



Брюксел, 13.2.2013
COM(2013) 74 final

**ПАКЕТ ОТ ДОКУМЕНТИ ОТНОСНО БЕЗОПАСНОСТТА НА ПРОДУКТИТЕ И
НАДЗОРА НА ПАЗАРА**

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**По-голяма безопасност на продуктите и по-добър надзор на единния пазар за
продукти**

(текст от значение за ЕИП)

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

По-голяма безопасност на продуктите и по-добър надзор на единния пазар за продукти

(текст от значение за ЕИП)

1. БЕЗОПАСНОСТТА НА ПРОДУКТИТЕ И НАДЗОРЪТ НА ПАЗАРА СА ОСНОВАТА НА ЕДИННИЯ ПАЗАР

Европа продължава да се бори с най-лошото от икономическата рецесия и с усилията си да възроди растежа и повиши заетостта. Стратегията „Европа 2020“ има за цел да изведе Европа от рецесията посредством интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, с което да увеличи равнището на заетост. Единният пазар трябва да изиграе важна роля за постигането на тази цел.

Свободното движение на стоки е най-добре развитата от четирите „свободи“, на които се основава единният пазар. Около 75 % от търговията в рамките на ЕС е със стоки. В днешни дни на вътрешния пазар за стоки е лесно да се купуват и продават продукти в 27 държави членки с общо население от над 503 милиона души. Потребителите имат голям избор и имат възможност да търсят най-изгодните предложения. Свободното движение на стоки също така е от основно значение за успеха на хиляди предприятия в ЕС.

В ЕС има свободно движение на стоки, тъй като за повечето продукти успяхме да се споразумеем каква да е степента, до която следва да защитаваме на равнището на Съюза различните обществени интереси, които при други обстоятелства биха могли да послужат като основание за държавите членки да създадат пречки за въвеждането (или износа) на стоки на тяхна територия. В т.нар. „законодателство за хармонизация“ се определят съществените изисквания, на които трябва да отговарят продуктите, за да може да се приложи към тях принципът на свободно движение. Съгласно законодателството относно общата безопасност на продуктите се изисква потребителските продукти да бъдат безопасни, когато се предлагат на пазара на Съюза. При липсата на законодателство за хармонизация Договорът се прилага в съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз, и по-специално практиката, свързана с принципа на взаимно признаване.

Най-значимият (но не и единствен) обществен интерес, на който се позоваваме, е защитата на здравето и безопасността на хората, което в контекста на свободното движение на стоки означава потребителите. Безопасните продукти се движат свободно. Така разпоредбите за безопасността на продуктите и надзорът на пазара, който се осъществява в тяхна подкрепа, са основата на единния пазар на стоки. За да извлечем максимална икономическа полза от единния пазар на стоки, ни е необходим набор от високи стандарти и

разпоредби относно безопасността на продаваните продукти, както и ефективна, добре координирана и работеща в целия Съюз система за надзор на пазара, която да е в подкрепа на тези разпоредби.

В условията на икономическа криза се отчита спад на потреблението, което се дължи до голяма степен на намаляването на доходите и несигурността относно бъдещето. Ето защо е необходимо да се продължи да се гарантира, че потребителите могат да са сигурни, че продуктите са безопасни и годни за предвидената употреба. За лоялните и надеждните предприятия е много по-осъществимо да започнат дейност и да се развиват добре, ако знаят, че работят в условия на равнопоставеност, където конкурентите, които пестят за сметка на качеството или умишлено пренебрегват правилата, се санкционират.

Единният пазар на стоки е несъмнен успех. Но за да се гарантира, че успехът му ще продължи, за да бъде той двигател за траен растеж и за създаване на нова и дългосрочна заетост, всяко звено от механизмите на единния пазар за стоки трябва да работи безотказно. Все още има нереализиран потенциал на единния пазар за стоки, който трябва да бъде напълно оползотворен. Има възможност за намаляване на разходите за привеждане в съответствие за икономическите оператори, за намаляване на административната тежест за националните органи и за премахване на нелоялната конкуренция от страна на безскрупулни търговци. Продуктите на пазара могат да бъдат още по-безопасни, като така ще се насърчи доверието на потребителите и се стимулират продажбите.

