



*Европейски икономически и социален комитет*

**INT/684**  
**Безопасност на**  
**потребителските продукти /**  
**Регламент**

Брюксел, 22 май 2013 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета  
относно безопасността на потребителските продукти  
и за отмяна на Директива 87/357/ЕИО на Съвета и Директива 2001/95/ЕО“  
COM(2013) 78 final – 2013/0049 (COD)**

Главен докладчик: г-н **Bernardo Hernández Bataller**

На 25 февруари 2013 г. Съветът и на 12 март 2013 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно безопасността на потребителските продукти и за отмяна на Директива 87/357/ЕИО на Съвета и Директива 2001/95/ЕО“*  
COM(2013) 78 final – 2013/0049 (COD).

На 12 февруари 2013 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 490-ата си пленарна сесия на 22 и 23 май (заседание от 22 май) Европейският икономически и социален комитет реши да определи за главен докладчик г-н Bernardo Hernández Bataller и прие настоящото становище със 120 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## **1. Заключение и препоръки**

- 1.1 ЕИСК споделя гледната точка на Комисията относно установяването на правна рамка с високо равнище на защита на потребителите, която въвежда изискването за безопасност на потребителските продукти.
- 1.2 Комитетът счита, че регламентът е подходящият правен акт за консолидиране на съществуващите правни текстове, като ги актуализира в съответствие с новата нормативна уредба относно предлагането на продукти на пазара. С регламента се установява еднакво равнище на безопасност във всички държави от ЕС, като се въвеждат общи критерии.
- 1.3 Тъй като регламентът е единственият правен акт, който позволява приемането на еднакви мерки и е основа за еднаква степен на риск във всички държави от ЕС, е уместно предложението да бъде формулирано по начин, който може да се тълкува с еднакъв обхват във всички държави на Съюза.
- 1.4 ЕИСК счита, че предвид важноста на стандартизацията за гарантирането на безопасността на продуктите Комисията следва да засили подкрепата за участието на потребителите в Европейския комитет за стандартизация (CEN) и други подобни организации.

1.5 Комитетът счита, че с оглед на пълното изграждане на единния пазар предложението, от една страна, представлява много важна мярка за защита на потребителите, като намалява рисковете от телесна повреда и смърт и възстановява доверието; от друга страна, счита, че са необходими прозрачност и лоялност в търговските сделки, така че тези, които смятат да произвеждат и продават опасни продукти да не разполагат с нелоялно предимство спрямо конкурентите, които поемат разходите за осигуряване на безопасността на продуктите си.

## 2. Въведение

2.1 Защитата на безопасността на потребителите означава да им се предоставят такива стоки и услуги, които, използвани при нормалните или предвидените условия, не застрашават безопасността им, а в случай че представляват заплаха, е възможно изтеглянето им от пазара по бързи и опростени процедури. Това е един от приоритетните принципи в европейската политика за защита на потребителите от приемането на Предварителната програма през 1975 г<sup>1</sup>. Резолюцията на Съвета от 23 юни 1986 г<sup>2</sup>. за защита и подкрепа на интересите на потребителите даде тласък на т.нар. „нов подход“ в областта на техническата хармонизация и стандартизация<sup>3</sup>.

2.2 Първата директива относно общата безопасност на продуктите, която бе приета през 1992 г<sup>4</sup>., бе заменена от Директива 2001/95/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2001 г<sup>5</sup>., която влезе в сила на 15 януари 2002 г., като беше даден срок на държавите членки за въвеждането □ в националните правни системи до 15 януари 2004 г. Тогава ЕИСК взе отношение по този въпрос<sup>6</sup>, като одобри предложения от Комисията подход, но изрази резерви по определени аспекти.

2.3 Със създаването на системата за бързо предупреждение за опасни нехранителни продукти (RAPEX) беше въведен обмен на информация между Комисията и органите на държавите членки относно приетите от тях и от икономическите оператори мерки във връзка с продуктите, които представляват сериозен риск за здравето и безопасността на потребителите, с цел справяне с така наречените „неотложни ситуации“. През 2004 г<sup>7</sup>. Комисията одобри специални насоки за гарантиране на правилното функциониране на RAPEX.

