



Европейски икономически и социален комитет

INT/611
Пакет за стоките

Брюксел, 28 март 2012 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Пакет от законодателни актове за привеждане в съответствие с новата законодателна
рамка**

(Прилагане на Пакета от законодателни актове за стоките)“

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

На 20 декември 2011 г. Съветът и на 30 ноември 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

„Пакет от законодателни актове за привеждане в съответствие с новата законодателна рамка (Прилагане на Пакета от законодателни актове за стоките)“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 115 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Комитетът оценява положително приемането от Европейската комисия на предложенията за изменение на десет директиви за техническа хармонизация, свързани с прилагането на т.нар. „Пакет за стоките“, единствено чрез привеждането им в съответствие с Решение № 768/2008/ЕО¹ (относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти).
- 1.2 В бъдеще би било целесъобразно да се уточни естеството и минималният праг за задействане на санкциите, които следва да бъдат гарантирани от законодателството на държавите членки, тъй като всички разпоредби в тази област налагат единствено задължението на вътрешните органи да определят правилата за санкциониране на тези видове поведение, а не, например, да ги разделят по категории и други наказателни елементи, определяни на наднационално равнище.
- 1.3 Комисията би следвало да вземе предвид направените от ЕИСК бележки в становището му от 13 декември 2007 г. относно хоризонталната правна рамка² по отношение на необходимостта от засилване на координацията и дейностите за надзор на пазара.

¹ ОВ L 218 от 13.8.2008 г., стр. 82; Становище на ЕИСК: ОВ С 120, от 16.5.2008 г., стр. 1.

² ОВ С 120 от 16.5.2008 г., стр.1.

1.4 Що се отнася до правната защита на маркировката „СЕ“ следва да се премине към нова система, определяща произхода и възможността за проследяване на продуктите, за да се подобри информацията за потребителите.

2. Въведение

2.1 Свободното движение на стоки е една от четирите основни свободи, на която се основава вътрешният пазар и е изрично призната в Договорите (член 28 и следващи на ДФЕС). По нея има обстойна съдебна практика на Съда на ЕС, включена в достиженията на правото на Общността.

2.1.1 Приемането през 1985 г. на законодателната техника на „новия подход“, която ограничава законодателните изисквания до най-същественото и изрежда подробно техническите аспекти в хармонизирани европейски норми, допринесе за ускоряване на процеса на хармонизация, позволявайки на цели индустриални сектори да се възползват от свободното движение.

2.1.2 Във вторичното законодателство Решение 90/683/ЕИО³ на Съвета въведе т.нар. „цялостен подход“ и впоследствие беше заменено от Решение 93/465/ЕИО⁴, с което бяха установени общи насоки и подробни процедури в областта на оценяване на съответствието, които трябва да се използват в директивите, прилагащи „новия подход“.

2.2 През юли 2008 г. Европейският парламент и Съветът приеха нова законодателна рамка с цел да подобрят функционирането на предлагането на стоки на вътрешния пазар, одобриха Регламент ЕО 765/2008⁵ относно акредитацията и надзора и Решение 768/2008/ЕО, с което се създава обща рамка за предлагането на пазара на продукти.

2.2.1 Целта на пакета от 2008 г. беше да се даде тласък на свободното движение на безопасни стоки чрез засилване на ефективността на законодателството на ЕС относно сигурността на продуктите, повишаване на защитата на потребителите и създаване на справедливи условия за конкуренция на икономическите оператори. По отношение на свободното движение на стоки тази нова хоризонтална правна рамка от 2008 г. трябва да се допълни със законодателство относно стандартизацията на продуктите.

2.2.2 Тези правни инструменти далеч не са единствено преразглеждане на „новия подход“ и всъщност създават нова нормативна уредба за хармонизираното пространство,

³ [ОВ L 380 от 31.12.1990 г., стр. 13.](#)

⁴ [ОВ L 220 от 30.8.1993 г., стр. 23.](#)

⁵ ОВ L 218 от 13.8.2008 г., стр. 30; Становище на ЕИСК: ОВ С 120, от 16.5.2008 г., стр. 1.

разглеждайки допълнителни документи, неразривно свързани помежду си и със секторното законодателство, което подкрепят и допълват.

