



V Bruselu dne 19.12.2017
SWD(2017) 477 final

BALÍČEK TÝKAJÍCÍ SE ZBOŽÍ

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRNNÁ ZPRÁVA O KONZULTACI SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady

o vzájemném uznávání zboží

{COM(2017) 796 final} - {SWD(2017) 471 final} - {SWD(2017) 472 final} -
{SWD(2017) 475 final} - {SWD(2017) 476 final}

Obsah

1.	CÍLE KONZULTACE	2
1.1.	Metody a nástroje konzultace.....	2
2.	VÝSLEDKY KONZULTAČNÍCH ČINNOSTÍ	2
2.1.	Zasedání poradního výboru pro vzájemné uznávání.....	2
2.2.	Konference zúčastněných stran dne 17. června 2016	3
2.3.	Veřejná konzultace	3
2.3.1.	Jak vidí zúčastněné strany vzájemné uznávání a jeho možné nedostatky.....	3
2.3.2.	Fungování nařízení o vzájemném uznávání	4
2.3.3.	Posouzení komunikace při využívání vzájemného uznávání.....	5
2.3.4.	Priority s ohledem na zlepšení vzájemného uznávání.....	5
2.3.5.	Možnosti.....	5
2.4.	Průzkumy provedené externími dodavateli.....	5
2.5.	Ostatní obdržené příspěvky (stanoviska nebo e-mail)	6
3.	ZPĚTNÁ VAZBA PRO ZÚČASTNĚNÉ STRANY.....	6

1. CÍLE KONZULTACE

„Strategie pro jednotný trh“ (COM(2015) 550 ze dne 28. října 2015) zdůrazňuje, že je nutné posílit jednotný trh se zbožím v oblasti vzájemného uznávání. Tato zásada umožňuje, aby výrobky, které jsou v souladu s právními předpisy uvedeny na trh v jednom členském státě a na něž se nevztahují evropské harmonizační právní předpisy, požívaly práva na volný pohyb, třebaže vnitrostátní technická pravidla členského státu určení nejsou splněna. Tato zásada se však dosud plně nevyužívá, jak prokazuje nedávné hodnocení zásady vzájemného uznávání.

Za účelem lepšího uplatňování zásady vzájemného uznávání předloží Komise celounijní akční plán ke zvýšení povědomí o vzájemném uznávání, který se zaměří na problematiku odvětví. Komise prověří také nutnost revize nařízení (ES) č. 764/2008, aby bylo zajištěno lepší uplatňování mezi podniky a vnitrostátními orgány. Cílem konzultace proto bylo vyžádat si názory zúčastněných stran na stávající a budoucí uplatňování vzájemného uznávání.

1.1 Metody a nástroje konzultace

Členové poradního výboru pro vzájemné uznávání¹ byli požádáni o poskytnutí zpětné vazby během posledních zasedání ve dnech **2. prosince 2015** a **25. října 2016**.

Veřejná konzultace ve všech úředních jazycích EU byla zveřejněna na internetových stránkách pro konzultace na portálu *Europa*. Konzultace probíhala od června do září 2016.

Veřejnou konzultaci doplnila **konference zúčastněných stran**, kterou Komise uspořádala dne **17. června 2016**.

2. VÝSLEDKY KONZULTAČNÍCH ČINNOSTÍ

2.1 Zasedání poradního výboru pro vzájemné uznávání

Sedmé a osmé zasedání poradního „výboru pro vzájemné uznávání“ se konalo dne 2. prosince 2015 resp. 25. října 2016. Členy výboru jsou zástupci členských států, kteří se zabývají otázkami vzájemného uznávání. Komise představila nápady k zvýšení informovanosti o vzájemném uznávání, které členské státy uvítaly, předběžnou analýzu hlavních problémů způsobených neoptimálním fungováním vzájemného uznávání a předběžné možnosti zlepšení vzájemného uznávání a vyžádala si od delegací zpětnou vazbu.

Co se týká případného zavedení prohlášení o shodě, některé členské státy zdůraznily možnou administrativní zátěž uloženou hospodářským subjektům, přičemž však současně uznaly, že by toto prohlášení plnění jejich úkolů zjednodušilo.

