



Bruxelles, 19.12.2017.
COM(2017) 787 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU**

Paket o robi: Jačanje povjerenja u jedinstveno tržište

1. JAČANJE JEDINSTVENOG TRŽIŠTA ROBE

Jedinstveno tržište robe jedno je od najvećih postignuća Europske unije. 2018. godine proslavit ćemo 25. godišnjicu njegova postojanja. Zasniva se na povjerenju između potrošača, poduzeća i nadležnih tijela. Potrošači moraju vjerovati da su proizvodi koje kupuju i upotrebljavaju sigurni. Poduzeća moraju moći vjerovati da se pravila na isti način primjenjuju na sve te jednako štite svakoga. Također, trebalo bi smanjiti birokraciju za mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) kako bi se promicali poduzetništvo i stvaranje radnih mjesta. Povjerenje je omogućilo nezabilježenu integraciju tržišta unutar EU-a te je bilo i nastavlja biti temelj gospodarskog rasta. Dodana vrijednost industrije na realnoj je razini od 2009. u EU27 narasla za 25% (za 23% u EU 28). Njezin udio u gospodarstvu stoga je znatno porastao od 2009., s 15,5 % (14, 7% u EU28) na 17,1 % (16,1 % u EU28)¹.

Kako je istaknuto u strategiji jedinstvenog tržišta², EU i jedinstveno tržište moraju se prilagoditi promjenama. Prepreke na tržištima proizvoda i usluga otežavaju učinkovitost, produktivnost i konkurentnost europskoga gospodarstva. Poduzeća često smatraju da ih se sputava zastarjelim i pretjerano opterećujućim propisima te ne mogu pronaći informacije koje im trebaju. Uz to, nepoštovanje pravila EU-a o proizvodima otežava stvaranje uistinu ravnopravnih tržišnih uvjeta.

Europski parlament i Europsko vijeće podržali su ciljeve strategije jedinstvenog tržišta te pozvali Komisiju da ukloni preostale prepreke i olakša rješavanje problema³. Iz Programa čelnika proizlazi da će Europsko vijeće u ožujku 2018. preispitati napredak postignut u pogledu rokova za 2018. za strategije jedinstvenog tržišta⁴.

Kako bi se iskoristio puni potencijal jedinstvenog tržišta robe i opravdalo povjerenje, potrebno je brzo ukloniti dva preostala strukturna nedostatka. Potencijal postoji, potrošači, poduzeća i nadležna tijela su spremni; moramo samo osigurati potrebne uvjete.

Prvi strukturni nedostatak jedinstvenog tržišta robe odnosi se na provedbu usklađenih pravila EU-a o sigurnosti proizvoda. Unatoč postojećim pravilima o sigurnosti sa širokim područjem primjene, na tržištu još uvijek ima previše nezakonitih i opasnih proizvoda. Ti proizvodi predstavljaju velike rizike za potrošače. Ne dobivaju proizvode koje očekuju te mogu biti izloženi rizicima za zdravlje. Izostanak provedbe pravila EU-a o proizvodima ne bi trebao dovesti do nepravdne prednosti za one koji namjerno pokušavaju zaobići osnovna pravila sigurnosti. Komisija je nedavno donijela mjere za poboljšanje provedbenog djelovanja protiv kršenja prava intelektualnog vlasništva⁵. No vrijeme je da se učini više kako bi se osigurala sukladnost. Na tržištu veličine jedinstvenog tržišta tijela nadležna za provedbu u državama

¹ Izvor: Eurostat (podaci za 2016. su privremeni). Ti se podaci odnose na proizvodnu industriju, ekstraktivnu industriju te javne usluge. Ne odnose se na poslovne usluge ni građevinsku industriju; međutim, one su blisko povezane s industrijom EU-a, posebice s obzirom na sve veću ulogu vrijednosnih lanaca i popratnih usluga uz proizvod („servitizacija”).

² COM(2015) 550 final, „Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća”, 28.10.2015.

³ Europski parlament, Rezolucija o strategiji jedinstvenog tržišta, 26. svibnja 2016., P8_TA(2016)0237; Zaključci Europskog vijeća, 15. prosinca 2015.

⁴ Europsko vijeće, Program čelnika, <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>, listopad 2017.

⁵ Vidjeti paket mjera za intelektualno vlasništvo koji je Komisija donijela 29. 11. 2017., a koji uključuje nekoliko mjera i Komunikaciju o uravnoteženom sustavu provedbe prava intelektualnog vlasništva kao odgovoru na današnje društvene izazove (SWD(2017) 430 final).