Въпреки че новите разпоредби за хармонизираните продукти влязоха в сила на 1 януари 2010 г., определено се усеща необходимост от оптимизиране, опростяване и подобряване на разпоредбите и процедури относно надзора на пазара, което да улесни националните органи и икономическите оператори при прилагането и спазването им. За да се постигне това, функционирането на системата по места трябва да бъде подобро, за да се използват полезните взаимодействия и да се гарантира ефективност на разходите, където това е възможно. Националните органи трябва да подобрят сътрудничеството на национално равнище, както и това с партньорите си в другите държави членки. Действията за надзор на пазара трябва да бъдат по-целенасочени и по-добре координирани в целия Съюз. Това предполага повече споделяне на ресурсите, по-качествени ИТ инструменти, по-строг и по-целенасочен контрол по външните граници на Съюза и по-строги санкции при нарушения.

Директива 2001/95/ЕО относно общата безопасност на продуктите съдържа основните разпоредби за безопасност, които трябва да бъдат спазвани по отношение на редица потребителски продукти: съгласно нейните разпоредби се изисква потребителските продукти да бъдат безопасни, предвижда се определяне на стандарти, налагане на задължения за държавите членки и националните органи за надзор на пазара и се определят процедури за обмен на информация и за бърза намеса по отношение на небезопасни продукти. Директивата трябва да бъде изменена, за да се актуализират разпоредбите за безопасност на продуктите и да се съгласуват те, доколкото е възможно, с тези за хармонизираните продукти. По-специално задълженията на икономическите оператори (особено изискванията за идентифициране и проследяване на продукта) трябва да бъдат укрепени, за да се предостави на органите за надзор

на пазара необходимият набор от средства, които ще им позволят да извършват дейностите си ефективно.

Днес Комисията прие пакета от документи относно безопасността на продуктите и надзора на пазара, с който ще се опростят и уеднаквят разпоредбите за безопасност на продуктите, приложими за нехранителните продукти, ще се оптимизират процедурите за надзор на пазара и ще се координира и наблюдава по-добре изпълнението на дейностите за надзор на пазара в ЕС.

Пакетът се състои от:

- предложение за нов регламент относно безопасността на потребителските продукти
- предложение за единен регламент относно надзора на пазара на продукти
- съобщение относно по-безопасни и отговарящи на изискванията продукти в Европа, с което се изготвя многогодишен план за надзор на пазара
- доклад относно прилагането на Регламент (ЕО) № 765/2008, включително финансова оценка.

2. РЕГЛАМЕНТ ОТНОСНО БЕЗОПАСНОСТТА НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ПРОДУКТИ

В продължение на две десетилетия чрез законодателството на ЕС относно общата безопасност на продуктите (Директива 92/59/ЕИО и след това Директива 2001/95/ЕО) бе изградена нормативна уредба за безопасността на продуктите и надзор на пазара, с чиято безценна помощ бе гарантирана безопасността на потребителските продукти. Това включва система за обмен на информация (RAPEX) с цел бързо предупреждение за опасни продукти и процедури за определяне на европейски стандарти за продукти, които иначе не попадат в обхвата на законодателството на Съюза за хармонизация.

В отговор на призивите от почти всички групи заинтересовани лица и от Европейския парламент за опростяване на разпоредбите на Съюза относно надзора на пазара и за това те да станат по-лесни за използване, разпоредбите на директивата относно общата безопасност на продуктите в частта ѝ за надзора на пазара, включително системата RAPEX, се заличават оттам и се интегрират в новия регламент относно надзора на пазара, който е част от този пакет от документи.

Що се отнася до останалите разпоредби на директивата относно общата безопасност на продуктите, периодичните сигнали във връзка с безопасността на продуктите безспорно са знак за необходимостта от по-ефективни и актуализирани разпоредби относно безопасността на продуктите. Изискването за безопасност на потребителските продукти, предлагани на пазара в ЕС, си остава основната разпоредба в новия регламент относно безопасността на потребителските продукти. Неговото взаимодействие със специалното секторно законодателство, приложимо за потребителските продукти, обаче е

пояснено, за да се избегне ненужно припокриване и да се увеличи правната сигурност за икономическите оператори.

