



Брюксел, 22.1.2014 г.  
COM(2014) 25 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА  
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**Визия за вътрешния пазар на промишлени продукти**

(Текст от значение за ЕИП)

{SWD(2014) 23 final}

# СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

## Визия за вътрешния пазар на промишлени продукти

(Текст от значение за ЕИП)

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2012 г. Европейският съюз отбеляза 20-тата годишнина от създаването на единния пазар, който гарантира свободното движение на стоки, услуги, хора и капитал на територията на Европейския съюз (ЕС). Целта на настоящото съобщение е да определи редица препоръки за законодателството в областта на вътрешния пазар на промишлени продукти и да изложи една по-широкообхватна визия за следващото десетилетие. То ще бъде предадено на Европейския съвет, както беше поискано на неговото заседание от 14 и 15 март 2013 г.

Повишаването на ефективността на вътрешния пазар на промишлени продукти беше определено като приоритет в актуализираното съобщение за интегрираната промишлена политика от октомври 2012 г.<sup>1</sup> То предлага повторна индустриализация на ЕС въз основа на стратегия, основана на четири стълба, единият от които е подобряване на достъпа до пазари.

Поради това Европейската комисия извърши оценка на правото на ЕС в областта на промишлените продукти, за да анализира общата съгласуваност и „пригодност за целта“ на регулаторната рамка и за да разработи база от доказателства за кумулативните регулаторни въздействия от гледна точка на промишлеността. Комисията организира същевременно и обществена консултация на заинтересованите страни. Настоящото съобщение отчита резултатите от оценката и обществената консултация и анализира регулаторната среда на вътрешния пазар на промишлени продукти. Подробните резултати от оценката, обществената консултация и редица казуси са описани в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

Вътрешният пазар на продукти постави началото на икономическата интеграция в ЕС. Регулаторните пречки в Европейския съюз се предотвратяват чрез Директива 98/34/ЕО<sup>2</sup> или се отстраняват чрез принципа за взаимно признаване или чрез законодателство на Съюза за хармонизация. Целта на това законодателство е двустранна; от една страна то гарантира, че продуктите, пуснати на европейския пазар, предлагат високи нива на защита на здравето, безопасността и околната среда, а от друга гарантира свободното движение на продукти, като заменя националните правила с единен хармонизиран набор от условия за пускане на продукти на вътрешния пазар с оглед на тяхното свободно обращение.

<sup>1</sup> COM (2012) 582 final „По-силна европейска промишленост за растеж и възстановяване на икономиката – Актуализиране на съобщението за индустриалната политика“

<sup>2</sup> Директива 98/34/ЕО определя процедура, съгласно която държавите членки са длъжни да нотифицират на Комисията и на всички други държави членки всички проекти на технически правила относно продукти, а скоро и относно услугите на информационното общество, преди те да бъдат приети в националното право.

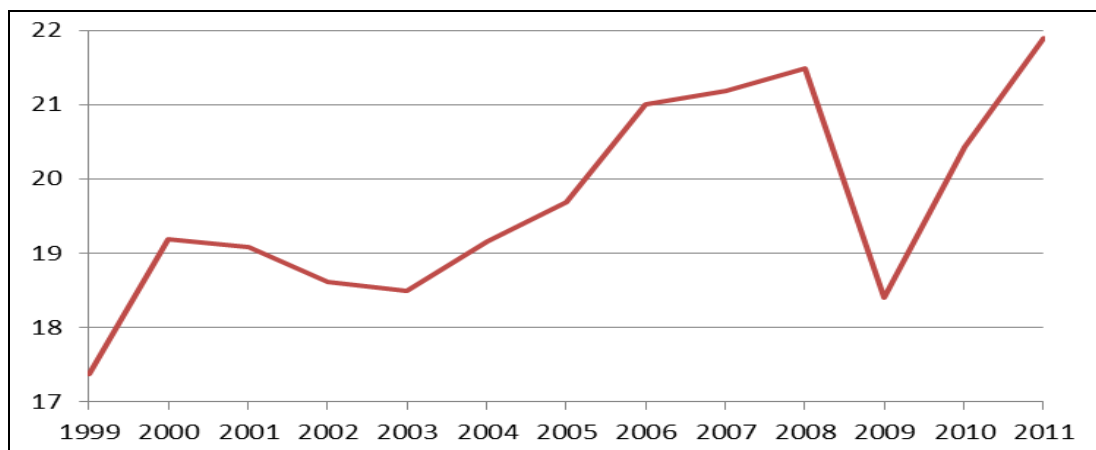
Настоящото съобщение акцентира върху промишлените продукти, т.е. нехранителни продукти, произведени чрез промишлен процес<sup>3</sup>. То обхваща широк набор от продукти като различни видове машини, радиооборудване, електрически и електронни устройства, играчки и много други. Достиженията на правото на ЕС в областта на промишлените продукти постепенно се разшириха и днес има над 30 директиви и регламенти<sup>4</sup> — такива, които обхващат определени промишлени продукти (например съоръжения под налягане, газови уреди) и такива, които се прилагат хоризонтално за много различни продуктови групи, като например регламент REACH относно химикалите и Директивата относно екопроектирането.

Законодателството на Съюза, което наскоро беше подложено на сериозно преразглеждане и по-специално законодателството за медицинските изделия, козметичните продукти, строителните продукти, както и за безопасността на потребителските продукти и надзора на пазара не е обхванато от настоящото съобщение. Химичните продукти и моторните превозни средства са извън обхвата на анализа, тъй като законодателството на Съюза в тези сектори беше наскоро оценено или подложено на проверка за регулаторна пригодност. На последно място, фармацевтичните продукти също не са включени поради техния специфичен характер.

## 2. КАКВИ СА ПОЛЗИТЕ ОТ ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР НА ПРОМИШЛЕНИ ПРОДУКТИ?

От създаването на единния пазар през 1993 г. търговският обмен на стоки в рамките на ЕС нарасна като дял от БВП с около 5 процентни пункта. Търговията в рамките на ЕС представляваше около 17 % от БВП на ЕС през 1999 г, а през 2011 г. — близо 22 %. Освен това търговията в рамките на ЕС представлява много висок процент от БВП в повечето държави членки.

