

др Јелена ЂЕРАНИЋ
научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд

НОВИ ПРОПИСИ О АКРЕДИТАЦИЈИ И ТРЖИШНОМ НАДЗОРУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И СРБИЈИ

Резиме

У раду се анализира нови законодавни оквир у области слободне прометна робе који се састоји од Уредбе о захтевима за акредитацију и тржишни надзор за трговање производима и Одлуке о заједничком оквиру за трговање производима. Након уводних напомена о важности ове области европског законодавства која се традиционално назива „техничка хармонизација“, у првом делу рада разматран је развој унутрашње тржиште од оснивања Европских заједница до данас. У другом делу рада анализиране су најзначајније одредбе Уредбе о захтевима за акредитацију и тржишни надзор. Посебна пажња посвећена је контроли производа који улазе на тржиште која представља новину у законодавству ЕУ. У трећем делу рада крајко је приказано на који начин су циљева акредитације и тржишног надзора регулисана у Србији.

Кључне речи: *Европска унија, унутрашње тржиште, слободан промет робе, акредитација, тржишни надзор.*

I Уводне напомене

Уредба (ЕЗ) бр. 765/2008 Европског парламента и Савета о захтевима за акредитацију и тржишни надзор за трговање производима¹ и Одлука бр. 768/2008 о заједничком оквиру за трговање производима² од 9. јула 2008. примењују се у Европској унији од 1. јануара 2010. Новим законодавним пакетом предвиђене су мере „техничке хармонизације“ и његово доношење представља важан политички корак за комплетирање европског унутрашњег тржишта (*achievement of internal market*). Циљ овог пакета мера је да се утврди висок ниво заштите потрошача, привредних субјеката, животне средине, радника на радном месту итд., али да се не створе непотребне обавезе за привредне субјекте, а посебно за мала и средња предузећа.

Успостављање слободног промета робе је један од политичких приоритета Европских заједница још од оснивања. Наравно, као што је случај са већином заједничких политика, ослобођење промета производа пратио је низ препрека. Данас се слобода промета робе сматра најпотпунијом и најбоље осигураном економском слободом у ЕУ.³

У првом делу рада ће бити приказан развој унутрашњег тржишта од оснивања Европских заједница до доношења новог законодавног оквира. Други део рада биће посвећен анализи Уредбе о захтевима за акредитацију и тржишни надзор, тачније разлозима доношења, циљевима и начину функционисања њених најзначајнијих елемената. У трећем делу рада, укратко ће бити размотрено како су питања акредитације и тржишног надзора регулисана у Србији.

II Ка правом унутрашњем тржишту ЕУ

Развојни пут унутрашњег тржишта може се поделити у три велике етапе: период од оснивања ЕЗ до 1985. године, период од 1985–2005. године, назван „Нови приступ“ и период од 2005. године који представља ревизију „Новог приступа“.

1 Уредба (ЕЗ) 765/2008 о захтевима акредитацију и тржишни надзор за трговање производима од 9. јула 2008. (Reglement 765/2008 fixant les prescription relatives à l'accréditations et à la surveillance du marché; даље у фуснотама: RASM).

2 Одлука бр. 768/2008 о заједничком оквиру за трговање производима од 9. јула 2008. године (Décision 768/2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits).

3 Stéphane Rodrigues, „Chronique de jurisprudence communautaire; Marché intérieur – Marchandises, Services et Capitaux (2007–2008)“, *Cahiers de droit européen*, бр. 1–2/2009, стр. 220.

1. Развој заједничког тржишта до 1985. године

У периоду од 1960. до 1970. године укинуте су скоро све пореске и царинске препреке за слободно кретање производа из једне земље у другу, али су и даље постојали проблеми познатији као техничке препреке трговини. Ове препреке биле су последица различитости законодавства држава чланица у вези са условима безбедности (сигурности) и здравља које производи морају испуњавати. Будући да су се захтеви предвиђени националним прописима држава чланица разликовали, произвођачи су могли да бирају да ли ће се ограничити на своје национално тржиште или ће производити различите верзије производа у зависности од предвиђеног тржишта.

