

Wat is wederzijdse erkenning?

Wederzijdse erkenning is een beginsel dat van toepassing is op het vrije verkeer van goederen. Als er geen geharmoniseerde voorschriften op EU-niveau bestaan, mogen producten die in een lidstaat rechtmatig in de handel worden gebracht, in een andere lidstaat worden verkocht, ongeacht of de producten voldoen aan de nationale technische voorschriften van de betrokken lidstaten. De lidstaten erkennen wederzijds dat de nationale technische voorschriften het nagestreefde openbaar belang in gelijke mate beschermen. Bij wijze van uitzondering mag een lidstaat de markttoegang van een in een andere lidstaat rechtmatig in de handel gebracht product weigeren, als de betrokken lidstaat kan aantonen dat het nagestreefde openbaar belang niet in gelijke mate wordt beschermd en de eigen nationale technische voorschriften noodzakelijk en evenredig zijn om het openbaar belang te beschermen.

Wat houdt Verordening (EG) nr. 764/2008 in ("de verordening wederzijdse erkenning")¹?

De toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning is in de praktijk behoorlijk veeleisend voor bedrijven en nationale autoriteiten gebleken. De verordening voorzag in een procedureel kader om onrechtmatige belemmeringen van het vrije verkeer van goederen tussen lidstaten als gevolg van overbodige en onevenredige nationale technische voorschriften tot een minimum te beperken. 1) Er werden productcontactpunten en een database van producten opgezet om te achterhalen of wederzijdse erkenning van toepassing is en 2) de nationale autoriteiten werden verzocht besluiten tot weigering van op wederzijdse erkenning gebaseerde markttoegang bekend te maken en te rechtvaardigen.

Tekortkomingen bij de toepassing van de verordening en mogelijke opties om de toepassing van de verordening te verbeteren

Op basis van een externe evaluatie² uit 2015 blijkt dat het beginsel van wederzijdse erkenning nog niet optimaal wordt toegepast. Veel bedrijven en nationale autoriteiten zijn nog steeds niet erg vertrouwd met het beginsel van wederzijdse erkenning en pleiten voor voorlichtingscampagnes. Omdat het beginsel nog niet optimaal wordt toegepast, moeten bedrijven soms niet-gerechtvaardigde kosten dragen om toegang tot een nieuwe markt te krijgen of zien ze zelfs marktkansen verloren gaan. De consumenten kunnen niet profiteren van meer keuze op de markt en dus ook niet van lagere prijzen. In de externe evaluatie werden de meest voorkomende belemmeringen voor een optimale toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in kaart gebracht. Andere tekortkomingen zijn door stakeholders gemeld of bij de toepassing van de verordening aan het licht gekomen.

De tekortkomingen (en de mogelijke oplossingen) kunnen als volgt worden samengevat:

In de eerste plaats is het voor bedrijven en nationale autoriteiten soms moeilijk te beoordelen of het beginsel van wederzijdse erkenning op een specifiek product van toepassing is. De verordening is onduidelijk over de producten en situaties waarop het beginsel van toepassing is (er heerst bijvoorbeeld onduidelijkheid over de voorafgaande machtigingen voor het in de handel brengen van producten). De bij de verordening vastgestelde lijst van producten waarop het beginsel van wederzijdse erkenning van toepassing kan zijn, bevat onvoldoende informatie en laat de bedrijven en de nationale autoriteiten niet altijd toe te beoordelen of het beginsel van toepassing is of niet. Dit probleem geldt met name voor bepaalde specifieke producten zoals bouwmaterialen, meststoffen, enz. Het beginsel van wederzijdse erkenning kan eenvoudiger worden toegepast als:

1) het toepassingsgebied van de verordening wordt verduidelijkt. Verduidelijkt kan worden op welke producten het beginsel van toepassing is en hoe het zit met de voorafgaande machtigingsprocedures;

2) de in artikel 12, lid 4, van de verordening bedoelde niet-exhaustieve lijst van producten die niet onder de harmonisatiewetgeving vallen, wordt bijgewerkt en gebruikersvriendelijker wordt gemaakt. De lijst zal nooit exhaustief zijn, maar als hij regelmatig wordt bijgewerkt en er voldoende ruchtbaarheid aan wordt gegeven, zal de initiële onzekerheid afnemen.