*Фигура 1 – Развитие на търговията със стоки в рамките на ЕС като дял от БВП на ЕС, 1999–2011 г. (средна стойност на вноса и износа). Източник: Евростат*

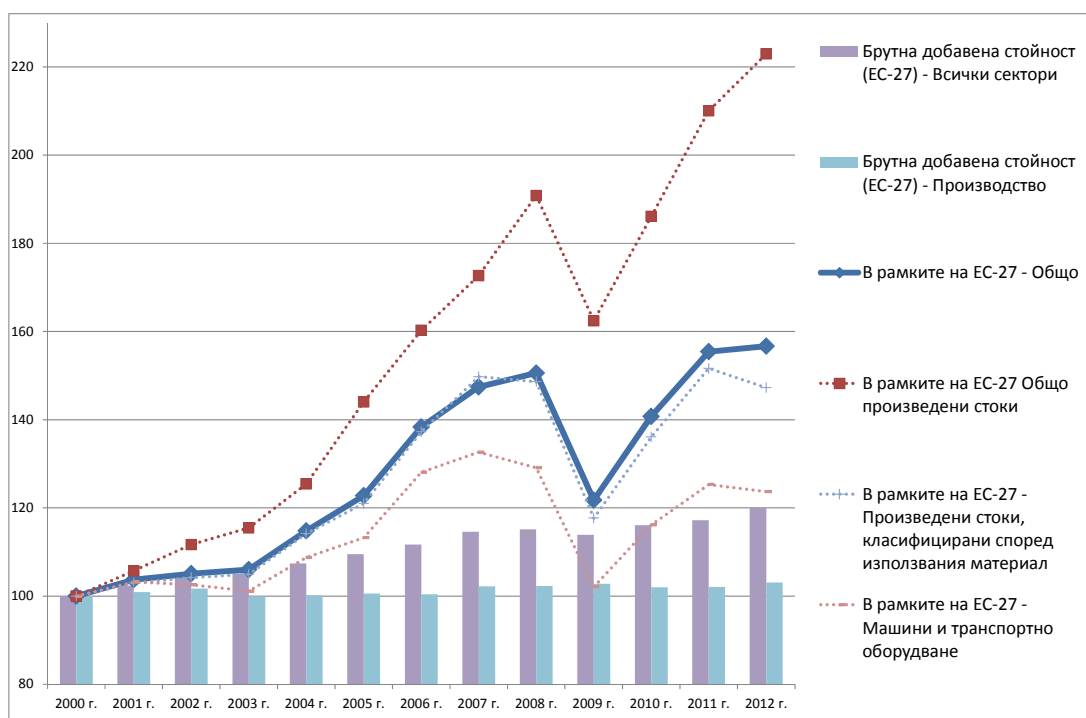


<sup>3</sup> Понятието „промишлени продукти“ не следва да се разглежда като противоположно на „потребителски продукти“. Докато първото определение е съсредоточено върху производствения процес, то второто е съсредоточено върху крайната употреба. Поради това много промишлени продукти са също и потребителски продукти, но не всички (някои са предназначени изключително за професионална употреба).

<sup>4</sup> Примерен списък на нормативните актове на Европейския съюз за хармонизация е предоставен на адрес: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index\\_en.htm#h2-2](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-2)

Развитието на търговията в рамките на ЕС с промишлени продукти от трите широки категории съгласно Стандартната международна външотърговска класификация (SITC) (машини и транспортно оборудване, произведени продукти, класифицирани според използвания материал и други произведени продукти) надвишава темпа на растеж на общата добавена стойност на производствения отрасъл в ЕС в периода между 2000 г. и 2012 г. (вж. диаграмата по-долу).

Фигура 2 — Развитие на търговията със стоки в рамките на ЕС (износ, 2000 г.=100) в избрани производствени сектори по отношение на брутната добавена стойност на производството. Източник: Евростат

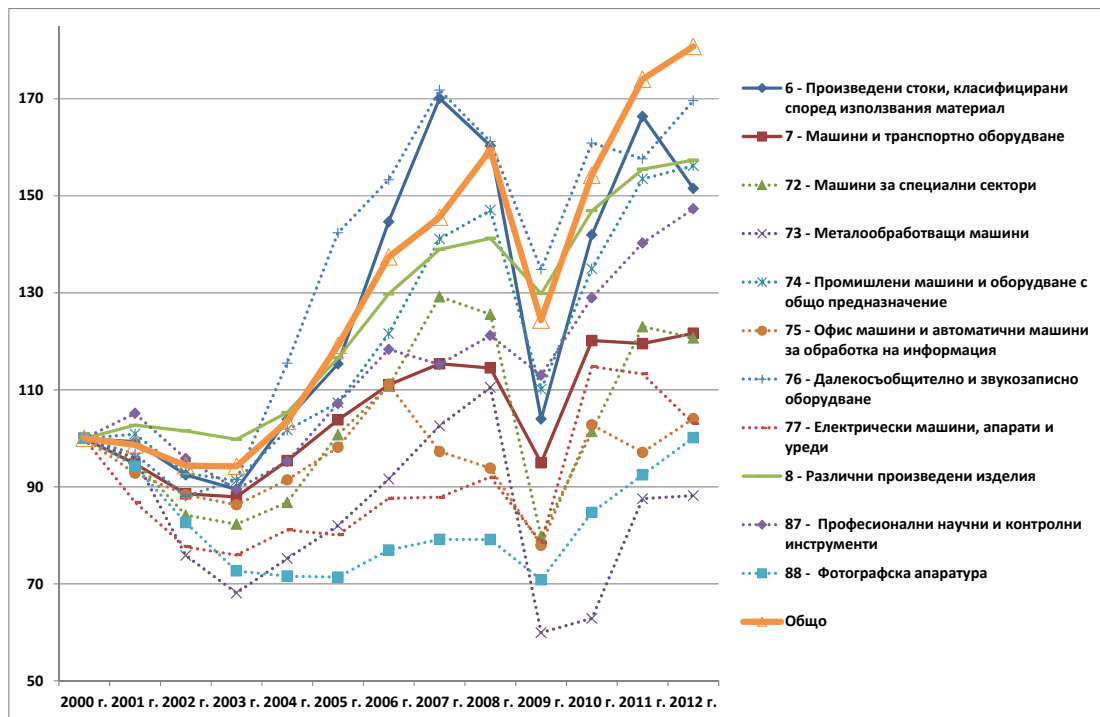


Въпреки че има значителни различия между секторите, обхванати от законодателството на Европейския съюз за хармонизация в областта на промишлените продукти, повечето от тях отбелязаха ръст на търговията в рамките на ЕС и по-специално през периода 2003—2008 г. При три сектора обаче се забелязва спад в търговията в рамките на ЕС след 1999 г. (например офис машини и автоматични машини за обработка на информация, металообработващи машини и фотоаграфска апаратура), който вероятно в голяма степен се дължи на започването на икономическата и финансовата криза през 2008 г., но също така и на други свързани динамични процеси, като например появата на смартфони и таблети.