Самим Оснивачким уговорима биле су предвиђене мере у вези са приближавањем законских, управних и административних одредби држава чланица које имају за циљ успостављање и функционисање унутрашњег тржишта.⁴ Међутим, већ први покушаји хармонизације су указивали на тешкоће и ограничења овог процеса, пре свега зато што су национални законодавни текстови били дугачки и детаљни (предвиђали су приближно све што произвођач мора да учини да би његови производи били усаглашени са националним прописима). Затим, преговори око усвајања јединственог текста за целу Заједницу веома су дуго трајали. С једне стране, у то време, одлуке су доношене једногласно, а с друге стране, техника која је коришћена, тзв. вертикални приступ, подразумевала је усвајање детаљних правила којима се у потпуности одређују техничке карактеристике одређеног производа. „Старом техником, која се означава и као стари или вертикални приступ, усвајана су идентична правила која су се примењивала у целој Заједници. Негативна страна оваквог приступа било је то што су у таквим уредбама морали бити формулисани сви технички детаљи којима се потпуно одређују техничке карактеристике одређеног производа или групе производа (уредбе и директиве секторског приступа) или што су морали бити одређени сви услови за пружање одређене услуге.“⁵ Налажење таквих решења успоравало је процес хармонизације.

Догађај који се сматра прекретницом у овој области је чувена пресуда Суда правде из 1979. године, познатија као *Cassis de Dijon*.⁶ Овом пресудом предвиђен је принцип преласка терета доказивања на националне власти које су дужне да докажу да производ није безбедан (сигу-

4 Некадашњи чл. 95 Уговора ЕЗ (чл. 114 Уговора о функционисању ЕУ).

5 Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, 4. издање, Крагујевац, 2006, стр. 193-197.

6 Случај 120/78, *Rewe-ZentralAG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [179] ECR 649. Judgement of the Court of 20 February 1979.

ран), чиме су ојачане позиције привредних субјеката. Производ се може оценити као небезбедан и бити одбијен само ако је у супротности са императивним захтевима држава чланица. Дакле, није довољно да производ није усаглашен са националним законодавством, већ мора бити повређен неки императивни захтев.⁷ Овом пресудом је Суд правде предвидео узајамно признање као принцип комунитарног права који се заснива на томе да производи који су легитимно произведени и стављени у промет у једној држави чланици, не могу се, због различитости националних прописа, ставити ван промета у некој другој држави чланици.⁸

2. „Нови приступ“

Имајући у виду да је применом технике старог приступа процес хармонизације био веома спор и компликован, Комисија је у Белој књизи I о комплетирању унутрашњег тржишта⁹ предложила нову технику, познатију као „Нови приступ“.¹⁰ Након тога је Савет, Резолуцијом од 7. маја 1985. о „Новом приступу техничкој хармонизацији и стандардизацији“, препоручио да се код доношења нових техничких прописа примењује измењен поступак који се сматра револуционарним у погледу начина израде текстова техничке хармонизације у великом броју индустријских сектора. Осим тога, препоручено је да хармонизацију треба ограничити, у смислу да се ова техника користи само када је неопходна, а да се у већини области примењује принцип узајамног признања (узајамног прихватања).¹¹

Основни принцип новог приступа је једноставан. Полазећи од става Суда правде да само техничке одредбе које имају императиван карактер за безбедност производа могу бити супротстављене привредним субјектима, поставило се питање зашто настављати са детаљном хармонизацијом на нивоу Заједнице? Довољно је да буду предвиђени само битни (суштински) захтеви које одређени производи морају имати у промету унутар Заједнице, чиме се олакшава поступак оцене усаглашености производа.

Да би се постигло комплетирање унутрашњег тржишта, на основу старог приступа требало је донети више стотина директива. Међутим, овај циљ је остварен са свега двадесет пет директива новог приступа.

7 Christian Gavalda, Gilbert Parleani, *Droit des affaires de l'Union européenne*, 4^e édition, Paris, 2002, стр. 87–88.

8 Р. Вукадиновић, *нав. дело*, стр. 196.

9 COM (85) 319 final, 14 juin 1985, стр. 19–20.

10 *New approach* (енгл.); *nouvelle approche* (фр.).

11 C. Gavalda, G. Parleani, *нав. дело*, стр. 114.

Напредак је био приметан у низу области привреде, до тада парализованих због различитости националних техничких прописа. Наравно, нови приступ није примењиван у свим областима, већ само у онима у којима је већ постојала традиција, култура нормализације.¹²

Техника новог приступа има низ предности. Пре свега, поље примене ових директива је веома широко јер су дефинисани само битни захтеви (остали су препуштени нормализацији). Текстови су краћи и јаснији онима који их усвајају (Савет и Европски парламент), као и онима који их спроводе и примењују (привредним субјектима и националним телима) и односе на читаве секторе производа, а не само посебне категорије производа.¹³ Осим тога, захваљујући новом приступу, тј. раздвајајући битне захтеве и нормализацију, одвојене су улоге политичара и техничара. На политичарима је да одреде ниво заштите друштва, али не и да преговарају о компромисима везано за техничке проблеме који су изван њиховог ресурса (а често и разумевања). Тако је остварена значајна уштеда времена и омогућено је да професионалци преговарају о техничким текстовима.¹⁴

