**Označení „EU Safety Tested“**

Posouzení dopadů podstatného pozměňovacího návrhu Evropského parlamentu

**STUDIE**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Útvar předběžného posouzení dopadů**

Výzkumná služba Evropského parlamentu

Evropský parlament

**Shrnutí**

Evropská komise přijala dne 13. února 2013 tak zvaný „Balíček o bezpečnosti výrobků a dozoru nad trhem“, který je tvořen dvěma legislativními iniciativami, a to návrhem nařízení o bezpečnosti spotřebních výrobků a návrhem nařízení o dozoru nad trhem s výrobky. Zpravodajka Výboru EP pro vnitřní trh a ochranu spotřebitele (IMCO), paní Christel Shaldemose, předložila dne 25. října 2013 konečnou zprávu zpravodaje k předloženým návrhům, obsahující také pozměňovací návrh č. 60, který doporučuje zavedení dobrovolného označení „*EU Safety Tested*“. Tento pozměňovací návrh se zakládá na skutečnosti, že v současné době si spotřebitelé označení CE mylně vykládají jako značku bezpečnosti a předpokládají tak, že u výrobků opatřených označením CE bylo provedeno hodnocení bezpečnosti a byly schváleny příslušným orgánem.

Nové označení „*EU Safety Tested*“ by výrobci mohli připojovat na všechny nepotravinářské spotřební výrobky, bez ohledu na to, zde jde o harmonizovanou nebo neharmonizovanou oblast, a to za předpokladu, že tyto výrobky byly prokazatelně otestovány nezávislými třetími stranami na základě representativního vzorku odebraného z trhu.

Cílem této studie je poskytnout posouzení předpokládaných nákladů a přínosů spojených se zavedením označení „*EU Safety Tested*“ (obecně a konkrétněji pro malé a střední podniky) a posoudit proveditelnost zavedení takového označení. Na základě návrhu výzkumného týmu byl rozsah studie rozšířen také o posouzení účelnosti označení.

Myšlenka přijmout další opatření s cílem snížit množství nebezpečných výrobků na trhu a zabývat se možným vyřešením otázky omezených (vlastních) možností dozoru nad trhem byla sama o sobě řadou zúčastněných stran skutečně přivítána. Přidaná hodnota připojení označení pro spotřebitele byla však celkově zpochybněna, jelikož některé důkazy nasvědčují, že jen málo spotřebitelů věnuje pozornost označením na výrobku, že cílem nového označení by nemělo být dosáhnout vyšší úroveň bezpečnosti než je vyžadována právními předpisy a že označení lze snadno zfalšovat (a bude se tak dít), což nemusí spotřebitelé zaznamenat a nápravné prostředky jsou omezené. Přínosy zkoušení nezávislou třetí stranou pro zvýšení bezpečnosti spotřebních výrobků byly potvrzeny několika zúčastněnými stranami, které navrhovaly, aby se označení stalo povinným, avšak pouze pro omezený rozsah výrobků, které představují nejvyšší riziko pro lidské zdraví a bezpečnost. Kromě toho bude nezbytné doplnit tento povinný režim cíleným dozorem nad trhem, nejlépe prostřednictvím společných dozorových a donucovacích opatření (dále jen „společná opatření“).

Podrobné posouzení nákladů a přínosů souvisejících s pozměňovacím návrhem č. 60 ukazuje, že předpokládané přínosy jsou omezené, především z důvodu očekávaného malého zájmu, ale také kvůli nízké přidané hodnoty dobrovolného označení jako takového (např. s ohledem na jeho nezávazný charakter a předpokládané omezené využití pro výrobky podle kategorií). Náklady na zavedení potřebného rámce (včetně informační kampaně v rámci celé EU) by však mohly být významné. Fixní náklady (tj. nezávislé na míře zájmu o značku) souvisí zejména s vytvořením centrální databáze pro registrovaná osvědčení a s informační kampaní v rámci celé EU (účinná kampaň má být zaměřena na regulatorní orgány). Předpokládá se také, že zpracování všech požadovaných evropských nebo mezinárodních norem pro jakýkoliv druh spotřebního výrobku, který by výrobce rád označil, bude velmi náročné na zdroje. Pravděpodobnost výskytu těchto nákladů však závisí na (skutečném zájmu o označení „*EU Safety Tested*) průmyslu. Vzhledem k tomu, že průmysl skutečně nese velkou většinu nákladů spojených se zpracováním norem, je možné tyto normy vytvořit pouze v případě jeho dostatečné podpory. Zpracování norem je proto považováno za jeden z nejdůležitějších aspektů proveditelnosti zavedení označení „*EU Safety Tested*“. Další významný aspekt proveditelnosti souvisí s dozorem a vymáháním označení. I když by se nezávislé třetí strany podílely na označení „*EU Safety Tested*“, což by u nich vyvolalo bezprostřední zájem na ochraně jejich dobrého jména a důvěryhodnosti, souhlasí všechny zúčastněné strany s tím, že i přesto by bylo potřeba zásahu veřejné moci, aby označení získalo v EU důvěryhodnost.

