



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 14.2.2007
SEC(2007) 113

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ документ към

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за установяване на процедури, свързани с прилагането на някои национални
технически правила за продукти, законно продавани на пазара в други държави-
членки и за отмяна на Решение 3052/95/ЕО**

Обобщение на оценката на въздействието

**{COM(2007) 36 окончателен}
{SEC(2007) 112}**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Документът обобщава оценката на въздействието, проучваща политическите възможности, с цел да се гарантира че винаги, когато се прилагат национални технически правила за продукти, законно продавани на пазара в друга държава-членка за продукти от нехармонизирана област, това се извършва в съответствие с член 28 и член 30 от Договора за създаване на ЕО.

В отсъствието на хармонизация на Общността, националните технически правила често създават технически пречки пред свободното движение на продукти, законно продавани на пазара в друга държава-членка. Такива пречки са широко разпрострени: счита се, че те намаляват търговията със продукти на вътрешния пазар до 10%, или 150 млрд. EUR през 2000 г.

Техническите пречки могат да се отстранят или чрез хармонизиране на националните правила, или чрез прилагане на т.нар. „**Принцип на взаимно признаване**“. Според този принцип, държавите-членки на предназначение не могат да забраняват продажбата на своя територия на продукти, които не са предмет на хармонизация на Общността, законно продавани на пазара в друга държава-членка, освен ако ограниченията, наложени от държавата-членка на предназначение не са оправдани на основанията, посочени в член 30 от Договора за създаване на ЕО, или на базата на първостепенни изисквания от голямо обществено значение, признати със съдебно решение, като същите трябва да са пропорционални. Счита се, че около 28% от производствената търговия в рамките на ЕС е взаимно призната. Тази вътрешна за Съюза взаимно призната търговия, представлява приблизително 5.4% от БВП.

2. ПРОБЛЕМИ

„Принципът на взаимно признаване“ страда от различни основни проблеми, които са взаимно свързани:

а) **липса на информираност на предприятията и на националните власти относно съществуването на принцип за взаимно признаване.** На практика много национални правила създават погрешното впечатление, че представляват единственото приложимо законодателство или че са меродавни. още повече, че не съществува разпоредба в Договора за създаване на ЕО, която изрично да потвърждава съществуването на принцип на взаимно признаване в сферата на продуктите. Принципът представлява концепция, създадена на базата на съдебното решение по делото „Касис от Дижон“, което засяга тълкуването на мерките, имащи ефект на количествени ограничения върху вноса на продукти съгласно член 28 от Договора за създаване на ЕС.

б) **правна несигурност относно обхвата на принципа и тежестта на доказване.** Последствията са от една страна, че националните власти са подозрителни към продукти, законно продавани на пазара в друга държава-членка, но неотговарящи на националните технически правила в държавата-членка на предназначение и, от друга страна, че предприятията не могат да разчитат на принципа на взаимно признаване.

в) **рискът за предприятията е, че техният продукт няма да има достъп до пазара на държавата-членка на предназначение.** Предприятията поемат такъв риск, когато

решат да продават даден продукт в друга държава-членка. За фирмите е трудно да проучат предварително дали, как и кога се прилага принципа на взаимното признаване. ако дадена фирма се изправи пред риска неин продукт да няма достъп, или да бъде изтеглен от пазара в държавата-членка на предназначение, тя може да се въздържа да продава продукта си, да го адаптира към местните правила, или да започне да го продава и да изчака резултата от наблюдението на пазара. Важно последствие следователно е избягването на риска: предприятията „ще действат на сигурно“, като избягват всякакви възможни конфликти или дискусии с националните органи на държавата-членка на предназначение.

г) **липсата на диалог между компетентните власти в различните държави-членки:** диалогът между националните администрации на държавите-членки в нехармонизираната област е труден на практика, поради липсата на общ адресен указател в нехармонизираната област на продуктите вътре в ЕС. Това усложнява задачите на компетентните органи по наблюдението на пазара.

3. ФИНАНСОВА СТОЙНОСТ НА ТЕЗИ ПРОБЛЕМИ

Освен разходите за събиране на информация, постигане на съответствие, оценка на съответствието и мащабни икономически загуби за предприятията, един анализ на поведението на малките и средни предприятия разкрива, че разходите за получаване на достъп до пазара на друга държава-членка са почти двойно по-големи, отколкото за големите компании, изразени като дял от оборота. Тази тежест пречи на малките и средни предприятия да пробият на европейския пазар. Едно проучване на казусите показва, че повечето от по-малките фирми с оборот от 15 млн. EUR или по-малък, изнасят само в държави-членки със слабо контролирани регулаторни системи.