Ипак, ова техника има одређене слабости, пре свега везано за поглавље о нормализацији. Институционална структура у области нормализације почива на јаким националним институтима и пропорционално слабијој европској структури, која никада није била замишљена тако да производи европске норме у великом броју (што се захтева новим приступом). Дакле, националне институције и даље имају главну улогу, а њихови интереси се нужно не поклапају са комунитарним. Затим, нови приступ почива на слабој контроли нотификованих тела, која су национална тела одабрала да извршавају тестирање и оцењују услагашеност. Свакако највећа слабост овог приступа је недостатак комунитарних одредби у области тржишног надзора и контроле производа који улазе на тржиште.

3. Ревизија „новог приступа“

Суочена са недостацима и празнинама новог приступа, Комисија је крајем 2003. године почела да припрема предлоге за његову ревизију и

12 У појединим областима, као што су аутомобили, фармацеутски производи, хемија, итд., није могла да се предвиди употреба ове технике, те се наставило са применом традиционалног приступа.

13 Тако је, применом технике старог приступа, требало донети стотину или више директива да би се обухватио један сектор машина. Данас, директива о машинама обухвата преко 40.000 типова машина.

14 Jacques McMillan, „La politique réglementaire communautaire pour la libre circulation des marchandises et l’approfondissement/achèvement du marché intérieure“, *Revue du droit de l’Union européenne*, бр. 2/2010, стр. 240.

ажурирање. Ревизијом новог приступа допуњене су области које су већ регулисане на комунитарном нивоу и предвиђена су два нова поглавља, о акредитацији и тржишном надзору. Почетком 2007. године Комисија је проследила Савету и Европском парламенту нови законодавни пакет, који се састоји од Уредбе о захтевима за акредитацију и тржишни надзор за трговање производима и Одлуке о заједничком оквиру за трговање производима.

Уредбом су обухваћена нова поглавља, а одлуком области који већ постоје у законодавству ЕУ. Уредба се примењује *erga omnes* и има директно дејство, док одлука, као акт *sui generis*, нема директно дејство, али представља политички ангажман европског законодавца (Савета, Европског парламента и Комисије) да се хармонизоване одредбе одлуке у будућности употребљавају колико год је могуће систематично. Будући да су текстови комплеметарни и уско повезани, дефиниције су за исте појмове у оба текста идентичне и они се стално позивају један на други.

Овим законодавним пакетом остварен је двоструки циљ. С једне стране, постојеће законодавство се не мења директно,¹⁵ већ се преговара о хоризонталним и неутралним текстовима који се могу примењивати у свим областима. А с друге стране, законодавни оквир представља јаку правну основу како за нове, тако и за постојеће текстове.

III Уредба (ЕЗ) бр. 765/2008 о захтевима за акредитацију и тржишни надзор

Уредба (ЕЗ) бр. 765/2008 о захтевима за акредитацију и тржишни надзор састоји се од пет великих поглавља: дефиниције, акредитација, тржишни надзор и контрола производа који улазе на тржиште, означавање ЦЕ знаком и финансирање активности предвиђених овом уредбом. За ову уредбу је специфичан начин на који је одређено поље примене. Наиме, уобичајено је да законодавни текст садржи члан којим се одређује поље примене, док је уредбом поље примене одређено у складу са принципом „променљиве геометрије“, тј. у зависности од саме области.

У оквиру анализе Уредбе 765/2008, остављајући по страни одредбе које се тичу финансирања активности, биће представљене одредбе које се односе на акредитацију, тржишни надзор и контролу производа који улазе на тржиште и означавање ЦЕ знаком.

15 Уколико би се постојеће законодавство директно мењало, морало би да се одређује поље примене које би обухватало око седам стотина законодавних текстова у области слободног промета индустријским производима.

1. Акредитација

Акредитација представља активност коју су током седамдесетих година развила национална тела у оквиру националне администрације како би контролисала компетентност и поузданост приватних лабораторија којима министарства поверавају одређене задатке (које више не желе сами да обављају).

Током осамдесетих и деведесетих година Комисија је покушавала да организује акредитацију на европском нивоу која ће гарантовати хармонизацију начина рада и контролу квалитета акредитатора. Хармонизација националних система акредитације постала је нарочито значајна са ступањем на снагу директива новог приступа које су се снимале на техници нотификованих тела. Циљ је био да државама чланицама омогући да стекну поверење у организме који су нотификовани код других држава чланица.