Фигура 3 — Развитие на търговията в рамките на ЕС в избрани производствени сектори (стойност на вноса; 1999 г.=100). — Източник: Евростат

Евростат

Източник: Евростат



По-добрият достъп до вътрешния пазар и световните пазари доведе до големи икономии от мащаба и обхвата и по този начин и до повишена конкурентоспособност и разходна ефективност на предприятията чрез сближаване в областта на нормативната уредба и продуктите на равнището на Европейския съюз, а до известна степен и на световно равнище. Преди създаването на единния пазар всяка държава — членка на ЕС налагаше задължения на предприятията с оглед на безопасността, здравето и защитата на потребителите. Това означава, че имаше значителни регулаторни пречки пред търговията с продукти поради различните правила и изисквания, като предприятията трябваше да разглеждат всяка държава — членка на ЕС като отделен пазар и да предлагат различни продукти.

За предприятията осъществяването на презгранична икономическа дейност в такава работна среда беше свързано със значителни разходи за постигане на съответствие с нормативната уредба. Следователно приемането на последователно вертикално и хоризонтално законодателство на Европейския съюз за хармонизация беше пряко насочено към потребностите на европейската промишленост.

В някои случаи отсъстваха въведени национални правила преди приемането на законодателство на ЕС, което запълваше пропуските в нормативната уредба, предоставяйки по този начин възможност на предприятията да развият по-голям пазар за своите продукти и гарантирайки едновременно с това високи нива на безопасност на продуктите и защита. Например до приемането през 1989 г. на Директивата относно машините<sup>5</sup> много национални правни уредби не уреждаха по подходящ начин безопасността и използването на електрически и механични машини въпреки високото ниво на риск за лицата, които управляват тези машини. В тези сектори законодателството на ЕС в голяма степен предшества разработването на национално законодателство, като по този начин възпрепятстваше появата на различни национални нормативни

<sup>5</sup> ОВ L 157/24 от 9. 6. 2006 г.

актове, които биха довели до фрагментиране на пазара, пречки за свободното движение на продуктите и до по-високи административни тежести за постигане на съответствие с нормативната уредба.

Сближаването на законодателството в областта на продуктите чрез законодателството за вътрешния пазар допринесе за насърчаване на конкурентоспособността на промишлеността, тъй като сближаването на нормативната уредба на равнището на ЕС, подпомогнато от доброволни технически стандарти, подобри достъпа до нови пазари в рамките на вътрешния пазар и доведе до условия за по-лоялна конкуренция и равнопоставеност сред стопанските субекти. Законодателството на Европейския съюз за хармонизация също така повишава конкурентоспособността по други начини, например чрез въздействия върху сближаването в областта на нормативната уредба и продуктите в световен мащаб, ускорено разпространение на иновациите и резултатите от научните изследвания и технологичното развитие (НИТР) (чрез технологично неутрален подход), насърчаване на консолидацията на промишлеността, която води до още по-големи икономии от мащаба и производствени предприятия, които имат възможност да осъществяват дейност на вътрешния пазар и извън него.

### **3. РАЗВИТИЕ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА ПРОМИШЛЕНИТЕ ПРОДУКТИ**

#### **3.1. ЕС урежда само най-съществените елементи...**

От 1985 г. насам Съюзът прилага уникален механизъм за хармонизирано законодателство в областта на продуктите: законодателните органи на Съюза определят „съществените изисквания“ по отношение на безопасността, здравето и други обществени интереси, които предприятията трябва да спазват, когато предлагат продукти на пазара на Европейския съюз. Основният принцип е, че предприятията трябва да докажат, че те са спазили съществените изисквания, определени в законодателството на Съюза за хармонизация, по възможност с помощта на хармонизирани стандарти, разработени от европейските организации по стандартизация. Едва тогава продуктите могат да бъдат продавани навсякъде в рамките на вътрешния пазар.

Така нареченият „нов подход“ към регулирането на продуктите значително намали различията в националните технически правила относно продуктите и създаде единен свободен пазар за хармонизирани промишлени продукти. Той премахна пречките за достъп до пазара за промишлеността, с което за предприятията стана по-лесно да развиват дейност на общоевропейските пазари. Чрез своя принос за нарастване на търговията на ЕС вътрешният пазар на промишлени продукти създаде ползи за икономиката и заетостта. Поради това той е всеобщо признат като един от основните постигнати успехи на ЕС.

#### **3.2. ...с и за хората, предприятията и държавите членки...**

Европейските правила относно промишлените продукти се основават на безценния принос на няколко важни групи участници:

- Очаква се **производителите и другите предприятия** във веригата на доставка да предприемат необходимите стъпки за привеждане на своите продукти в съответствие със законовите изисквания. Производителите трябва да следват различни процедури за оценка на съответствието, като

същевременно те могат да участват в разработването на технически стандарти и да следят за изпълнението на законодателството, основно чрез промишлените сдружения. **Други свързани заинтересовани страни** — например потребители, екологични групи и професионални съюзи — също участват активно в този процес.

- Редица механизми и структури, които са в основата на изпълнението на законодателството на Съюза за хармонизация, са отговорност на **държавите членки**. Държавите членки отговарят за разработването на национални правила за изпълнение, за определянето на компетентните органи по оценяване на съответствието, т.нар. „нотифицирани органи“, включително и за установяването на това дали се изискват механизми за акредитация и за наблюдението на дейността на нотифицираните органи. Те също така подпомагат и дават насоки на предприятията с оглед гарантиране на ефективно изпълнение, надзор на пазара и правоприлагане.
- На равнището на ЕС **Комисията** има важна всеобхватна роля при наблюдаване и оценяване на изпълнението на законодателството на Съюза за хармонизация в областта на промишлените продукти, при оценяване на обхвата на възможните регулаторни промени и преследване на евентуалните нарушения на правото на ЕС. Комисията също така възлага на органите на ЕС по стандартизация да разработват технически стандарти в помощ на законодателството, в съответствие с приоритетите, определени в Годишната работна програма на ЕС относно стандартизацията.<sup>6</sup> Последователните европейски рамкови програми за научни изследвания допринесоха за разработването на стандарти за технологии и продукти, като тази дейност ще бъде продължена в програмата „Хоризонт 2020“.

### 3.3. ...но не се въздържа от задълбочени реформи, когато са необходими

Законодателството на Съюза в областта на промишлените продукти определя основните изисквания за предприятията. Примери за това са маркировката „СЕ“, обозначаваща съответствие на продукта със законодателството на ЕС, и задължителните стъпки, които трябва да се предприемат преди даден продукт да може да носи маркировката „СЕ“, като например представяне на декларация за съответствие.