članicama moraju uspješno međusobno surađivati kako bi se opasni proizvodi brzo i učinkovito uklonili s tržišta.

Drugi strukturni nedostatak odnosi se na proizvode koji nisu obuhvaćeni usklađenim pravilima EU-a o sigurnosti proizvoda, ili su njima samo djelomično obuhvaćeni, na primjer namještaj, stolni proizvodi ili određeni građevni proizvodi. Ti se proizvodi mogu smatrati sigurnima i u skladu s javnim interesom u jednoj državi članici, no u drugoj državi članici pristup tržištu može im biti znatno otežan. Mogu postojati legitimne razlike s obzirom na nacionalne posebnosti. Međutim, svako bi odbijanje trebalo propisno opravdati i objasniti na temelju zabrinutosti u pogledu javnog poretka. Trebalo bi ponuditi pomoć kako bi se bolje razumjele i eventualno prevladale prepreke pristupu tržištu za te proizvode. Potrebno je poboljšati poslovne prilike, posebno za mala i srednja poduzeća.

Stoga Komisija danas predlaže sveobuhvatan „paket o robi” usmjeren na navedene nedostatke radi osiguravanja boljeg funkcioniranja jedinstvenog tržišta robe. Paket se sastoji od dva ambiciozna zakonodavna prijedloga. Prvim se nastoje poboljšati sukladnost i provedba pravila EU-a o proizvodima⁶. Drugim se namjerava izmijeniti i olakšati upotreba načela uzajamnog priznavanja na jedinstvenom tržištu⁷. „Paket o robi” dopunjuje se Izvješćem o primjeni Direktive (EU) 2015/1535 o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva u razdoblju od 2014. do 2015.⁸, Izvješćem o provedbi Uredbe (EZ) br. 765/2008⁹ i neobvezujućim pravnim mjerama iz ove Komunikacije čiji je cilj izgraditi povjerenje u jedinstveno tržište.

2. POVJERENJE U PROVEDBU PRAVILA EU-A O PROIZVODIMA

Sigurnost potrošača i zaštita okoliša temelji su jedinstvenog tržišta robe. Na razini EU-a usuglasili smo se o zajedničkim pravilima u pogledu sigurnosti i zaštite okoliša kako bismo se zaštitili od sigurnosnih rizika, onečišćenja i štete za okoliš. Ipak, mnogi su potrošači svjesno i namjerno zavaravani pri kupnji dizelskih automobila. Nažalost, automobili nisu bili jedina roba kod koje je zbog zaobilaženja pravila došlo do nepoštenog tržišnog natjecanja. Svaki se dan u Europi podaje velik broj opasnih proizvoda. Riječ je o različitim proizvodima, od onih pogrešno označenih do onih koji predstavljaju ozbiljan rizik za zdravlje ili okoliš. U razdoblju od 2011. do 2017. bilo je oko 2 500 incidenata u kojima je nezakonite proizvode trebalo povući s tržišta¹⁰, a to je vjerojatno samo mali dio.

⁶ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila i postupaka za poštovanje i provedbu zakonodavstva Unije o usklađivanju u području proizvoda te o izmjeni uredbi (EU) br. 305/2011, (EU) br. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 i (EU) 2017/1369 Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva 2004/42/EZ, 2009/48/EZ, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU i 2014/90/EU Europskog parlamenta i Vijeća. (COM(2017) 795).

⁷ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o uzajamnom priznavanju robe koja se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici (COM(2017) 796).

⁸ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o primjeni Direktive (EU) 2015/1535 u razdoblju od 2014. do 2015. (COM(2017) 788).

⁹ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o provedbi Uredbe (EZ) br. 765/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o utvrđivanju zahtjeva za akreditaciju i za nadzor tržišta u odnosu na stavljanje proizvoda na tržište i o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 339/93 (COM(2017) 789).

¹⁰ Izvor: RAPEX. Tom su brojkom obuhvaćeni samo proizvodi na koje se odnosi zakonodavstvo EU-a o usklađivanju.

Pravila EU-a o proizvodima obuhvaćaju velik udio proizvoda proizvedenih u EU-u. Njihova je vrijednost 2 400 milijardi EUR te ih proizvodi ili distribuira oko 5 milijuna poduzeća. Pravilima EU-a omogućuje se slobodno kretanje proizvoda unutar Unije te se pritom osigurava visoka razina zaštite okoliša, zdravlja i sigurnosti. Za mnoge sektore poput sektora igračaka i električne opreme EU ima učinkovite nebirokratske načine omogućavanja pristupa tržištu. Ravnopravni tržišni uvjeti za poduzeća, s jasnim pravilima i visokom razinom zaštite potrošača, potrebni su kako bi jedinstveno tržište funkcioniralo. U ostalim sektorima kao što su sektor hrane, zdravlja bilja ili zdravlja životinja na temelju strogih pravila dogovorenih na razini EU-a već su postignuti povjerenje i ravnopravni tržišni uvjeti.