Тако је 1997. године основана Европска кооператива за акредитацију (*European co-operation for Accreditation*), организација која је обухватала акредитациона тела држава чланица и држава Европског економског простора (као и држава кандидата за приступање ЕУ). Она је допринела организацији акредитационих тела на европском нивоу како би се обезбедила кохерентност, квалитет и равнотежа у пружању услуга.

Основни разлог за регулисање питања акредитације на нивоу ЕУ лежи у томе што је већина националних тела издвојена из надлежних министарстава и принуђена да сама налази изворе финансирања. Ова тела су постала привредни субјекти са лукративним циљевима (као и било које приватно предузеће). Будући да су се наша у истој ситуацији као и они које акредитују, кредибилитет националних тела је опао. Стога су Уредбом 765/2008 предвиђени одређени принципи које државе чланице морају поштовати када је реч о организацији система акредитације.

Пре свега, предвиђен је принцип јединственог система акредитације, тј. не могу постојати два система, један добровољни, а други обавезни, већ само један. У случајевима када не постоји законска обавеза акредитације, привредни субјекти су слободни да се одлуче да ли ће се акредитовати или не. Уколико то желе, акредитација се може издати само у оквиру система који је утврђен овом уредбом. Такође, јединствени систем мора функционисати без обзира на правни статус националних тела (државна или приватна). Захваљујући овој одредби, свака држава чланица може да успостави структуру која је у складу са њеним унутрашњим уређењем.

Затим, државе чланице могу да одреде само једно национално тело за акредитацију да би се избегла могућа конкуренција.¹⁶ Оне државе чланице које су имале више тела морале су да их фузионишу или реструктурирају како би од 1. јануара 2010. постојало само једно акредитационо тело.

Национално тело обавља своје функције као активности јавне власти,¹⁷ без лукративног циља.¹⁸ Националне власти су обавезне да обезбеде финансирање акредитационих тела како она не би тражила изворе финансирања на тржишту.¹⁹

Предвиђена је и ситуација када држава чланица не жели да обезбеди постојање националног тела, проценивши да национална економска ситуација не оправдава такво тело,²⁰ другим речима, када не постоји довољан број лабораторија за тестирање или тела за сертификавање/инспекцију како би се оправдала таква инвестиција на националном нивоу. Лабораторије или тела за сертификацију/инспекцију морају се акредитовати у другој држави чланици по избору националних власти. До сада се ниједна држава чланица ЕУ није определила за ову могућност.

Доношењем Уредбе 765/2008, акредитација је добила централну улогу као техничка подршка добром функционисању унутрашњег тржишта ЕУ. Доказивање усаглашености производа, процеса и услуга са захтевима прописа, стандарда и уговорних техничких спецификација је претпоставка за остваривање конкурентности на европском и светском тржишту, а поштовањем прописа и стандарда уређује се сигурност производа и слобода кретања на тржишту, заштита здравља грађана, заштита потрошача, заштита животне средине и друге области од јавног значаја.

2. Тржишни надзор и контрола производа који улазе на тржиште

Поглавље о тржишном надзору и контроли производа који улазе на тржиште садржи највећи број нових решења. Правила и принципи за тржишни надзор и контролу производа који улазе на тржиште су идентични, осим када је реч о пољу примене.²¹

16 RASM, чл. 4 ст. 1.

17 RASM, чл. 4 ст. 5.

18 RASM, чл. 4 ст. 7.

19 RASM, чл. 4 ст. 9.

20 RASM, чл. 4 ст. 2.

21 RASM, чл. 15.

Што се тиче тржишног надзора, уредба се примењује на све производе обухваћене секторским директивама, тј. законодавством ЕУ којим се предвиђа хармонизација услова о трговању производима. Дакле, уредба се не примењује на производе који нису обухваћени хармонизованим законодавством. Међутим, када је реч о производима који улазе на тржиште, уредба се примењује на све производе обухваћене законодавством ЕУ у мери у којој други акти ЕУ не садрже специфичне одредбе у вези са организацијом контроле на границама. Будући да таквих одредби готово да нема (изузев одређених веома специфичних случајева у области прехранбених и фитосанитарних производа), уредба се примењује у свим случајевима контроле производа који улазе на тржиште.

а) Тржишни надзор

У оквиру анализе тржишног надзора, биће размотрене обавезе држава чланица, мере тржишног надзора и сарадња између држава чланица и Комисије.

1) Обавезе држава чланица

Под обавезама држава чланица подразумевају се обавезе информисања и обавезе у области организације.

Државе чланице дужне су да о томе „ко шта ради“ на националном нивоу обавесте Комисију, а она информацију прослеђује другим државама чланицама. Државе чланице такође информишу јавност о постојању, одговорностима и идентитету националних тела задужених за тржишни надзор и начинима да се ступи у контакт са њима.²² И док су обавезе визави држава чланица уобичајене, обавеза обавештења јавности је реткост у европском законодавству.

