

Брюксел, 19.12.2017г.
SWD(2017) 468 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ - ОБЗОРЕН ДОКЛАД
придружаващ

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета
за определяне на правила и процедури за постигане на съответствие със
законодателството на Съюза за хармонизация в областта на продуктите и за
неговото прилагане, и за изменение на регламенти (ЕС) № 305/2011, (ЕС)
№ 528/2012, (ЕС) 2016/424, (ЕС) 2016/425, (ЕС) 2016/426 и (ЕС) 2017/1369 на
Европейския парламент и на Съвета и на директиви 2004/42/ЕО, 2009/48/ЕО,
2010/35/ЕС, 2013/29/ЕС, 2013/53/ЕС, 2014/28/ЕС, 2014/29/ЕС, 2014/30/ЕС,
2014/31/ЕС, 2014/32/ЕС, 2014/33/ЕС, 2014/34/ЕС, 2014/35/ЕС, 2014/53/ЕС, 2014/68/ЕС
и 2014/90/ЕС на Европейския парламент и на Съвета

{COM(2017) 795 final} - {SWD(2017) 466 final} - {SWD(2017) 467 final} -
{SWD(2017) 469 final} - {SWD(2017) 470 final}

Съдържание

1.	ЦЕЛИ НА КОНСУЛТАЦИЯТА	2
1.1.	Методи и инструменти, използвани при консултацията.....	2
2.	РЕЗУЛТАТИ ОТ ДЕЙНОСТИТЕ В РАМКИТЕ НА КОНСУЛТАЦИЯТА.....	2
2.1.	Заседания на Експертната група относно вътрешния пазар на продукти — група за надзор на пазара.....	2
2.2.	Заседания на Експертната група в областта на митниците.....	3
2.3.	Конференция на заинтересованите страни	3
2.4.	Обществена консултация.....	3
2.4.1.	Съответствие на продуктите на единния пазар и възпиращ ефект на съществуващите механизми за правоприлагане	4
2.4.2.	Съдействие за постигане на съответствие в отделните държави членки и на равнището на ЕС.....	5
2.4.3.	Доказване на съответствието на продуктите от страна на предприятията.....	5
2.4.4.	Трансграничен надзор на пазара в рамките на ЕС.....	5
2.4.5.	Надзор на пазара за продукти, внасяни от държави извън ЕС	6
2.5.	Целева консултация, проведена от изпълнителя	6
2.6.	Неформална консултация с МСП по време на последващо заседание във връзка с инициативата „Small Business Act“ със заинтересованите страни през декември 2016 г.	7
3.	ОБРАТНА ИНФОРМАЦИЯ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ.....	7

1. ЦЕЛИ НА КОНСУЛТАЦИЯТА

Целта на Комисията е да оцени на основата на доказателства степента на ефективност, ефикасност, съответствие с целите, съгласуваност и постигане на добавена стойност за ЕС на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 765/2008 относно надзора на пазара. Резултатите от оценката ще подкрепят предприемането на действия за увеличаване на усилията за борба с несъответстващите на изискванията продукти, предоставяни на единния пазар.

1.1. Методи и инструменти, използвани при консултацията

С **органите за надзор на пазара** бяха осъществени консултации по време на проведените през 2016 г. заседания на Експертната група относно вътрешния пазар на продукти.

На **17 юни 2016 г.** Комисията организира **конференция на заинтересованите страни**, отворена за всички заинтересовани участници.

На уебсайт на сървъра *Europa* бе публикувана **обществена консултация на всички официални езици на Съюза**, която бе проведена от 1 юли до 31 октомври 2016 г. Участието на МСП в консултацията беше популяризирано и подкрепено чрез Европейската мрежа за предприятията.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ДЕЙНОСТИТЕ В РАМКИТЕ НА КОНСУЛТАЦИЯТА

2.1. Заседания на Експертната група относно вътрешния пазар на продукти — група за надзор на пазара

Експертната група относно вътрешния пазар на продукти — група за надзор на пазара проведе последните си заседания на 1 февруари 2016 г., 21 октомври 2016 г. и 31 март 2017 г.

