KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.12.2017r.
COM(2017) 787 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Pakiet towarowy: Wzmocnienie zaufania do jednolitego rynku

1. WZMOCNIENIE JEDNOLITEGO RYNKU TOWARÓW

Jednolity rynek towarów jest jednym z największych osiągnięć Unii Europejskiej. W 2018 r. będziemy obchodzić 25-lecie jego utworzenia. Jego podstawą jest zaufanie konsumentów, przedsiębiorstw i organów. Konsumenci muszą ufać, że produkty, które kupują i których używają, są bezpieczne. Przedsiębiorstwa muszą ufać, że obowiązują równe warunki działania oraz że przepisy mają jednakowe zastosowanie do wszystkich i zapewniają wszystkim taką samą ochronę. Należy w szczególności ograniczyć formalności administracyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), aby pobudzić przedsiębiorczość i tworzenie miejsc pracy. Zaufanie umożliwiło bezprecedensową integrację rynków w obrębie UE, a także stanowiło i wciąż stanowi fundament wzrostu gospodarczego. Od 2009 r. wartość dodana wytworzona przez sam przemysł wzrosła w ujęciu realnym o 25 % w UE-27 (23 % w UE-28). W związku z tym jego proporcjonalny udział w gospodarce znacząco wzrósł od 2009 r. z 15,5 % (14,7 % w UE-28) do 17,1 % (16,1 % w UE-28) dzisiaj[1].

Jak podkreślono w strategii jednolitego rynku[2], UE i jednolity rynek muszą dostosować się do zmieniających się warunków. Przeszkody na rynkach towarów i usług ograniczają skuteczność, produktywność i konkurencyjność gospodarki europejskiej. Przedsiębiorstwa często czują się blokowane z powodu przestarzałych i nadmiernie uciążliwych przepisów i nie mogą znaleźć potrzebnych informacji. Ponadto lekceważenie unijnych przepisów dotyczących produktów utrudnia stworzenie prawdziwie równych warunków działania.

Zarówno Parlament Europejski, jak i Rada Europejska poparły cele strategii jednolitego rynku i wezwały Komisję do usunięcia pozostałych przeszkód i ułatwienia znalezienia rozwiązań[3]. Z Agendy przywódców wynika, że w marcu 2018 r. Rada Europejska dokona przeglądu postępów poczynionych w kierunku dotrzymania terminów wyznaczonych na 2018 r. w strategiach jednolitego rynku[4].

Jednolity rynek towarów wciąż zmaga się z dwoma słabościami strukturalnymi, którym należy szybko zaradzić, aby móc w pełni wykorzystać jego potencjał i uzasadnić pokładane w nim zaufanie. Konsumenci, przedsiębiorstwa i organy są już na to gotowi, wystarczy tylko stworzyć właściwe warunki, aby uwolnić ten potencjał.

Pierwsza słabość strukturalna jednolitego rynku towarów jest związana z egzekwowaniem zharmonizowanych przepisów UE dotyczących bezpieczeństwa produktów. Pomimo daleko idących przepisów dotyczących bezpieczeństwa na rynku wciąż znajduje się zbyt wiele niebezpiecznych i nielegalnych produktów. Produkty takie stanowią duże zagrożenie dla konsumentów. Otrzymują oni produkt o niższej jakości niż ta, za którą zapłacili, który może stanowić zagrożenie dla ich zdrowia. Brak egzekwowania przepisów UE dotyczących produktów nie powinien skutkować czerpaniem nienależnych korzyści przez tych, którzy

---

1 Źródło: Eurostat (dane dotyczące 2016 r. są jeszcze niepotwierdzone). Wartości te odnoszą się do przemysłu wytwórczego, wydobywczego i energetycznego. Nie uwzględniają one sektora usług dla przedsiębiorstw i sektora budowlanego, chociaż sektory te są ściśle związane z przemysłem UE, zwłaszcza w kontekście rosnącej roli łańcuchów wartości i przechodzenia na gospodarkę usługową.

2 COM(2015) 550 final, „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw", 28.10.2015.

3 Parlament Europejski, rezolucja w sprawie strategii jednolitego rynku z dnia 26 maja 2016 r., P8_TA(2016)0237; Rada Europejska, konkluzje z dnia 15 grudnia 2015 r.

4 Rada Europejska, Agenda przywódców, http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf, październik 2017 r.

celowo starają się obejść najważniejsze przepisy bezpieczeństwa. Komisja przyjęła niedawno środki mające na celu usprawnienie egzekwowania przepisów w przypadku naruszenia praw własności intelektualnej[5]. Obecnie trzeba jednak dołożyć większych starań, aby zapewnić przestrzeganie przepisów. Na rynku tak dużym jak jednolity rynek organy egzekwowania prawa państw członkowskich muszą ze sobą ściśle współpracować, aby skutecznie i szybko usuwać z rynku niebezpieczne produkty.