2.3 Регламент (ЕО) № 765/2008 определя изискванията за акредитация и надзор на пазара, така че продуктите, които не отговарят на изискванията, лесно да бъдат откривани и изтегляни от пазара. Основната цел е да се осигури свободното движение на стоки в хармонизирания сектор чрез:

- засилване на европейското сътрудничество, така че акредитацията да може ефективно да осигури последното ниво на контрол при добре функциониращо законодателство на ЕС;
- създаване на рамка за признаването на вече съществуващата Европейска организация за акредитация (EA), така че да бъде осигурено правилното функциониране на система за стриктни партньорски оценки сред националните органи по акредитация;
- въвеждане на общностна рамка за надзор на пазара и контрол на продуктите, влизащи на пазара на ЕС, която осигурява по-тясно сътрудничество между националните и митническите власти, обмен на информация между националните власти и сътрудничество между тях в случаи на продажба на продукти на пазарите на повече от една държава членка;
- прилагане на ясни и единни правила във всички сектори, правна сигурност, съгласуваност на мерките, облекчаване на някои от изискванията, отнасящи се до фазата, предшестваща пускането на пазара, и намаляване на разходите, свързани с оценката на съответствието.

2.4 Решение 768/2008/ЕО е акт „*sui generis*“, който отразява ангажимента на европейския законодател да прилага съдържанието му по възможно най-систематичен начин спрямо всички законодателни текстове, отнасящи се до продукти (минали, настоящи и бъдещи) и по този начин да улесни прилагането му от страна на всички заинтересовани страни.

2.4.1 Решението установява обща хоризонтална рамка за съгласуване на законодателството относно свободното движение на стоки, която предвижда:

- хармонизирани определения, общи задължения за икономическите оператори, критерии за подбор на органите за оценка на съответствието, критерии за националните нотифициращи органи и правила за процеса на нотифициране;
- правила за подбор на реда и условията за оценка на съответствието, както и редица хармонизирани процедури, за да се избегнат обременяващи припокривания;

- единно определение за маркировката „СЕ“ (със съответните клаузи за отговорност и защита);
- процедура за информиране и наблюдение на пазара като разширение на системата, създадена с Директивата относно общата безопасност на продуктите;
- хармонизирани разпоредби за бъдещите предпазни механизми като допълнение към тези за наблюдение на пазара.

2.5 В своето становище относно двете предложения ЕИСК подчерта:

- че е важно да бъде осигурено пълното прилагане на принципа за свободно движение на стоки, така че продукти, законно продавани на пазара в дадена държава членка, да могат да бъдат продавани безпрепятствено на пазарите в целия ЕС;
- че свободното движение на стоки е основен двигател на конкурентоспособността и на икономическото и социалното развитие на единния европейски пазар, както и че засилването и актуализирането на изискванията за пускане на пазара на безопасни, висококачествени продукти са ключови фактори за потребителите, предприятията и европейските граждани.

Накратко ЕИСК подкрепи предложенията на Комисията, като отправи редица бележки и предложения, свързани с двата инструмента.

2.6 Регламент 765/2008 влезе в сила на 1 януари 2010 г., разпоредбите му са пряко приложими от тази дата и се прилагат от националните органи под координацията на Комисията.

2.7 Решение 768/2008, насочено към институциите на Съюза, е правен акт без обвързваща сила за предприятията, физическите лица или държавите членки. То е предназначено да действа като хоризонтална рамка, обхващаща разпоредбите, които са общи елементи на законодателството за техническа хармонизация. Тези стандартизирани разпоредби би трябвало да се интегрират във всеки нов или преразгледан законодателен акт.

3. Пречките пред свободното движение на стоки

3.1 Целта на двата инструмента е да се намери решение на различни проблеми, констатирани в различните промишлени отрасли, регулирани от европейското законодателство за техническа хармонизация, т.е. законодателството, което определя общи изисквания за предлагането на пазара на продукти.