---

1 Резолюция на Съвета от 14.4.1975 г. относно предварителна програма на ЕИО за политика за защита и информиране на потребителите. [ОВ С 92, 25.4.1975 г., стр. 1.](#)

2 [ОВ С 167, 5.7.1986 г., стр. 1.](#)

3 Въз основа на резолюцията на Съвета от 7.5.1985 г., [ОВ С 136, 4.6.1985 г., стр. 1.](#)

4 [ОВ L 228, 11.8.1992 г., стр. 24.](#)

5 [ОВ L 11 245, 15.1.2002 г., стр. 4.](#)

6 [ОВ С 367, 20.12.2000 г., стр. 34.](#)

7 Решение 2004/418/ЕО на Комисията ([ОВ L 151, 30.4.2004 г., стр. 84.](#))

2.4 Независимо от това, че 27-те държави членки са въвели директивата в съответните си правни системи, начинът на прилагането □ не е еднакъв във всички тях, като са налице различия в някои актове за въвеждане, като например:

- аспекти, свързани с оценка на безопасността по член 3 от директивата;
- по отношение на проследимостта в някои държави членки е задължително върху продукта или върху опаковката му да се посочват подробности за продукта или дори за вносителя, докато в други държави членки това е доброволно;
- от друга страна, в някои държави членки се изисква само уведомление от страна на производителите, в случай че знаят за съществуващ риск, като не е задължително уведомяването, когато производителят „*е трябвало да знае*“ за риска с оглед на информацията, с която разполага.

### 3. **Предложението на Комисията**

3.1 Настоящото предложение за регламент е част от така наречения „*пакет от документи относно безопасността на продуктите и надзора на пазара*“, който включва и предложение за единен регламент за надзор на пазара и многогодишен план за действие за надзор на пазара за периода 2013—2015 г.

3.2 Предложението за регламент има за цел да допълни правната рамка относно безопасността на потребителските продукти и предлагането на пазара на продукти, която беше приета през последните години, като засяга нехранителните продукти с изключение на някои продукти, като антиките. Изискването е потребителските продукти да бъдат „*безопасни*“, като се определят някои задължения на икономическите оператори, и същевременно се съдържат разпоредби за разработването на стандарти в подкрепа на общото изискване за безопасност. Комисията използва като правно основание член 114 от ДФЕС, който служи за приемане на мерки за създаването и функционирането на вътрешния пазар въз основа на упражняването на споделени правомощия между Съюза и държавите членки.

3.3 Комисията променя вида на законодателния акт, като представя предложение за регламент вместо за директива, с намерение да се установи еднакво равнище на безопасност във всички държави от ЕС и да се хармонизира законодателството, уреждащо тази материя, като за целта се въвеждат редица общи критерии, без да се засяга секторното законодателство. Предложението за регламент налага ясни и подробни норми, които ще се прилагат по еднакъв начин и едновременно в целия Съюз.

3.4 Комисията цели запазването на високо равнище на защита на здравето и безопасността на потребителите, като се рационализира и опростява функционирането на системата за безопасност и нейното взаимодействие с други законодателни актове на Съюза.

- 3.5 С предложението се цели отмяна на директиви 87/357/ЕО и 2011/95/ЕО, чието съдържание е разпределено в двете предложения за регламент, които са процес на подготовка. По този начин разпоредбите, отнасящи се до надзора на пазара и системата RAPEX, които понастоящем се съдържат в Директивата относно общата безопасност на продуктите, са прехвърлени в предложението за нов единен регламент за надзор на пазара, който ще обедини всички разпоредби във връзка с посочената материя в един единствен акт, като RAPEX ще бъде системата за предупреждение във връзка с продукти, представляващи риск.
- 3.6 Освен това в обсъжданото предложение се определят основните задължения на засегнатите икономически оператори (производители, вносители, дистрибутори), които участват във веригата на доставки на потребителски продукти, дотолкова, доколкото те не са предмет на съответните изисквания съгласно специалното секторно законодателството на Съюза за хармонизация. Следователно действието му се ограничава до ситуации, които не са уредени на секторно равнище, или е с вторично приложение спрямо тях.
- 3.7 Изхожда се от общия принцип, че всички нехранителни потребителски продукти трябва да бъдат безопасни към момента, в който бъдат пуснати или се предоставят на пазара на Съюза. По-подробните задължения на икономическите оператори се прилагат само за онези оператори, които не са предмет на съответните задължения, предвидени в законодателството за хармонизация, обхващащо конкретен продуктов сектор.
- 3.8 Предложението е опростено благодарение на въвеждането на ясна връзка със специалното секторно законодателство и опростяването на стандартите. Потребителските продукти, които са съобразени със специалното секторно законодателство на Съюза за хармонизация, което има за цел гарантиране на здравето и безопасността на хората, се считат за безопасни и съгласно настоящото предложение за регламент.
- 3.9 От друга страна, разделът с определенията е актуализиран в съответствие с новата нормативна уредба относно предлагането на пазара на продукти. Освен това процедурата за идентифициране на съществуващите европейски стандарти или за възлагане на разработването на европейски стандарти, въз основа на които да се приеме, че даден продукт е безопасен, е опростена в значителна степен и приведена в съответствие с новата всеобхватна рамка за европейската стандартизация.
- 3.10 Задълженията на икономическите оператори засягат, наред с другото, въпроси, свързани с етикетването, идентифицирането на продукта, коригиращите действия, които следва да бъдат предприети при наличие на небезопасни продукти, и информирането на компетентните органи.