Druga słabość strukturalna dotyczy produktów, które nie podlegają zharmonizowanym przepisom UE dotyczącym bezpieczeństwa produktów lub podlegają im jedynie częściowo, na przykład mebli, naczyń czy niektórych wyrobów budowlanych. Takie produkty mogą zostać uznane za bezpieczne i zgodne z interesem publicznym w jednym państwie członkowskim, natomiast w innym mogą pojawić się problemy związane z wprowadzeniem ich na rynek. Mogą istnieć uzasadnione różnice ze względu na specyficzne warunki krajowe. Każda odmowa powinna być jednak należycie uzasadniona i wyjaśniona na podstawie względów porządku publicznego. Należy zaoferować pomoc w lepszym zrozumieniu i ostatecznym przezwyciężeniu barier związanych z dostępem do rynku dla tych produktów. Możliwości rynkowe muszą zostać zwiększone, co jest szczególnie istotne w przypadku MŚP.

W związku z tym Komisja proponuje dzisiaj „pakiet towarowy", w którym zajmie się kompleksowymi problemami, co zapewni lepsze funkcjonowanie jednolitego rynku towarów. Pakiet ten zawiera dwa ambitne wnioski ustawodawcze. Pierwszy z nich ma na celu zwiększenie przestrzegania i egzekwowania unijnych przepisów dotyczących produktów[6]. Celem drugiego jest udoskonalenie oraz ułatwienie stosowania zasady wzajemnego uznawania w ramach jednolitego rynku[7]. Uzupełnieniem „pakietu towarowego" jest sprawozdanie z funkcjonowania dyrektywy (UE) 2015/1535 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego w latach 2014–2015[8], sprawozdanie z wdrożenia rozporządzenia (WE) nr 765/2008[9] oraz środki prawa miękkiego sprecyzowane w niniejszym komunikacie służące budowaniu zaufania do jednolitego rynku.

---

5 Zob. pakiet praw własności intelektualnej przyjęty przez Komisję dnia 29 listopada 2017 r., który zawiera szereg środków, w szczególności komunikat na temat zrównoważonego systemu egzekwowania praw własności intelektualnej odpowiadającego dzisiejszym wyzwaniom społecznym (SWD(2017) 430 final).

6 Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy i procedury dotyczące przestrzegania i egzekwowania unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego dotyczącego produktów i zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011, (UE) nr 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 i (UE) 2017/1369 oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/42/WE, 2009/48/WE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE i 2014/90/UE. (COM(2017)795).

7 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania towarów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim (COM(2017)796).

8 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie funkcjonowania dyrektywy (UE) 2015/1535 w latach 2014–2015 (COM(2017)788).

9 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (COM(2017)789).

2. ZAUFANIE DO EGZEKWOWANIA UNIJNYCH PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH PRODUKTÓW

Bezpieczeństwo konsumentów i ochrona środowiska stanowią fundamenty jednolitego rynku towarów. Wszystkie państwa członkowskie Unii uzgodniły wspólne przepisy dotyczące bezpieczeństwa i ochrony środowiska mające nas chronić przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa, zanieczyszczeniem oraz szkodami w środowisku. Mimo to wielu konsumentów zostało świadomie i celowo wprowadzonych w błąd, gdy kupili samochód z silnikiem diesla. Niestety, samochody nie są jedynymi produktami, w przypadku których stosowano nieuczciwą konkurencję poprzez obchodzenie przepisów. Każdego dnia w Europie sprzedawanych jest bardzo dużo niebezpiecznych produktów. Dotyczy to zarówno nieprawidłowo oznakowanych produktów, jak i produktów stanowiących poważne zagrożenie dla zdrowia lub środowiska. W latach 2011–2017 odnotowano około 2 500 zdarzeń, w wyniku których nielegalne produkty musiały zostać wycofane z rynku[10]. A jest to prawdopodobnie zaledwie czubek góry lodowej.

Unijne przepisy dotyczące produktów obejmują znaczną część produktów wytworzonych w UE. Wartość tych produktów wynosi 2,4 biliona euro, a ich wytwarzaniem lub dystrybucją zajmuje się około 5 milionów przedsiębiorstw. Przepisy unijne umożliwiają swobodny przepływ produktów na terytorium UE, jednocześnie zapewniając wysoki poziom ochrony środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa. W odniesieniu do wielu sektorów, takich jak sektor zabawek i sektor sprzętu elektrycznego, UE stosuje sprawne i wolne od biurokracji sposoby dopuszczania produktów do obrotu. Równe warunki działania dla przedsiębiorstw oraz jasne przepisy i wysoki poziom ochrony konsumentów są konieczne do funkcjonowania jednolitego rynku. Zaufanie i równe warunki działania udało się osiągnąć już w innych sektorach, takich jak sektor spożywczy, sektor zdrowia roślin lub sektor zdrowia zwierząt, w oparciu o rygorystyczne przepisy uzgodnione na szczeblu UE.