Въпреки че по принцип административните изисквания за предприятията са ясни (маркировка „СЕ“, декларация за съответствие, собствено сертифициране или оценка на съответствието от трета страна в зависимост от вида на директивата или регламента и нивото на безопасност или свързаните други рискове), на практика съществуват несъответствия и различия между правните текстове на ЕС. Отчасти това се дължи на факта, че се е повишил цялостният обем на законодателството, както и на факта, че отделни законодателни актове са разработени самостоятелно. Например изискванията за декларации за съответствие се различаваха при отделните директиви, както по отношение на информацията, която трябваше да се предоставя, така и по отношение на това дали декларациите за съответствие трябваше да бъдат поставени при продукта или можеха да бъдат включени само в придружаващото ръководство.

---

<sup>6</sup> COM(2013) 561 final

Поради това имаше неотложна необходимост от стандартизиране и постигане на по-голяма съгласуваност на изискванията за предприятията и националните органи. От 2009 г. законодателството на Съюза в областта на промишлените продукти претърпя всеобхватни реформи за отстраняване на ненужните несъответствия между различните законодателни актове на Съюза за хармонизация и за свеждане до минимум на тежестите, наложени на предприятията:

- Повече от **петнадесет различни предложения за преработване на директиви** относно широк набор от промишлени продукти, вариращи от играчки до въжени линии<sup>7</sup>, ще бъдат изготвени и/или приети през периода 2009—2013 г. Повечето от тези нови директиви и регламенти ще трябва да бъдат транспонирани или приложени най-късно до 2015 г.
- **Регламентът относно строителните продукти**<sup>8</sup> беше приет през 2011 г. и започна да се прилага през 2013 г.
- **Регламентът относно стандартизацията**<sup>9</sup> беше приет през 2012 г. и започна да се прилага през 2013 г.
- Освен това две хоризонтални законодателни предложения за **регламенти относно надзора на пазара и безопасността на потребителските продукти** бяха внесени и се очаква да бъдат приети от Европейския парламент и от Съвета през 2014 г.
- Съгласно предварителния анализ заинтересованите лица изглежда са удовлетворени от действащите понастоящем правила на Съюза в областта на **машините и играчките**. През 2015 г. обаче Комисията ще предприеме оценка на Директивата относно машините и въз основа на становищата от държавите членки и всички заинтересовани страни през 2014 г. ще прецени дали правилата относно безопасността на играчките не следва да бъдат направени по-ефективни.
- Принципът за **взаимно признаване** е един от стълбовете на вътрешния пазар, а по отношение на промишлените продукти той е уреден в „Регламента относно взаимното признаване“<sup>10</sup>. В съответствие със заключенията на Съвета от декември 2013 г.<sup>11</sup>, Комисията ще извърши оценка на функционирането на принципа за взаимно признаване и ще докладва резултатите на Съвета през 2015 г.

<sup>7</sup> Директива 2013/29/ЕС относно пиротехническите изделия вече е приета, а законодателят е постигнал споразумение и относно Директивата за плавателните съдове за отдих. Все още предстои да бъдат приети предложенията относно радиооборудването, електромагнитната съвместимост, продуктите с ниско напрежение, асансьорите, оборудването, използвано в експлозивни атмосфери (ATEX), взривните вещества с гражданско предназначение, измервателните уреди, измервателните уреди с неавтоматично действие, обикновените съдове под налягане, оборудването под налягане, личните предпазни средства, въжените линии и газовите уреди.

<sup>8</sup> ОВ L 88/5 от 4. 4. 2011 г.

<sup>9</sup> ОВ L 316/12 от 14. 11. 2012 г.

<sup>10</sup> Регламент (ЕО) № 764/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. относно установяване на процедурите, свързани с прилагането на някои национални технически правила за продукти, законно предлагани на пазара в други държави членки, и за отмяна на Решение № 3052/95/ЕО

<sup>11</sup> Заключение на Съвета относно политиката за единния пазар (16443/13).



#### 4. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА ПРОМИШЛЕНИТЕ ПРОДУКТИ

В една задълбочена и независима оценка на ежедневното функциониране на законодателството на Съюза в областта на промишлените продукти беше анализирано неговото въздействие върху предприятията, националните администрации и другите заинтересовани лица. Обобщеното заключение е, че законодателството относно вътрешния пазар е от значение за постигането на целите на ЕС, свързани с необходимостта от мерки за техническа хармонизация с висока степен на опазване на здравето, безопасността и потребителите, както и на околната среда. Законодателната рамка относно вътрешния пазар има характерна способност за реагиране и адаптиране към промените.

При оценката и обществената консултация обаче бяха установени редица проблеми или елементи, изискващи подобрене, и бяха направени редица препоръки. Тези препоръки, синтезиращи становищата на заинтересованите лица и независимата оценка на законодателството, са следните:

##### 4.1. Подобряване на архитектурата на законодателството на Съюза за хармонизация

- (1) **Регламентите, а не директивите**, следва да бъдат предпочитаният инструмент за изпълнение на законодателството на Съюза за хармонизация. По този начин ще се отстранят разликите във времето на влизане в сила на националното законодателство на територията на Съюза и ще се намали рискът от различно транспониране, тълкуване и прилагане. Приложимостта на този подход обаче следва да се потвърди въз основа на оценка във всеки конкретен случай, която взема под внимание както целите за по-добро регулиране, така и принципа на субсидиарност. След положителен анализ Комисията например предложи регламент в областта на радиооборудването<sup>12</sup>.
- (2) Следва да се извършат **периодични прегледи** на законодателството на Съюза за хармонизация в областта на промишлените продукти, за да се гарантира, че регулаторната рамка е съгласувана и че няма съществени пропуски, несъответствия, регулаторни тежести, които биха могли да се намалят, или дублиране в самото законодателство или между различните законодателни актове на Съюза за хармонизация в областта на промишлените продукти. Такива прегледи следва да се извършват редовно, за да се гарантира, че законодателството е актуално, постига удовлетворително своите цели и отразява развитието в промишлеността и иновациите при продуктите.
- (3) Следва да се обмисли приемането на **хоризонтален регламент, основаващ се на Решение 768/2008/ЕО**, който установява общи определения и други общи елементи, които се прилагат в законодателството на Съюза за хармонизация. Този регламент ще придаде още по-голяма съгласуваност на законодателството на Съюза за хармонизация.
- (4) Следва да се извършва **редовно актуализиране на незадължителните насоки за спазване на законодателството на Съюза за хармонизация**,

<sup>12</sup>

COM(2012) 584 final

като например „Синьото ръководство“ относно изпълнението на правилата на ЕС в областта на продуктите.<sup>13</sup> При възможност насоките следва да дават представа за обосновката на определени изисквания или стандарти.