3.10.1 В предложението се изисква от икономическите оператори да бъдат в състояние да посочат операторите, които са им доставили продукта, както и на кого са го доставили самите те. Комисията се оправомощава да приема мерки, изискващи от икономическите оператори да създадат електронна система за проследяване или да се придържат към такава система.

#### 4. **Общи бележки**

4.1 ЕИСК подкрепя съществуването на регламент, осигуряващ високо равнище на защита на здравето и безопасността на потребителите, особено по отношение на продуктите, и счита, че предложението на Комисията може да допринесе за неговото укрепване, но изразява желание да бъдат взети предвид изложените в настоящето становище съображения с цел поясняване на предложения акт.

4.2 ЕИСК обръща внимание на изчерпателното изложение в обяснителния меморандум към предложението, което не се открива впоследствие в текста на членовете. Така например в съображенията се засягат въпроси, като идеята новото предложение да се прилага по отношение на всички техники на продажба, включително продажбите с договаряне от разстояние, което впоследствие е пропуснато в текста на регламента. Така че, предвид характера на предложения правен акт, който налага предварително уеднаквяване на критериите с цел еднакво тълкуване във всички държави от ЕС, е препоръчително в текста на предложението за регламент това да бъде най-малкото бегло споменато.

4.2.1 Според ЕИСК предложението под формата на регламент е целесъобразно и пропорционално, тъй като това е единственият акт, който позволява еднаквото прилагане на мерки и е основа за еднаква степен на риск във всички държави от ЕС. То е подходящ способ за отмяна на директиви 87/357/ЕИО и 2001/95/ЕО, при положение че се запази равнището на защита, определено в тях по отношение на изискваната степен на безопасност.

4.2.2 Това е от полза за правната сигурност на пазара и за потребителите, което наред с опростяването на мерките предполага намаляване на икономическите разходи за приемането им, а формулировките им трябва да се тълкуват с еднакъв обхват във всички държави от Съюза.

4.2.3 Следва да се подчертае, че предложението за регламент очертава неговото приложно поле спрямо секторното законодателство на Съюза. Поради това е целесъобразно в член 1 да се подчертае неговият „общ“ и хоризонтален характер спрямо останалата секторна нормативна уредба във връзка с безопасността на потребителските продукти.

- 4.3 Подобно на директивата, в предложението за регламент се съдържа изискването потребителските продукти да бъдат „безопасни“. Определят се някои задължения на икономическите оператори и се съдържат разпоредби за разработване на стандарти в подкрепа на общото изискване за безопасност. Въпреки това в текста на членовете не фигурира „принципът на предпазливост“, който трябва да е водещ по отношение на сигурността на продуктите и който следва да бъде изрично включен в разпоредбите на регламента.
- 4.4 Определения в предложението
- 4.4.1 По отношение на определенията в предложението ЕИСК счита, че някои от определенията следва да се преразгледат, тъй като било поради въпроси, свързани с терминологията или превода, било поради различните правни традиции на държавите членки, те може да породят проблеми при прилагането на регламента в бъдеще.
- 4.4.2 Определението за „безопасен продукт“ е удачно и взема предвид различните аспекти, които позволяват да се направи оценка на безопасността във връзка с обстоятелства, които трябва да са известни на потребителя, като трайност, естество, състав. Въпреки това обаче думата „продукт“ следва да се допълни с думата „произведен“.
- 4.4.3 По същия начин, думите „нормални“ и „разумно предвидими“ могат да породят объркване, доколкото от критерия за разумност би могло да се направи заключението, че се позволява включването на всякакви продукти, макар и небезопасни, при условие че се използват по подходящ начин.
- 4.4.4 От своя страна, думата „нормален“ може би следва да се замени с „обичаен“. Или евентуално въпросната дума, която се характеризира с двусмисленост, да се свърже с думата „потребител“, за когото е предназначен продуктът. За целта се препоръчва замяната на въпросния термин с израза „небезопасен продукт“, тъй като би могъл да се уеднакви със съществуващото понятие в Директивата относно отговорността за вреди, причинени от дефект на стока<sup>8</sup> (Директива 85/374/ЕИО), чието унифициране в правните режими на държавите членки би било целесъобразно, макар че във въпросната област понятието за продукт е по-широко.