С цел да бъдат отразени предизвикателствата на глобализирания пазар е поставен акцент върху усъвършенстваните възможности за идентифициране на продуктите и за проследяването им. Задълженията на икономическите оператори (производители, вносители, дистрибутори) са приведени в съответствие с новата нормативна уредба за предлагането на продукти на пазара, приета през 2008 г., за да се гарантира съгласуваност със специалните секторни разпоредби. И не на последно място, с предложения регламент се насърчава по-активното прилагане на европейските стандарти. Процедурите за определяне или актуализиране на съществуващите стандарти или за разработване на нови стандарти, които водят до презумпция за безопасност на продукта, са значително опростени и приведени в съответствие с наскоро приетия Регламент 1025/2012 относно европейската стандартизация.

Новият регламент относно безопасността на потребителските продукти допълва регламентите на ЕС за 21-ви век относно безопасността на продуктите. Той ще насърчи доверието на потребителите в единния пазар на продукти и ще гарантира равнопоставени условия за предприятията.

3. РЕГЛАМЕНТ ОТНОСНО НАДЗОРА НА ПАЗАРА

Въпреки действащото законодателство небезопасни и неотговарящи на изискванията продукти продължават да намират своя път до пазара. Хората продължават да понасят вредното въздействие от такива продукти, а околната среда продължава да бъде замърсявана от вредни продукти. Нелоялните търговци все още съществуват — те пренебрегват правилата и подкопават усилията за равнопоставени условия за операторите. Това застрашава и вътрешния пазар и е демотивиращо за предприятията, които инвестират много ресурси, за да гарантират, че проектират и произвеждат безопасни продукти. Това често е следствие от факта, че действащите разпоредби не се спазват. Необходимо е да се насърчат усилията по прилагането на разпоредбите, за да се избегне нанасянето на вреда на потребителите, да се опазва околната среда и да се даде шанс на почтените търговци да се конкурират на равни начала.

Надзорът на пазара е основният ни инструмент. По-хармонизирано и твърдо упражняване на надзора на пазара в целия Съюз ще бъде от полза при недопускането до пазара на небезопасни или вредни по друг начин продукти, ще възпира нелоялните търговци и ще насърчава предприятията да спазват правилата.

3.1. По-опростен, по-ясен и по-добър

Надзорът на пазара се осъществява от компетентните органи на държавите членки чрез проверка и изпитване на продукти както на пазара, така и при пристигането им на външните граници на Съюза. За продуктите няма вътрешни граници — важно е такива граници да не съществуват и за националните органи за надзор на пазара. Подобряването на трансграничната дейност и сътрудничеството е ключов фактор, за да бъде надзорът на пазара по-ефективен.

В резултат от различните законодателни актове, приети през годините, разпоредбите на Съюза, уреждащи надзора на пазара, станаха разпокъсани и обърквани, има пропуски и припокриване, като това затруднява операторите. По-специално, потребителските стоки са предмет на различни разпоредби за надзора на пазара, както в законодателството относно защитата на потребителите, така и в законодателството за хармонизацията относно продуктите. Това сериозно възпрепятства усилията на служителите, отговарящи за надзора на пазара в тази област.

И по-точно, разпоредбите относно надзора на пазара са разхвърляни сред отделните типове законодателни актове — Регламент (ЕО) № 765/2008, Директивата относно общата безопасност на продуктите и различните актове от законодателството за хармонизацията относно продуктите (което постепенно бива привеждано в съответствие с разпоредбите, предвидени в Решение 768/2008). Взаимоотношенията между трите вида актове често са неясни, особено предвид факта, че редица потребителски продукти попадат в обхвата и на трите вида актове.

