



*Европейски икономически и социален комитет*

**INT/685**  
**Надзор на пазара**

Брюксел, 22 май 2013 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета  
относно надзора на пазара на продукти  
и за изменение на директиви 89/686/ЕИО и 93/15/ЕИО на Съвета  
и директиви 94/9/ЕО, 94/25/ЕО, 95/16/ЕО, 97/23/ЕО, 1999/5/ЕО, 2000/9/ЕО, 2000/14/ЕО,  
2001/95/ЕО, 2004/108/ЕО, 2006/42/ЕО, 2006/95/ЕО, 2007/23/ЕО, 2008/57/ЕО, 2009/48/ЕО,  
2009/105/ЕО, 2009/142/ЕО, 2011/65/ЕС, Регламент (ЕС) № 305/2011,  
Регламент (ЕО) № 764/2008 и Регламент (ЕО) № 765/2008  
на Европейския парламент и на Съвета“  
COM(2013) 75 final – 2013/0048 (COD)**

\_\_\_\_\_

Главен докладчик: г-н **Lemercier**

\_\_\_\_\_

На 8 март 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 надзора на пазара на продукти и за изменение на директиви 89/686/ЕИО и 93/15/ЕИО на Съвета и директиви 94/9/ЕО, 94/25/ЕО, 95/16/ЕО, 97/23/ЕО, 1999/5/ЕО, 2000/9/ЕО, 2000/14/ЕО, 2001/95/ЕО, 2004/108/ЕО, 2006/42/ЕО, 2006/95/ЕО, 2007/23/ЕО, 2008/57/ЕО, 2009/48/ЕО, 2009/105/ЕО, 2009/142/ЕО, 2011/65/ЕС, Регламент (ЕС) № 305/2011, Регламент (ЕО) № 764/2008 и Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета“*  
COM(2013) 75 final – 2013/0048 (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, проведена на 22 и 23 май 2013 г. (заседание от 22 май) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Lemercier за главен докладчик и прие настоящото становище със 116 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Комитетът оценява положително разпоредбите на предложението регламент. Действащите към момента разпоредби относно надзора на пазара и контрола на продуктите са разпръснати в различни текстове с различно съдържание, което излишно усложнява задачата на надзорните органи и производителите, както и тази на потребителските сдружения и организациите на работниците. Комитетът отбелязва със задоволство, че предишните вертикални разпоредби се отменят и се прегрупираат в един-единствен, по-силен хоризонтален регламент.
- 1.2 Комитетът изразява съгласие с предложеното правно основание, но счита, че е необходимо и позоваване на член 12 от ДФЕС, в който се уточнява, че защитата на потребителите е междусекторна политика, която трябва да се взема „под внимание при определянето и осъществяването на другите политики и действия на Съюза“.

- 1.3 Предложеният инструмент е регламент. Комитетът счита, че това е най-подходящият вид законодателен акт за улесняване на сътрудничеството и обмена между държавите членки и между всяка една от тях и ЕС. Според него предложеният от Комисията пакет отговаря на залегналите в договорите изисквания за пропорционалност и субсидиарност. Държавите членки продължават да носят пълната отговорност за надзора на своите национални пазари и за контрола по външните граници на Съюза и трябва да гарантират финансирането на тези дейности.
- 1.4 ЕИСК подкрепя твърдението на Комисията, че продуктите, които се разпространяват в Европейския съюз, трябва да отговарят на изисквания, които гарантират високо равнище на защита на обществените интереси, като здравеопазване и безопасност в общ смисъл, здравословни и безопасни условия на труд, защита на потребителите, опазване на околната среда и обществената сигурност.
- 1.5 Комитетът счита, че спазването на производствената или търговската тайна не може да възпрепятства отправянето на предупреждения, когато здравето или безопасността на потребителите биха могли да бъдат засегнати от някоя от съставките на въпросния продукт. Следователно надзорните органи за контрол трябва да продължат да прибягват непрекъснато до системата RAPEX, която отдава предимство на обществените интереси пред частните.
- 1.6 Членовете или служителите на надзорните и митническите органи трябва да представят всички гаранции за честност и независимост и да бъдат защитени срещу евентуален натиск или опити за корупция при изпълнение на своите задължения. Лицата, сигнализирали за дефекти или рискове, свързани с даден продукт, трябва да бъдат защитени, по-специално от преследване, и тяхната самоличност трябва да остане поверителна.
- 1.7 Комитетът призовава за включването в предложения регламент на правно основание за общоевропейска база данни за наранявания (IDB), която следва да се разглежда като трети стълб на системата за обмен на информация за целите на наблюдението на пазара на ЕС в допълнение към RAPEX и ICSMS.
- 1.8 И накрая, Комитетът силно би желал да фигурира сред получателите на периодичните доклади, които Комисията ще изготвя на всеки пет години с цел да се гарантира наблюдението на прилагането на регламента.