---

<sup>8</sup> [ОВ L 210, 7.8.1985 г., стр. 29.](#)

4.4.5 По отношение на определението „упълномощен представител“ е важно да се посочи, че в бъдеще позоваването на упълномощаване би могло да доведе до противоречия в онези държави, които изискват подписване на предварителен договор за упълномощаване, поради което би била уместна замяната му с изречение „писмено възлагане“, като така остава открит пътът на държавите да изберат най-подходящата договорна форма за своята правна система и същевременно се избягва възникването в бъдеще на възможни проблеми от договорно естество.

4.4.6 Що се касае за определението за „сериозен риск“, би било по-целесъобразно то да бъде разширено в посока включване на всякакво „излагане, опасност или заплаха“, което дава по-голяма защита на потребителите. Това означава „сериозен риск“ да се свърже с необходимостта от незабавно действие и предприемане на мерки в самия момент на узнаване на рисковете.

## **5. Специфични бележки**

5.1 В предложението за регламент се обръща особено внимание на необходимостта от уеднаквяване и опростяване на изискванията към икономическите оператори, което се споделя напълно от ЕИСК предвид съществуващите неясноти, както за икономическите оператори, така и за националните органи.

5.2 В член 4 следва да се добави изразът „при условията, определени в настоящия регламент“, тъй като понятието за безопасност може да не съвпада с разпоредбите в други секторни нормативни уредби.

5.3 В текста на членовете следва да се поясни обхватът на предложението по отношение на включването на услугите в приложното поле на регламента. Все пак ЕИСК очаква от Комисията да представи цялостно предложение относно безопасността на услугите в ЕС.

5.4 По отношение на посочването на „уязвими“ потребители в член 6, буква г) следва да се конкретизира дали понятието „уязвим потребител“ се определя по общ критерий (възраст, здравословно състояние...) или е в зависимост от характеристиките на продукта (липса на достатъчно знания). ЕИСК счита, че за по-голяма съгласуваност с правото на Съюза би следвало не да се определят понятия за целите на всяко законодателно предложение, а да се използват независими понятия, присъщи на цялото право на Съюза.

5.5 В член 6, параграф 2, буква з) се засяга безопасността, която в разумна степен може да се очаква от потребителите. Думата „разумно“ следва да се конкретизира чрез понятия, като „отнасящи се до естеството, състава и предназначението“, които ще допринесат за по-голяма правна сигурност на разпоредбата.



- 5.6 ЕИСК счита, че потребителите имат право да им бъде предоставена ясна и точна информация за произхода на продуктите, на които във всички случаи следва да е посочено конкретното място на произход, като се изпълняват разпоредбите на правото на Съюза.
- 5.7 Освен това следва да се преразгледа редакцията на въпросния член, в смисъл че производителите и вносителите трябва да „гарантират“ изпълнението на определените във въпросния член задължения.
- 5.8 Задължения на производителите и другите оператори
- 5.8.1 В предложението за регламент се определят правила, които Комитетът счита за целесъобразни, по отношение на изготвянето на документация от производителите и на действията, които трябва да предприемат с оглед на безопасността на потребителите.
- 5.8.2 Тези конкретни задължения се състоят в провеждането на изпитване на образци на продуктите, които са предоставени на пазара, разследването на сигнали по жалби и поддържането на регистър на жалбите, неотговарящите на изискванията продукти и иззетите продукти, както и задължение за информирането на дистрибуторите за провеждането на този мониторинг.
- 5.8.3 В предложението обаче не се конкретизира формата, под която ще се осъществи това; с други думи, дали регламентирането на мерките, които трябва да се вземат (като например създаването на специален регистър) се оставя на преценката на всяка отделна държава членка или, както би било по-уместно, тези действия да бъдат хармонизирани с цел поддържане на система за предупреждение, позволяваща предоставянето достатъчно навреме на информация на пазара, за да се вземат ефективни мерки, преди да бъдат нанесени вреди.
- 5.9 Техническа документация
- 5.9.1 Задължението за информиране на потребителите трябва да се отнася единствено до въпроси, свързани с използването и естеството на продуктите, и да не обхваща така наречената техническа документация, в която може да има факти, свързани с търговска тайна или друга поверителна информация на производителите. Тези данни трябва да се предоставят на органите, като за целта трябва да се определят ясни общи правила, каквито липсват в предложението.