Komise představila rovněž možnosti, které mají vnitrostátní orgány podnítit k plnění povinnosti týkající se oznamování správních rozhodnutí o odmítnutí či omezení vzájemného uznávání, jako je větší transparentnost a využití nástroje IT, a možnost vytvořit nový zrychlený mechanismus, který by představoval alternativu nákladných a zdoluhavých soudních řízení, jež je k dispozici v současnosti.

1 Členy tohoto výboru jsou vnitrostátní orgány odpovědné za vzájemné uznávání v 28 členských státech a na Islandu, v Lichtenštejnsku, Norsku, Švýcarsku a Turecku. V jednotlivých případech mohou být s ohledem na určité téma k účasti přizváni i zástupci ostatních třetích stran nebo jiní odborníci.

Proti možnosti týkající se systému předchozího schválení uvedení výrobků na trh vneslo námitky mnoho členských států, které s touto možností nesouhlasily, jelikož by bránila volnému pohybu zboží.

Co se týká možnosti zajistit volný pohyb zboží zaručený dodržováním evropských norem, členské státy se domnívaly, že místo používání norem je prospěšnější zaměřit se na základní požadavky.

Členské státy podpořily možnost rozšířit a posílit kontaktní místa pro výrobky, jelikož těmto kontaktním místům chybějí zdroje i zaměstnanci.

Členské státy byly důrazně proti harmonizaci určitých základních požadavků, jelikož ani pouze částečná harmonizace za účelem volného pohybu nezajišťuje přínosy, jež by byly úměrné úrovni byrokracie, kterou to s sebou nese.

2.2 Konference zúčastněných stran dne 17. června 2016

Dne 17. června 2016 byla pro zúčastněné strany uspořádána akce s cílem určit hlavní problémy spojené s fungováním vzájemného uznávání a navrhnout možný další postup. Tuto akci navštívilo 144 účastníků, kteří zastupovali podniky (62), vnitrostátní orgány (60) a jiné subjekty (22), jako jsou organizace spotřebitelů, zástupci odborových svazů. Podrobný zápis z této konference, údaje o účastnících a prezentace jsou k dispozici na adrese:

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>

Po prezentacích a diskusích následovala tři pracovní setkání s vyváženým zastoupením vnitrostátních orgánů, podniků a sdružení.

2.3 Veřejná konzultace

Během veřejné konzultace bylo obdrženo **153** odpovědí. Silně zastoupeny byly podniky (91), za nimiž následovaly orgány členských států (45) a občané (17). Na veřejnou konzultaci reagovalo **45 orgánů** z členských států. Stejně zastoupeny byly jednotlivé podniky (44) i obchodní organizace (44).

Pokud jde o odvětví činnosti, **nejvíce zastoupeným odvětvím byla výroba (46 %), načež následovaly velkoobchod a maloobchod (13 %), zemědělství, lesnictví a rybolov (8 %) a vodní hospodářství (6 %).**

Geografické zastoupení je u podniků poměrně vyvážené. Co se týká vnitrostátních orgánů, veřejné konzultace se zúčastnilo osmnáct členských států a Norsko.

2.3.1 Jak vidí zúčastněné strany vzájemné uznávání a jeho možné nedostatky

Většina reagujících podniků, které si přejí prodávat výrobky v jiném členském státě, ověřuje platná pravidla v daném členském státě, a pokud jim tato pravidla brání v prodeji výrobku, většina z nich daný výrobek upraví. To se děje navzdory skutečnosti, že 70 % z nich je o zásadě vzájemného uznávání plně informováno. Více než polovina podniků, které reagovaly, se pokoušela uplatnit vzájemné uznávání při vstupu na nový trh. U poloviny z nich byl přístup na trh odepřen a pouze 2 % toto rozhodnutí úspěšně napadla.

Navzdory udávané vysoké úrovni informovanosti o vzájemném uznávání se většina respondentů domnívá, že zvyšování informovanosti je i nadále zapotřebí.