По време на първото заседание Комисията припомни предизвикателствата, докладвани от органите за надзор на пазара в националните прегледи и оценки на дейностите, извършени в периода 2010 г.—2013 г. Подробният документ относно вътрешния пазар на продукти е приложен към оценката на въздействието (Приложение 2).

По време на заседанието, проведено на 21 октомври 2016 г., Комисията информира участниците за актуалното състояние на инициативата за правоприлагане и постигане на съответствие и обясни, че целта е да се получи обратна информация доколко са подходящи разглежданите идеи. Подробният протокол може да бъде намерен на следния адрес: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=28611>.

Заседанието на 31 март 2017 г. бе посветено на законодателното предложение и по-специално на начините за засилване на сътрудничеството между държавите членки, създаването на единно и достатъчно равнище на надзор на пазара и установяването на засилен граничен контрол на внасяните на европейския пазар продукти.

2.2. Заседания на Експертната група в областта на митниците

На заседанието си на 22 април Експертната група в областта на митниците беше информирана за началото на инициативата за правоприлагане и постигане на съответствие. Митническите органи бяха приканени да участват в консултациите и да предоставят становищата си относно възможните предизвикателства и необходимите действия.

На 1 декември 2016 г. Експертната група за действие на митническите органи за закрила на здравето, културното наследство, околната среда и природата (експертна група PARCS) се срещна, за да обсъди контрола на безопасността на продуктите и съответствието. На заседанието ѝ Комисията представи актуалното състояние във връзка с преразглеждането на Регламент (ЕО) № 765/2008.

2.3. Конференция на заинтересованите страни

На 17 юни 2016 г. беше организирана конференция за заинтересованите страни с цел идентифициране на основните проблеми, свързани със съответствието и по-доброто правоприлагане на единния пазар, и определяне на възможните бъдещи стъпки. На нея присъстваха 144 участници, които представляваха предприятия (62), национални органи (60) и други страни (22). Подробният протокол от тази конференция може да бъде намерен на следния адрес: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963?locale=bg>.

2.4. Обществена консултация

Чрез онлайн формуляра по време на обществената консултация бяха получени **239** отговора. Цифрите и процентите, използвани при описването на разпределението на отговорите на обществената консултация, са получени от отговорите в рамките на инструмента EU-Survey. Взети са предвид и други данни, предоставени от заинтересованите страни в хода на обществената консултация, но без да бъдат отчетени в статистическото представяне.

Консултацията беше разделена на пет части. Тъй като единствено част Б1 беше задължителна, отговорите в останалите раздели бяха частично попълнени. Поради това средният процент на отговорите беше **80 %** за раздел Б2, **66 %** за раздел Б3, **80 %** за раздел Б4 и **84 %** за раздел Б5.

Всички статистически данни, включени в настоящото обобщение, се основават на данните, събрани от отговорите на всеки раздел. Подробни статистически данни за всяка категория могат да бъдат намерени в приложение 2 към оценката на въздействието.

Предприятията бяха силно представени (**127**), следвани от публичните органи (**80**) и гражданите (**32**). Що се отнася до предприятията, **49 %** от тях представляват производители на продукти, **21 %** — вносители/дистрибутори на продукти, **8 %** — ползватели на продукти, **5 %** — органи за оценка на съответствието, **1 %** — онлайн посредници и **16 %** — други.

Що се отнася до географското разпределение на отговорите, бяха представени всички държави без Латвия, Люксембург, Малта и Лихтенщайн. По-голямата част от респондентите (**116**) упражняват дейност единствено в държавата си на установяване.

2.4.1. Съответствие на продуктите на единния пазар и възпиращ ефект на съществуващите механизми за правоприлагане

По-голямата част от респондентите (**89 %**) считат, че техните продукти са засегнати от несъответствие с изискванията към продуктите, установени в законодателството на ЕС за хармонизация.

45 % от тях обаче не са в състояние да преценят какъв е приблизителният дял на несъответстващите на изискванията продукти в техния сектор. Този процент е приблизително еднакъв при всички видове респонденти.