Żyjemy również w świecie, na który w coraz większym stopniu wpływają zmiany społeczne, takie jak globalizacja i cyfryzacja. Produkty i sieci dystrybucji w całej UE są coraz bardziej wzajemnie powiązane. Z drugiej strony krajowe organy nadzoru rynku nie dysponują wystarczającymi środkami i ich działania są ograniczone do terytorium ich kraju. Potrzebujemy ogólnoeuropejskiego spojrzenia na egzekwowanie przepisów. Zbyt często dochodzenia wszczęte w jednym państwie członkowskim nie wykraczają poza granicę państwa. Aby poradzić sobie z tą rozbieżnością, nadzór rynku musi być spójny bez względu na to, czy produkt wyprodukowano w UE czy poza UE oraz czy jest kupowany przez internet czy w tradycyjnym sklepie.

Zgodnie z innymi inicjatywami unijnymi, takimi jak strategia dotycząca polityki przemysłowej[11], strategia jednolitego rynku cyfrowego[12] i jej przegląd[13] oraz plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym[14], Komisja proponuje zatem zintensyfikowanie **egzekwowania wspólnych unijnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa**. Konsumenci muszą odzyskać pewność, że produkty kupowane przez internet lub w tradycyjnym sklepie są

[10] Źródło: RAPEX. Liczba ta uwzględnia tylko produkty, które są objęte unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym.

[11] COM(2017) 479 final, Inwestowanie w inteligentny, innowacyjny i zrównoważony przemysł: Odnowiona strategia dotycząca polityki przemysłowej UE.

[12] COM(2015) 192 final, Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy.

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

[14] COM(2014) 527 final, Strategia UE i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym: Przeciwdziałanie ryzyku, poprawa bezpieczeństwa łańcucha dostaw i ułatwienie wymiany handlowej.

bezpieczne. Jeśli pojawiają się problemy, muszą istnieć odpowiednie ramy, które pozwolą zniwelować zagrożenia i przywrócić równe warunki działania.

Istotną jednolitego rynku towarów polega jest tworzenie możliwości gospodarczych, zwiększanie konkurencyjności i przygotowywanie UE do sprostania wyzwaniom światowej gospodarki. Jednocześnie, jak podkreślono w dokumencie Komisji otwierającym debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji, UE musi zacząć działać i przywrócić równe warunki działania poprzez rygorystyczne egzekwowanie przepisów unijnych[15]. W warunkach otwartego jednolitego rynku przepisy mają na celu ochronę bezpieczeństwa obywateli Unii. Rynek taki może dobrze funkcjonować jedynie wówczas, gdy można zagwarantować wysoki poziom zaufania do takiej ochrony. Rygorystyczne egzekwowanie przepisów jest kluczowe dla zapewnienia, aby towary zgodne z przepisami konkurowały z innym towarami zgodnym z przepisami, a nie z towarami, które są z przepisami niezgodne.

a) <u>Inteligentne egzekwowanie przepisów na pozbawionym granic jednolitym rynku</u>

Nadzór rynku słusznie leży w gestii państw członkowskich. Są one najlepiej przystosowane do monitorowania swoich rynków i nakładania kar, w razie konieczności, ponieważ ich organy znajdują się najbliżej wszelkich zdarzeń, reagują jako pierwsze i mają największą wiedzę na temat krajowej gospodarki.

Egzekwowanie przepisów wyłącznie na poziomie krajowym jest jednak niewystarczające. Istnieje ponad 500 różnych organów nadzoru rynku (od 1 do ponad 200 na państwo członkowskie), które kontrolują jednolity rynek dla konkretnych produktów. Przedsiębiorstwa najczęściej mają siedzibę w innym miejscu niż organ nadzoru rynku, który wykrywa problem. Prowadzi to do trudności związanych z ustaleniem prawa właściwego i jurysdykcji, dostępem do wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem orzeczeń. Obecnie nieuczciwi dostawcy wykorzystują tę fragmentację rynku ze szkodą dla bezpieczeństwa konsumentów i produktów.

Pomimo gotowości do działania na szczeblu krajowym brak zasobów (pracowników, budżetu, zdolności laboratoriów), koordynacji i wymiany informacji często utrudnia egzekwowanie przepisów na jednolitym rynku towarów. Nieuczciwi przedsiębiorcy mogą zarabiać na wprowadzaniu do obrotu niebezpiecznych produktów, ale to organy muszą pokrywać powstałe koszty, np. zapłacić za zniszczenie niebezpiecznych produktów. W związku z tym na zintegrowanym jednolitym rynku towarów konieczna jest lepsza koordynacja pracy organów krajowych mającej na celu kontrolę niebezpiecznych produktów, tak aby nieuczciwi przedsiębiorcy nie mogli ukryć się za granicą oraz aby odpowiedź na nieprzestrzeganie przepisów UE była spójna w całej Unii.