## 2. Въведение: предложенията на Комисията

- 2.1 И най-доброто законодателство в областта на безопасността на продуктите и хармонизирането на правилата на вътрешния пазар не може да предостави пълни гаранции за безопасността на потребителските стоки, предназначени за потребителите, и стоките за професионална употреба, предназначени за работниците.

- 2.2 Както показват разразилите се неотдавна скандали, в Европа все още се извършват измами с цел увеличаване на печалбата или намаляване на производствените разходи; освен това внесените продукти не винаги отговарят на европейските стандарти и могат да бъдат нелоялна конкуренция на европейските продукти.
- 2.3 Надзорът на пазарите, както и проверката на съответствието на продуктите, са от първостепенно значение и налагат необходимостта от квалифицирани услуги и персонал (митници, технически служби, инспекции и т.н.) на територията на всяка държава членка.
- 2.4 Директива 2001/95/ЕО (за общата безопасност на продуктите, „ДОБП“), която трябваше да бъде транспонирана през 2004 г., и Регламент (ЕО) № 765/2008 (за акредитация и надзор на пазара), който влезе в сила през 2010 г., както и директивите и решенията за секторно хармонизиране, дадоха възможност за постигане на очевиден напредък. В същото време разпоредбите относно надзора на пазара са разпокъсани и се припокриват взаимно, което може да доведе до объркване между самите правила за надзор и задълженията на операторите и да усложни тяхната задача, както и тази на законодателите и националните длъжностни лица.
- 2.5 Комисията предлага да се изясни регулаторната рамка относно надзора на пазара, като всички разпоредби в тази област се обединят в един-единствен правен инструмент с хоризонтално приложение за всички сектори. Новият регламент относно надзора на пазара на продукти ще бъде придружен от многогодишен план за действие за надзор на пазара за периода 2013–2015 г.
- 2.6 Това е мащабен елемент от Европейската програма за потребителите и Акта за единния пазар I и II, който същевременно отговаря на изискванията на новата законодателна рамка.
- 2.7 Прилагайки едни и същи методи във всяка страна, трябва да се определи дали пуснатите на пазара продукти, включително тези, които произхождат от трети страни, са безопасни и дали могат да бъдат пуснати на единния пазар; в противен случай те трябва да бъдат изтеглени от пазара и забранени, ако са опасни или не отговарят на изискванията.
- 2.8 Надзорът на пазара и проверките на съответствието обаче не са достатъчно ефективни и голям брой неотговарящи на изискванията продукти навлизат на пазара, главно поради липсата на координация между националните надзорни органи и недоброто качество и надеждност на обменяната информация.

- 2.9 С оглед на това ЕС би трябвало да предприеме действия, за да гарантира по-добра координация на дейностите и да повиши ефективността на трансграничния надзор на пазара с цел да осигури защита на гражданите. Комисията посочва, че това право на действие произтича от разпоредбите на член 114 (правилно функциониране на вътрешния пазар), член 168, параграф 1 (защита на здравето) и член 169, параграф 1 (защита на потребителите) от ДФЕС. Следва също така да се опрости приложимата правна рамка и да се премахнат съществуващите понастоящем неясноти.
- 2.10 Необходимо е да се опрости процедурата RAPEX и да се приеме регламент за безопасността на продуктите, който да замени Директивата относно общата безопасност на продуктите, както и нов регламент относно надзора, който да замени разпоредбите, които понастоящем са разпръснати в множество текстове на различни равнища.
- 2.11 Координацията и ефективността на действията за надзор и проверка могат да бъдат подобрили не само посредством обикновената процедура за оценка на законодателството, но и чрез проучвания на Евробарометър относно нагласите на потребителите, с помощта на информационните системи GRAS-RAPEX и ICSMS, и чрез въвеждането на показатели, позволяващи извършването на партньорски проверки. Процедурите за уведомяване от страна на държавите ще бъдат рационализирани с въвеждането на една-единствена система за уведомяване за всички продукти.
- 2.12 Граничният контрол ще бъде засилен, а движението на всеки продукт, за който се предполага, че може да представлява риск, ще бъде спирано докато статутът му не бъде по-точно определен от надзорния орган.
- 2.13 Системата RAPEX за уведомяване във връзка с представляващи риск продукти ще бъде подобрена от гледна точка на забавянията при подаването на уведомления и достоверността на информацията за рисковете, свързани с продукта, за който се подава уведомление.
- 2.14 Комисията може да приеме подходящи ограничителни мерки по отношение на опасните продукти, които ще се прилагат пряко в случаите, в които стандартните спешни мерки се окажат недостатъчни или нецелесъобразни.
- 2.15 В Акта за единния пазар се предвижда многогодишен план за действие за надзор на пазара. Този план следва да се прилага в областите, в които осъществяваната от Комисията координация би могла да внесе реална добавена стойност и чувствителни подобрения.