- 3.2 Основният стремеж е да се гарантира безопасността на гражданите и да се намали броят на предлаганите на пазара продукти, които не отговарят на изискванията на общностното законодателство. Друга цел е да се повиши качеството на дейността, извършвана от органите за изпитване и сертифициране на продукти. Освен това, чрез новата хоризонтална рамка би трябвало цялата регулаторна рамка на продуктите да стане по-съгласувана и да се опрости нейното прилагане.
- 3.3 Проблеми с неспазване на действащите изисквания
- 3.3.1 Голям брой продукти, предлагани на пазара, не отговарят на изискванията, подробно описани в директивите. Някои предприятия просто добавят маркировката за съответствие „СЕ“ към своите продукти, въпреки че те не отговарят на посочените условия за използване на тази маркировка.
- 3.3.2 Не всички вносители и дистрибутори извършват необходимите проверки, за да гарантират, че на пазара се предлагат единствено продукти, които отговарят на разпоредбите. За органите за надзор на пазара преди беше трудно да открият икономическите оператори, предоставящи тези продукти, особено когато са от трети страни.
- 3.4 Държавите членки също налагат различни задължения на вносителите и дистрибуторите, за да са сигурни, че продуктите отговарят на приложимите изисквания. Освен това действията, предприети от националните власти по отношение на продуктите, които не отговарят на разпоредбите, понякога се различават в отделните държави членки.
- 3.5 Проблеми, свързани с действията на някои акредитирани органи
- 3.5.1 Някои директиви изискват сертифициране на продуктите от страна на „акредитирани органи“ (лица, които изпитват, проверяват и сертифицират продуктите). Макар че повечето акредитирани органи извършват дейността си съвместно и отговорно, имаше няколко случая, при които бяха изразени съмнения в квалификацията на някои органи и надеждността на издаваните от тях сертификати.
- 3.5.2 Наблюдават се разлики в метода и степента на стриктно придържане към правилата в начина, по който държавите членки оценяват и контролират квалификацията на акредитираните органи. Съществува особено силна загриженост по отношение на квалификацията на филиалите или подизпълнителите, разположени извън ЕС.
- 3.6 Конкретни пропуски на действащото законодателство

- 3.6.1 Директивите за свободното движение на стоки често следват подход, основан на риска, и понякога за един и същ продукт могат да се прилагат различни директиви. За производителите това означава, че продуктът трябва да отговаря на всички изисквания.
- 3.6.2 Едновременното прилагане на различни директиви по отношение на един и същ продукт може да доведе до трудности в процедурата за оценка на съответствието, по-специално когато директивите използват един и същ „модул“, но текстът на модула се различава в отделните директиви.

4. Предложението на Комисията

- 4.1 При приемането на новата рамка през юли 2008 г. службите на Комисията отначало търсеха в законодателството относно продуктите инструменти, които да бъдат преразгледани в идните години по секторни причини, като по-голямата част от тях бяха отделни преразглеждания, включени в работната програма на Комисията.
- 4.2 С настоящото предложение Европейската комисия иска да актуализира законодателството на „новия подход“, приложимо в определени засегнати сектори, във връзка с новите стандарти, определени с Решение № 768/2008/ЕО на Европейския парламент и Съвета. За да се постигне тази цел, се предвижда следните 10 директиви да бъдат съгласувани с Решението:
- Директива 2006/95/ЕО за сближаване на законодателствата на държавите членки относно **електрически съоръжения, предназначени за използване при някои ограничения на напрежението**;
 - Директива 2009/105/ЕО относно **обикновените съдове под налягане**;
 - Директива 2009/23/ЕО относно **везните с неавтоматично действие**;
 - Директива 93/15/ЕИО за хармонизиране на разпоредбите, свързани с пускането на пазара и надзора на **взривни вещества с гражданско предназначение**;
 - Директива 94/9/ЕО за сближаване на законодателствата на държавите членки относно **оборудването и защитните системи, предназначени за използване в потенциално експлозивна атмосфера**;
 - Директива 95/16/ЕО за сближаване законодателствата на държавите членки относно **асансьорите**;
 - Директива 97/23/ЕО относно сближаване на законодателствата на държавите членки във връзка със **съоръженията под налягане**;