Niniejszy pakiet jest zatem dużym krokiem w kierunku inteligentniejszego egzekwowania, uzupełnienia i wzmocnienia, w razie potrzeby, istniejącego i przyszłego unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego[16].

---

[15] Komisja Europejska, *Reflection paper on harnessing globalisation (Dokument otwierający debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji)* z dnia 10 maja 2017 r.

[16] Zgodnie z zasadą *lex specialis* wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego egzekwowania powinien mieć zastosowanie jedynie w takim zakresie, w jakim inne istniejące lub przyszłe akty unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego nie zawierają przepisów szczegółowych mających taki sam cel i charakter lub wywierających

Organy egzekwowania prawa będę ściślej współpracować za pośrednictwem **jednolitych urzędów łącznikowych.** Korzystanie z dowodów, sprawozdań z badań oraz decyzji innego państwa członkowskiego będzie łatwiejsze. Aby ułatwić egzekwowanie prawa w całej UE, stosowane będzie domniemanie, że jeśli produkt zostanie uznany za niezgodny z unijnymi przepisami dotyczącymi produktów w jednym państwie członkowskim, dowody i orzeczenia można przekazać innemu państwu.

Działania podejmowane przeciwko produktom niezgodnym z przepisami mogą być skuteczne jedynie wówczas, gdy organy **będą wymieniać więcej informacji na temat dochodzeń i nielegalnych produktów**. Aby usprawnić działania organów związane z egzekwowaniem prawa, Komisja aktywniej zaangażuje się w zapewnianie wspólnego gromadzenia wiedzy między organami egzekwowania prawa i w konwergencję poszczególnych narzędzi informatycznych, takich jak system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach nieżywnościowych (RAPEX) oraz system informacyjny i komunikacyjny do celów nadzoru rynku (ICSMS).

Ponadto wiarygodne **wskaźniki nadzoru rynku** powinny zapewniać jednolite zrozumienie wyzwań, przed którymi stoi nadzór rynku.

Krajowe organy egzekwowania prawa otrzymają dodatkowe wsparcie na rzecz koordynacji i wykonywania swoich zadań. Utworzona zostanie **unijna sieć ds. zgodności produktów z przepisami**. Sieć ta zapewni administracyjne wsparcie dla wspólnych dochodzeń, które jest niezbędne do skoordynowania działań w zakresie egzekwowaniem prawa prowadzonych przez ponad 500 organów krajowych. Sieć pozwoli organom na gromadzenie wiedzy, organizację wymiany urzędników, wypracowanie wspólnego obrazu wywiadowczego oraz opracowanie skutecznych metod przeprowadzania bardziej ukierunkowanych kontroli opartych na analizie ryzyka. Zapewni również standardowe szkolenia dla inspektorów i pomoc przy wspólnym udzielaniu zamówień na zdolności do badania produktów. Dzięki sieci nadzór rynku zyska wspólną europejską perspektywę, która jest niezbędna na wspólnym rynku europejskim. Zasada pomocniczości będzie jednak w pełni przestrzegana. Krajowe organy nadzoru rynku będą same egzekwować zastosowanie się przez przedsiębiorców do konkretnych decyzji.

Zasadnicze znaczenie ma również **ściślejsza współpraca między przedsiębiorstwami i organami egzekwowania prawa**. Obie strony muszą mieć do siebie zaufanie. Przewiduje się następujące elementy ściślejszej współpracy:

- Informacje dotyczące zgodności z przepisami: producenci uważają, że w przypadku podejrzenia, że ich produkty są niezgodne z przepisami, w pierwszej kolejności należy kontaktować się z nimi. Dzięki temu będą mogli natychmiast interweniować, wyjaśnić nieporozumienia lub, w razie konieczności, podjąć działania naprawcze. Będą oni również wiedzieli, czy dany produkt jest sprzedawany na jakimś innym rynku. Większość producentów, którzy sprzedają swoje towary w Unii, ma już przedstawiciela, z którym można się łatwo skontaktować. Ta dobra praktyka stanie się obowiązkowa[17].

---

taki sam skutek. Jest to szczególnie istotne w przypadku przepisów Unii w zakresie prekursorów narkotykowych, wyrobów medycznych, wyrobów medycznych do diagnostyki *in vitro* itp.

[17] Produkt można udostępnić na rynku tylko wtedy, gdy podmiot odpowiedzialny za informacje dotyczące jego zgodności z przepisami posiada siedzibę w Unii i może być bezpośrednim rozmówcą dla organów nadzoru rynku. Podmiotem takim może być producent, importer lub dowolny inny podmiot gospodarczy upoważniony przez

- „Umowy o partnerstwie na rzecz zgodności z przepisami” zawarte z samorządami terytorialnymi umożliwią przedsiębiorstwom uzyskiwanie porad w kwestiach związanych ze zgodnością z przepisami.