Živimo u svijetu na koji sve više utječu društvene promjene kao što su globalizacija i digitalizacija. Proizvodi i distribucijski lanci diljem EU-a sve su više međusobno povezani. S druge strane, nacionalnim tijelima za nadzor tržišta nedostaju resursi te su ograničena na svoje državno područje. Trebamo europsku perspektivu za provedbu. Istrage pokrenute u jednoj državi članici često završe na državnoj granici. Kako bi se ta neusklađenost prevladala, nadzor tržišta mora biti dosljedan bez obzira na to je li proizvod proizveden u EU-u ili izvan EU-a, ili na to je li kupljen na internetu ili u trgovini.

U skladu s ostalim inicijativama EU-a kao što su strategija industrijske politike¹¹, strategija jedinstvenog digitalnog tržišta¹² i njezino preispitivanje u sredini razdoblja¹³ te akcijski plan za upravljanje carinskim pitanjima¹⁴, Komisija predlaže jačanje **provedbe zajedničkih pravila EU-a o sigurnosti**. Potrebno je vratiti povjerenje potrošača u sigurnost proizvoda koje kupuju na internetu ili u trgovini. Ako se problemi pojave, moramo imati pravi okvir za uklanjanje rizika i uspostavu ravnopravnih tržišnih uvjeta.

Jedinstveno tržište robe podrazumijeva stvaranje gospodarskih prilika, poticanje konkurentnosti i omogućavanje EU-u da bude spreman za suočavanje s izazovima globalnog gospodarstva. Kako je naglašeno u Komisijinu dokumentu za razmatranje o iskorištavanju globalizacije, EU treba djelovati i ponovno uspostaviti ravnopravne tržišne uvjete strogom provedbom pravila EU-a¹⁵. Na otvorenom jedinstvenom tržištu pravila postoje radi zaštite sigurnosti građana EU-a. Ono može dobro funkcionirati samo uz visoku razinu povjerenja u tu zaštitu. Stroga provedba ključna je za osiguravanje konkurentnosti među sukladnom robom, a ne među sukladnom i nesukladnom robom.

a) Pametna provedba na jedinstvenom tržištu bez granica

Nadzor tržišta obavljaju države članice. One na najbolji način mogu pratiti svoja tržišta i prema potrebi određivati kazne jer su „najbliže” incidentima, mogu prve reagirati te su najupućenije kad je riječ o njihovim gospodarstvima.

Međutim, isključivo nacionalna provedba nije dostatna. Više od 500 različitih tijela za nadzor tržišta (od jednog do njih preko 200 po državi članici) prati jedno jedinstveno tržište za određene proizvode. Poduzeća često imaju sjedište u mjestu različitom od mjesta u kojem se

¹¹ COM(2017) 479 final, Ulaganje u pametnu, inovativnu i održivu industriju: Obnovljena strategija industrijske politike EU-a.

¹² COM(2015) 192 final, Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu.

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review>.

¹⁴ COM(2014) 527 final, Strategija EU-a i Akcijski plan za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima: Rješavanje rizika, jačanje sigurnosti lanca opskrbe i olakšavanje trgovine.

¹⁵ Europska komisija, *Dokument za razmatranje o iskorištavanju globalizacije*, 10. svibnja 2017.

nalazi tijelo za nadzor tržišta koje je otkrilo problem. To dovodi do poteškoća u pogledu određivanja primjenjivog prava i nadležnosti, pristupa pravosuđu i izvršavanja odluka. Nepošteni dobavljači trenutno zloupotrebljavaju tu fragmentaciju tržišta na štetu potrošača i sigurnosti proizvoda.

Unatoč spremnosti da se djeluje na nacionalnoj razini, provedbu na jedinstvenom tržištu robe često otežava nedostatak resursa (osoblja, proračuna, laboratorijskih kapaciteta), usklađenosti i razmjene informacija. Nepošteni trgovci mogu zarađivati stavljanjem opasnih proizvoda na tržište, no nadležna tijela su ta koja na kraju snose troškove, npr. plaćaju uništavanje tih proizvoda. Stoga na integriranom jedinstvenom tržištu robe rad nacionalnih tijela u cilju kontrole opasnih proizvoda treba biti bolje koordiniran kako se nepošteni trgovci ne bi mogli skriti iza granica te kako bi odgovor na nepoštovanje pravila EU-a bio jednak u cijeloj Uniji.