- (5) В редица области, свързани с професионалните продукти, законодателството, приложимо за **етапа на използване (например монтаж, поддръжка)** и определено на национално равнище, налага допълнителни пречки, които намаляват ползите от хармонизираното законодателство. Въпреки че тези аспекти са извън обхвата на самото законодателство на Съюза за хармонизация в областта на промишлените продукти, развитието и разпоредбите на това законодателство следва да вземат под внимание тези аспекти с цел свеждане до минимум на всички пречки, доколкото е възможно.

#### 4.2. Увеличаване на ефективността на регулаторната рамка

- (6) Комисията следва да обмисли допълнително начини за **засилване на участието на МСП и заинтересованите страни от гражданското общество (например сдружения на потребители и сдружения на професионални ползватели)** при подготовката на инициативи за законодателни действия на ЕС и в процесите по стандартизация. Една от възможностите е да се гарантира, че промишлените сдружения, които са насочени към МСП, са по-добре представени в работните групи по определено законодателство на Съюза за хармонизация в областта на промишлените продукти, като при възможност им се предоставя помощ за покриване на разходите за участие.
- (7) Националните организации по стандартизация трябва да се насърчават да публикуват **безплатно резюмета на хармонизираните стандарти** на своята интернет страница. Производителите и по-специално МСП не винаги знаят предварително точно кои стандарти са им необходими. Безплатното предлагане на резюмета ще намали времето и разходите, свързани със закупуването на неподходящи стандарти.
- (8) Следва да има **по-бърз преход към „електронен надзор на пазара“**, при който стопанските субекти предоставят онлайн информация, свързана с изпълнението на стандартите, доколкото е възможно. По-чувствителните технически документи и данни, които се изискват от органите за надзор на пазара, биха могли да се изпращат по електронен път чрез защитено предаване на данни. Това ще допринесе за по-ефективни начини за гарантиране на прозрачността и за двупосочно предоставяне на информация и данни, свързани с изпълнението на изискванията, между органите за надзор на пазара и предприятията.
- (9) С оглед улесняване на **прехода към електронен надзор на пазара**, органите за надзор на пазара (и митническите органи, когато това е целесъобразно) следва да бъдат оборудвани с детекторни средства или четящи устройства за смартфони, които ще се свързват с раздела от уебсайта на стопанските субекти, специално определен за спазването на нормативните изисквания, или със специализиран самостоятелен уебсайт.

<sup>13</sup>

[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index\\_en.htm#h2-3](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-3)

Това зависи от наличността на ресурсите и изисква съвместни инвестиции от страна на промишлеността и органите за надзор на пазара.

- (10) На предприятията следва да се предостави по-голяма гъвкавост при спазване на изискванията за проследимост с оглед насърчаване използването в по-голяма степен на **електронното етикетиране**. Това ще допринесе за намаляване на опасенията, които предприятията имат по отношение на действащите понастоящем изисквания за проследимост, съгласно които върху продуктите и опаковките трябва да се предостави пълна информация за адресата. Счита се, че те са ненужни и влошават естетичния вид и промишления дизайн на продукта. Електронното етикетиране е надежден алтернативен начин за постигане на същите изисквания.
- (11) Когато продуктова група, която понастоящем не е хармонизирана, стане част от хармонизирана продуктова група, трябва да се вземе под внимание дали е възможно да се **включат нови продуктови групи в съществуващите законодателни актове на Съюза за хармонизация в областта на промишлените продукти**, вместо да се предлага ново законодателство. Добър пример в това отношение са селскостопанските машини за пръскане на пестициди, които бяха включени в Директивата относно машините.

#### **4.3. Укрепване на режима на изпълнение на законодателството на Съюза за хармонизация**

- (12) Следва да продължи поддържането на **механизмите за насърчаване на сътрудничеството и обмена на информация** между органите за надзор на пазара и Комисията като RAPEX<sup>14</sup> и ICSMS<sup>15</sup>. Дейностите на ЕС за координиране и подкрепа, свързани с надзора на пазара чрез „Пакет от документи относно безопасността на продуктите и надзора на пазара“<sup>16</sup>, са от съществено значение и следва да се осъществяват съвместно с органите за надзор на пазара с цел най-ефективно използване на ресурсите.
- (13) **Използването на акредитация следва да се засили още повече** чрез съгласуван подход в областта на регулиране в съответствие с Регламент (ЕО) № 765/2008<sup>17</sup>.
- (14) **Пълноценно трябва да се използват полезните взаимодействия между различните структури** в режима на изпълнение на законодателството на Съюза за хармонизация в областта на промишлените продукти. По-големи полезни взаимодействия са необходими между мрежата „SOLVIT“, която разрешава общи проблеми, свързани с нефункционирането на вътрешния пазар, мрежата „Enterprise Europe

<sup>14</sup> Система за бърз обмен на информация за опасни нехранителни стоки. Повече информация относно RAPEX е публикувана на следния адрес: [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm)

<sup>15</sup> Информационна и комуникационна система за надзор на пазара. Повече информация относно ICSMS е публикувана на следния адрес: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index_en.htm)

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index\\_en.htm#h2-1](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm#h2-1)

<sup>17</sup> L 218/30 от 13. 8 .2008 г.

Network“, която помага на МСП да се възползват от възможностите на вътрешния пазар и звената за контакт относно продуктите, които разполагат с по-специализирани знания за нехармонизираното законодателство в областта на продуктите. Например могат да се препращат случаи между мрежата „SOLVIT“, мрежата „Enterprise Europe Network“ и звената за контакт относно продуктите. Следва да бъде проучена и възможността за използване на Информационната система за вътрешния пазар<sup>18</sup> за свързване с националните звена за контакт относно продуктите. Персоналът, работещ в различните структури, може да се запознае по-добре с механизмите за координиране и звената за контакт относно промишлеността, които са специализирани във въпроси, свързани с вътрешния пазар на промишлени продукти.

- (15) Ролята на **звената за контакт относно продуктите**, създадени с Регламента относно взаимното признаване<sup>19</sup>, следва да бъде разширена, за да обхванат хармонизираните продукти и да служат като първо звено за контакт за предприятията. Много дружества не знаят към кого да се обърнат, а някои по-малки дружества и микропредприятия не са запознати със законодателството в областта на вътрешния пазар и дори не знаят дали за техния продукт се прилага хармонизирано или нехармонизирано законодателство. По този начин ще се засили популярността на звената за контакт относно продуктите, а МСП ще разполагат с ясен източник на информация.

