

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o dozoru nad trhem s výrobky a o změně směrnic Rady 89/686/EHS a 93/15/EHS a směrnic Evropského parlamentu a Rady 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 1999/5/ES, 2000/9/ES, 2000/14/ES, 2001/95/ES, 2004/108/ES, 2006/42/ES, 2006/95/ES, 2007/23/ES, 2008/57/ES, 2009/48/ES, 2009/105/ES, 2009/142/ES a 2011/65/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011, (ES) č. 764/2008 a (ES) č. 765/2008

COM(2013) 75 final – 2013/0048 (COD)

(2013/C 271/16)

Hlavní zpravodaj: **pan LEMERCIER**

Dne 8. března 2013 se Rada a dne 12. března 2013 Evropský parlament, v souladu s článkem 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o dozoru nad trhem s výrobky a o změně směrnic Rady 89/686/EHS a 93/15/EHS a směrnic Evropského parlamentu a Rady 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 1999/5/ES, 2000/9/ES, 2000/14/ES, 2001/95/ES, 2004/108/ES, 2006/42/ES, 2006/95/ES, 2007/23/ES, 2008/57/ES, 2009/48/ES, 2009/105/ES, 2009/142/ES a 2011/65/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011, (ES) č. 764/2008 a (ES) č. 765/2008

COM(2013) 75 final – 2013/0048 (COD).

Dne 12. února 2013 předsednictvo Výboru pověřilo specializovanou sekci Jednotný trh, výroba a spotřeba přípravou podkladů Výboru na toto téma.

Vzhledem k naléhavé povaze práce Evropský hospodářský a sociální výbor jmenoval pana Lemerciera hlavním zpravodajem na 490. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 22. a 23. května 2013 (jednání dne 22. května 2013), a přijal následující stanovisko 116 hlasy pro, 2 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor vítá ustanovení návrhu nařízení. Stávající ustanovení, která se na dozor nad trhem a na kontrolu výrobků vztahují, jsou příliš rozptýlená do řady předpisů různého obsahu, což nežádoucím způsobem komplikuje činnost orgánů dozoru a výrobců, stejně jako sdružení spotřebitelů a organizací zaměstnanců. Výbor s potěšením konstatuje, že se ruší dřívější vertikální ustanovení, která jsou přeskupena do horizontálního, jednotného a posíleného nařízení.

1.2 Výbor vyjadřuje souhlas s právním základem. Soudí však, že je také nutné odkázat na článek 12 SFEU, podle něž je ochrana spotřebitele průřezovou politikou, a požadavky z ní vyplývající „budou brány v úvahu při vymezování a provádění jiných politik a činností Unie“.

1.3 Navrhovaným nástrojem je nařízení. Výbor se domnívá, že se jedná o nejvhodnější způsob, jak usnadnit spolupráci a obchod mezi členskými státy navzájem a mezi členskými státy a EU. Soudí, že balíček, který Komise navrhuje, odpovídá požadavkům proporcionality a subsidiarity, jak jsou zakotveny ve smlouvách. Za dozor nad vnitrostátním trhem a za kontroly

na vnějších hranicích Unie ponese i nadále plnou odpovědnost členské státy a budou muset zajišťovat jejich financování.

1.4 EHSV podporuje názor Komise, že výrobky, které se pohybují v Unii, musí splňovat požadavky na vysokou úroveň ochrany veřejných zájmů, jako je zdraví a bezpečnost obecně, zdraví a bezpečnost na pracovišti, ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí a veřejná bezpečnost.

1.5 Výbor je toho názoru, že dodržování výrobních či obchodních tajemství nesmí bránit vydání varování tam, kde by mohlo být některou ze složek daného výrobku ohroženo zdraví nebo bezpečnost uživatelů. Orgány dozoru a kontroly tak musí i nadále respektovat obvyklou praxi systému RAPEX, která spočívá v upřednostňování veřejného zájmu nad zájmy soukromými.

1.6 Členové a zaměstnanci dozorových a celních orgánů musí zaručovat poctivost a nezávislost a musí být při výkonu své funkce chráněni před veškerým nátlakem či pokusy o korupci. Osoby, které upozorní na nedostatky některého výrobku či na rizika s ním spojená, musí požívat ochrany, zejména před stíháním, a jejich totožnost musí zůstat důvěrná.