Co se týká překážek fungování vzájemného uznávání, podniky určily jako největší překážku neexistenci rychlých opravných prostředků k napadení vnitrostátních rozhodnutí o odepření přístupu na trh, načež následovala nedostatečná komunikace mezi orgány. S těmito překážkami se setkala **52 %** respondentů.

2.3.2 Fungování nařízení o vzájemném uznávání

Účinnost: nakolik dosáhlo nařízení svých cílů?

Většina respondentů je o nařízení informována a domnívá se, že většina zavedených nástrojů je užitečná a že tyto nástroje jsou dosud zapotřebí. Pokud jde o otázku, zda nařízení splnilo svůj cíl, jen velmi málo hospodářských subjektů se domnívá, že prodej výrobků v ostatních členských státech je od vstupu nařízení v platnost snazší. Většina má za to, že nařízení situaci nezlepšilo, nebo neví, a to z toho důvodu, že vzájemné uznávání neuplatňuje, nebo výrobky v zahraničí neprodává.

Účelnost: náklady a přínosy nařízení

Vnitrostátní orgány hodnotí tyto náklady jako průměrné a zcela nebo částečně souhlasí s tím, že nařízení zajišťuje přínosy, pokud jde o usnadnění přístupu na trh.

U podniků jsou hlavní vynaložené náklady spojeny s nutností přizpůsobit výroby platným vnitrostátním pravidlům v případě odmítnutí či neuplatnění vzájemného uznávání při pronikání na trh. Vysoké náklady jsou spojeny rovněž s opožděným vstupem na trh a promarněnými příležitostmi, pokud podniky od vstupu na trh upustí, jelikož rozdílná vnitrostátní pravidla vyžadují úpravu výrobků. Náklady spojené s napadením správních rozhodnutí o odepření přístupu na trh se považují za méně důležité, zejména z toho důvodu, že jen málo hospodářských subjektů se rozhodne tak učinit.

Náklady souvisejí také s posouzením možnosti využít při prodeji výrobků v jiném členském státě vzájemné uznávání. Externí provedení tohoto posouzení zadává jen velmi málo hospodářských subjektů (2 %), zatímco 26 % provádí toto posouzení interně. 46 % dělá oboje, a to v závislosti na výrobku.

Pokud jde o přínosy nařízení, názory reagujících podniků jsou poměrně smíšené. Zatímco členské státy se domnívají, že náklady nařízení jsou úměrné přínosům, které zajišťuje, podniky s tím většinou nesouhlasí a souhlas s tímto tvrzením vyslovilo pouze 9 % z nich.

Soudržnost

Pokud jde o soudržnost nařízení, panuje mezi respondenty shoda.

Přidaná hodnota EU

Respondenti velmi vyzdvihují také evropskou přidanou hodnotu pravidel týkajících se vzájemného uznávání.

2.3.3 Posouzení komunikace při využívání vzájemného uznávání

Většina reagujících podniků se nikdy neobrátila na kontaktní místo pro výrobky, aby získala informace o platných pravidlech pro výrobky, především z toho důvodu, že o existenci těchto kontaktních míst nevěděla. Reagující členské státy považují komunikaci s orgány v jejich vlastní zemi za dobrou, zatímco komunikace s orgány z ostatních členských států je spíše průměrná či nedostatečná.

2.3.4 Priority s ohledem na zlepšení vzájemného uznávání

Zatímco podniky považují za nejvyšší prioritu potřebu účinných opravných prostředků, členské státy a občané podporují zvýšení informovanosti o vzájemném uznávání.

2.3.5 Možnosti

Všechny předložené možnosti k zajištění snazšího uplatňování vzájemného uznávání a jeho větší spolehlivosti získaly u respondentů vysokou úroveň podpory.

Pokud jde o otázku, co představuje nejvhodnější alternativu vzájemného uznávání, většina respondentů souhlasí s tím, že v případě, že vzájemné uznávání nefunguje řádně, je nejvhodnějším nástrojem použití harmonizace.