Докладът „Schaldemose“ на Европейския парламент относно преразглеждането на директивата относно общата безопасност на продуктите и надзора на пазара бе крайно критичен спрямо този подход на „трите нива“, като в него се подчертава, че това води до несигурност, несъгласуваност и объркване на вътрешния пазар. С доклада се предлага на Комисията да създаде обща европейска рамка за надзор на пазара по отношение на всички продукти на вътрешния пазар или въвеждани на пазара на ЕС. С него се призовава Комисията да изгради единна система за надзор на пазара за всички продукти, основана на един-единствен законодателен акт.

Настоящото предложение за единен нов регламент относно надзора на пазара е в отговор на този призив, като в него се предлагат решения за тези недостатъци и се създава възможност за изграждането на система за надзор на пазара в ЕС, в която се разчита на повече сътрудничеството и съвместните усилия. С него се предлагат редица много прости, но много ефективни мерки:

- В него са събрани в едно разпоредбите за надзор на пазара, които към момента са разпръснати в трите вида актове. Така не само се опростява нормативната уредба относно надзора на пазара в Съюза, като тя се обединява в един законодателен акт, но и се премахват несъгласуваните разпоредби и се отстранява припокриването.
- Доколкото е възможно, предложението за регламент не прави разграничение между потребителски и непотребителски продукти, нито между хармонизирани и нехармонизирани продукти. Всички продукти подлежат на еднакви разпоредби, освен в случаите, когато специфичните характеристики на една категория продукти изискват друго. Понякога все пак се налага да се прави разграничение, но ще бъде ясно и за икономическите оператори, и за органите за надзор на пазара какво трябва да предприемат.
- Процедурите за уведомление от страна на държавите членки за информацията относно продукти, представляващи риск, както и

предприетите коригиращи мерки ще бъдат оптимизирани. Досега държавите членки често не можеха да се ориентират съгласно кое законодателство трябва да съобщят необходимата информация. До голяма степен за всички продукти се използва една и съща система за уведомление. Само обхватът на последният етап от процедурата за надзор на пазара (при която при несъгласие сред държавите членки Комисията може да вземе решение дали предприетите от първоначално уведомяващата държава членка са основателни) ще бъде ограничен до хармонизираните стоки.

3.2. Други, конкретни подобрения

С предложението ще се затегне контролът по външните граници, като ясно се изтъква, че допускането за свободно обращение в Съюза на даден продукт, попадащ в обхвата на регламента, следва да бъде отложено, ако органите, отговарящи за контрола по външните граници, имат основание да смятат, че той представлява риск. В такъв случай органите за надзор на пазара проверяват дали продуктът наистина представлява риск, преди да дадат указания на граничните власти да разрешат вдигането на продукта или да откажат вдигане според случая. Само продукти, въведени в Съюза като физическо владение на физически лица и предназначени за тяхна лична употреба ще бъдат освободени от този режим. По този начин могат да се контролират покупки по интернет на продукти от трети държави.

С регламента се насърчава обменът и съхранението на информация, свързана с дейностите по надзор на пазара, в лесно достъпна база данни. Едно от специално предвидените последствия е, че органите за надзор на пазара следва да не повтарят изпитвания и оценки, които вече са извършени от органите на друга държава членка по отношение на даден продукт. Очаква се търсенето в базата данни на записите от такива изпитвания и оценки да стане ежедневна практика. Предвид високите разходи за изпитвания на продуктите това ще доведе до големи икономии за компетентните органи на държавите членки и ще улесни извършването на надзор на пазара на по-малките пазари в рамките на Съюза.

На органите за надзор на пазара ще бъдат предоставени правомощия да налагат такси на икономическите оператори, когато органите изискват предприемането на коригиращи действия по отношение на даден продукт и когато те трябва да извършват наблюдение на коригиращо действие, предложено от оператора.

Системата RAPEX, използвана за обработка на уведомления от държавите членки относно продукти, представляващи риск, е подобрена. Съответно са опростени критериите за уведомяване, изисква се по-подробна информация при уведомленията с цел по-добра приложимост и последващи действия, като сроковете за подаване на уведомленията вече са по-реалистични и практически осъществими.