Што се тиче обавезе држава чланица у области организације, државе чланице морају успоставити одговарајуће механизме комуникације и координације између националних тела за тржишни надзор, али није прецизирано о којим телима је реч (принцип супсидијарности).²³ Ова одредба је веома значајна за остварење ефикасне сарадње на националном нивоу (укључујући тела задужена за тржишни надзор и царинске власти). Наиме, сарадња између ових тела није увек уврежена у правној култури држава чланица, али их поменута одредба на такву сарадњу обавезује.²⁴

22 RASM, чл. 17 ст. 2.

23 RASM, чл. 18 ст. 1–4.

24 Florent Herlitz, „La politique de prévention des obstacles aux échanges de marchandises et de services de la société de l’information“, *Revue du Droit de l’Union européenne*, бр. 3/2008, стр. 403.

2) Мере тржишног надзора

Уредбом је предвиђено да национална тела морају спроводити одговарајуће контроле, у довољној мери, над карактеристикама производа.²⁵ Интервенција државног органа мора бити постепена (принцип пропорционалности), почевши од контроле докумената преко физичке контроле на производу, а уколико ово није довољно, прелазећи на испробавање производа.

Међутим, дефиниције појмова као што су „у довољној мери“ или „одговарајуће контроле“, нису сасвим јасне, што указује на ограничени домет уредбе. Будући да су ситуације на терену различите, инспекторима који се суочавају са конкретним проблемима се мора оставити доза флексибилности. Како би се овим инспекторима ипак дале смернице и референтни елементи, уредбом је предвиђено да се узму у обзир утврђени принципи процене ризика, приговори и остали подаци.

Национална тела морају располагати одређеним овлашћењима и средствима интервенције. Ова тела могу захтевати од привредних субјеката да им ставе на располагање документацију и податке за које сматрају да су им потребни, а када је то оправдано и потребно, могу улазити у погоне привредних субјеката и узимати потребне узорке производа. Уколико сматрају да је потребно, они могу уништити или на други начин учинити неупотребљивим производе који представљају озбиљан ризик.²⁶

Право уласка у просторије привредних субјеката и право уништења представљају новину за многа национална тела. Право уништења је посебно важно када тела немају право приступа одговорним субјектима (нпр. треће земље). Такође, национална тела су обавезна да поштују принцип пропорционалности и узајамног признања и да узму у обзир испитне извештаје или потврде о тестирању које су већ извршене на производу, како би се смањили трошкови контроле и трошкови привредних субјеката који су већ обавили или је неко за њих обавио тај посао.²⁷

Уредбом је, по први пут у праву ЕУ, предвиђена обавеза да државе чланице осигурају да се производи који представљају озбиљан ризик за који се захтева брза интервенција, укључујући и озбиљан ризик чије последице нису тренутне, повуку или да се спречи њихово растурање или њихова доступност на тржишту и да се томе без одлагања обавести Комисија.²⁸

25 RASM, чл. 19 ст. 1 тач. 1.

26 RASM, чл. 19 ст. 1 тач. 2.

27 RASM, чл. 19 ст. 1 тач. 3.

28 RASM, чл. 20.

3) Сарадња између држава чланица и Комисије

Национална природа тржишног надзора и чињеница да национална тела имају овлашћења, надлежности и могућности интервенције искључиво на националној територији доводе до проблема у погледу ефикасности функционисања унутрашњег тржишта. Услед различитости националних законодавстава држава чланица у погледу степена строгости и интервенције, потрошачи често уживају различит степен заштите, а поштени произвођачи имају проблема због конкуренције коју стварају бескрупулозни привредни субјекти.²⁹ Стога су национална тела прихватила европску политику у области тржишног надзора.

Државе чланице морају да осигурају ефикасну сарадњу и размену података између националних власти које спроводе тржишни надзор и власти других држава чланица, као и између националних власти и Комисије.³⁰ Како би се донекле поправила немогућност надзора изван националних граница, предвиђено је да тела задужена за тржишни надзор једне државе чланице пружају помоћ телима задуженим за тржишни надзор других држава чланица, у одговарајућој мери, достављајући им податке и документацију, вршећи истраживања или све друге одговарајуће мере и учествујући у истраживањима започетим у другим државама чланицама.³¹

б) Контрола производа који улазе на тржиште

Одредбе о контроли производа који улазе на тржиште представљају новину како на нивоу Уније, тако и у већини држава чланица.³² Услед глобализације тржишта и измештања значајног дела европске производње у треће земље (пре свега азијске), појачање спољних контрола је постало неопходно.³³