2.4 Průzkumy provedené externími dodavateli

V rámci externí studie, která hodnotila fungování zásady vzájemného uznávání², byly dne 9. října 2014 zadány čtyři různé průzkumy, jež byly dokončeny dne 5. ledna 2015. Zjištění plynoucí z průzkumů a pohovorů prokazují, že uplatňování zásady vzájemného uznávání je problematické a že dosud přetrvávají překážky bránící volnému pohybu zboží, jež bylo v souladu s právními předpisy uvedeno na trh, a to kvůli dodatečným požadavkům a zkouškám, které existují v určitých členských státech. Problémem jsou i nadále nedostatečné povědomí a informovanost o vzájemném uznávání. Jako nedostatek byla vyzdvižena také nedostatečná komunikace a spolupráce mezi vnitrostátními orgány.

V rámci studie, která posuzovala náklady a přínosy jednotlivých možností k zlepšení vzájemného uznávání, provedl externí dodavatel průzkum a pohovory. Konzultace se zúčastněnými stranami se zaměřila nejen na stávající fungování vzájemného uznávání (a jeho hlavní problémy), nýbrž také na způsob revize nařízení prostřednictvím možností politiky, které navrhla Komise. Cílené průzkumy a pohovory umožnily pochopit stanovisko zúčastněných stran k jednotlivým možnostem politiky. Vnitrostátní orgány vyzdvihují, že: problémy při zavádění jednoznačných postupů k uplatňování vzájemného uznávání může způsobovat široký rozsah, velikost a roztříštěnost trhu, na nějž se vztahuje vzájemné uznávání, a existence mnoha různých vnitrostátních právních předpisů; výrobky spadající do oblastí, v nichž existuje částečná harmonizace a/nebo některé normy EU, způsobují orgánům potíže, jelikož se může uplatňovat kombinace vnitrostátních pravidel a pravidel EU, což z jejich strany vyžaduje větší úsilí při kontrolách a rozhodování; určitá nedostatečná komunikace existuje i v rámci členských států. Podniky zdůraznily překážky související s problémem dosáhnout snadného přístupu k informacím o příslušných právních předpisech a zavedených postupech (jazykové bariéry) a s lhůtou pro odpověď vnitrostátních orgánů.

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

Hospodářské subjekty i vnitrostátní orgány souhlasí s tím, že je nutno přijmout opatření ke zlepšení situace. Zatímco mezi vnitrostátními orgány panuje poměrně široká shoda ohledně potřeby zásahu, a to prostřednictvím nástrojů „měkkého“ práva nebo závazných právních nástrojů, zdá se, že hospodářské subjekty jsou obezřetnější, pokud jde o účinnost navrhovaných možností, jež mají zabránit opožděnému přístupu na trh a snížit jejich náklady. Zdá se však, že hospodářské subjekty i vnitrostátní orgány podporují spíše kombinaci jednotlivých dílčích možností než přijetí jediné, úplné možnosti politiky.

2.5 Ostatní obdržené příspěvky (stanoviska nebo e-mail)

Několik zúčastněných stran předložilo samostatná stanoviska, z nichž mnohá požadují větší ambice, pokud jde o zlepšení vzájemného uznávání a zvýšení důvěry mezi členskými státy.

Některé zúčastněné strany uvádějí, že by zásadu vzájemného uznávání bylo možno dále posílit zavedením předpokladu shody s výrobky, jež byly otestovány nezávisle (třetí stranou).

Ostatní zdůrazňují, že je nutné objasnit oblast působnosti nařízení o vzájemném uznávání, vydat pokyny k posouzení přiměřenosti a sdílet osvědčené postupy mezi členskými státy.

Rovněž je třeba zavést odrazující prostředky, aby bylo zajištěno, že členské státy podávají oznámení podle svých povinností stanovených v nařízení. Podniky musí mít mimoto k dispozici účinné opravné prostředky, aby bylo možno rychleji zjednat jasno ohledně rozhodnutí přijatých proti jejich výrobkům na jednotném trhu, včetně větší transparentnosti, pokud jde o rozhodnutí. Je třeba také optimalizovat kontaktní místa pro výrobky a umožnit podnikům snadný přístup k informacím o vnitrostátních rozhodnutích a technických pravidlech. Rovněž je celkově nutné obnovit důvěru a posílit spolupráci mezi orgány členských států na celém jednotném trhu.