Větší přínosy se předpokládají v případě povinného označení, které by se vztahovalo na všechny jednotlivé výrobky z řady nejvíce nebezpečných kategorií výrobků. Fixní náklady související s vytvořením centrální databáze pro registrovaná osvědčení a s informační kampaní v rámci celé EU by se neměly příliš *lišit* v porovnání s fixními náklady potřebnými pro dobrovolné označení všech výrobků. Naopak nelze očekávat žádné dodatečné náklady na tvorbu evropských nebo mezinárodních norem, protože již existují nebo budou stejně zpracovány s ohledem na povahu nebezpečí výrobkových kategorií. Zavedení povinného označení by však znamenalo významné dodatečné zatížení pro průmysl. Náklady na zkoušení nezávislou třetí stranou se obvykle pohybují v rozmezí mezi 5 000 až 10 000 eur, s výjimkami několika 100 eur v případě velmi jednoduchých výrobků až po několik desítek tisíc eur (jednorázové náklady), s ročními pravidelnými náklady mezi 2 500 a 5 000 eur. Tyto náklady na zkoušení aktuálně dostupných výrobků na trhu by byly nevyhnutelné, a to také pro podniky (výrobce a dovozce), kteří již počítají se zkoušením nezávislou třetí stranou před umístěním výrobků na trh. Mezi tyto kategorie podniků patří mnoho středních a malých podniků, které obvykle nemají dostatek vnitřních prostor a odborných znalostí pro interní zkoušení. Jsou také dodatečně znevýhodněni zápornými úsporami z rozsahu a malou vyjednávací silou vůči nezávislým třetím stranám. Předpokládá se, že dozor nad trhem a vymáhání povinného označení budou usnadněny v návaznosti na možné zavedení „společných opatření“.

Stejně jako výše uvedené povinné označení byla zvažována také možnost zahrnutí odpovědností pro dovozce (v případě dovážených výrobků). Důvodem je skutečnost, že mnoho nebezpečných výrobků je dováženo ze třetích zemí a dovozci mají již dnes povinnost uvádět na vnitřní trh pouze bezpečné výrobky. Předpokládá se, že tato alternativa bude mnohem účinnější při odhalování nebezpečných výrobků od nepoctivých výrobců ve třetích zemích. Ve srovnání s výrobci a za předpokladu, že dovozci dovážejí pouze část celkové výroby dotčeného výrobce, by byli dovozci znevýhodněni stejným způsobem jako malé a střední podniky pokud jde o záporné úspory z rozsahu a malou vyjednávací sílu vůči nezávislým třetím stranám.

Závěrem lze uvést, že podle názorů vyjádřených konzultovanými zúčastněnými stranami by se zdálo, že má pozměňovací návrh č. 60 velmi omezenou podporu. Povinné označení by mohlo být vhodnější pro omezený rozsah nejvíce nebezpečných výrobků. V každém případě je však třeba nalézt kompromis mezi investováním do nového evropského režimu pro bezpečnost s možnou významnější úlohou soukromých subjektů s cílem doplnit\* veřejné donucovací orgány dozoru nad trhem na jedné straně a bezprostředním vyčleněním větších zdrojů na vymáhání stávajících předpisů pro bezpečnost na straně druhé.