- Przedsiębiorstwa i organy mogą zawierać „protokoły ustaleń” dotyczące wspólnych projektów na rzecz identyfikowania produktów niezgodnych z przepisami[18].

- Ponieważ zapobieganie i egzekwowanie idą w parze, przedsiębiorstwa w UE i na całym świecie mogą uzyskać wskazówki regulacyjne od krajowych „punktów kontaktowych ds. produktów”[19].

Aby osiągnąć bezpieczny i sprawnie funkcjonujący jednolity rynek, przedsiębiorstwa i konsumenci muszą być świadomi przepisów i posiadać informacje, których potrzebują, aby reagować i dostosowywać się. **Organy nadzoru rynku będą musiały publikować swoje ustalenia**, szczególnie jeśli ograniczają one wprowadzenie do obrotu określonych produktów.

b) <u>Egzekwowanie przepisów na granicach zewnętrznych</u>

Konsumenci powinni oczekiwać takiego samego poziomu ochrony w przypadku towarów wyprodukowanych zarówno w UE, jak i poza jej granicami. W zglobalizowanym świecie zapewnienie, aby produkty przywożone również spełniały wymogi UE i nie stanowiły nieuczciwej konkurencji poprzez łamanie przepisów UE, pozostaje wyzwaniem. Zasadniczo produkty przywożone powinny być sprawdzane przy przekraczaniu granicy jednolitego rynku. Ogromna liczba przywozów sprawia jednak, że sprawdzenie wszystkich przesyłek jest niemożliwe. W 2015 r. przywozy stanowiły ponad 30 % wszystkich towarów na rynkach UE. Ich szacowana wartość wynosiła blisko 750 mld euro[20].

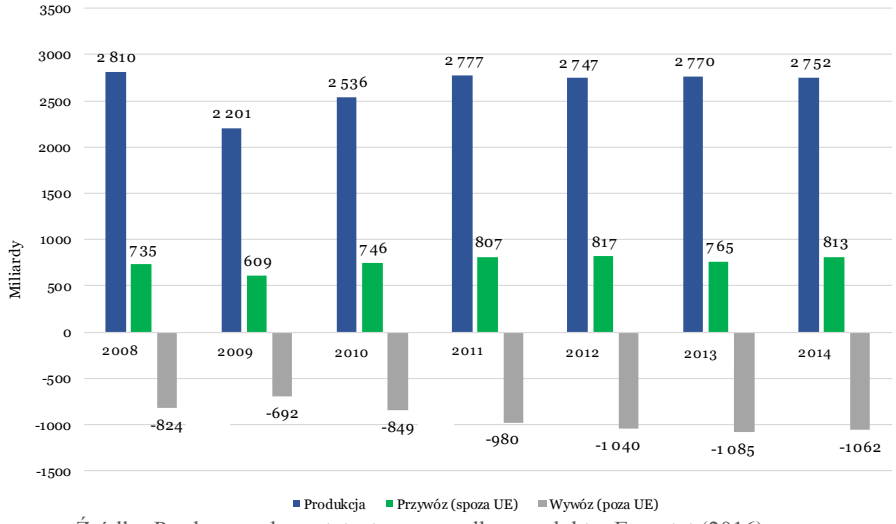
producenta. Podmiot ten powinien być w posiadaniu wymaganej, stosownej dokumentacji technicznej, w tym – w stosownych przypadkach – deklaracji zgodności UE produktu i udostępnia tę dokumentację organom nadzoru rynku na ich wniosek.

[18] W kontekście naruszeń praw własności intelektualnej protokoły ustaleń wykorzystuje się między partnerami przemysłowymi, zob. komunikat Komisji na temat zrównoważonego systemu egzekwowania praw własności intelektualnej odpowiadającego dzisiejszym wyzwaniom społecznym (SWD(2017) 430 final), s. 8–9.

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

[20] SWD(2017)466 – dokument roboczy służb Komisji Europejskiej, ocena skutków towarzysząca dokumentowi Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy i procedury dotyczące przestrzegania i egzekwowania unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego dotyczącego produktów i zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 i (UE) 2017/1369 oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE i 2014/90/UE.

Handel produktami zharmonizowanymi: produkcja sprzedana i handel z państwami niebędącymi członkami UE (2008–2015, UE-28), mld EUR



Źródło: Prodcom – dane statystyczne według produktu, Eurostat (2016)

Przepisy dotyczące egzekwowania prawa na granicach zewnętrznych należy dostosować do nowych realiów XXI wieku, w tym rosnącej liczby produktów sprzedawanych przez internet, oraz do nowego unijnego kodeksu celnego.

Nowy wniosek dostosowuje obecną sytuację prawną do nowych przepisów prawa celnego. Przewiduje on większą przejrzystość w odniesieniu do kontroli produktów wwożonych do UE oraz koordynację działań organów celnych i organów nadzoru rynku i współpracę między tymi organami.

