

Što je uzajamno priznavanje?

Uzajamno priznavanje načelo je koje se primjenjuje u području slobodnog kretanja robe. Ako ne postoje usklađena pravila na europskoj razini, proizvodi koji se zakonito stavljaju na tržište u jednoj državi članici mogu se prodavati u drugim državama članicama bez obzira na to jesu li u skladu s nacionalnim tehničkim propisima tih država članica. Države članice uzajamno priznaju da se nacionalnim tehničkim propisima jednakovrijedno štite određeni javni interesi. Iznimno država članica može uskratiti pristup tržištu za proizvod koji se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici ako se ispostavi da zaštita određenih javnih interesa nije jednakovrijedna i da su njezini vlastiti nacionalni tehnički propisi potrebni i razmjerni kako bi se zaštitili ti javni interesi.

Što je Uredba (EZ) br. 764/2008 („Uredba o uzajamnom priznavanju”)¹?

Pokazalo se da je primjena načela uzajamnog priznavanja u praksi prilično zahtjevna za poduzeća i nacionalna nadležna tijela. Uredbom je uveden postupovni okvir kako bi se maksimalno smanjila mogućnost da se nepotrebnim i nerazmjernim nacionalnim tehničkim propisima stvore nezakonite prepreke slobodnom kretanju robe među državama članicama. To je s jedne strane postignuto uspostavljanjem kontaktnih točaka za proizvode i baze podataka za proizvode kako bi se znalo je li načelo uzajamnog priznavanja primjenjivo. S druge strane, od nacionalnih nadležnih tijela traži se da obavijeste o odluci o uskraćivanju pristupa tržištu na temelju uzajamnog priznavanja te da opravdaju tu odluku.

Nedostaci u provedbi Uredbe i mogućnosti dodatnog poboljšanja

Prema vanjskom vrednovanju² provedenom 2015. primjena načela uzajamnog priznavanja još nije optimalna. Mnoga poduzeća i nacionalna nadležna tijela još dobro ne poznaju načelo uzajamnog priznavanja i informativne kampanje bile bi im korisne. S obzirom na to da se uzajamno priznavanje ne iskorištava najbolje, poduzeća mogu imati dodatne neopravdane troškove pri ulasku na novo tržište ili čak propustiti tržišne prilike. Potrošači nemaju koristi od većeg izbora na tržištu ni od nižih cijena. Vanjskim vrednovanjem utvrđene su najučestalije poteškoće zbog kojih se načelo uzajamnog priznavanja ne iskorištava u potpunosti. Drugi nedostaci utvrđeni su na temelju iskustava s primjenom Uredbe i povratnih informacija koje su dali relevantni dionici.

Ti nedostaci (i potencijalna rješenja) općenito se mogu sažeti kako slijedi:

Ponekad je poduzećima i nacionalnim nadležnim tijelima teško procijeniti može li se načelo uzajamnog priznavanja primijeniti na određeni proizvod. Područje primjene Uredbe nije jasno u pogledu proizvoda i situacija koji su obuhvaćeni uzajamnim priznavanjem, primjerice, prethodna odobrenja za stavljanje na tržište nisu potpuno razrađena. Popis proizvoda uveden Uredbom kojim se trebalo razjasniti koji se proizvodi mogu obuhvatiti uzajamnim priznavanjem nije pretjerano učinkovit u smislu pružanja potrebnih informacija i smanjivanja opterećenja za poduzeća i nacionalna tijela kad procjenjuju primjenjuje li se načelo ili ne. Problem osobito pogađa određene sektore kao što su građevinarstvo, gnojiva itd. Sljedeće mjere mogle bi olakšati primjenu uzajamnog priznavanja:

1. Područje primjene Uredbe trebalo bi biti jasnije. Dodatno objašnjenje odnosilo bi se na proizvode na koje bi se moglo primjenjivati uzajamno priznavanje, a među ostalim bi se dodatno objasnili i postupci prethodnih odobrenja.