#### 4.4. **Намаляване на административните тежести за предприятията**

- (16) Тъй като всички продукти трябва да отговарят на законовите изисквания относно безопасността, здравето и други обществени интереси, **има много малко възможности за освобождаване на МСП** от нормативните разпоредби в законодателството на Съюза за хармонизация в областта на промишлените продукти. Въпреки това следва винаги да се прилага „тестът за МСП“<sup>20</sup>, за да се гарантира, че административните изисквания не налагат непропорционални тежести на МСП, а също така и че законодателството постига своите цели.
- (17) Тези дружества следва да разполагат с **единен източник за справка по отношение на промените, въведени в законодателството на Съюза за хармонизация** в областта на промишлените продукти, и по отношение на актуализациите на стандартите и времето, когато те влизат в сила. С тази информация промишлеността и по-специално МСП биха могли да спестят време и средства. Предприятията, които се абонират за услугата, ще могат да получават по електронната поща актуализирана информация за предстоящите промени и момента на тяхното настъпване. Преходът от подход, основаващ се на законодателството, към подход, основаващ се на продуктите, при информирането на стопанските субекти относно приложимото законодателство на Съюза за хармонизация в областта на промишлените продукти и доброволните стандарти би бил обаче

<sup>18</sup> Повече информация за Информационната система за вътрешния пазар е предоставена на следния адрес: <http://ec.europa.eu/imi-net>

<sup>19</sup> ОВ L 218/21 от 13. 8. 2008 г.

<sup>20</sup> Анализ на въздействията на законодателно предложение относно МСП. Повече информация е публикувана на следния адрес: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/>

технически трудна задача, изискваща много ресурси. Освен това той ще изисква активно сътрудничество и подкрепа от страна на промишлените сдружения и европейските организации по стандартизация, някои от които вече работят в тази област.

- (18) Предприятията следва да имат право да продължат да **избират между това дали да представят единна декларация за съответствие или различна декларация за съответствие за всеки приложим законодателен акт на Съюза за хармонизация** в областта на продуктите.
- (19) **От съществено значение е на промишлеността да не бъдат налагани прекомерни тежести в резултат на твърде чести законодателни промени**, тъй като през изминалото десетилетие имаше много промени, а други предстои да влязат в сила в близко бъдеще. Регулаторните действия/мерки трябва да продължат да бъдат обект на обществена консултация и да бъдат подкрепяни с оценки на въздействието.

#### **4.5. Разширяване на обхвата на законодателството на Съюза за хармонизация в областта на продуктите**

- (20) **Комисията следва да насърчава сближаване на законодателството и техническите стандарти** в областта на промишлените продукти в международен аспект, тъй като това би могло да допринесе за намаляване на разходите на промишлеността за постигане на съответствие с нормативната уредба, а оттам и за повишаване на нейната конкурентоспособност. Преговорите за партньорство в областта на търговията и инвестициите (ТТИР) между ЕС и САЩ са важна стъпка в правилната посока, като следва да се проучи възможността за по-нататъшно сътрудничество с регулаторните органи и органите по стандартизация в други трети държави, които са ключови пазари за износ на ЕС, особено в държави, които често разработват своите стандарти въз основа на европейските стандарти или на международните стандарти на ISO и IEC.

### **5. ВИЗИЯ ЗА БЪДЕЩЕТО**

Предвид темпа на технологичните промени и все по-голямата интеграция на света и на световните вериги на доставка, действията по отношение на регулаторните пречки стават все по-важни. На този фон и предвид належащата нужда от свеждане до минимум на административните тежести и по-специално за МСП, областите, върху които изглежда следва да се насочи вниманието, са посочени по-долу.

#### **5.1. Един добре функциониращ пазар на продукти се нуждае от силни механизми за правоприлагане**

От ключово значение за засилване на механизмите за правоприлагане е укрепването на надзора на пазара и инвестирането от страна на държавите членки на необходимите човешки и финансови ресурси в надзора на пазара. Предизвикателството е двустранно. От една страна, органите трябва да гарантират, че законодателството се прилага като инструмент за защита на важни обществени интереси като здравето, безопасността, опазването на околната среда, сигурността и защитата на потребителите. От друга страна,

механизмите за правоприлагане спомагат за премахване на нелоялната конкуренция и създават условия за равнопоставеност за стопанските субекти. Освен това са важни и координацията и сътрудничеството между правоприлагащите органи на вътрешния пазар.

Почти всички стопански организации приветстваха новия „Пакет от документи относно надзор на пазара“ на Комисията, но изразиха съжаление от липсата на последователност при прилагането на санкции за неспазване на хармонизираните правила. Тези санкции сами по себе си не са част от надзора на пазара, а са по-скоро резултат от него. Някои заинтересовани страни твърдят, че една несъгласувана, разпокъсана система от икономически санкции води до неспазване на правото на ЕС чрез изместване винаги в онази област, където санкциите са най-леки в даден момент. Тази ситуация би могла да се предотврати, ако икономическите санкции на различните държави членки бъдат оптимизирани или хармонизирани поне по начин, по който се избягват значителни несъответствия, а всички нарушения на законодателството в областта на продуктите бъдат третираны по сходен начин в целия ЕС.

Поради това Комисията ще обмисли изготвянето на законодателно предложение за начините за оптимизиране и хармонизиране на икономическите санкции с административен или граждански характер за неспазване на законодателството на Съюза за хармонизация с цел гарантиране на равно третиране на всички предприятия на вътрешния пазар на промишлени продукти. Една платформа на правоприлагащите органи, която улеснява тяхната работа и взаимно сътрудничество, ще придаде добавена стойност.

## 5.2. „Хоризонтално“ законодателство в областта на продуктите

Много заинтересовани страни настояваха за по-малко секторни правила и повече хоризонтални правила в секторите на промишлени продукти с цел избягване на припокриващи се или противоречиви изисквания. Много заинтересовани страни препоръчваха въвеждането на правно обвързващо хоризонтално „рамково“ законодателство, определящо общи елементи между секторите. Имаше обаче и различни становища по този въпрос, като някои заинтересовани страни изразиха предпочитание всички съответни текстове да бъдат включени във всяка директива. Редица компетентни органи, органи за надзор на пазара и промишлени сдружения подкрепиха преобразуването на Решение № 768/2008/ЕО в регламент, тъй като такъв един хоризонтален регламент би намалил обема на действащото понастоящем законодателство, което често се счита за дублиращо и неблагоприятно за МСП. За разлика от Решение № 768/2008/ЕО, която съдържа само разпоредби за справка, хоризонталното „рамково“ законодателство ще бъде едновременно правно обвързващо и пряко приложимо.