¹ Verordening (EG) nr. 764/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van procedures voor de toepassing van bepaalde nationale technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, en tot intrekking van Beschikking nr. 3052/95/EG (voor de EER relevante tekst), PB L 218 van 13.8.2008, blz. 21-29. Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de verordening moeten de lidstaten de Commissie jaarlijks een verslag over de toepassing van de verordening zenden. Overeenkomstig artikel 6, lid 2, en artikel 7, lid 2, moeten de lidstaten aan marktdeelnemers gerichte administratieve besluiten over het verbod producten in de handel te brengen; wijzigingen en bijkomende tests van producten; of het uit de handel nemen van producten bekendmaken.

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

In de tweede plaats wordt het beginsel — wanneer het kan worden toegepast — soms bewust toch niet toegepast omdat het als niet betrouwbaar genoeg wordt beschouwd. Het is voor bedrijven en nationale autoriteiten soms moeilijk aan te tonen dat het product in een bepaalde lidstaat rechtmatig in de handel is gebracht. Bovendien geven nationale autoriteiten vaak de voorkeur aan hun eigen voorschriften (omdat ze met de culturele en historische achtergrond ervan goed vertrouwd zijn) en staan ze erop hun eigen voorschriften toe te passen in plaats van het beginsel van wederzijdse erkenning. Voor bedrijven is het vaak ook moeilijk besluiten die de markttoegang belemmeren, aan te vechten en dit zorgt voor veel rechtsonzekerheid. Bedrijven zijn vaak van mening dat het geen zin heeft de besluiten van nationale autoriteiten aan te vechten en verkiezen de nationale voorschriften na te leven in plaats van zich op het beginsel van wederzijdse erkenning te verlaten en het risico te lopen de toegang tot een markt te worden ontcijgd. Het beginsel kan tot een betrouwbaar instrument worden omgevormd met behulp van:

1) een verklaring waaruit blijkt dat de technische voorschriften van de lidstaat waar het product rechtmatig in de handel is gebracht, zijn nageleefd. Bedrijven kunnen zo gemakkelijker aantonen dat hun product in een lidstaat rechtmatig in de handel is gebracht. Het zou gaan om een vrijwillige verklaring van de marktdeelnemer zelf. De middelen om aan te tonen dat een product rechtmatig in de handel is gebracht, worden zo geharmoniseerd dankzij minimumvoorschriften met betrekking tot wat moet worden vermeld om aan te tonen dat aan de nationale voorschriften van een bepaalde lidstaat is voldaan. Een dergelijke verklaring kan op verzoek worden verstrekt (bijvoorbeeld wanneer het product al op de markt is en door de autoriteiten voor markttoezicht wordt gecontroleerd, of wanneer om een voorafgaande machtiging wordt verzocht). De verklaring kan ook worden afgegeven door een instantie die is aangewezen door de lidstaat waar het product rechtmatig in de handel is gebracht (bijvoorbeeld het nationale productcontactpunt dat overeenkomstig Verordening nr. 764/2008 is opgericht);

2) afschrikkende middelen die ervoor zorgen dat de nationale autoriteiten alle administratieve besluiten bekendmaken die het beginsel van wederzijdse erkenning weigeren toe te passen of beperken. Administratieve besluiten die een product de markttoegang op grond van nationale technische voorschriften ontcijgen, moeten altijd worden verantwoord en aan de betrokken partij en de Commissie worden meegedeeld met het oog op transparantie en een beter overzicht van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning. De besluiten moeten ook binnen een redelijke termijn worden genomen en er moet bij bevoegde nationale instanties in beroep kunnen worden gegaan, zodat bedrijven hun zaak kunnen verdedigen en besluiten kunnen aanvechten. Om bedrijven te beschermen en nationale autoriteiten extra te stimuleren alle betrokkenen van administratieve besluiten in kennis te stellen, zou het ten slotte onmogelijk moeten zijn de naleving van administratieve besluiten die niet aan de betrokkenen zijn meegedeeld, af te dwingen;

3) doeltreffende rechtsmiddelen voor marktdeelnemers die stappen willen ondernemen tegen administratieve besluiten die het beginsel van wederzijdse erkenning weigeren toe te passen. De procedures om dergelijke besluiten aan te vechten zijn vaak uiterst lang en duur, zodat bedrijven ervan afzien stappen te ondernemen. Er kan voor meer gebruikersvriendelijke procedures worden gezorgd (bijvoorbeeld een beoordeling op EU-niveau) om lange en dure gerechtelijke procedures te vermijden.