2. Nepotpuni popis proizvoda koji nisu obuhvaćeni usklađenim zakonodavstvom spomenut u članku 12. stavku 4. Uredbe trebao bi se ažurirati i biti pristupačniji korisnicima. Taj popis nikad neće biti potpun, ali ako se bude redovito ažurirao i dobro predstavio, smanjit će se početna nesigurnost.

U situacijama u kojima bi se moglo primjenjivati uzajamno priznavanje primjena načela ponekad se svjesno zanemaruje jer ga potencijalni korisnici ne smatraju dovoljno pouzdanim. Poduzeća i nacionalna nadležna tijela imaju problema s dokazivanjem da je proizvod zakonito stavljen na tržište u određenoj državi članici. Nadalje, nacionalna nadležna tijela često su sklonija svojim vlastitim propisima (onima čiji im je kulturološki i povijesni kontekst dobro poznat) i inzistiraju na njihovoj primjeni na štetu uzajamnog priznavanja. Osim toga, poduzeća ne mogu jednostavno osporiti odluke

¹ Uredba (EZ) br. 764/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o utvrđivanju postupaka koji se odnose na primjenu određenih nacionalnih tehničkih propisa na proizvode koji se zakonito stavljaju na tržište u drugoj državi članici i o stavljanju izvan snage Odluke br. 3052/95/EZ (tekst značajan za EGP), SL L 218, 13.8.2008., str. 21. – 29. U skladu s člankom 12. stavkom 1. te Uredbe države članice obvezne su Komisiji dostaviti godišnje izvješće o njezinoj primjeni. U skladu s člankom 6. stavkom 2. i člankom 7. stavkom 2. države članice moraju obavijestiti o administrativnim odlukama koje su upućene gospodarskim subjektima i odnose se na zabranu stavljanja na tržište, izmjene i dodatna ispitivanja proizvoda ili povlačenje proizvoda s tržišta.

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

kojima se sprečava pristup tržištu, što stvara veliku pravnu nesigurnost. Poduzeća često misle i da im osporavanje odluka nacionalnih tijela neće donijeti ništa dobrog pa se odlučuju poštovati nacionalne propise umjesto da iskoriste uzajamno priznavanje i riskiraju uskraćivanje pristupa tržištu. Uzajamno priznavanje moglo bi se učiniti pouzdanim alatom:

1. Izjavom o usklađenosti s tehničkim propisima države članice u kojoj se proizvod zakonito stavlja na tržište, kako bi se poduzećima olakšalo dokazivanje da se njihov proizvod zakonito stavlja na tržište u državi članici. Izjava bi mogla biti dobrovoljna i mogao bi je dati sam gospodarski subjekt. Njome bi se ujednačio način dokazivanja da se proizvod zakonito stavlja na tržište tako što bi se uveli minimalni zahtjevi za podatke koje treba navesti kako bi se dokazala usklađenost s nacionalnim propisima u određenoj državi članici. Ta izjava mogla bi se dati na zahtjev, na primjer, kad je proizvod već na tržištu i pregledavaju ga tijela za nadzor tržišta, ili kad se traži prethodno odobrenje. Izjavu bi moglo izdati i tijelo koje imenuje država članica u kojoj se proizvod stavlja na tržište, npr. nacionalna kontaktna točka za proizvode uspostavljena u skladu s Uredbom 764/2008.

2. Uvođenjem odvrćajućih mjera kojima se osigurava da nacionalna nadležna tijela poštuju obvezu obavješćivanja o administrativnim odlukama o uskraćivanju ili ograničavanju uzajamnog priznavanja. To znači da svaka administrativna odluka o uskraćivanju pristupa tržištu na temelju nacionalnih tehničkih zahtjeva treba biti opravdana i o njoj treba obavijestiti predmetnu stranu i Komisiju kako bi se osigurali transparentnost i bolje praćenje primjene načela uzajamnog priznavanja. Odluke bi se trebale donositi u razumnom roku i trebala bi postojati mogućnost žalbe pred nadležnim nacionalnim tijelima kako bi poduzeća mogla braniti svoje stajalište i osporiti odluke koje se odnose na njih. Konačno, administrativna odluka o kojoj se nije obavijestilo ne bi se smjela moći provesti kako bi se zaštitila poduzeća i dodatno poticala nacionalna nadležna tijela na obavješćivanje.