Пример на национално равнище съществува в хоризонталната национална нормативна уредба, приета в Германия въз основа на Решение № 768/2008/ЕО. Тя осигурява регулаторна база и обща рамка за структуриране на секторното законодателство на национално равнище, основаващо се на европейското законодателство в областта на продуктите.

Предложението относно начините за оптимизиране и хармонизиране на икономическите санкции с административен или граждански характер за неспазване на законодателството на Съюза за хармонизация следва също така

да включва нова стъпка за рационализиране и опростяване на съществуващата обща правна уредба за предлагане на промишлени продукти на пазара, включително и за тяхната поддръжка и следпродажбени услуги.

### 5.3. Иновациите и цифровото бъдеще

Цифровото общество се развива с нарастващи темпове. Например бъдещата роботика и новите производствени технологии като адитивно производство, известно също като „триизмерен печат“, могат да придадат отново на значителна част от съвременното производство локално и евентуално по-устойчиво измерение. Триизмерният печат има потенциала да осигури равностойни конкурентни условия между МСП и големите предприятия, като намали разходите за развойна дейност и позволи на дружествата да разработват собствени прототипи и първоначални дизайни, вместо да ги възлагат на подизпълнители, което може да бъде при прекомерно високи цени. Същевременно мобилната революция се очаква да продължи и да се разширява в нов клас интелигентни устройства за носене, като например интелигентни часовници или очила, интелигентни тъкани и т.н.

Светът преминава бързо към „интернет на вещите“, където всички предмети ще бъдат оборудвани с миниатюрни идентифициращи устройства. Ако всички предмети от ежедневието бъдат оборудвани с радиоетикети, тяхната идентификация и инвентаризация ще може да се извършва с компютри. Всички процеси, необходими за проследяването и преброяването на продуктите, ще се управляват със софтуерни програми и по този начин значително ще се намалят отпадъците, загубите и разходите. Те ще информират потребителите кога трябва да се подменят, ремонтират или изтеглят продукти и дали те са пресни или са с изтекъл срок на съхранение.

По време на приемането на по-голяма част от законодателството на Съюза за хармонизация обаче нямаше почти никакви електронни уреди. Спазването на правилата все още е свързано с обработването на документация от страна на предприятията и органите за надзор на пазара.

С цел запазване на своята конкурентоспособност европейският пазар на промишлени продукти се нуждае от регулаторна рамка, която насърчава иновациите и не създава ненужни пречки за своевременното разпространение на нови технологии и навлизането на иновации на пазара. Законодателството и стандартите на ЕС трябва да позволяват бързо предлагане на нови продукти и технологии на пазара, за да може Европа да си осигури „предимството на първия“ на световния пазар. Същевременно ще трябва все повече да се справяме с нови предизвикателства, произтичащи от новите технологии, като например риска от нерегулирано производство на опасни стоки от триизмерен печат, или въздействието на все по-разпространените интелигентни устройства с потенциално скрито аудиовизуално записващо оборудване.

При разработването на нови предложения за вътрешния пазар Комисията ще вземе под внимание иновациите и технологичното развитие в областта на продуктите. Тя ще предприеме също така инициатива за електронно спазване, съгласно която спазването на законодателството на Съюза за хармонизация ще може да се доказва по електронен път на няколко езика, например чрез електронни етикети, цифров надзор на пазара и електронни декларации за съответствие на всички официални езици на Европейския съюз.

#### **5.4. Размиване на границите между продукти и свързаните с тях услуги (монтаж, поддръжка и др.)**

Производствените предприятия предлагат все повече услуги заедно със своите традиционни продукти. Връзката между производство и услуги става все по-сложна. Услугите и произведените продукти се използват като междинни ресурси за производството на голям брой крайни продукти и услуги. Участието на услугите в производството нараства все повече в ЕС и по света. През 2011 г. над една трета от добавената стойност в крайната продукция на производството се дължеше на услугите.

Въпреки че продуктите на производствения сектор се използват и за разработване на услуги, участието на производството в сектора на услугите е около три пъти по-малко от участието на услугите в производството и то се повишава в много по-малка степен с течение на времето. Средното участие на производството в произведените в ЕС услуги е около 10 %.

Има висока степен на допълване между продуктите от производството и услугите<sup>21</sup>. Услуги като поддръжка и обучение са много важни елементи при доставката на сложни произведени продукти. Други услуги като транспорт са важни за завършването на произведените продукти, но въпреки това те подлежат на определени ограничения на пазара. Същевременно специализираните услуги като финансово посредничество, комуникации, застраховане и специализираните бизнес услуги, свързани с високо ниво на познание, стават важни средства за производството на сложни продукти в производствения сектор. Този процес е едно от многото обяснения за нарастващия принос на услугите в общите икономически резултати<sup>22</sup>.

Въпросът за допълняемостта на продуктите и услугите има все по-голямо значение за икономиката. Комисията ще проучи начините за подобряване на връзката между продуктите от сектора на производството и услугите в рамките на единния пазар.

#### **5.5. Повече регламенти, по-малко директиви...**

Директивите бяха предпочитаният инструмент за хармонизиране на законодателството в областта на продуктите и благодарение на тях вътрешният пазар на промишлени продукти се превърна в реалност. Предвид високото ниво на пазарна интеграция, днес има нови предизвикателства и дори още по-амбициозни цели, свързани с политиките.

В един свят, който става все по-сложен, достъпът до информация относно правилата за продуктите е много важен. Разходите, свързани с намирането на точната информация, могат да бъдат значителни. Това важи не само за презграничната търговия. Достъпът до информация все още може да представлява проблем в единния пазар на продукти, където директивите определят резултата, който трябва да се постигне, но предоставят на държавите членки свобода при избора на формата и средствата за това. Поради тази гъвкавост транспонирането на разпоредбите на ЕС и тяхното изпълнение може да се различават между държавите и това може да застраши единството на

<sup>21</sup> Групата на високо равнище по въпросите на услугите за бизнеса, предложена в съобщението на Комисията „За Акт за единния пазар“ (COM (2010) 608), разглежда допълняемостта между продукти и услуги. Нейният окончателен доклад се очаква през пролетта на 2014 г.

<sup>22</sup> Доклад за европейската конкурентоспособност от 2013 г.



цялостната регулаторна рамка за продуктите. Рискът е особено голям, когато понятията са неясни или разпоредбите неточни, което често е резултат от съгласуване на интересите на 28 или повече държави. Всъщност, липсата на информация или регулаторните различия могат да представляват значителна пречка пред търговията в ЕС и такъв е най-често случаят с МСП. Ситуацията се усложнява, ако предприятията трябва да общуват с множество правителствени органи на няколко различни езика.

