

Брюксел, 19.12.2017г.  
SWD(2017) 477 final

**ПАКЕТ ОТ ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ ЗА СТОКИТЕ**

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ — ОБЗОРЕН ДОКЛАД**

*придружаващ*

**Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета**

**относно взаимното признаване на стоките**

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

## Съдържание

1.	ЦЕЛИ НА КОНСУЛТАЦИЯТА .....	2
1.1.	Методи и инструменти на консултацията .....	2
2.	РЕЗУЛТАТИ ОТ ДЕЙНОСТИТЕ В РАМКИТЕ НА КОНСУЛТАЦИЯТА.....	2
2.1.	Заседания на Консултативния комитет по въпросите на взаимното признаване.....	2
2.2.	Конференция на заинтересованите страни от 17 юни 2016 г. ....	3
2.3.	Обществена консултация.....	3
2.3.1.	Какво е мнението на заинтересованите страни за взаимното признаване и потенциалните му недостатъци.....	4
2.3.2.	Функциониране на Регламента за взаимното признаване.....	4
2.3.3.	Оценка на комуникацията при използването на взаимното признаване.....	5
2.3.4.	Приоритети за подобряване на взаимното признаване .....	5
2.3.5.	Варианти.....	5
2.4.	Проучвания, осъществени от външни изпълнители .....	6
2.5.	Други получени мнения (писмени становища или електронни съобщения).....	7
3.	ОБРАТНА ВРЪЗКА СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ.....	7

## **1. ЦЕЛИ НА КОНСУЛТАЦИЯТА**

В Стратегията за единния пазар (COM(2015)550 от 28.10.2015 г.) е открояна необходимостта от укрепване на единния пазар на стоки в областта на взаимното признаване. Принципът за взаимно признаване позволява продуктите, които са законно пуснати на пазара в една държава членка и не са обект на законодателството на Съюза за хармонизация, да се ползват от правото на свободно движение въпреки липсата на съответствие с националните технически правила на държавата членка по местоназначение. Потенциалът на този принцип обаче все още не се използва изцяло, както се вижда от неотдавнашната оценка на принципа за взаимно признаване.

За да се подобри прилагането на принципа за взаимно признаване, Комисията ще представи план за действие на равнище ЕС за повишаване на осведомеността, като вниманието ще бъде съсредоточено върху проблемните сектори. Комисията също така ще проучи необходимостта от преразглеждане на Регламент (ЕО) № 764/2008 с цел осигуряване на по-доброто му прилагане от предприятията и националните органи. С оглед на това целта на консултацията бе да се потърсят мненията на заинтересованите страни относно настоящото и бъдещото прилагане на взаимното признаване.

### **1.1. Методи и инструменти на консултацията**

Членовете на Консултативния комитет по въпросите на взаимното признаване<sup>1</sup> бяха помолени да предоставят обратна информация по време на последните си заседания на **2 декември 2015 г. и 25 октомври 2016 г.**

На уебсайта за консултации, който се намира на портала „*Europa*“, беше публикувана **обществена консултация на всички официални езици на Съюза**. Консултацията беше проведена от юни до септември 2016 г.

Тя беше допълнена от **конференция на заинтересованите страни**, организирана от Комисията на **17 юни 2016 г.**

## **2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ДЕЙНОСТИТЕ В РАМКИТЕ НА КОНСУЛТАЦИЯТА**

### **2.1. Заседания на Консултативния комитет по въпросите на взаимното признаване**

Консултативният комитет по въпросите на взаимното признаване проведе седмото и осмото си заседание съответно на 2 декември 2015 г. и 25 октомври 2016 г. Членовете на комитета са представители на държавите членки с компетентности по въпросите на взаимното признаване. Комисията представи идеи за повишаване на осведомеността относно взаимното признаване, които бяха приветствани от държавите членки, предварителен анализ на основните проблеми, произтичащи от неоптималното функциониране на взаимното признаване, и неокончателни варианти за подобряване на взаимното признаване и потърси мнението на делегациите по тези предложения.

---

<sup>1</sup> Членове на този комитет са националните органи, които отговарят за взаимното признаване в 28-те държави членки и в Исландия, Лихтенщайн, Норвегия, Швейцария и Турция. За участие по конкретна тема в отделни случаи могат да бъдат поканени представители на други трети страни или други експерти.

По отношение на възможното въвеждане на декларация за съответствие някои държави членки подчертаха възможната административна тежест за икономическите оператори, като същевременно признаха, че такава декларация би облекчила техните задачи.

Комисията също така представи варианти, имащи за цел да стимулират националните органи да спазват задължението за нотифициране на административните решения, с които се отказва или ограничава взаимното признаване, като например по-голяма прозрачност и използване на ИТ инструмент, както и възможността за създаване на нов механизъм за ускорено разглеждане, който би бил алтернатива на сегашните скъпи и продължителни съдебни процедури.