- 2.16 Многогодишният план е основният инструмент за действие на общностно равнище, който ще поощри поддържането на по-добра комуникация и по-тясно сътрудничество. С помощта на ИТ инструменти ще бъде осигурен лесен достъп до информация за най-добрите практики, съдържаща се в съхраняваните в системата изследвания и проучвания. Нуждите ще бъдат идентифицирани и в тази рамка ще бъдат предлагани инструменти за обучение, техническа помощ и консултация.
- 2.17 Комисията ще разработи общ подход, включващ документни и технически проверки, както и лабораторни изпитвания. Засилената координация на съвместните дейности и програми ще подобри ефективността на надзора.
- 2.18 Обединяването на ресурсите ще даде възможност за взаимодействия и ще предотврати дублирането на усилията. Данните, събрани в процеса на работа на националните органи, ще бъдат съхранявани в поддържаната от Комисията база ICSMS, която ще предлага необходимите средства и обучение за пълно оползотворяване на потенциала на тази база данни.
- 2.19 Всички заинтересовани страни ще трябва да бъдат редовно информирани и консултирани посредством гъвкава процедура.
- 2.20 Докладът, изготвян от Комисията в съответствие с Регламент (ЕО) № 765/2008, дава възможност за информиране на институциите и заинтересованите страни и за оценка на действията за акредитация, надзор и контрол на пазара, които получават общностно финансиране.
- 2.21 Ще бъдат увеличени средствата и правомощията на митническите и граничните служби по външните граници на Съюза и Европейското икономическо пространство за контрол на внасяните продукти; за тази цел ще бъде необходимо да се отпуснат допълнителни ресурси, особено що се отнася до обучението и техническото оборудване.

### 3. **Общи бележки**

- 3.1 Комитетът приветства инициативата за засилване на надзора и проверките на безопасността на продуктите, които се пускат на пазара, независимо от това дали произхождат от ЕС, ЕИП или трети страни. Гарантирайки по-голяма безопасност на продуктите тя представлява ключово действие в рамките на Акта за единния пазар и е съобразена с новия подход.
- 3.2 Комитетът все пак отбелязва, че процедурите за информиране и консултация на икономическите и социалните участници остават твърде неясни. Би могла да бъде изготвена една по-добра, гъвкава и подходяща рамка на различни равнища, без да се утежняват или затягат бюрократичните процедури.