Преминаването от директиви към регламенти води до по-малко бюрокрация и по-голяма сигурност за предприятията. Въз основа на оценка във всеки конкретен случай Комисията в бъдеще ще дава приоритет на регламента като основен източник на правото на Съюза за предприятията и органите с цел премахване на свръхрегулирането и свеждане до минимум на броя на нарушенията.

#### **5.6. ...и благоприятен за предприятията подход към правилата за продуктите**

Следва да се направи още много, за да се помогне на предприятията да спазват правото на ЕС в областта на промишлените продукти. Важно е да се запази точният баланс между разходите за регулирането и неговите цели. Понастоящем предприятията се сблъскват с множество законодателни актове, които се прилагат за едни и същи продукти/производители и понякога границите между повечето от тези актове не са ясни. Правото на вътрешния пазар е включено в стотици директиви, които могат да имат различен обхват, процедури, подходи и др. и да изискват допълнителни мерки за транспониране.

Поради това опростяването и поясняването на правилата за продуктите са залегнали в приоритетите на Комисията. Необходима е една по-задълбочена регулаторна интеграция на вътрешния пазар на продукти. В идеалния случай регулаторният подход, при който продуктите са обект на няколко директиви, които отстояват сходни или различни обществени интереси и които са транспонирани по различен начин в държавите членки, може да се ограничи, като се въведе обслужване на едно гише във връзка с нормативната уредба за производителите на определена категория продукти. При такъв един подход няколко изисквания, приложими за една продуктова група, биха могли да бъдат обхванати от един единствен и съгласуван законодателен подход. Същественото опростяване на нормативната уредба следва да бъде средносрочна до дългосрочна цел. Опростяването следва да бъде подложено на обстойни оценки на въздействието и да бъде синхронизирано с периодичните прегледи на законодателството. Комисията признава кумулативните въздействия на честотата на промените в европейското законодателство, както и изричното искане на промишлеността за периоди на регулаторна стабилност с постепенна промяна, вместо често основно преработване на хармонизираното законодателство в областта на продуктите.

Освен че стандартите трябва да съдържат благоприятни за предприятията правила, е важно също те да не водят до фрагментиране на пазара. Предвид ограничената възможност на Комисията за намеса в процеса по стандартизация, органите на държавите членки се насърчават да участват активно в разработването на стандарти с цел избягване на случаи, когато стандартите се оспорват едва в края на процеса.

При извършването на периодичен преглед на секторното законодателство, Комисията ще прецени дали е възможно то да се обедини с друго законодателство, приложимо за същата категория продукти.

## 5.7. Глобалният пазар

Предвид факта, че светът става по-многополюсен и в държавите с бърз растеж се оформят нови центрове за икономическо развитие и търговия със своя собствена регулаторна среда, преодоляването на регулаторните пречки ще придобива все по-голямо значение.

В миналото ЕС беше уверен в привлекателността на своя регулаторен модел, тъй като спазвайки нормативната уредба на ЕС, търговските партньори получаваха достъп до най-големия вносител на стоки в света. Поради размера на вътрешния пазар ЕС изпълняваше ролята на орган по стандартизация на международно равнище. С оглед запазване на своята конкурентоспособност и осигуряване на най-добрите възможности на своите предприятия, ЕС трябва обаче да признае, че тази ситуация се променя и че трябва да се приспособи към новата действителност. Международната конкурентоспособност на предприятията на ЕС трябва да играе по-голяма роля при оценката на действащата понастоящем нормативна уредба на ЕС и при обмислянето на варианти за нови инициативи.

Подходът на ЕС към неговите търговски партньори е различен. От една страна, целта по отношение на държавите, които желаят да се присъединят към ЕС, и другите съседни партньори е да се постигне цялостно сближаване с регулаторния модел на ЕС. От друга страна, независимо че подходът към по-отдалечените партньори не може да бъде толкова амбициозен, той все пак е насочен към сближаване на нормативната уредба. От гледна точка на стопанските субекти сближаването на нормативните уредби дава големи предимства в сравнение със споразуменията за взаимно признаване, по-специално по отношение на правната сигурност.

В една глобална среда с все по-ниски тарифи регулаторните пречки или пречките „зад граница“ са причина за относително високите административни и допълнителни разходи на промишлеността за спазване на нормативните изисквания. ЕС следва да актуализира своя стратегически диалог с ключови трети страни като средство за изграждане на взаимно доверие и подобряване на предсказуемостта на развитието на нормативната уредба. Това е важен инструмент, който позволява на промишлеността да планира бъдещото си развитие.

ЕС вече договаря споразумения за свободна търговия с важни индустриализирани държави. Тези преговори разкриват възможности за намаляване на регулаторните пречки между ключови търговски партньори, гарантирайки едновременно високо ниво на защита на обществените интереси. Те допринасят за по-широко обсъждане на общи, глобални правила относно продуктите. За ЕС това означава по-голям достъп до ключови бързоразвиващи се пазари, където има голям икономически растеж и търсене.

Едно споразумение за трансатлантическа търговия, което премахва традиционните пречки пред търговията с продукти и услуги, би било важна стъпка към такива глобални правила. То би могло да намали разходите за постигане на съответствие с нормативната уредба за дружествата от всички

сектори на икономиката. Приемането на обща трансатлантическа нормативна уредба за новите технологии би могло да допринесе за спестяване на огромни средства и за определяне на отворени глобални стандарти и нормативни актове за промишлените сектори на бъдещето.

ЕС следва да продължи да насърчава сближаването на международно равнище в областта на законодателството и техническите стандарти за промишлените продукти, гарантирайки същевременно високо ниво на защита на обществените интереси. Комисията следва да се съсредоточи по-активно върху въздействието на нормативната уредба на ЕС върху международната конкурентоспособност на предприятията от ЕС.

## **6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Въпреки своя етап на развитие и напреднала интеграция, вътрешният пазар на продукти трябва да продължи да се развива, за да следва темпа на технологичните и обществените предизвикателства на 21 век. Това обаче трябва да бъде балансирано с искането на заинтересованите страни от сектора на промишлеността за периоди на регулаторна стабилност без съществено преработване на правилата. Поради това в краткосрочен план Комисията ще съсредоточи своите усилия върху консолидиране на законодателството и засилване на механизмите за правоприлагане, без да налага допълнителни тежести върху промишлеността. Комисията ще продължи да работи по предложението, предвиждащо хармонизиран подход към икономическите санкции и обща рамка за предлагането на пазара на промишлени продукти въз основа на Решение № 768/2008/ЕО.