**Kapitola 1: Popis pozměňovacího návrhu č. 60**

Celkovým cílem pozměňovacího návrhu č. 60 je zavedení dobrovolného režimu pro označení „*EU Safety Tested*“. Toto označení bude možné připojit na všechny nepotravinářské spotřební výrobky, bez ohledu na to, zda se jedná o harmonizovanou nebo neharmonizovanou oblast výrobků. Označení se tak vztahuje (nikoliv však výlučně) také na výrobky, které jsou opatřeny (povinným) označením CE. Získání povolení pro připojení označení „*EU Safety Tested*“ je podmíněno provedením zkoušek representativního vzorku výrobků uváděných na trh nezávislou třetí stranou. Při těchto zkouškách se posuzuje soulad výrobků se všemi příslušnými požadavky na bezpečnost uvedenými v návrhu nařízení o bezpečnosti spotřebních výrobků.[[1]](#footnote-1)

Pozměňovací návrh č. 60 přiděluje nejrůznějším subjektům, které by byly zapojeny do režimu „*EU Safety Tested*“ níže uvedené úlohy:

**Tabulka 1. Seznam subjektů a jejich povinností v rámci režimu „*EU Safety Tested*“**

|  |  |
| --- | --- |
| **Subjekt** | **Povinnosti v rámci režimu** „***EU Safety Tested“*** |
| Výrobce | * poskytovat veškeré příslušné údaje akreditovaným a notifikovaným nezávislým třetím stranám pro účely posouzení bezpečnosti vyráběných výrobků * opatřit výrobky označením |
| Oprávněná úřední osoba, orgán nebo jiná akreditovaná nezávislá třetí strana | * kontrolovat náhodně odebrané reprezentativní vzorky výrobků uváděných na trh |
| Akreditované a notifikované nezávislé třetí strany | * posoudit soulad výrobku s veškerými požadavky na bezpečnost * osvědčit soulad konkrétního výrobku a přidělit označení * kontrolovat soulad konkrétního výrobku |
| Členské státy | * zajistit řádné provádění režimu pro označení * jmenovat akreditované nezávislé třetí strany * oznámit Komisi jmenované nezávislé třetí strany * přijmout přiměřená opatření v případě nesprávného použití označení * stanovit sankce za porušení |
| Evropská komise | * schvalovat národní režimy pro bezpečnost výrobků (každoročně), na jejichž základě je výrobkům de facto přidělováno označení *„EU Safety Tested“* |

Plný text pozměňovacího návrhu č. 60 je uveden v příloze I tohoto dokumentu. Příslušné požadavky na bezpečnost jsou popsány v příloze II tohoto dokumentu.

**Kapitola 2: Důvod předložení pozměňovacího návrhu č. 60**

**I Odůvodnění pozměňovacího návrhu č. 60**

V závěrečné zprávě Výboru Evropského parlamentu pro vnitřní trh a ochranu spotřebitele (IMCO) ze dne 25. října 2013[[2]](#footnote-2) je uvedeno následující odůvodnění pozměňovacího návrhu týkajícího se označení *„EU Safety Tested“.*

„Označení CE signalizuje spotřebitelům, že je výrobek bezpečný. Tímto označením však výrobce pouze oznamuje, že přebírá odpovědnost za soulad výrobku se všemi použitelnými požadavky stanovenými v příslušných právních předpisech. Navrhované označení „EU Safety Tested[[3]](#footnote-3)“ bude označení CE doplňovat a osvědčovat, že takto označený výrobek byl testován nezávislou třetí osobou a shledán bezpečným příslušným orgánem.“

V návrhu nového bodu odůvodnění 14a předloženého Výborem pro vnitřní trh a ochranu spotřebitele je kromě toho uvedeno: *„Z provedených studií vyplývá, že spotřebitel se domnívá, že označení CE prokazuje bezpečnost výrobku“.* Ve studii posouzení dopadů[[4]](#footnote-4) doprovázející nový legislativní rámec z roku 2008[[5]](#footnote-5) pro uvádění výrobků na trh lze jistě nalézt důkazy vypovídající o mylném výkladu označení CE:

*„Z provedených studií vyplývá, že zejména spotřebitelé špatně chápou funkci označení CE[[6]](#footnote-6). Označení CE je často vnímáno jako označení původu nebo dalším mylným pohledem je, že výrobky označené CE byly testovány a schváleny příslušným orgánem.[[7]](#footnote-7)“*

Dospělo se tudíž k závěru, že by „*viditelná informační kampaň v rámci celé EU zaměřená na velký počet spotřebitelů v EU[[8]](#footnote-8)“* zlepšila pochopení označení CE. Skutečně také byla zahájena informační mediální kampaň[[9]](#footnote-9), která však byla zaměřena na malé a střední podniky[[10]](#footnote-10), a není k dispozici žádná zpráva nebo doklad o tom, v jakém rozsahu přispěla tato kampaň ke správnému pochopení označení CE spotřebiteli.