Ovaj je paket stoga velik korak prema pametnijoj provedbi, dopunjavanju i, prema potrebi, jačanju postojećeg i budućeg zakonodavstva Unije o usklađivanju¹⁶.

Tijela nadležna za provedbu bliskije će surađivati preko **jedinstvenih ureda za vezu**. Bit će jednostavnije koristiti se dokazima, izvješćima o ispitivanju i odlukama iz druge države članice. Postojat će pretpostavka da se, ako se smatra da je proizvod nesukladan s pravilima EU-a o proizvodima u jednoj državi članici, dokazi i odluke mogu prenijeti u drugu državu članicu kako bi se olakšala provedba na razini EU-a.

Mjere protiv nesukladnih proizvoda mogu biti učinkovite samo ako nadležna tijela **razmjenjuju više informacija o istragama i nezakonitim proizvodima**. Komisija će se intenzivnije uključiti u osiguravanje prikupljanja zajedničkog znanja među tijelima nadležnima za provedbu te usklađenosti različitih IT alata, kao što su Sustav brzog uzbunjivanja za opasne neprehrambene proizvode (RAPEX) i Informacijski i komunikacijski sustav za nadzor tržišta (ICSMS), kako bi se olakšao provedbeni rad tijela.

Štoviše, pouzdani **pokazatelji nadzora tržišta** trebali bi jamčiti postojanje zajedničkog razumijevanja izazova u području nadzora tržišta.

Nacionalna tijela nadležna za provedbu dobit će veću potporu za koordinaciju i izvršavanje svojih zadaća. Uspostavit će se **mreža Unije za sukladnost proizvoda**. Ta će mreža pružati administrativnu potporu zajedničkim istragama potrebnima za koordinaciju mjera provedbe preko 500 nacionalnih tijela. Omogućit će tijelima da objedinjuju znanje, organiziraju razmjene službenika, razviju zajednički obavještajni pregled i osmišljavaju učinkovite metode za usmjerenije kontrole koje se temelje na rizicima. U njezinu okviru omogućit će se standardna obuka za inspektore te pomoć pri zajedničkoj nabavi kapaciteta za ispitivanje proizvoda. Mreža će nadzoru tržišta dati zajedničku europsku perspektivu koja je potrebna na zajedničkom europskom tržištu. Međutim, supsidijarnost će se u potpunosti poštovati. Nacionalna tijela za nadzor tržišta sama će provoditi konkretne odluke koje se odnose na trgovce.

¹⁶ U skladu s načelom *lex specialis* Prijedlog uredbe o provedbi trebao bi se primjenjivati samo ako u drugim postojećim ili budućim pravilima zakonodavstva Unije o usklađivanju ne postoje posebne odredbe s istim ciljem, prirodom ili učinkom. To je posebice važno za zakonodavstvo Unije o prekursorima za droge, medicinskim uređajima, medicinskim proizvodima za dijagnostiku *in vitro*, itd.

Bliskija suradnja poduzeća i tijela nadležnih za provedbu također je ključna. Potrebno je uzajamno povjerenje. Predviđaju se sljedeći oblici bliskije suradnje:

- Informacije o sukladnosti: proizvođači smatraju da bi se prvo trebalo obratiti njima ako postoji sumnja da njihovi proizvodi nisu u skladu s pravilima. Ako je potrebno, na taj način mogu odmah intervenirati, otkloniti nesporazume ili poduzeti korektivne mjere. Osim toga, oni će znati prodaje li se dotični proizvod još negdje. Većina proizvođača koji prodaju robu u Uniji već ima predstavnika do kojeg se lako može doći. Ta će dobra praksa postati obvezna¹⁷.
- „Partnerski sporazumi o sukladnosti” s lokalnim tijelima omogućit će poduzećima dobivanje savjeta o pitanjima sukladnosti.
- Poduzeća i nadležna tijela mogu sklapati „memorandume o razumijevanju” koji se odnose na zajedničke projekte za utvrđivanje nesukladnih proizvoda¹⁸.
- Budući da su prevencija i provedba povezane, poduzeća u EU-u i diljem svijeta mogu tražiti regulatorne savjete od nacionalnih „kontaktnih točaka za proizvode”¹⁹.