Срещу варианта, при който се предлага система за предварително разрешение за пускане на продукти на пазара, възразиха много държави, които се противопоставиха на такъв вариант, тъй като той би попречил на свободното движение на стоки.

Що се отнася до варианта осигуряването на свободното движение на стоки да се гарантира чрез спазването на европейски стандарти, държавите членки считат, че съсредоточаването върху съществените изисквания е по-ползотворно от използването на стандарти.

Държавите членки подкрепиха възможността за разширяване и подсилване на звената за контакт относно продуктите, тъй като те нямат достатъчно ресурси и персонал.

Държавите членки категорично се противопоставиха на хармонизирането на някои основни изисквания, тъй като частичната хармонизация единствено с оглед на свободното движение не носи ползи, съразмерни с административната тежест, която поражда.

## **2.2. Конференция на заинтересованите страни от 17 юни 2016 г.**

На 17 юни 2016 г. беше организирана конференция на заинтересованите страни с цел идентифициране на основните проблеми, свързани с функционирането на взаимното признаване, и определяне на възможните бъдещи стъпки. На нея присъстваха 144 участници, които представляваха предприятия (62), национални органи (60) и други заинтересовани страни (22), като организации на потребителите и представители на синдикални организации. Подробният протокол, участниците и презентациите от тази конференция могат да бъдат намерени на адрес:

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963?locale=bg>

Презентациите и дискусиите бяха последвани от 3 работни семинара с балансирано представителство на националните органи, бизнеса и сдруженията.

## **2.3. Обществена консултация**

В хода на обществената консултация бяха получени **153** отговора. Предприятията бяха силно представени (91), следвани от органите на държавите членки (45) и гражданите (17). **45 органа** от държави членки дадоха отговор на обществената консултация. Предприятията (44) и организациите на бизнеса (44) бяха равно представени.

От гледна точка на секторите на дейност **най-представеният сектор е производственият (46 %), следван от търговията на едро и дребно (13 %), селското стопанство, горското стопанство и рибарството (8 %) и водоснабдяването (6 %).**

От гледна точка на географското местоположение представянето е доста добре балансирано при предприятията. Що се отнася до националните органи, в обществената консултация участваха 18 държави членки и Норвегия.

### *2.3.1. Какво е мнението на заинтересованите страни за взаимното признаване и потенциалните му недостатъци*

Повечето от отговорилите компании, които желаят да продават продукти в друга държава членка, проверяват приложимите правила в съответната държава членка и ако те не им позволяват да продават продукта такъв, какъвто е, болшинството от тях го приспособяват към изискванията. Това става въпреки факта, че 70 % от тях са напълно наясно с принципа за взаимно признаване. Повече от половината отговорили предприятия са се опитвали да използват взаимното признаване при навлизането на нов пазар. На половината от тях е бил отказан достъп до пазара, а едва 2 % са оспорили успешно съответното решение.

Въпреки посоченото високо ниво на информираност относно взаимното признаване по-голямата част от респондентите считат, че повишаването на осведомеността е необходимо.

Що се отнася до пречките пред функционирането на взаимното признаване, предприятията идентифицираха липсата на бързи средства за оспорване по съдебен ред на националните решения за отказ на достъп до пазара като най-голямата пречка, следвана от недостатъчната комуникация между органите. **52 %** от респондентите лично са се сблъскали с такива пречки.

### *2.3.2. Функциониране на Регламента за взаимното признаване*

#### **Ефективност: до каква степен регламентът е постигнал целите си?**

По-голямата част от респондентите знаят за съществуването на регламента и считат, че повечето от въведените инструменти са полезни и продължават да са необходими. Що се отнася до това дали регламентът е постигнал целта си или не, много малко икономически оператори считат, че след влизането му в сила продажбата на продукти в други държави членки е станала по-лесна. По-голямата част от респондентите считат, че регламентът не е подобрил ситуацията, или не могат да преценят дали я е подобрил, защото не използват взаимното признаване или не продават продукти в чужбина.

#### **Ефикасност: разходи и ползи от регламента**

Националните органи определят разходите като средно големи и са напълно или отчасти съгласни, че регламентът носи предимства от гледна точка на улесняването на достъпа до пазара.

Основните разходи за предприятията са предизвикани от необходимостта от приспособяване на продуктите към приложимите национални правила, когато взаимно

признаване се отказва или не се използва за навлизане на пазара. Високите разходи са свързани и със закъсненията при навлизането на пазара и с пропуснатите възможности, когато предприятия се отказват от навлизане на пазара поради различни национални правила, които изискват приспособяване на продуктите. Разходите, свързани с оспорването на административни решения за отказ на достъп до пазара, се считат за по-малко значими, главно поради факта, че малко на брой икономически оператори избират да оспорват такива решения.