Wniosek upraszcza również formalności administracyjne dla importerów. Zaufane przedsiębiorstwa będą czerpać korzyści z łagodniejszych kontroli, a w rezultacie organy będą mogły skoncentrować swoje wysiłki tam, gdzie zagrożenie dla bezpieczeństwa produktów jest największe.

Ponadto w przypadku gdy organy egzekwowania prawa będą miały wątpliwości co do legalności produktu, **zawieszą dopuszczenie do obrotu** w UE do czasu, aż otrzymają stosowny dowód, że produkt spełnia kryteria sprzedaży w UE.

c) Akredytacja i oznakowanie CE

O ile obecne przepisy dotyczące nadzoru rynku wymagają poprawy, o tyle przepisy UE w zakresie akredytacji i oznakowania CE okazały się stosunkowo skuteczne. Niniejszemu komunikatowi towarzyszy sprawozdanie, w którym podkreślono znaczenie dobrze zarządzanego i wiarygodnego systemu akredytacji i oceny zgodności, który stanowi podstawę polityki UE i zwiększa zaufanie do bezpieczeństwa produktów.

3. ZJEDNOCZENI W RÓŻNORODNOŚCI NA JEDNOLITYM RYNKU TOWARÓW: WZAJEMNE UZNAWANIE

W przypadku gdy nie istnieją wspólne unijne przepisy dotyczące produktów, na przykład w przypadku artykułów pielęgnacyjnych dla dzieci lub kas, zasada wzajemnego uznawania powinna zapewniać, aby produkt, który został legalnie wprowadzony do obrotu w jednym

państwie członkowskim, mógł być sprzedawany również w innym państwie członkowskim – pod warunkiem że jest bezpieczny i nie narusza interesu publicznego[21]. Obecnie jednak przedsiębiorstwa zbyt często nie mogą polegać na wzajemnym uznawaniu, aby uzyskać dostęp do rynku w całej UE. Zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa zgłaszają poważne problemy, gdy próbują powoływać się na wzajemne uznawanie, aby sprzedawać swoje produkty w innym państwie członkowskim. Państwa członkowskie wprowadzają dodatkowe wymogi i powielają badania, tym samym niepotrzebnie zwiększając biurokrację i koszty. Pozbawia to podmioty gospodarcze możliwości skorzystania z efektu skali jednolitego rynku, powoduje wzrost cen dla konsumentów i zmniejsza handel ze szkodą dla wszystkich[22].

Organom krajowym często brak zaufania do osądu organów z innych państw członkowskich, co skutkuje dodatkowymi wymogami i powielaniem badań, tym samym niepotrzebnie zwiększając biurokrację i koszty. Ponadto zaskarżenie do sądu decyzji o odmowie lub ograniczeniu dostępu do rynku jest procesem długotrwałym i kosztownym dla podmiotów. W rezultacie przedsiębiorstwa ponoszą nieuzasadnione koszty, ponieważ muszą **dostosowywać swoje produkty** do wymogów kilku rynków krajowych, napotykają **opóźnienia w wejściu na rynek** oraz **tracą możliwości** biznesowe. W szczególności uderza to w małe i średnie przedsiębiorstwa[23].

Ta sytuacja musi ulec zmianie. Obecny system można i trzeba ulepszyć. Komisja proponuje zatem zwiększenie i sprecyzowanie istniejących możliwości oraz ułatwienie dostęp do rynku.

Ukierunkowane podejście oparte na współpracy będzie kontynuowane również w odniesieniu do wdrażania dyrektywy (UE) 2015/1535 w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku. Dyrektywa ta jest ważnym narzędziem służącym do przeciwdziałania powstawaniu barier dotyczących produktów, w przypadku których nie przeprowadzono harmonizacji lub przeprowadzono ją jedynie częściowo. Państwa członkowskie mają obowiązek zgłaszania wszelkich projektów ustawodawczych dotyczących takich produktów, aby zapobiegać powstawaniu barier *ex ante*. Zgodnie z wynikami sprawozdania w sprawie wdrażania dyrektywy, które również opublikowano dzisiaj, Komisja i państwa członkowie muszą usunąć przeszkody na wczesnym etapie, skupiając się na najpowszechniejszych obawach i na tych obszarach państw członkowskich, które mają największe znaczenie gospodarcze.

a) Zapewnienie skutecznego funkcjonowania zasady wzajemnego uznawania

Zasada wzajemnego uznawania produktów wynika z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[24]. Została ona wielokrotnie podtrzymana i wzmocniona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Obecnie obowiązujące ramy okazały się jednak niewystarczające do zapewnienia spójnego i skutecznego stosowania tej zasady. W związku z tym proponuje się zastąpienie **rozporządzenia dotyczącego wzajemnego uznawania[25]**

---

21 Interesy te obejmują na przykład: moralność publiczną, porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne; ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin; ochronę narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej; bądź ochronę własności przemysłowej i handlowej.