- 3.2.1 Засегнатите предприятия очакват да получат голямо количество правна и техническа информация, която да им осигури правната сигурност, жизнено необходима за взимането на решения за инвестиране в производството на продукти или пускането им на пазара. Трябва да им се осигури достъп до събраната от различните надзорни и контролни органи информация за продуктите, които предоставят за проверка или оценка на съответствието.
- 3.2.2 Потребителите и работниците с основание искат да се уверят в безвредността на предлаганите на пазара продукти, които трябва да използват в работата си или за собствено потребление. Те имат право да бъдат запознати с действията, които се предприемат за тази цел на национално, общностно или секторно равнище, за да се гарантира, че тяхното здраве и сигурност не са изложени на опасност.
- 3.2.3 Комитетът е убеден, че доверието в безопасността на продуктите е от първостепенно значение за доброто функциониране на единния пазар и свободното движение на стоки, и оказва благоприятно въздействие върху растежа и заетостта.
- 3.3 Комитетът счита, че надзорът и контролът, особено по външните граници на Съюза, са предимно от компетентността на държавите членки, докато Съюзът осигурява координацията и мерките, които са от основно значение за ефективността на съвместните действия, както и за стандартизацията на продуктите. Този надзор и контрол оказва влияние върху предприятията и е свързан със значителни разходи за постигане на съответствие (стандартизация, стандарт на ЕО) както за държавите членки, така и за икономическите оператори. Комитетът приканва държавите членки и Комисията, в своите дейности, да обърнат дължимото внимание на административните тежести върху предприятията и особено върху МСП, за да не утежняват допълнително тяхното икономическо положение в период на криза и голяма безработица.
- 3.4 Свободното движение на посочените в проекта за регламент нехранителни продукти не трябва да бъде възпрепятствано от неспазване на правилата или от недостатъци по отношение на регулаторната рамка или на броя и качеството на средствата и проверките. Затова би следвало държавите членки и Комисията да заделят достатъчно ресурси за прилагането на мерките за надзор и контрол, за да гарантират тяхната пълна ефективност. Макар и да признава, че към момента бюджетите са ограничени, Комитетът счита, че обществените интереси, които са заложили, изискват да се положат усилия за гарантиране на здравето и сигурността на потребителите, както и за опазване на околната среда от дефектни или опасни продукти. Доброто функциониране на вътрешния пазар е от основно значение за възстановяването на икономиката и създаването на нови работни места.

- 3.4.1 Във връзка с това Комитетът счита, че в сегашната система за надзор и контрол на пазара се наблюдават сериозни пропуски и недостатъци. Трябва да бъде засилено сътрудничеството между компетентните национални органи, Комисията и заинтересованите страни. Наложително е да се провеждат периодични консултации. Организациите на потребителите или работниците трябва да получат правото да подават сигнали за определени продукти, като им бъде гарантиран имунитет. Компетентните власти, надзорните органи, техническите сертифициращи органи, митническите служби и службите за борба с измамите трябва да си сътрудничат и да обменят събраната информацията, за да се предотврати дублиране на усилията и разхищение на наличните средства, както и да се осигури постоянно повишаване на ефективността на извършваните проверки.
- 3.5 Ефективността на общностната система за бърз обмен на информация (RAPEX) зависи изцяло от бързината, с която се изпращат уведомленията, и от надеждността на техническата информация за съмнителните продукти. Изготвените насоки за управлението на RAPEX трябва да се актуализират непрекъснато и да са достатъчно ясни, за да няма съмнение относно характера и обхвата на информацията, която следва да се съобщава; в рамките на насоките трябва да се изготвят критерии, позволяващи идентифициране на сериозните рискове, и ясно да се определят мерките, които трябва да се предприемат впоследствие – от временно спиране и изискване на технически промени до директна забрана.
- 3.6 Дори за умерените или непотвърдените научно рискове би трябвало да се подават сигнали в RAPEX, за да може при необходимост да се предвидят мерки за изпълнение (например временно спиране), в съответствие с принципа на предпазливост, или други подходящи мерки (като изискване на допълнителна информация за потребителите или предупреждаване на ползвателите), които да бъдат добавени към стандартните изисквания относно етикетирането на продуктите.
- 3.7 В случаите когато, при наличие на потвърден риск, Комисията предвижда приемане на актове за изпълнение относно даден продукт или категория продукти с оглед осигуряването на еднакви условия за контрол на тези продукти, Комитетът би искал организациите на потребителите, на работодателите и на работниците да бъдат информирани и тяхното мнение да бъде отчитано във възможно най-голяма степен. Следва да се отбележи, че тези организации могат своевременно да информират своите членове за приетите от Комисията разпоредби, което би спомогнало значително за тяхното по-добро разбиране и бързото им прилагане.