Разходи възникват и при оценяването на това дали взаимното признаване може да се използва при продажбата на продукти в други държави членки. Много малко на брой икономически оператори (2 %) възлагат тази оценка на външни изпълнители, докато 26 % я извършват вътрешно. 46 % от операторите правят и двете, в зависимост от продукта.

От гледна точка на ползите от регламента, възприетията на отговорилите предприятия са твърде смесени. Докато държавите членки считат, че разходите по регламента са пропорционални на генерираните от него ползи, предприятията като цяло не са съгласни (съгласие изразяват едва 9 %).

### **Съгласуваност**

Сред респондентите съществува консенсус по отношение на съгласуваността на регламента.

### **Добавена стойност за ЕС**

Европейската добавена стойност на правилата за взаимното признаване също се подчертава от респондентите.

#### *2.3.3. Оценка на комуникацията при използването на взаимното признаване*

По-голямата част от отговорилите предприятия никога не са се обръщали към звената за контакт относно продуктите, за да получат информация за приложимите правила за продуктите, главно защото не знаят за тяхното съществуване. Отговорилите държави членки смятат комуникацията с органите в собствената им държава за добра, а комуникацията с органите от други държави членки — за по-скоро средна или лоша.

#### *2.3.4. Приоритети за подобряване на взаимното признаване*

Докато предприятията считат, че необходимостта от ефективни средства за защита е с най-висок приоритет, държавите членки и гражданите избират повишаването на осведомеността относно взаимното признаване.

#### *2.3.5. Варианти*

Всички предложени варианти за улесняване на прилагането на взаимното признаване и превръщането му в по-надежден механизъм получиха високо ниво на подкрепа сред респондентите.

Що се отнася до най-подходящата алтернатива на взаимното признаване, по-голямата част от респондентите са съгласни, че хармонизацията е най-подходящият инструмент, когато взаимното признаване не работи добре.

#### **2.4. Проучвания, осъществени от външни изпълнители**

В рамките на външното проучване, оценяващо функционирането на принципа за взаимно признаване<sup>2</sup>, на 9 октомври 2014 г. стартираха четири различни проучвания, които приключиха на 5 януари 2015 г. Резултатите от проучванията и интервютата показват, че прилагането на принципа за взаимно признаване е трудно и че продължават да съществуват пречки пред свободното движение на стоки, законно пуснати на пазара, поради допълнителни изисквания и изпитвания, въведени в някои държави членки. Непознаването на взаимното признаване продължава да е проблем. Недобрата комуникация и незадоволителното сътрудничество между националните органи също са посочени като слабост.

В рамките на проучването за оценка на разходите и ползите от различните варианти, разглеждани с оглед подобряване на взаимното признаване, външният изпълнител проведе анкета и интервюта. В центъра на консултацията със заинтересованите страни беше не само функционирането на взаимното признаване в момента и основните проблеми, свързани с него, но и начините за преразглеждане на регламента чрез предложените от Комисията варианти на политиката. С помощта на целеви проучвания и интервюта беше установена гледната точка на заинтересованите страни по вариантите на политиката. Националните органи подчертават, че: широкият обхват, мащабът и разпокъсаността на пазара, попадащ в обхвата на взаимното признаване, и наличието на много различни национални законодателства могат да създадат затруднения за съществуването на ясни процедури за прилагане на взаимното признаване; продуктите, попадащи в области, в които съществува хармонизация и/или някои стандарти на ЕС, създават трудности за органите, тъй като може да е приложима комбинация от национални и европейски правила, изискваща повече усилия от страна на органите при проверката и вземането на решение; налице е също така известна липса на комуникация между държавите членки. Предприятията акцентираха върху препятствията, свързани с трудностите при получаване на лесен достъп до информация относно приложимите законодателство и процедури (езикови бариери), и времето за получаване на отговор от националните органи. Както икономическите оператори, така и националните органи са съгласни, че трябва да се предприемат мерки за подобряване на положението. Докато сред националните органи съществува доста широк консенсус относно необходимостта от намеса — или чрез незаконодателни действия, или чрез задължителни правни актове — икономическите оператори изглеждат по-предпазливи по отношение на ефективността на предложените варианти за недопускане на забавяне на достъпа до пазара и намаляване на разходите за тях. Икономическите оператори и националните органи подкрепят по-скоро съчетаването на различни подварианти, а не възприемането на единен пълен вариант на политиката.

---

2 <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13381?locale=bg>

## **2.5. Други получени мнения (писмени становища или електронни съобщения)**

Няколко заинтересовани страни представиха отделни писмени становища, като в много от тях се призовава за по-голям стремеж към подобряване на взаимното признаване и повишаване на доверието между държавите членки.