1.7 Výbor žádá, aby byl do návrhu nařízení zařazen právní základ celoevropské databáze úrazů (IDB), jež by měla být považována za třetí pilíř systému pro výměnu informací pro dozor nad trhem v EU, doplňující RAPEX a ICSMS.

1.8 Výbor by rovněž velmi uvítal, kdyby mu byly pravidelně zasílány zprávy, které Komise každých 5 let vypracovává, s cílem zajistit monitorování provádění nařízení.

2. Úvod – návrhy Komise

2.1 Ani ty nejlepší právní předpisy pro bezpečnost výrobků a harmonizace předpisů na vnitřním trhu nedokáží poskytnout absolutní záruku bezpečnosti spotřebních výrobků ani spotřebitelům, a u výrobků pro profesionální použití ani zaměstnancům.

2.2 Jak je vidět z nedávných skandálů, podvody pro zvýšení zisku nebo snížení výrobních nákladů jsou v Evropě stále aktuální. Dovážené výrobky navíc vždy neodpovídají evropským normám a mohou výrobkům evropského původu neekologicky konkurovat.

2.3 Dozor nad trhem i kontrola souladu výrobků s předpisy mají zásadní význam a vyžadují kvalifikované služby a personál (celnice, technické služby, inspekce atd.) s působností na území každého členského státu.

2.4 K viditelnému pokroku došlo díky směrnici 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků, jejíž převedení do vnitrostátního práva mělo být dokončeno do roku 2004, nařízení (ES) č. 765/2008 o akreditaci a dozoru nad trhem, které vstoupilo v platnost v roce 2010, a dalším směrnícím a rozhodnutím o odvětvové harmonizaci. Tyto předpisy o dozoru nad trhem jsou však roztržité a překrývají se, což může způsobovat záměny mezi předpisy o dozoru jako takovými a povinnostmi subjektů a komplikuje to jejich činnost, stejně jako činnost zákonodárců a vnitrostátních činitelů.

2.5 Cílem návrhu Komise je vyjasnit regulační rámec pro dozor nad trhem tak, že se relevantní ustanovení těchto předpisů spojí do jediného právního nástroje, který se použije horizontálně ve všech odvětvích. Nové nařízení o dozoru nad trhem s výrobky by doplnil víceletý akční plán pro dozor nad trhem na období 2013–2015.

2.6 Jedná se o významný počín v rámci Evropského programu pro spotřebitele a Aktu o jednotném trhu I a II, který odpovídá i požadavkům nového legislativního rámce.

2.7 V každé zemi je nutné za použití stejných metod určit, zda jsou výrobky na trhu (včetně těch, které pocházejí ze třetích zemí) bezpečné, a zda je lze uvést na jednotný trh, nebo zda se musí stáhnout a zakázat, pokud jsou nebezpečné či nesplňují normy.

2.8 Dozor nad trhem a kontroly souladu výrobků s předpisy totiž nejsou dostatečně účinné. Na trhu se rozšířila řada výrobků, které v souladu s předpisy nejsou, a to hlavně z toho důvodu, že vnitrostátní orgány dozoru nejsou koordinované a také kvůli nedostatečné kvalitě a spolehlivosti informací, které si vyměňují.

2.9 EU tedy přísluší jednat, aby zajistila lepší koordinaci činností a zajistila účinný přeshraniční dozor nad trhem a chránila tak občany. Komise uvádí, že toto právo jednat vyplývá z ustanovení článku 114 (správné fungování jednotného trhu), čl. 168 odst. 1 (ochrana zdraví) a čl. 169 odst. 1 (ochrana spotřebitele) SFEU. Dále je třeba zjednodušit použitelný právní rámec a odstranit z něj stávající nejasnosti.

2.10 Je nutné zjednodušit postup v rámci systému RAPEX, zavést nařízení o bezpečnosti výrobků, které nahradí směrnici o obecné bezpečnosti výrobků, a nové nařízení o dozoru, které nahradí stávající ustanovení, jež jsou rozptýlena do několika předpisů na různých úrovních.

2.11 Zlepšení koordinace a účinnosti dozoru a kontroly by nemělo probíhat pouze obvyklým postupem hodnocení legislativy, ale i prostřednictvím průzkumů Eurobarometru zkoumajících mínění spotřebitelů, informačních systémů GRAS-RAPEX a ICSMS a zavedením ukazatelů, díky nimž bude možné srovnávací hodnocení. Postupy pro oznamování členskými státy se zracionalizují a pro všechny výrobky bude existovat jediný oznamovací systém.