80 % от участвалите в консултацията предприятия потвърждават, че несъответствието с изискванията има отрицателни последици по отношение на продажбите и/или пазарните дялове на предприятията, които изпълняват нормативните изисквания. Много предприятия (**42 %**) обаче не са в състояние да преценят приблизително на колко възлизат нереализираните им продажби в резултат на несъответствие.

Що се отнася до най-важната причина за несъответствието на продуктите на единния пазар, **33,47 %** от респондентите смятат, че става въпрос за съзнателен избор да се използват пазарните възможности на най-ниска цена, последван от липсата на знания (**26,78 %**), техническа невъзможност или друг вид неспособност за спазване на правилата (**10,88 %**), двусмисленост на правилата (**10,46 %**) и небрежност (**9,62 %**).

Всички видове респонденти са имали случаи или имат информация за такива, когато орган за надзор на пазара не е разполагал с достатъчно финансови и човешки ресурси, както и с технически средства за изпълнение на специфични задачи. Въпреки това **67,36 %** от тях не биха могли да преценят приблизително на каква стойност възлиза недофинансирането на националния орган.

Що се отнася до увеличаването на ресурсите за дейностите по надзор на пазара, въпреки че две от трите решения получават единодушно одобрение от респондентите, по отношение на третото, а именно че органите за надзор на пазара следва да събират административни такси от операторите в съответния сектор, за да финансират извършването на контрол, резултатите са противоречиви. **55,91 %** от предприятията и **40,63 %** от потребителите и другите респонденти са категорично несъгласни с този вариант, докато **50,00 %** от публичните органи го одобряват (15 % са категорично съгласни, а 35 % са съгласни).

Заинтересованите страни имат сходни възгледи по отношение на ефективното използване на ресурсите за дейностите по надзор на пазара.

Много респонденти (**46 %**) са съгласни, че надзорът на пазара в техния сектор няма достатъчен възпиращ ефект или че има възпиращ ефект в умерена степен (**34 %**), както и че предложените от Комисията варианти ще подобрят възпиращия ефект на действията по надзор на пазара.

2.4.2. Съдействие за постигане на съответствие в отделните държави членки и на равнището на ЕС

Този раздел на въпросника беше незадължителен, така че средният процент отговори бе **80 %** (приблизително **190** отговора на въпрос).

Съществува консенсус относно факта, че **понякога** е трудно да се намери, но също и да се разбере правилната информация за техническите правила, на които продуктите трябва да отговарят, преди да могат да бъдат пуснати на националния пазар и на други пазари в ЕС.

Начинът, използван от респондентите за търсене на съдействие и информация за техническите правила, на които продуктите трябва да отговарят, **леко** се различава в зависимост от вида на респондента. По-голямата част от респондентите предпочитат да правят справка с информацията на уебсайтовете на Комисията. Що се отнася до подходите, които следва да бъдат използвани от националните органи за ограничаване на дела на несъответстващите на изискванията продукти на пазара, респондентите считат, че най-добрият подход е **комбинация от информация, подкрепа и мерки по правоприлагане от страна на публичните органи**.

2.4.3. Доказване на съответствието на продуктите от страна на предприятията

Този раздел на въпросника беше незадължителен, така че средният процент отговори бе **66 %** (приблизително **158** отговора на въпрос).

Предприятията бяха помолени да отговорят как предоставят информация за съответствието на продуктите. Приблизително **30 %** от респондентите считат, че предложените варианти **не са приложими по отношение на тях**.

Мнозинството от респондентите са напълно или по принцип съгласни, че по-широкото използване на електронни средства за доказване на съответствие ще допринесе за намаляване на административната тежест за предприятията (**70,62 %**), за намаляване на административните разходи по правоприлагането за съответните органи (**65,14 %**), за по-бързо предоставяне на информация или за създаване на условия за по-бързото ѝ получаване (**82,29 %**), както и за предоставяне на повече актуална информация на потребителите/крайните ползватели (**68,00 %**).

2.4.4. Трансграничен надзор на пазара в рамките на ЕС

Този раздел на въпросника беше незадължителен, така че средният процент отговори бе **80 %** (приблизително **190** отговора на въпрос).