Када је реч о расподели надлежности између тела унутар самих држава чланица, међу државама постоје битне разлике. Стога се у уредби користи израз „меродавна тела држава чланица овлашћена за надзор над производима који се улазе на тржиште“. Са становишта Уније, мало је значајно да ли контролу и тестирање врше унутрашњи или царински органи, под условом да се она врши. Предвиђено да ова тела морају има-

29 J. McMillan, *нав. чланак*, стр. 262.

30 RASM, чл. 24 ст. 1.

31 RASM, чл. 24 ст. 2.

32 RASM, чл. 27–29.

33 Криза која је избила лета 2007. године и масивно повлачење опасних играчака је у великој мери допринела схватању значаја ове карике у ланцу безбедности производа.

ти овлашћења и средства потребна за исправно извршење задатака. Она обављају одговарајуће контроле, у довољној мери, над карактеристикама производа, пре него што се производи пуне у слободан промет.³⁴

Тела држава чланица која су задужена за контролу производа који улазе на унутрашње тржиште имају три дана да одреде да ли један производ представља проблем и да ли треба да буде предмет дубље контроле.³⁵ Наравно, контрола се не обавља у року од три дана, већ само у том року мора да се донесе одлука да се она тражи. Производ може да остане блокиран на граници све док се не донесе одлука којом се дозвољава стављање у промет. Критеријуми за доношење овакве одлуке су потпуно исти као и у случају унутрашњег надзора.

3. Означавање ЦЕ знаком

Одредбама о стављању знака ЦЕ постојеће директиве се у основи не мењају, већ се само појашњавају. Знак ЦЕ је специфичан: ставља га само произвођач или његов овлашћени заступник³⁶ (а не трећа страна, лабораторија или тело за издавање атеста или инспекција). Овај знак се ставља искључиво на производе за које је то предвиђено посебним законодавством ЕУ за усаглашавање и не сме се стављати на друге производе.³⁷ Међутим, директивама (које предвиђају означавање ЦЕ знаком) не може се спречити стављање овог знака на производе изван њиховог поља примене. С обзиром на то да уредба има шире поље примене, њоме се ова забрана може предвидети и на тај начин ојачати дејство директива. Осим тога, будући да је уредба директно применљива, она је ефикаснија од директиве.³⁸

Означавање ЦЕ знаком симболизује усаглашеност у односу на обавезе произвођача које су утврђене директивама. Предвиђено да произвођач, доношењем знака ЦЕ, предузима правну одговорност да је производ усаглашен са свим примењивим одредбама и да је био подвргнут одговарајућим поступцима оцењивања усаглашености.³⁹ Циљ је да се избегне политика одређених произвођача (пре свега изван Уније) који, не знајући да ли треба да означавају своје производе, имају обичај да означавају „све и свашта“. Законодавац се надао да ће на тај начин прекинути са праксом непотребног означавања.⁴⁰

34 RASM, чл. 21 ст. 1.

35 RASM, чл. 28.

36 RASM, чл. 30 ст. 1.

37 RASM, чл. 30 ст. 2.

38 J. McMillan, *нав. чланак*, стр. 265.

39 RASM, чл. 30 ст. 3.

40 J. McMillan, *нав. чланак*, стр. 266.

Знак ЦЕ мора бити једини знак која потврђује усаглашеност производа са захтевима одговарајућег законодавства ЕУ за усаглашавање којим је предвиђено његово стављање⁴¹ (само директиве новог приступа). Забрањено је стављање на производ ознака, знакова или натписа који би могли обманути треће особе значењем и обликом ЦЕ. Ситуација се компликује утолико што је предвиђено да се на производ могу стављати све друге ознаке под условом да се тиме не смањује видљивост, читљивост и значење знака ЦЕ.⁴²

IV Акредитација и тржишни надзор у Србији

Република Србија ратификовала је Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) и активно води преговоре за пријем Светску трговинску организацију (СТО). Једна од обавеза која произилази из ових ангажмана односи се на усклађивање националног техничког законодавства са техничким законодавством ЕУ и начелима СТО. Споразумом је предвиђена обавеза РС да предузме неопходне мере како би постепено постигла усклађеност са техничким прописима Уније и европском стандардизацијом, метрологијом, акредитацијом и поступцима оцењивања усаглашености.⁴³ ССП-ом су, такође, преузете обавезе усклађивања и примене прописа о тржишном надзору.

1. Акредитација

Усвајањем Закона о акредитацији⁴⁴ 12. октобра 2010., као последњег закона из области инфраструктуре квалитета, Србија је испунила један од предуслова за прикључење ЕУ. Овим законом уређује се акредитација, положај и рад националног тела за акредитацију, као и друга питања од значаја за акредитацију.