2.12 Posílí se kontroly na hranicích a oběh všech výrobků, které by mohly představovat riziko, bude pozastaven do té doby, než orgán dozoru podrobněji určí jeho status.

2.13 Systém RAPEX pro oznamování výrobků, které představují riziko, bude vylepšen z hlediska lhůt pro oznámení a relevance informací o rizicích, které oznámený výrobek představuje.

2.14 Komise bude moci rozhodovat o příslušných omezujících opatřeních u nebezpečných výrobků tam, kde se ukáže, že standardní opatření pro naléhavé případy nejsou dostačující nebo nejsou vhodná.

2.15 Akt o jednotném trhu počítá s víceletým akčním plánem pro dozor nad trhem. Plán by se měl týkat oblastí, kde by mohla koordinace zajišťovaná Komisí přinést skutečnou přidanou hodnotu a zjevná zlepšení.

2.16 Víceletý akční plán je klíčovým nástrojem činnosti na unijní úrovni – bude pobízet k větší komunikaci a spolupráci. Díky informačním technologiím bude možné snadno se dostat k informacím o osvědčených postupech, které vyplývají z šetření a studií uložených v systému. Budou určeny potřeby a v tomto rámci budou nabídnuty možnosti školení, technické asistence a poradenství.

2.17 Komise vypracuje společný přístup ke kontrolám dokumentů a postupů a k laboratorním zkouškám. Účinnost dozoru zlepší posílená koordinace společných činností a programů.

2.18 Zdroje se budou sdílet, což umožní součinnost a zabrání zdvojování činností. Údaje, které při své práci shromáždí vnitrostátní orgány, se budou uchovávat v databázi ICSMS, kterou bude spravovat Komise a která bude nabízet nutné prostředky a školení k využívání veškerého potenciálu této databáze.

2.19 Všechny zúčastněné strany budou muset být pravidelně a pružně informovány a konzultovány.

2.20 Zpráva, kterou Komise vypracovala na základě nařízení (ES) č. 765/2008, umožňuje informovat instituce a zúčastněné strany a hodnotit činnosti spojené s akreditací, dozorem a kontrolou trhu, jež jsou financovány ze strany EU.

2.21 Měly by se posílit prostředky a pravomoci celních a kontrolních služeb u výrobků, které vstupují na vnějších hranicích Unie a Evropského hospodářského prostoru, což bude vyžadovat přidělení dodatečných zdrojů, zejména v podobě odborné přípravy a technických nástrojů.

3. Obecné připomínky

3.1 Výbor vítá iniciativu na posílení dozoru a kontroly bezpečnosti výrobků na trhu, ať již pocházejí z EU, EHS či třetích zemí. Zaručuje vyšší bezpečnost výrobků a představuje klíčovou akci v rámci Aktu pro jednotný trh, která odpovídá novému přístupu.

3.2 Výbor nicméně poznamenává, že postupy pro informování a konzultaci hospodářských a sociálních subjektů jsou i nadále velmi nejasné. Bylo by možné na různých úrovních lépe vymezit pružný a vhodný rámec, aniž by to zatížilo či ochromilo byrokratické postupy.

3.2.1 Dotčené podniky očekávají mnoho od právních a technických informací, které by jim umožnily právní jistotu, kterou

potřebují k přijímání investičních rozhodnutí při výrobě či uvádění výrobků na trh. U výrobků, které předkládají ke kontrole či k posouzení shody, by měly mít přístup k informacím, které různé orgány dozoru a kontroly shromáždily.

3.2.2 Spotřebitelé a zaměstnanci se oprávněně chtějí ujistit o bezpečnosti výrobků na trhu, které musí při své práci používat či je spotřebovávat. Mají právo vědět, jaké činnosti se za tímto účelem na vnitrostátní, unijní či odvětvové úrovni vyvíjejí, tak aby bylo zaručeno, že jejich zdraví a bezpečnost nebudou ohroženy.

3.2.3 Výbor je přesvědčen, že důvěra v bezpečnost výrobků má zásadní význam pro správné fungování jednotného trhu a volný pohyb zboží, jež mají příznivý dopad na růst a zaměstnanost.