По-голямата част от респондентите (**91**) не са в състояние да определят приблизителния дял на продуктите, които се пускат на пазара от производители или вносители от ЕС, намиращи се в друга държава — членка на ЕС.

Публичните органи смятат, че предприятията, с които е осъществен контакт, не отговарят на исканията за информация/документация или за коригиращи действия, докато за **предприятията** основната трудност е, че органите считат, че е по-скъпо да осъществяват контакт с предприятия, намиращи се в друга държава — членка на ЕС.

По отношение на обмена на информация между националните органи на държавите — членки на ЕС, по-голямата част от респондентите заявяват, че нямат мнение/опит (**33 %**), а **25 %** от респондентите считат, че националните органи рядко ограничават търговията с даден продукт след обмен на информация за мерки, предприети от друг орган в ЕС срещу същия продукт.

Освен това по отношение на подходящите механизми за увеличаване на ефективността на надзора на пазара в единния пазар резултатите показаха изключително голяма подкрепа за **по-голям обмен на информация и засилено обсъждане между съответните органи**, но също и за **тясно сътрудничество между държавите членки и едновременната приложимост на решенията срещу несъответстващи на изискванията продукти**.

2.4.5. Надзор на пазара за продукти, внасяни от държави извън ЕС

Този раздел на въпросника беше незадължителен, така че средният процент отговори бе **84 %** (приблизително **201** отговора на въпрос).

Много от респондентите (**39 %** не са в състояние да определят приблизителния дял на продуктите, внасяни от държави извън ЕС в техния сектор. **21 %** от тях обаче посочват, че делът на продуктите, внасяни от държави извън ЕС, е **над 50 %**. В същото време **88 %** от респондентите смятат, че продуктите в техния сектор, внасяни от държави извън ЕС, са засегнати от несъответствие с изискванията.

Що се отнася до държавата на произход на несъответстващите на изискванията внасяни продукти, Китай е начело с **137** отговора, следван от Индия (**30**), Турция и САЩ (**18**) и Хонконг (**17**). На последно място, най-предпочитаният вариант за предприемане на действия срещу несъответстващи на изискванията продукти, търгувани от намиращи се в държави извън ЕС предприятия, е необходимостта от по-тясна координация между митническите органи и органите за надзор на пазара по отношение на контрола върху влизащите в ЕС продукти (**88,27 %**).

2.5. Целева консултация, проведена от изпълнителя

Като цяло **всички заинтересовани страни, с които бяха проведени консултации** чрез целеви проучвания и интервюта, **неизменно признават необходимостта от подобряване на ефективността на регламента**¹. Около половината от респондентите заявяват, че **измерението с оглед на несъответствието на продуктите** не се е променило след влизането в сила на регламента. Макар публичните органи да считат това за вярно, респондентите от частния сектор смятат, че несъответствието на продуктите се е увеличило. Повечето икономически оператори, браншови асоциации и представители на гражданското общество заявяват, че констатират различия между държавите членки по отношение на надзора на пазара. Тези различия оказват отрицателно въздействие, като възпрепятстват **свободното движение на стоките**, оказват влияние върху **поведението на пазара, намаляват безопасността на продуктите и увеличават разходите** на публичните органи и икономическите оператори за спазване на регламента. Единствено митническите органи от всички респонденти имат положително мнение за **адекватността на съществуващия**

¹ Всички въпроси в рамките на обществената консултация бяха свързани главно с оценката на ефективността на регламента.

граничен контрол. Като цяло **представителите на промишлеността искат да участват по-активно** в дейностите по надзор на пазара. Според респондентите **ефективността** на регламента може да се повиши чрез преодоляване на съществуващите различия при прилагането му.

По-голямата част от респондентите **потвърждават значимостта на регламента**, като такова мнение изразяват всички икономически оператори и голяма част от митническите и координиращите органи. Значимостта на регламента обаче може да бъде поставена под въпрос от неговата слаба способност да **се справя с възникващите проблеми**. Всички заинтересовани страни са съгласни, че регламентът не е в състояние да се справи с проблемите, произтичащи от **онлайн продажбите**. **Нито една от категориите заинтересовани страни не съобщава за сериозни проблеми от гледна точка на съгласуваността** на регламента, както по отношение на неговите разпоредби, така и във връзка с други законодателни актове, свързани с надзора на пазара.