В някои становища се посочва, че принципът за взаимно признаване би могъл да бъде допълнително засилен чрез въвеждането на презумпция за съответствие на продукти, изпитани независимо (от трети страни).

В други се подчертава необходимостта от изясняване на обхвата на Регламента за взаимното признаване, от предоставяне на насоки за оценка на пропорционалността и от споделяне на най-добрите практики между държавите членки.

Необходимо е да се въведат и възпиращи мерки, за да се гарантира уведомяването от страна на държавите членки в съответствие със задълженията им съгласно регламента. Освен това предприятията трябва да разполагат с ефективни средства за правна защита, за да могат по-бързо да получават яснота относно решенията, взети срещу техните продукти на единния пазар, включително по-голяма прозрачност по отношение на решенията. В допълнение звената за контакт относно продуктите следва да бъдат оптимизирани и да предоставят на предприятията лесен достъп до информация относно националните решения и технически правила. Също така е налице обща необходимост от възстановяване на доверието и засилване на сътрудничеството между органите на държавите членки в рамките на единния пазар.

Липсата на доверие между компетентните органи трябва да бъде преодоляна и националните решения трябва да станат по-прозрачни. Един потенциален инструмент, който може да доведе до по-добро разбиране на принципа за взаимно признаване и да подобри функционирането на съществуващия регламент, е процедурата за бърза оценка, която позволява оценка на решенията за отказ на достъп до пазара, без да води до задължително решение.

## **3. ОБРАТНА ВРЪЗКА СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ**

Процесът на консултация осигури широк спектър от гледни точки относно прилагането на регламента, що се отнася до това какво работи добре и какво не според заинтересованите страни. Срещите със заинтересованите страни дадоха възможност на ранен етап да се насърчи ангажираността на националните органи, като по този начин увеличиха шансовете за висока активност на участниците.

Общата цел на тази инициатива е да се постигне по-задълбочен единен пазар на стоки чрез по-широко и по-добро взаимно признаване. Това ще бъде постигнато чрез повишаване на осведомеността относно взаимното признаване, повишаване на правната сигурност за предприятията и националните органи при използване на взаимното признаване и подобряване на административното сътрудничество и доверието между органите. Това ще доведе до разгръщане на пълния потенциал на вътрешния пазар, като за целта се улесни използването и прилагането на взаимното признаване, намали се рискът продуктите на предприятията да не получават достъп до пазара или да бъдат необосновано изтегляни от пазара и на потребителите се предложи



по-голям избор на по-ниски цени. Въпреки че очакваните ползи от по-широко използването и по-доброто взаимно признаване не могат да бъдат точно оценени, неотдавнашно проучване на тема „Цената на отказа от Европа в единния пазар“ показва, че намаляването на търговските бариери би могло да доведе до увеличаване на търговията в рамките на ЕС с над 100 милиарда евро годишно. Понятието за търговски бариери в това проучване е по-широко и излиза извън взаимното признаване, но въпреки това проучването може да послужи като оценка на очакваните ползи.

Добавената стойност на тази инициатива за ЕС е в съществуването на общ набор от правила, които гарантират равно третиране и позволяват последователно, съгласувано и правилно прилагане на взаимното признаване. Взаимното признаване произтича от членове 34 — 36 от Договора за функционирането на ЕС и от съдебната практика на Съда на Европейския съюз и пряко допринася за изграждането на вътрешния пазар на стоки, който е едно от основните постижения на ЕС. Действията от страна на отделни държави членки ще отслабят принципа за взаимно признаване и ще го раздробят на 28 различни и потенциално противоречащи си национални процедури.

Разгледаните варианти на политиката, включени в настоящата оценка на въздействието, бяха:

- Вариант 2: Незаконодателни мерки за подобряване на функционирането на взаимното признаване (повишаване на осведомеността, обучение, обмен на длъжностни лица и т.н.)
- Вариант 3: Минимални законодателни промени на Регламент (ЕО) № 764/2008 (прозрачност на административните решения, използване на стандарти на ЕС, разширена роля на звената за контакт относно продуктите)
- Вариант 4: Цялостни законодателни промени в Регламент (ЕО) № 764/2008 (доброволна декларация за съответствие, ускорена процедура за обжалване, подобрени звена за контакт относно продуктите и сътрудничество)
- Вариант 5: Доброволно предварително разрешение за пускане на пазара

Вариантът, предвиждащ отмяна на регламента, и вариантът, предлагащ допълнителни мерки за хармонизиране на специфични основни изисквания, обхващащи някои аспекти на продуктите, както и въвеждането на декларация за съответствие от трета страна, бяха отхвърлени още на ранен етап.

Предпочитаният вариант е вариант 4 (цялостни законодателни промени в Регламент (ЕО) № 764/2008), допълнен от вариант 2 (незаконодателни мерки).