3.3 Je toho názoru, že dozor a kontroly, především na vnějších hranicích Unie, spadají v zásadě do pravomocí členských států. Unie má zajišťovat koordinaci a opatření nutná k účinným unijním akcím i k normalizaci výrobků. Tento dozor a kontroly mají dopad na podniky a obnášejí významné náklady, a to jak pro členské státy, tak pro hospodářské subjekty, které musí výrobky uvádět do souladu s předpisy (normalizace, norma ES). Výbor vyzývá členské státy a Komisi, aby při své činnosti řádně zohledňovaly administrativní zátěž, kterou musí podniky nést, a zejména malé a střední podniky, aby v době krize a vysoké nezaměstnanosti ještě nezhoršovaly jejich hospodářskou situaci.

3.4 Volný pohyb nepotravinářských výrobků, na něž se návrh nařízení zaměřuje, nesmí být kvůli laxnosti nebo nedostatku v právním rámci či v počtu a kvalitě prostředků a kontrol narušen. Je tedy zapotřebí, aby členské státy a Komise vyhradily na provádění dozorových a kontrolních metod dostatečné prostředky, které zajistí jejich plnou účinnost. Výbor uznává, že rozpočty jsou v současnosti napjaté, myslí si však, že veřejný zájem žádá, aby se udělalo vše pro to, aby bylo zaručeno veřejné zdraví a bezpečnost spotřebitelů, stejně jako ochrana životního prostředí před nebezpečnými výrobky. Správné fungování vnitřního trhu je k hospodářskému oživení a tvorbě pracovních míst nezbytné.

3.4.1 V této souvislosti se Výbor domnívá, že stávající systém dozoru nad trhem a jeho kontroly trpí řadou nedostatků. Je třeba posílit spolupráci mezi příslušnými vnitrostátními orgány, Komisí a zúčastněnými stranami. Je nutné pořádat pravidelné konzultace. Musí se zavést právo organizací spotřebitelů nebo zaměstnanců, aby z vlastní iniciativy vydaly varování ohledně určitého výrobku, a zaručit zaměstnancům v tomto ohledu imunitu. Příslušné orgány, orgány dozoru, technické orgány certifikace, celní orgány a orgány pro potírání podvodů musí spolupracovat a sdílet získané informace, aby se zabránilo zdvojování činností, plýtvání dostupnými zdroji a aby se setrvalo posilovala účinnost prováděných kontrol.

3.5 Účinnost systému Unie pro rychlou výměnu informací (RAPEX) zcela závisí na rychlosti zaslání oznámení a na relevanci technických informací ohledně výrobků, u nichž se objevily pochybnosti. Pokyny pro řízení systému RAPEX by se měly neustále aktualizovat a měly by být dostatečně jasné, aby nemohlo dojít k pochybnostem ohledně povahy a rozsahu informací, jež se mají oznamovat. Do pokynů by se měla zapracovat kritéria, která umožní určit vážná rizika, a opatření, která se mají v důsledku toho přijmout, jako například dočasné pozastavení, požadavek na technické změny či zákaz, by měla být jasná a jednoduchá.

3.6 V systému RAPEX by se měla oznamovat i méně vážná rizika či rizika, která nejsou vědecky ověřena, aby tak mohla přicházet v úvahu donucovací opatření, jako např. dočasné pozastavení podle zásady předběžné opatrnosti v případě nutnosti nebo další vhodná opatření, kupříkladu požadavek poskytnutí dodatečných informací či upozornění spotřebitelům, která by se připojila k obvyklým požadavkům na označování výrobků.

3.7 V případech, kde jsou známa rizika, Komise navrhuje, že by se přijímaly prováděcí akty, které by se týkaly výrobku či kategorie výrobků, aby se tak nastolily jednotné podmínky kontroly těchto výrobků. Výbor by si přál, aby na to byly upozorněny organizace spotřebitelů, zaměstnavatelů a zaměstnanců, a aby se v co nejvyšší možné míře zohlednily jejich postoje. Je třeba poznamenat, že tyto organizace mohou s opatřeními přijatými Komisí velmi rychle seznámit své členy, což výrazně napomůže jejich pochopení a rychlému uplatňování.

3.8 Co se týče fóra Komise a členských států, které nařízení nově zřizuje, Výbor bere na vědomí, že by bylo možné přizvat jako poradní orgány odvětvových orgánů, které by mohlo fórum vytvářet, i organizace občanské společnosti. Soudí, že třebaže by tyto organizace měly poradní povahu, jejich názory a návrhy by se měly řádně zvážit a v co nejvyšší možné míře zohlednit, s ohledem na jejich aktivní úlohu ve vztahu ke spotřebitelům a hospodářskou a sociální sféru, kterou reprezentují.