Всички заинтересовани страни признават добавената стойност за ЕС на регламента, който засилва **свободното движение** на стоки и **прозрачността на законодателството**. Всички отчитат като ползи и **хармонизацията на правилата и сътрудничеството между държавите членки**. Представителите на различните категории също така заявяват, че регламентът може да създаде **еднакви условия на конкуренция за всички предприятия в ЕС**.

2.6. Неформална консултация с МСП по време на последващо заседание във връзка с инициативата „Small Business Act“ със заинтересованите страни през декември 2016 г.

Комисията представи вижданията си относно възможните варианти за разрешаване на проблема с несъответствието и поиска да ѝ бъде предоставена обратна информация. Представителите на предприятията потвърдиха, че МСП, също като големите дружества, са засегнати от проблема с несъответствието с изискванията.

3. ОБРАТНА ИНФОРМАЦИЯ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Процесът на консултация осигури широк спектър от становища относно функционирането на надзора на пазара от гледна точка на 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 се увеличиха шансовете за добър брой отговори.

Общата цел на тази инициатива е да се намали броят на несъответстващите на изискванията продукти на единния пазар, като същевременно се подобрят стимулите за постигане на съответствие, както и ефективността на надзора на пазара.

Бяха разгледани следните варианти, подредени според заложените в тях амбиции и степента на координация и действия от страна на ЕС: 1) Базов сценарий, 2) Подобряване на съществуващите инструменти и механизми за сътрудничество; 3) Освен посоченото по-горе, увеличаване на възпиращия ефект на инструментите за правоприлагане и засилване на координацията в рамките на ЕС, и 4) Допълнително засилено централизирано правоприлагане на равнището на ЕС в някои случаи.

Предпочитаният вариант 3) включва следното:

- разширяване на консултативната роля на звената за контакт относно продуктите по отношение на предприятията и специалните публично-частни партньорства;
- цифрови системи, чрез които производителите или вносителите могат да предоставят информация относно съответствието както на потребителите, така и на органите за надзор на пазара, и общ европейски портал за доброволни мерки;
- режим на публичност на решенията за ограничаване на предлагането на продукти на пазара, прецизно определяне на правомощията на съответните органи, по-специално във връзка с онлайн продажбите, представляващи внос от трети държави, възстановяване на разходите за контрол на продукти, за които е установено, че не отговарят на изискванията;
- по-строги задължения за оказване на взаимопомощ и законова презумпция, че продукти, за които е установено, че са несъответстващи в държава членка А, са несъответстващи на изискванията и в държава членка Б;
- стратегии за правоприлагане на държавите членки, в които се определят националните дейности по контрол и се предвиждат нуждите от изграждане на капацитет, и мрежа на ЕС за съответствието на продуктите, която предоставя структура за административна подкрепа при извършване на партньорски проверки на резултатите от дейността на държавите членки, като координира и подпомага осъществяването на съвместни дейности на държавите членки по правоприлагане.

Мерките, залегнали в основата на предпочитания вариант, бяха оценени като много благоприятни от различните категории респонденти по време на обществената консултация. Заинтересованите страни са единодушни относно необходимостта от много по-голяма координация и от повече ресурси за надзор на пазара и ефективното им използване, както и относно нуждата от по-ефективни инструменти за подобряване на рамката за прилагане на контрола в рамките на единния пазар и спрямо вноса в ЕС. Заинтересованите страни подкрепят също и по-активния подход за предотвратяване на несъответствието чрез предоставяне на информация и помощ на икономическите оператори. В по-подробен план има известни различия между мненията на съответните органи и предприятията относно най-подходящата форма на цифровата система за осигуряване на съответствие или специфичните правомощия и санкции; информация за тяхната загриженост е включена в оценката.

Повече информация за различните варианти, за тези от тях, които се подкрепят, и за становищата на заинтересованите страни може да бъде намерена в оценката на въздействието.