- 3.8 Що се отнася до създадения с регламента форум на Комисията и държавите членки, Комитетът отбелязва, че организациите на гражданското общество ще бъдат поканени да участват, изпълнявайки консултативна роля, в секторните подоргани, които форумът би могъл да създаде. ЕИСК счита, че въпреки своя консултативен характер, становищата и предложенията на тези организации трябва да се отчитат във възможно най-голяма степен, предвид тяхната активна роля по отношение на потребителите и икономическите и социалните среди, които представляват.
- 3.9 Същото следва да важи и за случаите, когато, изправени пред определени рискове, надзорните органи на една държава членка отправят предупреждение за рисковете, свързани с определени продукти, и евентуално за начините за предпазване от тях; те би трябвало да си сътрудничат с икономическите оператори с оглед избягване на рисковете, свързани с определени продукти, но също така и с компетентните организации на гражданското общество, които могат да предоставят своите познания и канали за предаване на информация на своите членове.
- 3.10 И накрая, Комитетът счита, че като цяло разглежданото предложение отговаря на изискванията на новата законодателна рамка (нов подход), както и на изискванията за субсидиарност и пропорционалност. ЕИСК одобрява също така и правното основание, въз основа на което отговорните генерални дирекции са изготвили своето предложение. Комитетът се позовава и на член 12 от ДФЕС, в който се посочва, че защитата на потребителите трябва да се взема „под внимание при определянето и осъществяването на другите политики и действия на Съюза“.

#### 4. Специфични бележки

- 4.1 Комитетът все още е обезпокоен от възможните разлики в тълкуването на регламента в различните държави; действието на Общността би следвало да има за цел реално да уеднакви тълкуванията и практиките в интерес на правната сигурност на операторите и безопасността на потребителите.
- 4.2 Комитетът изразява безпокойство и във връзка с прилагането на разпоредбите относно поверителността, които могат да се окажат пречка за по-доброто информиране на гражданите относно опасни части или продукти, които биха могли да навредят на здравето, сигурността на хората и качеството на околната среда, например когато става дума за производствена тайна. Обществените интереси, които са заложили, принципно имат предимство пред частните интереси, които могат да бъдат защитавани неправомерно заради твърде едностранчивото тълкуване на концепцията за поверителност. При всички случаи информацията трябва да се предава между органите на държавите членки и тези на Съюза, които отговарят за системата за надзор и контрол. В същото време обаче трябва да се зачитат защитените от закона лични данни и да не се излагат на риск текущите разследвания.

- 4.3 Съгласно изискванията на Регламента органите публикуват на специализиран уебсайт информация относно опасните продукти и свързаните с тях рискове, евентуалните мерки за превенция и взетите решения във връзка с операторите. Комитетът би искал публикуването на тази информация да не бъде възпрепятствано от прекомерна загриженост за поверителността на търговските тайни, когато става въпрос за здравето и сигурността на потребителите; това впрочем е практиката, прилагана от Комисията при управлението на системата RAPEX, и тя трябва да се запази.
- 4.4 Комитетът изтъква изискванията за независимост и прозрачност на надзорните и контролните органи. При упражняването на своите задължения служителите на тези органи трябва да бъдат защитени срещу всякакви опити за вмешателство или корупция. Те трябва да бъдат безпристрастни и да приемат всякакви оплаквания, подадени от потребителите и ползвателите или техните организации, и при целесъобразност да предприемат последващи действия. Контролните лаборатории също така трябва да работят абсолютно независимо, както и органите, отговарящи за издаването на нормативните етикети, които са определящи за избора на лицата, отговарящи за взимането на решения в предприятията, и на потребителите.
- 4.5 Комитетът счита, че предложеният регламент трябва да съдържа и разпоредби за създаване на общоевропейска база данни за наранявания (IDB), която ще обхваща всички видове наранявания. Тази база данни ще:
- помага на органите за наблюдение на пазара да вземат по-информирани решения относно оценката на риска;
  - осигури основа за превантивни действия и кампании за повишаване на обществената осведоменост; позволи на органите по стандартизация да разработват по-добри продуктови стандарти;
  - помогне на производителите да прилагат изискванията за безопасност спрямо новите продукти; и
  - оцени ефективността на превантивните мерки и очертае приоритети при разработването на политики.
- 4.5.1 Ето защо Комитетът предлага да се:
- включи в предложението липсващата разпоредба от Регламент (ЕО) № 765/2008, изискваща държавите членки да наблюдават произшествия и случаи на увреждане на здравето, за които се предполага, че са причинени от тези продукти; и

- създаде правно основание за IDB, при което Европейската комисия да подкрепя координацията при събирането на данни от страна на държавите членки и доброто функциониране на IDB.

Брюксел, 22 май 2013 г.

Председател  
на Европейския икономически  
и социален комитет

Henri Malosse

---