Je třeba překonat nedostatečnou důvěru mezi příslušnými orgány a vnitrostátní rozhodnutí by měla být transparentnější. Možným nástrojem je postup rychlého posouzení, který umožňuje rozhodnutí o odepření přístupu na trh vyhodnotit, aniž by bylo vydáno závazné rozhodnutí, což může vést k lepšímu pochopení zásady vzájemného uznávání a lepšímu fungování stávajícího nařízení.

3. ZPĚTNÁ VAZBA PRO ZÚČASTNĚNÉ STRANY

Konzultační postupy poskytly širokou škálu názorů na provádění nařízení, pokud jde o to, co funguje dobře a co nefunguje příliš dobře, z hlediska těchto zúčastněných stran. Schůzky se zúčastněnými stranami poskytly včas příležitost k podpoře zapojení vnitrostátních orgánů, tudíž ke zvýšení šance na náležitou míru odpovědí.

Celkovým cílem této iniciativy je docílit prohloubení jednotného trhu se zbožím prostřednictvím většího a lepšího vzájemného uznávání. To se uskuteční zvyšováním informovanosti o vzájemném uznávání, posílením právní jistoty u podniků a vnitrostátních orgánů při využívání vzájemného uznávání a zvýšením správní spolupráce a důvěry mezi orgány. To povede k uvolnění plného potenciálu vnitřního trhu v důsledku snazšího využívání a uplatňování vzájemného uznávání, snížení rizika pro podniky, že jejich výrobky nezískají přístup na trh nebo budou muset být neoprávněně staženy z trhu, a nabízení většího výběru spotřebitelům za nižší ceny. Ačkoliv očekávané přínosy většího a lepšího vzájemného

uznávání nelze přesně odhadnout, nedávná studie týkající se „nákladů vyplývajících z neexistence společného evropského postupu v oblasti jednotného trhu“ (*The Cost of Non-Europe in the Single Market*) prokazuje, že by snížení překážek obchodu mohlo vést ke zvýšení obchodu uvnitř EU o více než 100 miliard EUR ročně. Pojem překážek obchodu je v této studii širší než pouhé vzájemné uznávání, poskytuje však odhad očekávaných přínosů.

Přidaná hodnota EU této iniciativy spočívá v existenci společného souboru pravidel, která zaručují rovné zacházení a umožňují jednotné, soudržné a náležité uplatňování vzájemného uznávání. Vzájemné uznávání vyplývá z článků 34–36 Smlouvy o fungování EU a z judikatury Soudního dvora a přímo přispívá k dosažení vnitřního trhu se zbožím, což je jeden z hlavních úspěchů EU. Opatření samotných členských států by zásadu vzájemného uznávání oslabilo a rozložila by ji na 28 rozdílných a případně protichůdných vnitrostátních postupů.

Zvažovanými možnostmi politiky, které byly zahrnuty v tomto posouzení dopadů, byly:

- Možnost č. 2 – opatření „měkkého“ práva ke zlepšení fungování vzájemného uznávání (zvysování informovanosti, odborná příprava, výměna úředníků atd.)
- Možnost č. 3 – minimální legislativní změny nařízení (ES) č. 764/2008 (transparentnost správních rozhodnutí, využívání norem EU, větší úloha kontaktních míst pro výrobky)
- Možnost č. 4 – komplexní legislativní změny nařízení (ES) č. 764/2008 (dobrovolné prohlášení o shodě, zrychlené odvolací řízení, posílená kontaktní místa pro výrobky a spolupráce)
- Možnost č. 5 – dobrovolné předchozí schválení uvedení na trh

Možnost zrušení nařízení a možnost navržení dalších harmonizačních opatření týkajících se konkrétních základních požadavků, které se vztahují na určité aspekty výrobků, byly stejně jako zavedení prohlášení třetí strany o shodě v počáteční fázi vyřazeny.

Upřednostňovanou možností je možnost č. 4 (komplexní legislativní změny nařízení (ES) č. 764/2008) doplněná možností č. 2 (opatření „měkkého“ práva).