Опитът със спешните мерки относно безопасността на продуктите в ЕС показва също така, че срокът на валидност на тези мерки (до една година) не е достатъчен, за да се подготви постоянно решение на равнището на ЕС, и те обикновено трябва да се подновяват многократно, което поражда правна

несигурност и объркване за икономическите оператори, които трябва да решат дали да направят дълготрайни инвестиции, за да приспособят своите продукти към новите изисквания за безопасност на продуктите. Съгласно разпоредбите в новия регламент на Комисията следва да бъде позволена повече гъвкавост относно вида и съдържанието на ограничителните мерки по отношение на опасни продукти. За тази цел Комисията следва да бъде в състояние да приема мерки, чиито адресати са или държавите членки, или които са пряко приложими за икономическите оператори. Тези мерки могат да бъдат или да не бъдат ограничени във времето.

Комисията поема ангажимент да предоставя насоки и полезна информация на дружествата и други заинтересовани лица относно тълкуването и прилагането на новите разпоредби относно безопасността на продуктите и надзора на пазара. Предложеният Европейски форум за надзор на пазара ще изиграе ключова роля при разработването на най-добри практики за хармонизирано прилагане в целия Съюз. Асоциациите на производителите и на потребителите ще имат възможността да изразят своята позиция в този форум. Представителствата на Европейската мрежа на предприятията във всяка държава членка следва да разпространят информацията надолу по веригата, особено сред малките и средните предприятия (МСП), и да ги консултират — заедно и поотделно, относно техните права и задължения по новия регламент. Мрежата, подкрепена от представители на МСП, следва също така да събира информация от МСП и да докладва за техните конкретни нужди, интереси или притеснения, които да бъдат взети предвид при прилагането на новите разпоредби.

4. МНОГОГОДИШЕН ПЛАН ЗА НАДЗОР НА ПАЗАРА

Продуктите (включително продуктите, внасяни от държави извън Съюза и допуснати за свободно обращение) се движат свободно в рамките на Съюза. Проверките за тяхната безопасност трябва да се извършват достатъчно често и последователно в целия Съюз. Това означава да се насърчат органите за надзор на пазара в държавите членки да работят в по-тясно сътрудничество и по-ефективно.

Разработването на многогодишен план за надзор на пазара е едно от 50-те действия, предвидени в Акта за единния пазар. Държавите членки трябва вече да установят и актуализират националните си програми за надзор на пазара. Многогодишният план не трябва да се дублира с вече планираните или текущите дейности на национално равнище, а в него се определят и проследяват области, в които координацията от страна на Комисията би имала допълнително предимство и би допринесла за реални подобрения. В него се съдържа амбициозен списък от 20 отделни действия, които трябва да бъдат предприети през следващите три години.

- (1) Съгласно плана органите за надзор на пазара в държавите членки ще бъдат насърчени и ще имат възможност да установяват връзка едни с други и да се подкрепят взаимно в работата. Информацията за националните разпоредби и търговски практики ще бъде събирана посредством проучвания, прегледи и консултации. Ще бъде въведена в

експлоатация необходимата информационна система за събиране и съхраняване на информацията по начин, който позволява лесното ѝ намиране. Ще бъдат набелязвани съществуващите различия, неравенства и конкретни нужди и ще бъдат предлагани необходимите обучения, техническа помощ и насоки.