3. Osiguravanjem učinkovitih pravnih sredstava za gospodarske subjekte koji žele poduzeti mjere protiv administrativne odluke o uskraćivanju uzajamnog priznavanja. Dostupni postupci za osporavanje takvih odluka uglavnom su dugački i skupi pa se poduzeća ne odlučuju na poduzimanje mjera. Mogu se osmisliti pristupačniji postupci za korisnike, poput procjene na razini EU-a, kako bi se izbjegli dugački i skupi sudski postupci.

Naposljetku, nije dovoljno razvijena učinkovita komunikacija među svim dionicima koji sudjeluju u primjeni načela uzajamnog priznavanja. To se odnosi na komunikaciju unutar nacionalnih uprava, među upravama različitih država članica, između država članica i Komisije te na komunikaciju poduzeća i uprave. S jedne strane, komunikacija među kontaktnim točkama za proizvode nije optimalna jer uključena / odgovorna nacionalna tijela koja se bave uzajamnim priznavanjem ne surađuju dovoljno. S druge strane, komunikacija kontaktnih točaka i poduzeća također nije zadovoljavajuća jer se dugo čekaju odgovori na primljene upite. Konačno, komunikacija kontaktnih točaka za proizvode i Komisije nije optimalna jer postoje nedostaci u pogledu obavješćivanja Komisije o odlukama kojima se sprečava pristup tržištu. Dodatne probleme za komunikaciju uzrokuju jezični problemi. Komunikaciju kojom bi se poboljšala primjena uzajamnog priznavanja moglo bi unaprijediti:

1. Jačanje uloge kontaktnih točaka da postanu „prvo mjesto kontakta” za informacije o proizvodima (tj. da pokrivaju i usklađene proizvode), njihova integracija u širu mrežu i pružanje informacija na internetu pomoću jedinstvenog digitalnog pristupnika. Ojačala bi se trenutačna uloga kontaktnih točaka za proizvode kako bi se bolje definirali njihove obveze i nadležnosti te minimalni sadržaj u pogledu informacija koje treba dati poduzećima. Integracijom u šire mreže kontaktne točke za proizvode poduzećima bi postale vidljivije i prepoznatljivije.

2. Upotreba novih IT alata za obavješćivanje o odlukama kojima se sprečava pristup tržištu i za komunikaciju među kontaktnim točkama za proizvode kao što su Informacijski sustav unutarnjeg tržišta (IMI) ili ICSMS (tj. opći sustav informacijske potpore iz članke 23. Uredbe (EZ) br. 765/2008). Upotrebom IT alata obavješćivanje će postati jednostavnije, a primjena načela uzajamnog priznavanja transparentnija i moći će se bolje nadzirati.

3. Strogi rokovi za odgovaranje na zahtjeve koje jedno tijelo šalje drugome. Rokovi će ostati razumni, ali će se poboljšati protok informacija među tijelima, a time i konačni odgovori koje očekuju poduzeća.

Još jedno rješenje za nedovoljnu primjenu uzajamnog priznavanja moglo bi biti daljnje usklađivanje. Postoji nekoliko mogućnosti, primjerice:

1. Usklađivanje tehničkih zahtjeva u konkretnim područjima u kojima uzajamno priznavanje nije dovoljno da bi se osigurao slobodan protok robe. Ta mogućnost podrazumijeva dobar nadzor primjene načela uzajamnog priznavanja radi utvrđivanja problematičnih sektora u kojima je potrebno usklađivanje.

2. Usklađivanje određenih osnovnih zahtjeva koje bi proizvod trebao ispunjavati. Ta mogućnost podrazumijeva usklađivanje samo određenih konkretnih zahtjeva kao što su primjerice zahtjevi o minimalnoj sljedivosti.

3. Osiguravanje da proizvodi koji se zakonito stavljaju na tržište u jednoj državi članici i ispunjuju europske standarde zaista imaju pravo slobodnog kretanja u EU-u. Ta se mogućnost odnosi na upotrebu europskih standarda kao zajedničke osnove za dokazivanje jednakovrijednosti s nacionalnim tehničkim propisima.