

Čo je vzájomné uznávanie?

Vzájomné uznávanie je zásada, ktorá sa uplatňuje v oblasti voľného pohybu tovaru. V prípade neexistencie harmonizovaných pravidiel na európskej úrovni môžu byť výrobky, ktoré boli v súlade s právnymi predpismi uvedené na trh v jednom členskom štáte, predávané v iných členských štátoch bez ohľadu na to, či spĺňajú vnútroštátne technické pravidlá týchto členských štátov. Členské štáty vzájomne uznávajú, že vnútroštátne technické pravidlá chránia sledovaný verejný záujem rovnako. Výnimkou je prípad, keď členský štát preukáže, že ochrana sledovaného verejného záujmu nie je rovnocenná a že na dosiahnutie ochrany predmetného verejného záujmu sú potrebné a primerané vlastné vnútroštátne technické pravidlá. V tomto prípade môže členský štát zamietnuť prístup na trh výrobku, ktorý bol v súlade s právnymi predpismi uvedený na trh v iných členských štátoch.

Čo je nariadenie (ES) č. 764/2008 („nariadenie o vzájomnom uznávaní“)¹?

Uplatňovanie zásady vzájomného uznávania sa v praxi ukázalo ako pomerne náročné, a to pre podniky aj pre vnútroštátne orgány. Nariadením sa zaviedol procesný rámec s cieľom minimalizovať možnosti vzniku nezákonných prekážok voľného pohybu tovaru medzi členskými štátmi z dôvodu nepotrebných a neprimeraných vnútroštátnych technických pravidiel. Dosiahlo sa to najmä vďaka: 1. vytvoreniu kontaktných miest pre výrobky a databázy výrobkov v rámci ktorých možno zistiť, či je vzájomné uznávanie uplatniteľné, a 2. povinnosti vnútroštátnych orgánov oznamovať a odôvodňovať rozhodnutia o zamietnutí prístupu na trh založených na vzájomnom uznávaní.

Nedostatky v uplatňovaní nariadenia a prípadné možnosti ďalšieho posilnenia jeho uplatňovania

Na základe externého hodnotenia² vykonaného v roku 2015 sa ukazuje, že uplatňovanie zásady vzájomného uznávania zatiaľ nie je optimálne: mnohé podniky a vnútroštátne orgány stále dostatočne nepoznajú zásadu vzájomného uznávania, čo naznačuje potrebu kampaní na zvyšovanie informovanosti. Keďže vzájomné uznávanie sa dostatočne nevyužíva, podniky môžu pri vstupe na nový trh znášať dodatočné neoprávnené náklady či dokonca prichádzať o trhové príležitosti. Spotrebitelia neprofitujú z väčšieho výberu na trhu, a teda ani z nižších cien. V externom hodnotení boli identifikované najčastejšie sa opakujúce problémy, ktoré bránia dosiahnutiu plného potenciálu zásady vzájomného uznávania. Ďalšie nedostatky sa zistili na základe skúseností s uplatňovaním nariadenia a z príspevkov príslušných zúčastnených strán.

Celkovo možno tieto nedostatky (a prípadné riešenia) zhrnúť takto:

Po prvé, pre podniky a zodpovedné vnútroštátne orgány je niekedy ťažké posúdiť, kedy sa môže vzájomné uznávanie uplatniť na konkrétny výrobok. Nie je jasný rozsah pôsobnosti nariadenia, pokiaľ ide o výrobky a situácie, na ktoré sa vzťahuje zásada vzájomného uznávania. Napríklad v ňom nie sú plne zahrnuté predchádzajúce povolenia uvedenia na trh. Zoznam výrobkov vytvorený na základe nariadenia s cieľom poskytnúť prehľad o výrobkoch, na ktoré sa môže vzťahovať vzájomné uznávanie, nie je veľmi účelný pri poskytovaní potrebných informácií a znižovaní úsilia podnikov a vnútroštátnych orgánov vynaloženého na posudzovanie uplatniteľnosti zásady vzájomného uznávania. Tento problém osobitne ovplyvňuje konkrétne odvetvia, ako je stavebníctvo, výroba hnojív a pod. Vzájomné uznávanie by sa mohlo zjednodušiť:

1. *vysvetlením rozsahu pôsobnosti nariadenia. Vysvetlenie by sa týkalo výrobkov, na ktoré by sa mohlo vzťahovať vzájomné uznávanie, a okrem iného postupov v súvislosti s predchádzajúcimi povoleniami;*

2. *aktualizovaním zoznamu výrobkov v zmysle článku 12 ods. 4 nariadenia, ktorý obsahuje demonštratívny zoznam výrobkov, na ktoré sa nevzťahujú harmonizované právne predpisy, a jeho zjednodušením pre používateľov. Zoznam nebude nikdy úplný, ale ak sa bude pravidelne aktualizovať a zabezpečí sa dostatočná informovanosť o ňom, zníži sa počiatočná neistota.*