Kako bi jedinstveno tržište bilo sigurno i funkcioniralo, poduzeća i potrošači moraju poznavati pravila i imati na raspolaganju informacije potrebne za djelovanje i prilagodbu. **Tijela za nadzor tržišta morat će objavljivati svoje nalaze**, posebice ako ograniče stavljanje određenih proizvoda na tržište.

b) Provedba na vanjskim granicama

Potrošači bi trebali očekivati istu razinu zaštite bez obzira na to je li roba proizvedena u EU-u ili izvan EU-a. U globaliziranom je svijetu izazov osigurati da i uvezani proizvodi ispunjavaju zahtjeve EU-a i da se ne natječu na nepošten način kršeći pravila EU-a. Uvezani proizvodi trebali bi se u načelu provjeravati pri ulasku na jedinstveno tržište. No zbog količine uvoza nemoguće je provjeriti sve pošiljke. Više od 30 % sve robe na tržištima EU-a 2015. bila je uvezana roba. Procijenjena vrijednost te robe bila je oko 750 milijardi EUR²⁰.

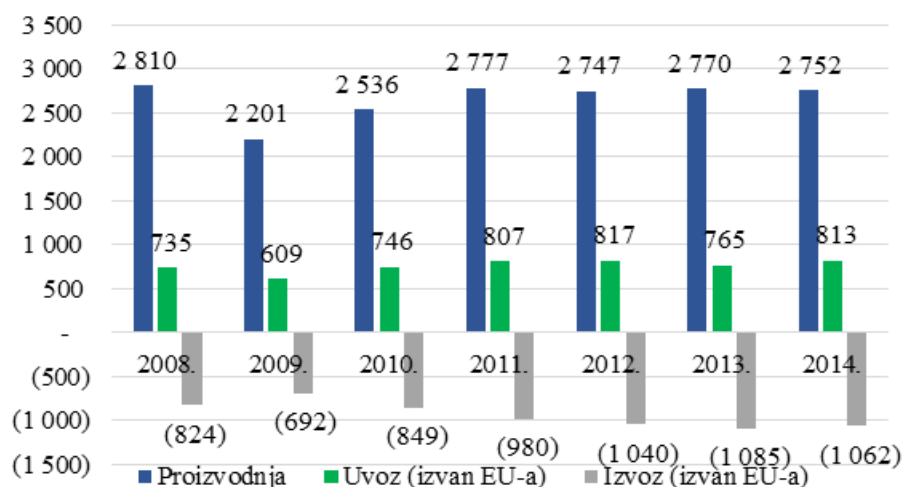
¹⁷ Proizvod se može staviti na tržište samo ako osoba koja je nadležna za informacije o sukladnosti ima poslovni nastan u Uniji i može biti izravan sugovornik tijelima za nadzor tržišta. Ta osoba može biti proizvođač, uvoznik ili drugi gospodarski subjekt kojeg je ovlastio proizvođač, a koji čuva zahtijevanu relevantnu tehničku dokumentaciju uključujući, ako je primjenjivo, EU izjavu o sukladnosti proizvoda te je na zahtjev dijeli s tijelima za nadzor tržišta.

¹⁸ U kontekstu povreda prava intelektualnog vlasništva, memorandume o razumijevanju sklapaju partneri u sektoru, vidjeti Komunikaciju Komisije o uravnoteženom sustavu provedbe prava intelektualnog vlasništva kao odgovoru na današnje društvene izazove (SWD(2017) 430 final), str. 8.–9.

¹⁹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/contacts-list_fr.

²⁰ SWD(2017) 466 — Radni dokument službi Komisije, Procjena utjecaja priložena Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila i postupaka za poštovanje i provedbu zakonodavstva Unije o usklađivanju u području proizvoda te o izmjeni uredbi (EU) br. 305/2011, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 i (EU) 2017/1369 Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva 2009/48/EZ, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU i 2014/90/EU Europskog parlamenta i Vijeća.

Trgovina usklađenim proizvodima: prodana proizvodnja i trgovina sa zemljama izvan EU-a (2008.–2015., EU-28), milijarde €



Izvor: Prodcom — statistički podaci po vrsti proizvoda, EUROSTAT (2016.)

Pravila za provedbu na vanjskim granicama potrebno je prilagoditi novoj stvarnosti 21. stoljeća, uključujući porastu prodaje na internetu, te novom Carinskom zakoniku Unije.

Novim se prijedlogom postojeći pravni okvir prilagođava novim carinskim pravilima. Njime se prevideća veća jasnoća u pogledu kontrola proizvoda koji ulaze u EU te u pogledu koordinacije između carinskih tijela i tijela za nadzor tržišta te njihove suradnje.

