøvning af et produkt eller tilbagetrækning fra markedet af det pågældende produkt.

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

For det andet ses der i situationer, hvor gensidig anerkendelse kunne anvendes, af og til bevidst bort fra anvendelsen af princippet, fordi potentielle brugere ikke synes, at det er tilstrækkeligt pålideligt. Virksomhederne og de nationale myndigheder har svært ved at bevise, at produktet er markedsført lovligt i en bestemt medlemsstat. Desuden giver de nationale myndigheder ofte deres egne forskrifter (til hvis kulturelle og historiske baggrund de har et godt kendskab) forret og insisterer på at anvende dem på bekostning af gensidig anerkendelse. Virksomhederne kan heller ikke let anfægte afgørelser, der forhindrer markedsadgang, og dette skaber stor juridisk usikkerhed. Virksomhederne mener også ofte, at der ikke kommer noget godt ud af at klage til de nationale myndigheder og foretrækker at overholde de nationale forskrifter i stedet for at benytte gensidig anerkendelse og risikere, at de nægtes markedsadgang. Gensidig anerkendelse kan omdannes til et pålideligt værktøj på følgende måder:

1) Ved hjælp af en erklæring, der angiver overensstemmelse med de tekniske forskrifter i den medlemsstat, hvor produktet er markedsført lovligt, for at gøre det lettere for virksomheder at bevise, at deres produkt er markedsført lovligt i en medlemsstat. Erklæringen kunne være frivillig og skulle udstedes af den erhvervsdrivende. Den vil harmonisere midlerne til at bevise, at et produkt er markedsført lovligt ved at indføre minimumskrav til, hvad der skal oplyses for at vise, at de nationale forskrifter i en given medlemsstat er overholdt. En sådan erklæring kan gives efter anmodning, f.eks. når produktet allerede er på markedet og kontrolleres af markedstilsynsmyndighederne, eller når der anmodes om en forhåndsgodkendelse. Erklæringen kunne også udstedes af et organ udpeget af den medlemsstat, i hvilken produktet er markedsført lovligt, f.eks. af det nationale produktkontaktpunkt i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 764/2008.

2) Ved at indføre afskrækkende midler for at sikre, at de nationale myndigheders forpligtelse til at give meddelelse om administrative afgørelser, der nægter eller begrænser gensidig anerkendelse, overholdes. Dette betyder, at enhver administrativ afgørelse, der er truffet for at nægte markedsadgang på grundlag af nationale tekniske krav, altid skal begrundes og meddeles den berørte part og Kommissionen med henblik på at skabe gennemsigtighed og give mulighed for en bedre kortlægning af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse. Afgørelserne bør også træffes inden for en rimelig frist og kunne påklages ved de kompetente nationale organer, således at virksomhederne kan forsvare deres sag og anfægte afgørelser rettet til dem. Endelig – med henblik på at beskytte virksomhederne og skabe ekstra incitamenter for de nationale myndigheder til at give meddelelse – bør en administrativ afgørelse, der ikke er meddelt, ikke kunne fuldbyrdes.

3) Ved at sikre, at der er effektive retsmidler til rådighed for erhvervsdrivende, som ønsker at anlægge sag vedrørende en administrativ afgørelse om at nægte gensidig anerkendelse. For det meste er de procedurer, der gør det muligt at anfægte sådanne afgørelser, meget langvarige og dyre, hvilket afskrækker virksomhederne fra at anlægge sag mod disse afgørelser. Der kan overvejes mere brugervenlige procedurer såsom en vurdering på EU-plan for således at begrænse virkningen af dyre og langvarige retlige procedurer.

Endelig er kommunikationen mellem alle aktører, der beskæftiger sig med anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse, ikke effektiv. Dette gælder kommunikation inden for de nationale administrationer, mellem administrationerne i forskellige medlemsstater, mellem medlemsstaterne og Kommissionen og også kommunikation mellem virksomheder og administration. På den ene side er kommunikationen mellem produktkontaktpunkterne ikke optimal, da samarbejdet mellem de involverede/ansvarlige nationale myndigheder, der varetager gensidig anerkendelse, er utilstrækkeligt. På den anden side er kommunikationen mellem produktkontaktpunkterne og virksomhederne heller ikke tilfredsstillende, da der går lang tid, før man får svar på en forespørgsel. Endelig er kommunikationen mellem produktkontaktpunkterne og Kommissionen ikke optimal, da der er mangler i underretningen af Kommissionen om de afgørelser, der forhindrer markedsadgang. Sprogrelaterede problemer gør det desuden svært at kommunikere på passende vis. Kommunikationen med henblik på en bedre understøttelse af anvendelsen af gensidig anerkendelse kunne forbedres ved at:

1) Styrke den rolle, som produktkontaktpunkter spiller, således at de bliver en "første anløbshavn" for oplysninger om produkter (dvs. så de også dækker harmoniserede produkter), og de bliver integreret i et bredt netværk og giver onlineoplysninger via den fælles digitale portal. Produktkontaktpunkternes nuværende rolle ville blive styrket for bedre at fastlægge deres forpligtelser og ansvar samt minimumindholdet i de oplysninger, der skal leveres til virksomhederne. Integrationen i brede netværk ville give produktkontaktpunkterne mulighed for at blive mere synlige og lettere at identificere for virksomhederne.

2) Anvende nye it-værktøjer til underretning om afgørelser, der forhindrer markedsadgang, og til kommunikation mellem produktkontaktpunkter såsom informationssystemet for det indre marked (IMI) eller ICSMS (dvs. det generelle informationssystem, der nævnes i artikel 23 i forordning (EF) nr. 765/2008). Anvendelsen af it-værktøjer vil gøre det lettere at indgive meddelelser, og det vil skabe større gennemsigtighed og bedre overvågning af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse.

3) Indføre strenge frister for at svare på anmodninger mellem myndighederne. Samtidig med at de er rimelige, vil fristerne forbedre kommunikationsstrømmen mellem myndighederne og dermed det endelige svar, som virksomhederne forventer.

En anden løsning på ikkeoptimal anvendelse af gensidig anerkendelse kunne være at indføre yderligere harmonisering. Der kan overvejes en række løsningsmodeller såsom:

1) Harmonisering af tekniske krav inden for bestemte områder, hvor gensidig anerkendelse ikke er tilstrækkeligt til at sikre den frie bevægelighed for varer. En sådan løsningsmodel indebærer en god overvågning af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse for at identificere problematiske sektorer, hvor harmonisering er nødvendig.

2) Harmonisering af visse basiskrav, som et produkt skal opfylde. Denne løsningsmodel indebærer, at kun visse specifikke krav bliver harmoniseret, som f.eks. krav til minimumssporbarheden.

3) At sikre, at produkter, der er markedsført lovligt i én medlemsstat og overholder europæiske standarder, er omfattet af retten til fri bevægelighed i EU. Denne løsningsmodel vedrører anvendelsen af europæiske standarder som et fælles grundlag for at bevise overensstemmelse med nationale tekniske forskrifter.