а) Закон о акредитацији

Закон о акредитацији успоставља непристрасни и транспарентни начин обављања послова акредитације у Србији. Овај закон је усаглашен са законодавством ЕУ, тачније са Уредбом о захтевима за акредитацију и тржишни надзор.⁴⁵

41 RASM, чл. 30 ст. 4.

42 RASM, чл. 30 ст. 5.

43 Споразум о стабилизацији и придруживању, чл. 77.

44 Закон о акредитацији (*Службени гласник РС*, бр. 73/2010; даље у фуснотама: ЗА).

45 Јасна Стојановић, „Усвојен закон о акредитацији“, доступно на адреси: http://www.poslovnapolitika.com/promo/11_12_usvojen_zakon_o_akreditaciji.pdf, 29. 3.2001, стр. 2.

Решења предвиђена Законом о акредитацији су у складу са основним начелима европске акредитације. Акредитацијом се утврђује компетентност тела за оцењивање усаглашености за обављање послова испитивања, еталонирања, контролисања, сертификације производа, сертификације система менаџмента, сертификације особа, као и компетентност за обављање других послова оцењивања усаглашености, у складу са посебним законом.⁴⁶ Предвиђено је да је акредитација добровољна, а да посебним законом може бити утврђено и да је обавезна.⁴⁷ Законом је уређено оснивање и организација АТС-а.⁴⁸

Овим законом регулисан је поступак акредитације од подношења пријаве за акредитацију, доношења одлука о акредитацији и издавања сертификата о акредитацији или доношења одлука о прекиду поступка акредитације или одлука да се не додели акредитација.⁴⁹ Такође је, у складу са чланом 7 Уредбе 765/2008, предвиђена прекогранична акредитација.⁵⁰ Ради се о могућности да АТС упути тело за оцењивање усаглашености регистровано у Србији да пријаву за акредитацију поднесе акредитационом телу друге државе, уколико АТС не врши акредитацију у односу на активности оцењивања усаглашености за које се тражи акредитација. Исто тако предвиђена је и могућност да АТС спроведе поступак акредитације на захтев тела за оцењивање усаглашености друге државе, у случајевима када друга држава није основала национално акредитационо тело или то тело не врши активности оцењивања усаглашености за које се тражи акредитација.

б) Акредитационо тело Србије

Акредитационо тело Србије је основала Влада Републике Србије, као једино у држави коме се Законом о акредитацији поверава обављање послова акредитације. АТС је регистровано као установа. На питања оснивања, организације, положаја и делатности овог тела примењују се одредбе закона којим се уређују јавне службе.

АТС је национални орган за акредитацију који управља системом акредитације у Србији и представља врх у систему инфраструктуре квалитета. Оцену усаглашености производа, процеса и услуга с техничким прописима и стандардима спроводе стручне и технички оспособљене лабораторије, сертификациона и контролна тела.

46 ЗА, чл. 3.

47 ЗА, чл. 4.

48 ЗА, чл. 5–10.

49 ЗА, чл. 14–20.

50 ЗА, чл. 20–22.

Органи АТС-а су: управни одбор, директор и надзорни одбор. Законом су, осим органа, предвиђена и два тела: савет за акредитацију и технички комитети.

Средства за рад АТС-а обезбеђују се: наплатом трошкова акредитације, затим из буџета РС и на крају из других извора, у складу са законом. Под наплатом трошкова акредитације сматрају се приходи који се остварују пружањем услуга. Износ средстава за рад АТС-а која се обезбеђују из буџета утврђују се годишњим програмом рада АТС-а. Средствима из других извора сматрају се други приходи остварени у складу са законом. АТС не сме примати поклоне (донације) од корисника услуга, чиме је додатно оснажен принцип независности и непристрасности АТС-а. Годишњим програмом рада се утврђује износ средстава потребних за рад АТС-а, укључујући и средства за чланарине АТС-а у међународним и европским организацијама за акредитацију. Овакво решење је дато зато што је чланство у овим организацијама неопходан предуслов за интеграцију Србије у ЕУ, тако да је у интересу оснивача, тј. Владе, да то чланство обезбеди.⁵¹

АТС представља Србију у европским и међународним организацијама за акредитацију и учествује у њиховом раду. АТС је 2002. године постало придружена чланица Европске организације за акредитацију (ЕА), потписивањем Меморандума о споразумевању, који је 2007. године замењен Уговором о сарадњи. АТС је 2009. године постало придружена чланица Међународне организације за акредитацију лабораторија (ИЛАС).