Pojednostavnjuje se i papirologija za uvoznike. Provjerena poduzeća ostvarit će koristi od blažih kontrola, a nadležna tijela će se moći usmjeriti na područja u kojima je rizik za sigurnost proizvoda najveći.

Uz to, ako tijela nadležna za provedbu imaju sumnje u pogledu zakonitosti proizvoda, **suspendirat će njegovo stavljanje u slobodan promet** u EU-u dok ne dobiju odgovarajuće dokaze o tome da se proizvod može prodavati u EU-u.

c) Akreditacija i oznaka CE

Iako je postojeća pravila koja se odnose na nadzor tržišta potrebno poboljšati, pokazalo se da pravila EU-a za akreditaciju i označivanje oznakom CE funkcioniraju dobro. Uz ovu je Komunikaciju priloženo izvješće u kojem se naglašava važnost pouzdanog sustava akreditacije i procjene sukladnosti koji dobro funkcionira te kojim se podupire politika EU-a i jača povjerenje u sigurnost proizvoda.

3. UJEDINJENI U RAZNOLIKOSTI NA JEDINSTVENOM TRŽIŠTU ROBE: UZAJAMNO PRIZNAVANJE

U područjima u kojima nema zajedničkih pravila EU-a o proizvodima, na primjer u području proizvoda za njegu djece ili registarskih blagajni, načelom uzajamnog priznavanja trebalo bi se osigurati da se proizvod koji je zakonito stavljen na tržište u jednoj državi članici može prodavati u svim drugim državama članicama, uz uvjet da je siguran te se njime poštuje javni

interes²¹. Međutim, poduzeća se danas vrlo često ne mogu pouzdati u to da će im uzajamno priznavanje omogućiti pristup tržištima u EU-u. Mala i srednja poduzeća posebice izvješćuju o velikim poteškoćama s kojima se suočavaju kad se za prodaju svojih proizvoda u drugoj državi članici oslanjaju na uzajamno priznavanje. Države članice uvode dodatne zahtjeve i ponovna ispitivanja, čime nepotrebno povećavaju birokraciju i troškove. Stoga gospodarski subjekti ne mogu iskoristiti učinke ekonomije razmjera jedinstvenog tržišta, povećavaju se cijene za potrošače te se smanjuje trgovina na štetu svih²².

Nacionalna tijela često nemaju povjerenja u odluke tijela iz drugih država članica, što rezultira dodatnim zahtjevima i ponavljanjem ispitivanja te nepotrebnim povećanjem birokracije i troškova. Uz to, osporavanja putem sudskih odluka kojima se odbija ili ograničava pristup tržištu dugotrajna su i skupa za subjekte. Posljedično, poduzeća snose neopravdane troškove jer moraju **prilagoditi svoje proizvode** zahtjevima nekoliko nacionalnih tržišta te se suočavaju s **kašnjenjima pri ulasku na tržište** i **propuštenim prilikama**. To posebice pogađa mala i srednja poduzeća²³.

To se mora promijeniti. Postojeći se sustav može i treba poboljšati. Komisija stoga predlaže poticanje i pojašnjavanje postojećih prilika te olakšavanje pristupa tržištu.

Slijedit će se i usmjereni pristup zasnovan na suradnji u odnosu na provedbu Direktive (EU) 2015/1535 o transparentnosti jedinstvenog tržišta. Ta je Direktiva važan instrument za sprječavanje prepreka pristupu tržištu za proizvode koji nisu usklađeni ili su samo djelomično usklađeni. Države članice dužne su obavijestiti o svim nacrtima zakonodavstva koje se odnosi na te proizvode kako bi se prepreke mogle spriječiti *ex-ante*. U skladu s rezultatima izvješća o provedbi te Direktive, koje se također objavljuje danas, Komisija i države članice moraju rješavati poteškoće u ranijoj fazi te se usmjeriti na najraširenije probleme i gospodarski najvažnija područja u državama članicama.

a) Provedba u praksi

Načelo uzajamnog priznavanja za robu proizlazi iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)²⁴. Sud Europske unije stalno ga potvrđuje i jača. Međutim, postojeći okvir nije se pokazao dovoljnim za osiguravanje dosljedne i učinkovite primjene. Stoga se predlaže zamjena **uredbe o uzajamnom priznavanju**²⁵ **novom uredbom** kojom se pojašnjavaju i pojednostavnjuju postupci koje poduzeća i javne uprave moraju slijediti.