- Директива 2004/22/ЕО относно **измервателните уреди**;
 - Директива 2004/108/ЕО относно сближаването на законодателствата на държавите членки относно **електромагнитната съвместимост** и за отмяна на Директива 89/336/ЕИО;
 - Директива 2007/23/ЕО относно пускането на пазара на **пиротехнически изделия**.
- 4.2.1 Основният общ елемент на тези директиви е сходната им структура: определения, основни изисквания за здраве и безопасност, препращания към хармонизирани европейски правила, изисквания към производителите, изисквания за възможността за проследяване и изисквания за оценка на съответствието и предпазни механизми.
- 4.2.2 Регулираните сектори са много важни индустриални сектори, които са изправени пред силна международна конкуренция, поради което опростяването и гарантирането на равни условия на пазара на ЕС може да им бъдат от полза.
- 4.2.3 В това предложение, обаче, Комисията предлага привеждане в съответствие с Решение № 768/2008/ЕО на пакет от директиви, които не са били предвидени за преразглеждане сега, но за които би било полезно да се приемат разпоредби за надзор на пазара и други междусекторни въпроси, без да се разглеждат чисто секторни съображения.
- 4.2.4 Целта на този пакет е да се променят тези директиви с единствената цел да се интегрират хоризонталните разпоредби на решението, еднократно и в рамките на опростен процес, без да се преразглеждат секторни аспекти, с оглед да се извлекат незабавни ползи от новата законодателна рамка във възможно най-голям брой сектори. Съдържанието му е ограничено само до привеждане в съответствие с решението на определенията, изискванията за възможността за проследяване, задълженията на икономическите оператори, критериите и процедурите за избор на органи за оценка на съответствието и изисквания за оценка на съответствието.
- 4.2.5 За да се постигне максимално правно качество, Комисията се спря на законодателната техника на преработването, което се състои в „приемането на нов нормативен акт, който включва в единен текст както съществените изменения, които той прави на предишния акт, така и непроменените разпоредби на този акт. Новият нормативен акт заменя и отменя предишния акт.“ Освен това директивите трябва да се адаптират в съответствие с терминологията и разпоредбите на Договора от Лисабон.
- 4.3 Според Комисията адаптирането на десетте директиви може да се обобщи по следния начин:

4.3.1 Мерки за решаване на проблема с липсата на съответствие:

- задължения на вносителите и дистрибуторите;
- задължения на производителите;
- изисквания относно възможността за проследяване;
- реорганизация на процедурата по предпазна клауза (надзор на пазара).

4.3.2 Мерки за гарантиране на качеството на извършваната работа от нотифицираните органи:

- налагане на по-строги изисквания за нотифициране за нотифицираните органи;
- преразглеждане на процеса на нотифициране;
- изисквания към нотифициращите органи;
- задължения за информиране.

4.3.3 Мерки за гарантиране на по-добра съгласуваност между директивите:

- адаптиране на общоприетите определения и терминология;
- адаптиране на текстовете на процедурите за оценка на съответствието.

4.3.4 Предложението обаче не включва аспектите, свързани с прилагането на политиката на стандартизация на ЕС, която може да има отражение върху прилагането на разглежданите директиви – въпрос, който ще бъде решен с друга законодателна инициатива.

5. Общи бележки

5.1 Комитетът оценява положително приемането от Европейската комисия на предложенията за изменение на десет директиви за техническа хармонизация, свързани с прилагането на т.нар. „Пакет за стоките“ само чрез адаптирането им към Решение № 768/2008/ЕО (относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти).

5.2 Решение № 768/2008/ЕО беше прието заедно с Регламент (ЕО) № 765/2008 (относно акредитация и надзор на пазара). Двата инструмента създадоха модели за подобряване на функционирането на вътрешния пазар, като въведоха по-съгласуван подход на политиката за техническа хармонизация относно безопасността на продуктите, както и по-ефикасна система за наблюдение за всички стоки, въведени на пазара с произход от ЕС или трети страни, и повишиха защитата на потребителите на вътрешния пазар.