У Извештају о напретку Србије у 2010. години,⁵² Комисија је оценила да је остварен напредак на плану акредитације и да је Закон о акредитацији у потпуности у складу са новим законодавним оквиром (Уредба 765/2008). Проширен је делокруг активности АТС-а и настављено са обуком и семинарима за оцењиваче и особље АТС-а и активностима које имају за циљ подизање нивоа јавне свести. Ипак, председник и чланови надзорног одбора још нису именовани. Стога је оцењено да је неопходно ојачати административне капацитете АТС-а.

2. Тржишни надзор

Почетком септембра 2010. године Влада Републике Србије је, на предлог Министарства трговине и услуга, усвојила Стратегију тржиш-

51 Ј. Стојановић, „Усвојен закон о акредитацији“, стр. 3.

52 Европска Комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, доступно на адреси: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf, 30.3.2011, стр. 27.

ног надзора за петогодишњи период од 2010. до 2014. године. Један од кључних задатака ове стратегије је успостављање ефикасног тржишног надзора ради постизања безбедности производа уз минимално оптерећење привреде.

Доношење стратегије засновано је на обавезама усклађивања и примене прописа у области слободног промета робе преузетим ССП-ом. Ове обавезе подразумевају одговарајућу примену хармонизованог законодавства како би се даље унапређивала тржишна економија која пружа веће шансе привредницима, а потрошачима већу могућност избора производа који су усаглашени са техничким захтевима за безбедност.

Стратегијом су, као приоритет Србије, одређени хармонизација прописа и развој правног и институционалног оквира за ефикасан тржишни надзор. Стога је спровођење ове стратегије веома важно. „Посебно је значајно што је ово први документ који у Србији прави јасну разлику између појма тржишног и инспекцијског надзора и што идентификује надлежне органе у чијем је делокругу спровођење активности и примена мера тржишног надзора.“⁵³

Стратегијом је предвиђено доношење Закона о тржишном надзору у 2011. години којим ће тржишни надзор и улога органа надлежног за царински надзор бити уређени у складу са Уредбом 765/2008.

У Извештају о напретку Србије у 2010. години⁵⁴ оцењено је да је остварен напредак усвајањем подзаконских аката у области опште безбедности производа и Стратегије тржишног надзора за период 2010–2014. Успостављен је и систем за брзу размену података којим се обезбеђују подаци о опасним производима. Остаје да се донесу нови закони којима се хоризонтално примењују правне тековине ЕУ из 2008. године о продаји хармонизованих производа. Такође је неопходно ојачати капацитете тржишног инспектората.

V Закључни осврт

Хармонизација техничких прописа држава чланица ЕУ везано за акредитацију, тржишни надзор и контролу производа који улазе на тржиште је веома значајна за слободан промет робе. Усвајањем новог законодавног оквира у овој области се, на неки начин, постиже комплетирање унутрашњег тржишта. Дакле, оно што је пре неколико

53 Марија Шкрбић, „Мање контроле за безбедније производе“, 2010., доступно на адреси: <http://www.market-srbija.com/rubrike-u-asopisu/propisi/834-strategija-trinog-nadzora/>, 31.3.2011.

54 Европска Комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, стр. 27–28.

деценија био идеал, захваљујући техници заснованој на ревидираном новом приступу, данас је постала реалност.

Када је реч о Србији, у Извештају о напретку Србије у 2010. године оцењено је да је Србија остварила умерени напредак у области слободног промета робе и испуњавању захтева ССП-а у овој области. Дакле, Србија мора да настави са активностима у области слободног промета робе, укључујући и оне у вези са акредитацијом и тржишним надзором како би унутрашње законодавство ускладила са захтевима предвиђеним ССП-ом.

Jelena ĐERANIĆ, PhD

Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

NEW REGULATIONS ON ACCREDITATION AND MARKET SURVEILLANCE IN EUROPEAN UNION AND SERBIA

Summary

The paper deals with the new EU legislative framework for the Free Movement of Goods and its impact on the achievement of the Internal Market. This framework contains the Regulation (EC) No 765/2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products and the Decision No 768/2008 on a common framework for marketing of products. After introductory notes with regard to the importance of this field traditionally called "technical harmonization", the first part of the article is dedicated to the development of the Internal Market from the very beginning of its establishment until nowadays. In the second part of the article the author analyses the most important provisions of the Regulation (EC) No 765/2008. The special attention is paid to the provisions related to the controls of products entering the Internal Market, which presents a novelty in EU legislation. The third part of the article is dedicated to accreditation and market surveillance in Serbia.

Key words: *European Union, internal market, free movement of goods, accreditation, market surveillance.*