Изчисленията на всички тези разходи варират, в зависимост от типа на продукта, неговите технически характеристики, големината на пазара на получаващата държава-членка, големината на предприятието и много други елементи. Според проучванията на казуси, тези разходи варират между 100% и 250% от годишния оборот на същият тип продукт на националния пазар в държавата-членка на предназначение. Счита се, че в зависимост от продукта, различията между техническите правила на различните национални пазари, съчетани с необходимостта от многократни изпитания и сертифициране, могат да представляват между 2% и 10% от общите производствени разходи. Тези стойности, обаче, трябва да се разбират като не се забравя следното: някои разходи могат да се окажат неизбежни, когато техническите правила на държавата-членка на предназначение са в съответствие с член 28 до член 30 от Договора за създаване на ЕО. Фактът, че националните технически правила могат да съответстват на тези разпоредби, означава, че дори и при най-ефективния вариант за подобряване на взаимното признаване, потенциалното намаляване на общите производствени разходи винаги ще бъде по-малко от общите разходи, породени от разликите между техническите правила на различните национални пазари.

Много предприятия, забелязали трудностите с взаимното признаване, решават да не навлизат на пазара на друга държава-членка. Предприятията, особено малките и средни предприятия, не желаят да правят значителни невъзвръщаеми разходи за получаване на достъп до пазара (т.е. инвестиционни разходи, направени преди определена дейност да може да се осъществява, които не могат да бъдат възстановени от възможната продажба на съответния актив, напр. юридически и други консултантски такси).

Невъзвръщаемите разходи са важна бариера пред износа, особено за малките и средни предприятия. Следователно, една изцяло функционална система на взаимно признаване би стимулирала търговията на територията на ЕС. Чрез намалената конкуренция, по-малкия мащаб на икономите и по-малкия избор за потребителите, намалената търговия също ще се отрази върху икономическите резултати и трудовата заетост в ЕС.

Прилагането на взаимното признаване обикновено е част от дейностите за наблюдение на пазара и не означава непременно допълнителни разходи за националните власти.

4. ПОЛИТИЧЕСКИ ВАРИАНТИ

В светлината на тези проблеми, Комисията идентифицира четири варианта за подобряване на взаимното признаване в нехармонизираната област на продуктите:

- **Вариант 1:** запазване на статуквото – да се продължи сегашната политика, която принципно се състои в проверка на националните технически правила за всеки отделен случай, главно чрез процедури за откриване на нарушенията и нотифициране съгласно Директива 98/34/ЕО;
- **Вариант 2: нерегулаторен подход** - да се допълни сегашната политика с още едно действие: създаване на специална Интернет страница със списък с продукти, към които се прилага взаимното признаване, обща проверка на всички национални технически правила за конкретна категория продукти от страна на Комисията и държавите-членки и определяне на националните органи, отговарящи за тези правила, както и системно включване на заключителен текст за всички технически правила, посочени по Директива 98/34/ЕС в база данни TRIS, конференции и семинари, организирани от държавите-членки и насочени към предприятията и компетентните органи, конкретни публикации, обясняващи взаимното признаване на конкретни категории продукти, по-детайлни „клаузи за взаимно признаване“ и административно сътрудничество чрез съществуващите комитети, създадени по вторичното законодателство на ЕО.
- **Вариант 3: регулаторен подход**, т.е. приемане на директива, която да организира взаимното признаване в нехармонизираната област на продукти и да създаде „Места за контакт за продукти“. Предложението ще дефинира правата и задълженията на националните органи и предприятията, желаещи да продават в държава-членка продукти, които вече законно се продават в друга, в случаите когато компетентните власти обмислят ограничаване на продажбата на продуктите в съответствие с националните технически правила. По-специално, предложението би разрешило проблема с тежестта на доказателствата чрез определяне на процедурни изисквания за отказ на взаимно признаване. задачата на „местата за контакт за продукти“ във всяка държава-членка ще бъде предоставянето на информация за техническите правила за продукти на предприятията и компетентните органи в други държави-членки, както и да осигуряват данните за контакт с тях. Това ще позволи на държавните органи да получават лесно информация от, или да влизат в диалог с компетентните органи в други държави-членки.