- 5.2.1 Като се има предвид, че посоченото решение само по себе си няма задължаваща правна сила за трети страни (което не изключва контрола на неговата законност от страна на Съда на ЕС) – то представлява акт „sui generis“, отразяващ институционален ангажимент – прилагането на част от неговите разпоредби към споменатите директиви ще направи по-ефективен механизма за наблюдение на пазара, без да е необходимо да се изменя всяка от тези директиви.
- 5.2.2 Следователно правните последици на разглежданите правила ще се изяснят по гъвкав и опростен начин, следвайки техниката на законодателното преработване, като същевременно пакетът от директиви се привежда в съответствие с терминологията и някои разпоредби на Договора от Лисабон.
- 5.3 Комитетът подчертава и приноса на посочените законодателни промени за постигането на други политически цели на ЕС в тази област като засилване на конкурентоспособността на европейските предприятия, укрепване на стратегиите на икономическите оператори в съответните браншове и повишаване на гаранциите за постигане на високо ниво на защита на потребителите, наред с други цели.

6. Специфични бележки

- 6.1 Като се има предвид специалната законодателна техника, използвана в случая от Комисията, и фактът, че нейното приложно поле се отнася до споделени правомощия (функциониране на вътрешния пазар – чл. 4 параграф 2, буква а) и чл. 114 от ДФЕС), следва да се изложат различни съображения, които се отнасят до използваната терминология в една от разпоредбите на Решение № 768/2008/ЕО, до прилагането на принципа на субсидиарност и до ролята на организираното гражданско общество в бъдещото прилагане на пакета от десет директиви.
- 6.2 Съществува известна липса на конкретика, тъй като не се прави разграничение между „основни принципи“ (чл. 1 на Решението и чл. R11 на неговото Приложение I) и „основни принципи“⁶ (съображение 5 и 6 на решението), като нито в текста на решението, нито в някоя от изменените с неговите разпоредби директиви не се конкретизира значението на двете понятия, нито разликата между тях (ако има такава). По същия начин се използва терминът „обществен интерес“ (съображение 8 на решението и чл.3, както и чл. R31 и R33 на неговото приложение I), отново без да се посочи конкретно неговото съдържание в сферата на приложение на посочените разпоредби.

Разбира се, похвалната скорост, която предполага прилагането на тази техника на изменение на директивите, не пречи на точното и подробно определение на термините, които са важни за нейното прилагане.

⁶ За разлика от испанската версия, в българската е използван един и същ израз и в двата случая - Б.пр.

- 6.3 Едно от предимствата на влизането в сила на директивите ще бъде укрепването на механизмите за наблюдение и сигнализирането от страна на самите оператори на пазара за неправомерни или незаконни практики. Въпреки това би било целесъобразно да се уточни естеството и минималният праг за прилагане на санкциите, които следва да бъдат гарантирани от законодателството на държавите членки, тъй като всички разпоредби в тази област налагат единствено задължението на вътрешните органи да определят правилата за санкциониране за тези видове поведение (вж. съображение 24 на предложението COM (2011)773 final).
- 6.3.1 В разпокъсана правна среда на законодателно и административно равнище като тази на държавите членки на ЕС в тази сфера съществува сериозен риск от неефективност при постигането на поставените цели, ако посочените задължения не бъдат определени по-конкретно на наднационално равнище.
- 6.3.2 ЕИСК настоятелно приканва Комисията да реши този проблем, който в момента засяга функционирането на вътрешния пазар, и да представи предложения по този въпрос, както в другите общностни политики.
- 6.4 Законодателните изменения не засилват и не извеждат на преден план ролята на организациите на потребителите в дейността по надзор, информация и сигнализиране – задачи, които парадоксално са оставени най-вече в ръцете на операторите на пазара.
- 6.5 Мандатът на ДЕС и ДФЕС за укрепване на хоризонталната субсидиарност, а оттам и на принципа на демокрацията на участието и ролята на организираното гражданско общество в ЕС, едва ли ще може да се реализира на фона на предвиденото в една единствена разпоредба на решението (съображение 35), която отрежда на организациите на потребителите пасивна роля по този въпрос (да бъдат информирани от Комисията за информационните кампании за маркировката „СЕ“). Тяхната роля би следвало да бъде равностойна на тази на производителите.
- 6.6 Настоящата система на маркировка не гарантира, че продуктът е преминал през процес на обезпечаване на качеството и сигурността, а това не оправдава очакванията на потребителите. Комисията, производителите и потребителите би трябвало да проучат възможността за създаване в бъдеще на нова система за маркировка, която определя произхода на продуктите и гарантира възможността им за проследяване, за да подобри информацията за потребителите.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален

КОМИТЕТ

Staffan Nilsson