22 Zob. również: „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", http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981 /EPRS STU(2014)510981 REVl_EN.pdf

23 Idem.

24 Art. 34 i 36 Traktatu.

25 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 764/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych

nowym rozporządzeniem, w którym zostaną sprecyzowane i uproszczone procedury, których muszą przestrzegać przedsiębiorstwa i administracje publiczne.

Dostęp do rynku opartego na zasadzie wzajemnego uznawania powinien spotykać się z odmową jedynie w przypadkach, w których uzasadniony i proporcjonalny interes publiczny jest zagrożony. Obecnie, jeżeli odmowa jest nieuzasadniona i nieproporcjonalna, można taką decyzję zaskarżyć jedynie za pośrednictwem sądów krajowych. Takie procesy są długotrwałe i kosztowne oraz nie odpowiadają na szczególne potrzeby wzajemnego uznawania. Zaskarżenie decyzji o odmowie dostępu do rynku może kosztować od 10 000 euro do 100 000 euro w przeliczeniu na jeden produkt i jeden rynek. Przedsiębiorstwa twierdzą, że jest to największa przeszkoda w sprawnym funkcjonowaniu systemu wzajemnego uznawania. W wielu przypadkach przedsiębiorstwa zamiast ryzykować niepewny wynik po prostu dostosowują swoje produkty, ponosząc dodatkowe koszty, co przekłada się na koszty dla konsumentów i obniżenie wydajności gospodarki europejskiej.

Nowy wniosek dotyczący wzajemnego uznawania wprowadza **procedurę rozwiązywania problemów**, która ma na celu zapewnienie skutecznych środków odwoławczych i przywrócenie zaufania do zasady wzajemnego uznawania Po pierwsze, będzie się poszukiwać rozwiązań polubownych i praktycznych, **wykorzystując już istniejące mechanizmy SOLVIT**. Jeżeli dialog nie przyniesie skutku, Komisja może zainterweniować w tej kwestii, wydając opinię oraz, w stosownych przypadkach, opracowując zalecenia, aby pomóc stronom rozwiązać sprawę. Dzięki temu przedsiębiorstwa i państwa członkowskie wywozu nie będą musiały czekać latami, aż ich produkty i przepisy zostaną uznane przez inne państwa członkowskie, tylko w ciągu kliku tygodni lub miesięcy dowiedzą się, czego mogą się spodziewać. Ponadto Komisja będzie mogła strategicznie skorzystać ze swoich uprawnień do egzekwowania przepisów na mocy art. 258 TFUE w przypadku zidentyfikowania problemów systemowych w określonych sektorach.

Obecnie przedsiębiorstwa zainteresowane wzajemnym uznaniem muszą udowodnić, że ich produkt jest już sprzedawany na innym rynku UE. Organy mogą wymagać różnych dowodów – od zwykłej faktury po zaświadczenie państwa członkowskiego potwierdzające, że produkt został legalnie wprowadzony do obrotu. Aby ułatwić przedsiębiorstwom wykazanie, że ich produkt już spełnia wymogi innego państwa członkowskiego, do celów upewnienia organów i ułatwienia współpracy transgranicznej, proponujemy nowe, proste i dobrowolne „**oświadczenie o wzajemnym uznawaniu**" wypełniane przez podmioty gospodarcze, które zmniejszy obciążenie administracyjne.

Podmioty zaangażowane we wzajemne uznawanie nie komunikują się ze sobą wystarczająco dobrze. Często jest to spowodowane tym, że uprawnienia i obowiązki związane z przepisami szczegółowymi są określone w różnych aktach prawnych, co utrudnia poruszanie się wokół tych – często bardzo technicznych – kwestii. Naszym celem jest zatem zwiększenie roli **punktów kontaktowych ds. produktów jako kanału komunikacji na potrzeby wzajemnego uznawania**[26]. Aby wyraźnie odróżnić te punkty kontaktowe, można opracować wspólną identyfikację wizualną. **Współpraca transgraniczna między punktami**

---

legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję nr 3052/95/WE (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 21).

[26] „Punkty kontaktowe ds. produktów" to interfejs między przedsiębiorstwem i krajowymi administracjami oraz miejsce, w którym można znaleźć informacje na temat wszystkich obowiązujących przepisów krajowych.

kontaktowymi zostanie zacieśniona. Platforma internetowa pozwoli organom komunikować się ze sobą.

b) Ściślejsza współpraca i głębsze zaufanie

Aby wzajemne uznawanie dobrze funkcjonowało, potrzebne są współpraca i zaufanie. Pomogą one zbudować wzajemne zrozumienie dla odmiennych krajowych podejść i obaw. Sprzyjać temu będą **wymiany urzędników** pracujących w szczególnie problematycznych sektorach, takich jak wyroby budowlane. Równie istotne jest, by Komisja ściślej współpracowała z **określonymi państwami i sektorami**, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie wzajemnego uznawania.