- 5.9.2 Тъй като от текста изглежда се налага заключението, че производителите се считат за отговорни за вредите, които може да предизвика един продукт, поради това, че не е безопасен, би било по-правилно да се определи, че съдържанието на въпросния документ ще има валидност десет години. За по-голяма яснота в член 8, параграф 6 изразът „производителите гарантират“ следва да се замени с „производителите носят отговорност“, който съответства в по-голяма степен на задължението, което им се възлага. Същото следва да се прилага с необходимите промени по отношение на вносителите и тяхната отговорност, както и изискването за поддържане на техническа документация в продължение на десет години по подобие на останалите икономически оператори.
- 5.9.3 С оглед потребителите да могат да упражняват без никакви спънки правото си на информация за определен продукт е препоръчително възможността, предвидена в член 8, параграф 7 - задължение за производителя да посочва единно звено за връзка - да не се окаже твърде скъпа за потребителя, така че да изглежда като скрита санкция за него.
- 5.10 По отношение на стоките, чийто външен вид се различава от съдържанието им, ЕИСК настоява за максимално равнище на защита, особено по отношение на стоки с вид на играчки, спрямо които следва да се прилагат правилата, посочени в Директивата относно безопасността на играчките (Директива 88/378/ЕИО), с цел да се постигне висока степен на защита на малолетните.
- 5.11 ЕИСК се обявява за проследимост или проследяване на продуктите по веригата на доставки, тъй като това спомага за установяването на икономическите оператори и за предприемането на коригиращи действия по отношение на небезопасни продукти, независимо дали се касае за мерки за изземване или евентуално за изтегляне.
- 5.12 Що се отнася до европейските стандарти, които осигуряват презумпция за съответствие, ЕИСК счита, че предложението ще подобри настоящото функциониране на системата. Независимо от това обаче с цел по-голяма правна сигурност следва да се пояснят преходните разпоредби и презумпцията за съответствие.
- 5.12.1 Предвид значението на стандартизацията ЕИСК счита, че трябва да бъдат предоставени необходимите ресурси на европейските организации по стандартизация, за да се повиши производителността им и да се гарантира по-високо качество, както и че е необходимо да има по-ефективно представителство на потребителите.

- 5.13 По принцип уредбата относно приемането на делегирани актове е разумна, макар че не е логично правомощието да се предоставя за неопределен срок. Освен това, делегираните актове не трябва да засягат съществени въпроси и трябва да се придържат в рамките на делегиращия акт; трябва да се прибягва до такива особено преди пускането на пазара на опасни продукти. Поради това приемането на делегирани актове в случаите по член 15, параграф 3, буква а) от предложението изглежда разумно, докато посочените в случая на буква б) от същия член са по-спорни.
- 5.14 По отношение на санкциите е важно да се изтъкне отново, че ЕИСК се обявява за хармонизиране на видовете нарушения и предвидените за тях санкции<sup>9</sup>, тъй като само общият призив санкциите да бъдат ефективни, възпиращи и пропорционални, може да доведе до нарушения във функционирането на пазара.
- 5.14.1 Накрая, ЕИСК счита, че държавите членки трябва да разполагат със средства за правна защита и подходящи и ефикасни способи за обжалване пред компетентните юрисдикции с оглед на изпълнението на разпоредбите на регламента в името на общия интерес на потребителите.

Брюксел, 22 май 2013 г.

Председател  
на Европейския икономически  
и социален комитет

Henri Malosse

---

---

<sup>9</sup> Например по подобие на Регламент (ЕО) № 1071/2009 ([OБ L 300, 14.11.2009 г., стр. 51](#)).