- **Вариант 4: законодателно предложение, придружено от незаконодателни действия:** вариант 4 се базира на вариант 3, с една голяма разлика: вместо да се включва в предложението списък с продукти, към които се прилага взаимното признаване, като придружаваща нерегулаторна мярка, да се създаде Интернет страница, съдържаща списък с продукти, към които се прилага взаимното признаване, както е посочено във вариант 2.

Вариант 3 и 4 не предполагат изобщо, че сближаването на законодателствата съгласно член 95 от Договора за създаване на ЕО вече няма да бъде необходимо. Хармонизацията или по-нататъшната хармонизация на националните технически правила остава, без съмнение, един от най-ефективните инструменти, както за предприятията, така и за националните администрации. Взаимното признаване не може да бъде чудодейно решение за осигуряване на свободното движение на продукти на единния пазар. Следователно по-добрата хармонизация ще продължи да бъде незаменима в сектори, където дивергенцията на техническите правила поставя прекалено много проблеми, за да се позволи доброто прилагане на принципа на взаимно признаване.

5. ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Подобно на микроикономическите ефекти, по същество е трудно да се даде качествена оценка на макроикономическото въздействие на един по-добре функциониращ принцип на взаимно признаване в нехармонизираната област на продуктите. Използването на модела на един идеално интегриран вътрешен пазар с минимално разширяване може да даде оценка за максимално възможните разходи, възникнали от неуспешното прилагане на принципа на взаимно признаване. Разширяването представлява предположение, че секторният дял на едно индустриално производство е равен на дяла на същия сектор в рамките на търговията на ЕС. Едно проучване на вътрешния пазар показва, че 21% от индустриалното производство, или 7% от БВП в ЕС, са покрити от взаимното признаване, както и около 28% от производствената търговия в ЕС (чиято стойност е еквивалентна на около 5% от БВП на ЕС). Като вземем този пример за основа за изчисленията и приемем, че вътрешния пазар е отлично интегриран, стойността на търговията с продукти, покрити от взаимното признаване, следва да се изравнява с техния принос към БВП (т.е. 7% от БВП на ЕС). Това би означавало, че сегашната търговия с продукти, към които се прилага взаимното признаване, е с 45% под тази, която би съществувала в един идеално интегриран вътрешен пазар, като този недостиг е равен на 1,8% от БВП на ЕС. Ако обаче, принципът на взаимно признаване покрива 36% от вътрешната производствена търговия на ЕС (равна на малко над 6% от БВП на ЕС), тогава реалната търговия с продукти, покрити от принципа, е по-близка до това, което би било в един хипотетичен, идеално интегриран вътрешен пазар, въпреки че при 13%, разликата остава съществена (равна на 0,7% от сегашния БВП на ЕС).

Успешното осигуряване на идеалното действие на взаимното признаване, по-късно би произвело в ЕС максималното възможно еднократно увеличение от 1,8% на БВП на ЕС.

Няма индикация, че който и да е от вариантите би имал пряко социално въздействие или въздействие върху средата, конкретно въздействие върху растежа на превоза на товари, или конкретно въздействие върху енергийните нужди в индустрията и сектора на услугите в ЕС.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Сравняване на вариантите на база ефективност и вероятно въздействие показва, че:

- вариант 1 не представлява решение в средносрочен план;
- вариант 2 ще изисква значително допълнително усилие от страна на Комисията и държавите-членки, но пак не би решил проблемите на цялата територия на ЕС, поне в краткосрочен и средносрочен план. ефектът на вариант 2 би бил осезаем за конкретни сектори/национални правила;
- вариант 3, преди всичко законодателен подход би предложил краткосрочни решения на много проблеми, но не би решил удовлетворително проблема за дефиниране на спектъра от продукти, за които се прилага взаимното признаване;
- вариант 4 – законодателни и незаконодателни действия – би решил проблема за определяне на гамата от продукти, към които се прилага взаимното признаване.

Като се има предвид, че вариант 4 съчетава някои предимства на варианти 2 и 3, той вероятно ще бъде най-ефективният за предприятията и националните администрации. Следователно сравняването на вариантите показва, че най-подходящ би бил вариант 4.