Komisja dokona dalszej oceny potencjalnych korzyści dla przedsiębiorstw i organów publicznych płynących z dalszego rozwoju **istniejącego wykazu produktów do wzajemnego uznawania**[27].

Aby organy krajowe w większym stopniu polegały na wzajemnym uznawaniu i miały do niego większe zaufanie, Komisja będzie się również starała zwiększyć wiedzę organów krajowych na temat sposobu funkcjonowania wzajemnego uznawania za pomocą odpowiednich szkoleń. Będą one skierowane głównie do krajowych organów administracji (np. punktów kontaktowych ds. produktów, jednostek odpowiedzialnych za obszary problematycznych produktów, sądów krajowych, organów nadzoru rynku i pracowników SOLVIT) oraz przedsiębiorstw. Ukierunkowany pakiet „**szkolenia dla szkoleniowców**" w zakresie wzajemnego uznawania przeznaczony dla organów i przedsiębiorców oraz „**zbiór przepisów dotyczących wzajemnego uznawania**" zapewnią kompleksowe wytyczne na temat stosowania wzajemnego uznawania.

Ponadto państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu wyraźnie przewidywać wzajemne uznawanie w swoich krajowych przepisach technicznych, powinny jednak robić to w sposób zrozumiały. W związku z tym Komisja zachęca państwa członkowskie, by dodały do krajowych przepisów technicznych **jasną i jednoznaczną „klauzulę jednolitego rynku"**[28], oraz opracuje konkretne wytyczne dotyczące jej stosowania:

> „Towary legalnie wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w Turcji lub pochodzące z państwa EFTA będącego umawiającą się stroną Porozumienia EOG i legalnie wprowadzone do obrotu w takim państwie uznaje się za zgodne z tym środkiem. Stosowanie tego środka podlega rozporządzeniu [odniesienie]".

4. PODSUMOWANIE

Jednolity rynek towarów jest jednym z największych atutów UE. Daje on UE przewagę konkurencyjną w stawianiu czoła wyzwaniom stwarzanym przez zglobalizowane przepływy

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

[28] Klauzula nie ma zastosowania do produktów pochodzących z państw EFTA i Turcji, które to produkty zostały wyłączone z Porozumienia EOG lub z unii celnej z Turcją (np. ryby i przetwory rybne).

handlowe i łańcuchy wartości. Aby sprostać tym wyzwaniom, musimy zapewnić skutecznie funkcjonujący jednolity rynek poprzez oferowanie możliwości rynkowych dla przedsiębiorstw i wysoki poziom ochrony dla wszystkich. Wszyscy zaangażowani, tj. ogół społeczeństwa, pracownicy, konsumenci, przedsiębiorstwa i organy, muszą mieć pewność, że mogą działać i nabywać bezpieczne produkty w przejrzystym i uczciwym środowisku, w którym przepisy mają jednakowe zastosowanie do wszystkich. Należy im również umożliwić zaufanie, że produkty są bezpieczne i zgodne z prawem.

Niniejszy pakiet ma zapewnić utworzenie takiego przejrzystego i uczciwego jednolitego rynku bezpiecznych produktów dla wszystkich. Wzajemne uznawanie zdobędzie zaufanie organów i przedsiębiorstw jako zasada, która chroni interes publiczny z korzyścią dla wszystkich i otwiera jednolity rynek. Lepsze przestrzeganie i egzekwowanie prawa zwiększą zaufanie konsumentów do bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na jednolity rynek. Jest to tym istotniejsze w coraz szybciej zmieniającym się i coraz bardziej zintegrowanym świecie.

Równolegle z przedłożeniem wniosków ustawodawczych objętych niniejszym pakietem będziemy ściśle współpracować z właściwymi organami i zainteresowanymi stronami, podejmując odpowiednie działania, by zbudować to zaufanie. Dzięki temu już od dzisiaj faktyczne skutki i korzyści dla wszystkich będą mogły istotnie zmienić jednolity rynek towarów przyszłości.

Załącznik: Proponowane ramy czasowe dla środków „prawa miękkiego”

2018 r.:

- Klauzula jednolitego rynku
- W trakcie realizacji: optymalizowanie konwergencji narzędzi informatycznych służących do nadzoru rynku (takich jak systemy RAPEX i ICSMS) zgodnie z obowiązującą podstawą prawną
- Stosowanie wskaźników nadzoru rynku
- Przygotowanie kampanii zwiększającej wiedzę na temat wzajemnego uznawania
- Opracowanie programu szkolenia instruktorów w zakresie wzajemnego uznawania
- Oparte na współpracy podejście do określonych sektorów zgodnie z dyrektywą w sprawie przejrzystości na jednolitym rynku

2019 r.:

- Zbiór przepisów dotyczących wzajemnego uznawania
- Wymiana urzędników
- Badanie dalszego rozwoju istniejącego wykazu produktów do wzajemnego uznawania