Pristup tržištu koji se temelji na uzajamnom priznavanju trebalo bi odbiti samo ako je u pitanju legitiman i razmjerni javni interes. Ako je odbijanje nezakonito ili nerazmjerno, odluka se

²¹ Ti interesi uključuju na primjer: javni moral, javni poredak ili javnu sigurnost; zaštitu zdravlja i života ljudi, životinja ili bilja; zaštitu nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti; ili zaštitu industrijskog i trgovačkog vlasništva.

²² Vidjeti i: „The Cost of Non- Europe in the Single Market, 'Cecchini Revisited', An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market” (Trošak neujedinjene Europe u području jedinstvenog tržišta – „ponovno čitanje Cecchinijeva izvješća” – Pregled potencijalne ekonomske dobiti od daljnjeg dovršenja jedinstvenog europskog tržišta) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU\(2014\)510981_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU(2014)510981_REV1_EN.pdf).

²³ Idem.

²⁴ Članci 34. i 36. Ugovora.

²⁵ 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, SL L 218, 13.8.2008., str. 21.

može osporiti jedino na nacionalnim sudovima. Takvi su postupci dugotrajni i skupi te se njima ne ispunjavaju posebne potrebe uzajamnog priznavanja. Osporavanje odluke kojom se uskraćuje pristup tržištu može koštati od 10 000 EUR do 100 000 EUR po proizvodu i tržištu. Poduzeća navode da je to najveća prepreka neometanom funkcioniranju sustava uzajamnog priznavanja. U mnogim slučajevima, umjesto suočavanja s nesigurnim ishodima poduzeća na kraju prilagođavaju proizvode uz dodatne troškove, što je trošak i za potrošače te gubitak u smislu učinkovitosti europskog gospodarstva.

Novim prijedlogom o uzajamnom priznavanju uvodi se **postupak rješavanja problema** kako bi se omogućili učinkoviti pravni lijekovi i ponovno uspostavilo povjerenje u uzajamno priznavanje. Prije svega, prijateljska rješenja iz prakse tražit će se **upotrebom postojećih SOLVIT mehanizama**. Ako dijalog ne bude uspješan, Komisija može intervenirati objavom mišljenja i, ako je primjereno, davanjem preporuka za pomoć strankama u rješavanju predmeta. Na taj će način poduzeća i države članice izvoznice u razdoblju od nekoliko tjedana ili mjeseci znati što mogu očekivati, umjesto da godinama čekaju da se njihovi proizvodi i zakoni priznaju u drugoj državi članici. Osim toga, Komisija će moći strateški provesti svoje provedbene ovlasti na temelju članka 258. UFEU-a ako se utvrde sustavni problemi u određenim sektorima.

Trenutačno, ako žele dobiti uzajamno priznavanje, poduzeća trebaju dokazati da se njihov proizvod već prodaje negdje u EU-u. Dokazi koje nadležna tijela zahtijevaju mogu biti od računa do izjave države članice da je proizvod zakonito stavljen na tržište. Kako bi se poduzećima pomoglo da pokažu da njihov proizvod već ispunjava zahtjeve druge države članice te kako bi se uvjerila nadležna tijela i olakšala prekogranična suradnja, predlažemo novu, jednostavnu i dobrovoljnu „**izjavu o uzajamnom priznavanju**” koju će ispunjavati gospodarski subjekti, a kojom će se smanjiti administrativno opterećenje.

Strane koje sudjeluju u uzajamnom priznavanju ne komuniciraju dovoljno. Razlog je tome obično taj što ovlasti i nadležnosti za određene propise nisu objedinjene, što komplicira rješavanje tih, često vrlo tehničkih, pitanja. Stoga je naš cilj ojačati **kontaktne točke za proizvode kao komunikacijske kanale za uzajamno priznavanje**²⁶. Kako bi te kontaktne točke bile što vidljivije, mogao bi se osmisliti njihov zajednički vizualni identitet. Pojačat će se **prekogranična suradnja među kontaktnim točkama**. Internetska platforma omogućit će povezivanje nadležnih tijela.

b) Dodatna suradnja i veće povjerenje

Kako bi uzajamno priznavanje dobro funkcioniralo, potrebni su suradnja i povjerenje. Zahvaljujući njima postići će se uzajamno razumijevanje u pogledu različitih nacionalnih pristupa i zabrinutosti. To će se potaknuti **razmjenom službenika** koji rade u posebno problematičnim sektorima kao što je sektor građevnih proizvoda. Što je jednako važno, Komisija će bliskije surađivati s **određenim zemljama i sektorima** kako bi uzajamno priznavanje funkcioniralo.

Komisija će dodatno procijeniti moguće koristi daljnjeg razvoja **postojećeg popisa proizvoda za uzajamno priznavanje**²⁷ za poduzeća i javna tijela.