- (2) Най-съществената част от работата по надзора на пазара е набелязването и оценката на риска. Ще бъдат разработени и следвани общи за Съюза практики. Комисията се ангажира да насърчава ефективни методи за комуникация, да изготвя насоки и да разработи общ подход за извършване на физически документални и лабораторни проверки на продуктите.
- (3) Повече централизирана координация на съвместните програми и действия ще спомогне за увеличаване на обхвата на полезното им действие, ще гарантира високото качество на тяхното съдържание и така ще повиши ефективността им.
- (4) Обединяването на ресурси, когато това е възможно, ще спомогне за премахването на дублиране на задачи и ще улесни обмена на опит и информация. Голямо количество информация за оценката на риска, методите на изпитване, предприетите коригиращи мерки и др., събрана от органите за надзор на пазара в Съюза, се вписва и съхранява в базата данни ICSMS, управлявана от Комисията. Органите за надзор на пазара в една държава членка ще имат възможност да видят бързо и ясно дали (и ако да — как) даден проблем вече е бил решен в друга държава членка. Резултатите от лабораторните изпитвания ще бъдат предоставени на разположение, като по този начин отпада необходимостта да се повтаря изпитването, което води до спестяване на средства и намаляване на административната тежест. Ползата от този инструмент зависи изцяло от бързото, точни и щателно вписване на информацията в базата данни и органите на всички държави членки ще бъдат приканени да дадат своя принос. Ще бъдат осигурени всички обучения и инструкции, за да се гарантира, че огромният потенциал на този растящ и обогатяващ се ресурс е напълно реализиран.
- (5) Непрестанният обмен на мнения между Комисията, потребителите, заинтересованите страни в лицето на промишлеността и националните органи е от съществено значение за обезпечаването на това общоевропейско сътрудничество. Това ще бъде постигнато, без да се увеличава и без това твърде голямото разнообразие от канали за взаимодействие между Съюза и неговите граждани.
- (6) Подобряването на ефективността на проверките за безопасност по границите изисква активно сътрудничество между митническите органи и органите за надзор на пазара, както и използването на съвременни средства за извършване на по-целенасочени проверки на продуктите, въведени на пазара на Съюза.

Многогодишният план за надзор на пазара на Съюза ще доведе до реални и осезаеми ползи при провеждането по мяста на дейностите по надзор на пазара,

като така ще се отговори на високите изисквания на един съвременен, добре функциониращ вътрешен пазар на стоки.

5. ДОКЛАД ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 765/2008

Докладът, който Комисията изготвя в съответствие с член 36, параграф 2 и член 40 от Регламент (ЕО) № 765/2008, допълва пакета от документи относно безопасността на продуктите и надзора на пазара. С този доклад Комисията информира Европейския парламент и Съвета за резултатите от своята оценка на прилагането на посочения регламент и за значението на оценката на съответствието, акредитацията и дейностите за надзор на пазара, които получават финансиране от Съюза. Констатациите от оценката на Комисията помогнаха да се установи какво трябва да се подобри и съответно са отразени в предложения набор от нови разпоредби.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целта на този пакет от предложения е да се подпомогне постигането на три основни цели: по-голяма безопасност за потребителите; по-малка тежест за предприятията; по-тясно сътрудничество между компетентните органи. И не на последно място, с усъвършенстваните разпоредби, отговарящи на поставената цел, с този пакет си поставяме за цел повишаването на доверието в единния пазар и стимулирането на растежа.

След приемането и прилагането на тези предложения потребителите ще могат да разчитат на по-безопасен пазар на потребителски продукти и да се радват на ползите от по-прозрачна и съпоставима информация в съответствие с приоритетите, установени в Европейската програма за потребителите. Прилагането на пакета от документи също така ще доведе до значителни предимства за икономическите оператори, и по-специално за МСП, които ще могат да разчитат на ясни разпоредби, които осигуряват по-добра конкуренция на единния пазар. В крайна сметка държавните органи в цяла Европа ще имат полза от оптимизирането на нормативната уредба за надзора на пазара и от по-големите възможности за полезно взаимодействие, което ще доведе до по-рационално използване на публичните ресурси и разходи, както и до по-добро спазване на правилата.

Съзаконодателите се приканват да приемат двете законодателни предложения, за да се гарантира, че това ключово действие от Акта за единния пазар II, както и всички останали ключови действия, ще бъде съгласувано на равнището на ЕС като приоритет до пролетта на 2014 г.

С този пакет от законодателни и незаконодателни мерки Комисията се стреми да даде възможност на гражданите и на предприятията да се възползват във възможно най-голяма степен от ползите на единния пазар на промишлени и потребителски продукти, като по този начин допринася за постигането на по-голям растеж и създаването на повече работни места в Европа.