3.9 Stejně by tomu tak mělo být u některých rizik tehdy, když orgány dozoru členského státu vydají varování ohledně rizik, která představují určité výrobky, a případně ohledně způsobů, jak se před nimi chránit. Tyto orgány by měly při šíření informací o rizicích, která představují určité výrobky, spolupracovat s hospodářskými subjekty, ale i s příslušnými organizacemi občanské společnosti, které mohou přispět svými znalostmi a svými prostředky, jak informovat svoje členy.

3.10 Výbor je závěrem toho názoru, že zkoumaný návrh jako celek odpovídá požadavkům nového legislativního rámce (nového přístupu) i požadavkům subsidiarity a proporcionality.

Souhlasí rovněž s právním základem, který odpovědná GR pro svůj návrh zvolila. Výbor také odkazuje na článek 12 SFEU, podle nějž požadavky vyplývající z ochrany spotřebitele „budou brány v úvahu při vymezování a provádění jiných politik a činností Unie“.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Výbor je i nadále znepokojen, že nařízení může být v jednotlivých zemích vykládáno odlišně. Cílem činnosti EU by mělo být, aby výklad i postupy byly skutečně jednotné, aby se subjektům zajistila právní jistota a uživatelům bezpečnost.

4.2 Stejně tak má obavy ohledně uplatňování ustanovení o důvěrnosti (např. v otázkách výrobního tajemství), která by mohla být překážkou lepšího informování o nebezpečných látkách nebo výrobcích, které mohou mít vliv na zdraví a bezpečnost osob a kvalitu životního prostředí. Zájem veřejnosti stojí obvykle nad soukromými zájmy, které by tak byly protiprávně chráněny příliš doslovným pojmáním důvěrnosti. Informace musí mezi orgány členských států a orgány Unie, které odpovídají za dozor a kontrolu, proudit za všech okolností. Je však zapotřebí respektovat osobní údaje chráněné zákonem a neohrožovat probíhající vyšetřování.

4.3 Tak, jak to nařízení požaduje, orgány zveřejňují na specializovaných internetových stránkách informace o nebezpečných výrobcích a o rizicích, která představují, o případných preventivních opatřeních a o rozhodnutích přijatých ve vztahu k subjektům. Výbor žádá, aby toto zveřejňování nebylo narušeno nepřiměřenou ochranou důvěrnosti obchodních tajemství, pokud by to mohlo poškodit zdraví a bezpečnost uživatelů. Takto ostatně postupuje Komise při správě systému RAPEX a tato praxe by se měla zachovat.

4.4 Výbor klade důraz na požadavky nezávislosti a transparentnosti orgánů dozoru a kontroly. Zaměstnanci těchto orgánů by měli být při výkonu své funkce chráněni před veškerými zásahy a pokusy o korupci. Orgány musí být nestranné a akceptovat veškeré stížnosti ze strany spotřebitelů a uživatelů či jejich organizací a případně jim vyhovět. I kontrolní laboratoře musí fungovat naprosto nezávisle. Totéž platí pro orgány odpovědné za vydávání normativních označení, bez nichž nemohou podniky a spotřebitelé přijímat svá rozhodnutí.

4.5 Výbor je přesvědčen, že navrhované nařízení by mělo obsahovat také ustanovení zakládající celoevropskou databázi úrazů (IDB), která by pokrývala všechny typy úrazů. Taková databáze by plnila tyto účely:

— asistovala by orgánům pro dozor nad trhem při přijímání informovanějších rozhodnutí při posuzování rizika;

- poskytovala by základ pro preventivní činnosti a kampaně zaměřené na informovanost veřejnosti; umožňovala by tvůrcům norem vyvíjet lepší normy pro výrobky;
- pomáhala by výrobcům uplatňovat bezpečné konstrukční řešení u nových výrobků;
- vyhodnocovala by účinnost preventivních opatření a byla zdrojem pro určení priorit při přípravě politik.

4.5.1 Výbor tudíž doporučuje:

- zařadit do návrhu chybějící ustanovení z nařízení (ES) č. 795/2008, jež ukládá členským státům, aby sledovaly nehody a poškození zdraví, u nichž existuje podezření, že byly způsobeny uvedenými výrobky;
- stanovit právní základ pro IDB, kde by Evropská komise podporovala koordinaci sběru údajů z členských států a bezchybný provoz IDB.

V Bruselu dne 22. května 2013.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE