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 764/2008 z 9. júla 2008, ktorým sa ustanovujú postupy týkajúce sa uplatňovania určitých vnútroštátnych technických pravidiel na výrobky, ktoré sú v súlade s právnymi predpismi uvedené na trh v inom členskom štáte, a ktorým sa zrušuje rozhodnutie č. 3052/95/ES (Text s významom pre EHP) (Ú. v. EÚ L 218, 13.8.2008, s. 21 – 29). V súlade s článkom 12 ods. 1 nariadenia majú členské štáty povinnosť poslať Komisii každý rok výročnú správu o uplatňovaní tohto nariadenia. V súlade s článkom 6 ods. 2 a článkom 7 ods. 2 musia členské štáty oznamovať správne rozhodnutia určené hospodárskym subjektom a rozhodnutia týkajúce sa zákazu uvedenia na trh, zmien a dodatočného skúšania výrobku alebo stiahnutia výrobku z trhu.

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

Po druhé, v situáciách, keď by sa mohlo uplatniť vzájomné uznávanie, sa uplatnenie tejto zásady niekedy vedome obchádza, keďže potenciálni používatelia zásadu nepovažujú za dostatočne spoľahlivú. Podniky a vnútroštátne orgány majú problém preukázať, že výrobok bol na trh v konkrétnom členskom štáte uvedený v súlade s právnymi predpismi. Vnútroštátne orgány navyše zvyknú uprednostňovať svoje vlastné pravidlá (keďže dobre poznajú ich kultúrne a historické pozadie) a trvajú na ich uplatňovaní na úkor vzájomného uznávania. Podniky nemajú ani možnosť jednoduchým spôsobom napadnúť rozhodnutie, ktoré bráni prístupu výrobku na trh, čo vyvoláva značnú právnu neistotu. Podniky často neveria, že by napadnutím rozhodnutia vnútroštátnych orgánov mohli niečo získať, a tak radšej dodržia vnútroštátne pravidlá, než by sa mali spoľahnúť na vzájomné uznávanie a podstúpiť riziko, že im bude zamietnutý prístup na trh. Premenu vzájomného uznávania na spoľahlivý nástroj možno zabezpečiť:

1. zavedením vyhlásenia o súlade s technickými pravidlami členského štátu, kde bol výrobok v súlade s právnymi predpismi uvedený na trh, s cieľom zjednodušiť spôsob, akým podniky preukazujú, že ich výrobok bol na trh členského štátu uvedený v súlade s právnymi predpismi. Vyhlásenie by mohlo byť dobrovoľné a mal by ho vydávať samotný hospodársky subjekt. Týmto spôsobom by sa harmonizovali prostriedky, ktorými sa preukazuje, že výrobok bol na trh uvedený v súlade s právnymi predpismi, keďže sa zavádzajú minimálne požiadavky, pokiaľ ide o skutočnosti, ktoré sa majú uviesť s cieľom preukázať súlad s vnútroštátnymi pravidlami daného členského štátu. Takéto vyhlásenie možno poskytovať na požiadanie, napríklad, ak by bol výrobok už na trhu a prebiehala by jeho kontrola orgánmi dohľadu nad trhom alebo pri žiadosti o predchádzajúce povolenie. Toto vyhlásenie by mohol vydávať aj orgán určený členským štátom, v ktorom bol výrobok v súlade s právnymi predpismi uvedený na trh, napr. národné kontaktné miesto pre výrobky zriadené v súlade s nariadením č. 764/2008;

2. zavedením odrádzajúcich prostriedkov s cieľom zabezpečiť dodržiavanie povinnosti vnútroštátnych orgánov oznamovať správne rozhodnutia, ktorými sa zamietajú alebo obmedzuje vzájomné uznávanie. To znamená, že správne rozhodnutia prijaté s cieľom zamietnuť prístup na trh na základe vnútroštátnych technických požiadaviek by mali byť vždy odôvodnené a dotknutej strane a Komisii by sa mali oznámiť tak, aby sa zabezpečila transparentnosť a možnosť lepšie zmapovať uplatňovanie zásady vzájomného uznávania. Rozhodnutia by sa mali prijímať v primeranej lehote a mala by byť pri nich možnosť odvolania pred príslušnými vnútroštátnymi orgánmi tak, aby podniky mohli obhájiť svoj prípad a napadnúť rozhodnutia, ktoré sa ich týkajú. A nakoniec by nemalo byť vykonateľné žiadne správne rozhodnutie, ktoré sa neoznámilo, a to s cieľom chrániť podniky a dodatočne motivovať vnútroštátne orgány k ich oznamovaniu;

3. Zabezpečením dostupnosti efektívnych opravných prostriedkov pre hospodárske subjekty, ktoré chcú podniknúť kroky proti správnym rozhodnutiam o zamietnutí vzájomného uznávania. Dostupné postupy napadnutia takýchto rozhodnutí sú veľmi často zdĺhavé a nákladné, čo podniky odrádza od podniknutia akýchkoľvek proti týmto rozhodnutiam. Možno zvážiť ľahko použiteľné postupy, ako je posúdenie na úrovni EÚ, a tak znížiť vplyv nákladných a zdĺhavých súdnych procesov.

A napokon je nedostatok účinnej komunikácie medzi jednotlivými hráčmi zapojenými do uplatňovania zásady vzájomného uznávania. Týka sa to komunikácie v rámci vnútroštátnych správnych orgánov, komunikácie medzi správnymi orgánmi rôznych členských štátov, medzi členskými štátmi a Komisiou a takisto medzi podnikmi a správnymi orgánmi. Na jednej strane nie je optimálna komunikácia medzi kontaktnými miestami pre výrobky, keďže spolupráca medzi zúčastnenými/zodpovednými vnútroštátnymi orgánmi, ktoré sa zaoberajú vzájomným uznávaním, nie je dostatočná. Na druhej strane nie je uspokojivá ani komunikácia medzi kontaktnými miestami pre výrobky a podnikmi, keďže pri odpovediach na prijaté podnety vznikajú veľké oneskorenia. Optimálna nie je nakoniec ani komunikácia medzi kontaktnými miestami pre výrobky a Komisiou, keďže pri oznamovaní rozhodnutí o zamietnutí prístupu na trh Komisii dochádza k chybám. Dobrej komunikácii bránia aj jazykové problémy. Komunikácia smerom k lepšej podpore uplatňovania zásady vzájomného uplatňovania by sa dala zlepšiť:

1. posilnením úlohy kontaktných miest pre výrobky tak, aby sa stali prvým miestom kontaktu pre poskytovanie informácií o výrobkoch (t. j. pokrývali by aj harmonizované výrobky), aby boli integrované do širšej siete a aby poskytovali informácie online prostredníctvom „jednotnej digitálnej brány“. Súčasná úloha kontaktných miest pre výrobky by sa posilnila s cieľom lepšie vymedziť ich záväzky a povinnosti, ako aj minimálny obsah, pokiaľ ide o informácie, ktoré sa majú poskytovať podnikom. Integrácia do širších sietí by kontaktným miestam pre výrobky umožnila, aby boli pre podniky lepšie viditeľné a jednoduchšie identifikovateľné;

2. využitím nových nástrojov IT na oznamovanie rozhodnutí o zamietnutí vstupu na trh a na komunikáciu medzi kontaktnými miestami pre výrobky, ako je napríklad informačný systém o vnútornom trhu (IMI) alebo informačný a komunikačný systém pre dohľad nad trhom (ICSMS) [t. j. všeobecný podporný informačný systém uvedený v článku 23 nariadenia (ES) č. 765/2008]. Používanie nástrojov IT zjednoduší podávanie oznámení a umožní väčšiu transparentnosť a lepšie monitorovanie uplatňovania zásady vzájomného uznávania;

3. zavedením prísnych lehôt na odpovede na žiadosti medzi jednotlivými orgánmi. Primeranými lehotami sa zlepší tok komunikácie medzi jednotlivými orgánmi a urýchli sa tak konečná odpoveď, na ktorú čakajú podniky.

Ďalším riešením nedostatočného uplatňovania vzájomného uznávania by mohla byť aj ďalšia harmonizácia. Existuje niekoľko možností, ako napr.:

1. harmonizovať technické požiadavky v osobitných oblastiach, kde sa vzájomné uznávanie neukazuje ako dostatočné na zabezpečenie voľného pohybu tovaru. Pri takejto možnosti sa predpokladá dobré monitorovanie uplatňovania zásady vzájomného uznávania s cieľom identifikovať problematické odvetvia, v ktorých je potrebná harmonizácia;

2. harmonizácia istých základných požiadaviek, ktoré musí výrobok splniť. Z tejto možnosti vyplýva, že by sa harmonizovali len určité osobitné požiadavky, ako napríklad minimálne požiadavky na výsledovateľnosť;

3. zabezpečiť, aby výrobky, ktoré boli v súlade s právnymi predpismi členského štátu uvedené na trh a ktoré spĺňajú európske normy, mohli skutočne využívať voľný pohyb v EÚ. Táto možnosť sa vzťahuje na využitie európskych noriem ako spoločného základu na preukázanie rovnocennosti s vnútroštátnymi technickými pravidlami.