Ten slotte is er een gebrek aan doeltreffende communicatie tussen alle actoren die betrokken zijn bij de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning. De communicatie binnen nationale overheidsdiensten, tussen overheidsdiensten van verschillende lidstaten, tussen lidstaten en de Commissie, en tussen bedrijven en overheidsdiensten verloopt niet optimaal. Enerzijds is de communicatie tussen de productcontactpunten niet optimaal door het gebrek aan voldoende samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten die bij wederzijdse erkenning betrokken zijn. Anderzijds verloopt de communicatie tussen de productcontactpunten en de bedrijven ook niet naar wens: het duurt lang voordat vragen om informatie worden beantwoord. Ten slotte verloopt ook de communicatie tussen de productcontactpunten en de Commissie niet optimaal: besluiten die de markttoegang belemmeren, worden niet altijd aan de Commissie meegedeeld. De communicatie wordt nog verder bemoeilijkt door taalproblemen. De communicatie ter ondersteuning van het beginsel van wederzijdse erkenning kan worden verbeterd door:

1) de rol van de productcontactpunten te versterken. Het is zaak de contactpunten als "eerste aanspreekpunt" voor informatie over producten (met inbegrip van geharmoniseerde producten) te laten fungeren, ze in een ruimer netwerk te integreren en online informatie te verstrekken via de 'Single Digital Gateway'. De huidige rol van de productcontactpunten zou worden versterkt en hun verplichtingen, verantwoordelijkheden en de minimuminformatie die aan bedrijven moet worden

verstrekt, zouden beter worden bepaald. Dankzij de integratie in ruimere netwerken zouden de productcontactpunten zichtbaarder worden en gemakkelijker herkenbaar voor bedrijven;

2) nieuwe IT-instrumenten te gebruiken om besluiten die de markttoegang belemmeren, bekend te maken en de communicatie tussen de productcontactpunten te verbeteren (bijvoorbeeld het Internal Market Information Tool (IMI) of het ICSMS (het algemeen informatiebeheersysteem waarnaar in artikel 23 van Verordening (EG) nr. 765/2008 wordt verwezen)). Dankzij het gebruik van IT-instrumenten kunnen besluiten gemakkelijker worden bekendgemaakt. Bovendien komt het gebruik van IT-instrumenten de transparantie en het toezicht op de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning ten goede;

3) autoriteiten strikte termijnen op te leggen voor het beantwoorden van vragen van andere autoriteiten. Dankzij redelijke termijnen zal de communicatie tussen autoriteiten verbeteren en krijgen bedrijven uiteindelijk een duidelijker antwoord op hun vragen.

De suboptimale toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning zou ook kunnen worden verholpen door voor meer harmonisering te zorgen. Verschillende opties zijn denkbaar, bijvoorbeeld:

1) de harmonisering van de technische vereisten op specifieke gebieden waar wederzijdse erkenning niet lijkt te volstaan om het vrije verkeer van goederen te waarborgen. Deze optie impliceert dat de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning naar behoren moet worden gemonitord om problematische sectoren te kunnen opsporen waar harmonisering noodzakelijk is;

2) de harmonisering van bepaalde basisvereisten waaraan producten moeten voldoen. Deze optie impliceert dat alleen bepaalde specifieke vereisten moeten worden geharmoniseerd (bijvoorbeeld minimumvereisten inzake traceerbaarheid);

3) waarborgen dat producten die rechtmatig in een lidstaat in de handel worden gebracht en aan de Europese normen voldoen, daadwerkelijk kunnen profiteren van het recht op vrij verkeer in de EU. Deze optie beroept zich op Europese normen als gemeenschappelijke basis om de gelijkwaardigheid met nationale technische voorschriften aan te tonen.