²⁶ „Kontaktne točke za proizvode” su sučelje između poduzeća i nacionalnih administracija te mjesto na kojem se mogu pronaći informacije o svim nacionalnim pravilima koja se primjenjuju.

²⁷ http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/products-list_hr.

Kako bi se povećalo povjerenje nacionalnih tijela u uzajamno priznavanje te kako bi se ta tijela na njega više oslanjala, Komisija će odgovarajućom izobrazbom nastojati povećati svijest nacionalnih tijela o uzajamnom priznavanju. To će se uglavnom odnositi na nacionalne administracije (npr. kontaktne točke za proizvode, odjele nadležne za područja problematičnih proizvoda, nacionalne sudove, tijela za nadzor tržišta i osoblje SOLVIT-a) i poduzeća. Ciljani paket „**obuka za voditelje obuke**” o uzajamnom priznavanju za nadležna tijela i poduzeća te „**pravilnik o uzajamnom priznavanju**” pružit će sveobuhvatne smjernice o tome kako primjenjivati uzajamno priznavanje.

Konačno, države članice trebale bi nastaviti izričito predviđati uzajamno priznavanje u nacionalnim tehničkim pravilima te to činiti na razumljiv način. Komisija stoga potiče države članice da u nacionalne tehničke propise uvrste **jasnu i nedvosmislenu „klauzulu o jedinstvenom tržištu”**²⁸ te će izraditi posebne smjernice za njezinu upotrebu:

„Roba zakonito stavljena na tržište u drugoj državi članici Europske unije ili Turskoj, ili roba koja je podrijetlom te je zakonito stavljena na tržište u državi EFTA-e koja je ugovorna stranka Sporazuma o EGP-u smatra se kompatibilnom s ovom mjerom. Primjena ove mjere podliježe Uredbi [upućivanje].”

4. ZAKLJUČAK

Jedinstveno tržište robe jedna je od najvećih vrijednosti EU-a koja mu pri suočavanju s izazovima globalizacije trgovinskih tokova i vrijednosnih lanaca daje prednost pred konkurencijom. Kako bismo se mogli nositi s tim izazovima, moramo osigurati uspješno funkcioniranje jedinstvenog tržišta nudeći poduzećima prilike za stavljanje njihovih proizvoda na tržište te visoku razinu zaštite za sve. Svi sudionici na tržištu (javnost, radnici, potrošači, poduzeća i nadležna tijela) trebaju biti sigurni da mogu djelovati te kupovati sigurne proizvode u transparentnom i poštenom okruženju u kojem se pravila na sve primjenjuju na jednak način. Trebaju moći vjerovati da su proizvodi sigurni i u skladu sa zakonom.

Ovim se paketom osigurava uspostava transparentnog i poštenog jedinstvenog tržišta sigurnih proizvoda za sve. Nadležna tijela i poduzeća steći će povjerenje u uzajamno priznavanje kao načelo kojim se štiti javni interes svih te otvara jedinstveno tržište. Veća sukladnost i provedba ojačat će povjerenje potrošača u sigurnost proizvoda na jedinstvenom tržištu. To je vrlo važno u sve integriranijem svijetu koji se jako brzo mijenja.

Osim zakonodavnih prijedloga u ovom paketu, bolje ćemo surađivati s nadležnim tijelima i dionicima poduzimajući korake potrebne za izgradnju povjerenja kako bismo osigurali da pogodnosti za sve već danas počnu pozitivno utjecati na jedinstveno tržište robe u budućnosti.

²⁸ To se ne primjenjuje na proizvode podrijetlom iz država EFTA-e i Turske koji nisu uključeni u Sporazum o EGP-u ili carinsku uniju s Turskom (npr. riba i riblji proizvodi).

Dodatak: Predloženi vremenski okvir za neobvezujuće pravne mjere

2018.:

- Klauzula o jedinstvenom tržištu
- U tijeku: optimizacija usklađivanja IT alata za nadzor tržišta (kao što su RAPEX i ICSMS) u skladu s primjenjivom pravnom osnovom.
- Primjena pokazatelja nadzora tržišta
- Priprema kampanje za podizanje svijesti o uzajamnom priznavanju
- Izrada programa „obuka za voditelje obuke” za uzajamno priznavanje
- Suradnički pristup određenim sektorima u okviru Direktive o transparentnosti jedinstvenog tržišta

2019.:

- Pravilnik o uzajamnom priznavanju
- Razmjena službenika
- Ispitivanje daljnjeg razvoja postojećeg popisa proizvoda za uzajamno priznavanje