Kromě toho studie zadaná IFIA[[11]](#footnote-11) dokládá skutečnost, že více problémů se selháním bezpečnosti se vyskytuje u výrobků opatřených označením na základě prohlášení výrobce o shodě. Studie byla provedena v letech 2012-2013 pro šest kategorií elektrických výrobků[[12]](#footnote-12),a to na základě 127 vzorků odebraných v roce 2012 a 120 vzorků odebraných v roce 2013 v 7 členských státech EU (Dánsko, Polsko, Německo, Francie, Velká Británie, Itálie a Finsko). Dospělo se k závěru, že u 15 ze 127 výrobků s prohlášením výrobce o shodě došlo ve srovnání s 1 ze 120 výrobků, které byly zkoušeny nezávislou třetí stranou, ke kritickému selhání bezpečnosti.

**II – Zpětná vazba od zúčastněných stran**

Zúčastněné strany[[13]](#footnote-13) uznaly fakt, že označení CE je spotřebiteli mylně chápáno[[14]](#footnote-14). Nepovažují to však za problém, který je třeba vyřešit zavedením jiného označení[[15]](#footnote-15).

Přidaná hodnota připojení značky bezpečnosti pro spotřebitele, navržené v pozměňovacím návrhu č. 60, je skutečně obvykle zpochybňována, a to především z následujících důvodů:

* důkazy naznačují, že jen málo jednotlivých spotřebitelů vyhledává na výrobku označení[[16]](#footnote-16)[[17]](#footnote-17). Spotřebitelé věnují pozornost především např. obchodním značkám, on-line recenzím na výrobky, informacím o webových stránkách společnosti atd.[[18]](#footnote-18);
* označení by mělo být použito za účelem odlišení např. různých úrovní kvality, ale označení[[19]](#footnote-19) by nemělo nahrazovat dodržování právních požadavků na bezpečnost a nemělo by dokládat jejich splnění;
* poskytování informací o správném významu označení „*EU Safety Tested*“ bude velmi obtížné (např. jak mohou spotřebitelé vědět, které výrobky mohou/by měly být opatřeny značkou bezpečnosti atd.), lze předpokládat, že nové označení bude spotřebiteli opět mylně chápáno[[20]](#footnote-20);
* označení lze snadno zfalšovat[[21]](#footnote-21), což nemusí spotřebitelé zaznamenat a nápravné prostředky jsou omezené[[22]](#footnote-22).

Na druhé straně některé zúčastněné strany[[23]](#footnote-23) považují pozměňovací návrh č. 60 za příležitost přijmout další opatření za účelem snížit úroveň nebezpečných výrobků na trhu a zabývat se možným vyřešením otázky omezených (vlastních) možností [[24]](#footnote-24) dozoru nad trhem.

**III – Intervenční logika použitá pro toto posouzení dopadů**

Intervenční logika[[25]](#footnote-25), která bude zvažována v případě posouzení pozměňovacího návrhu č. 60, zohlední potřebu vyjádřenou zúčastněnými stranami, a to doplnit prostředky a zdroje dozoru nad trhem *pro snižování počtu a úrovně* nebezpečných výrobků na trhu.

Návrh nařízení o bezpečnosti spotřebních výrobků[[26]](#footnote-26) již stanovuje požadavky na EU výrobky způsobem, který je činí mnohem konzistentnějšími, jednoznačnějšími a méně složitými[[27]](#footnote-27), v důsledku čehož bude v budoucnu méně obtížné dosáhnout shody s těmito požadavky. Spolehliví výrobci budou jako takoví schopni – a to více než doposud – převzít odpovědnost za bezpečnost výrobků, které uvádějí na trh. Pozměňovací návrh č. 60 by proto měl být *zaměřen na nepoctivé výrobce, kteří odpovědnost nepřevzali[[28]](#footnote-28)* a jako takový doplnit dozor nad trhem stanovený v návrhu nařízení o dozoru nad trhem s výrobky[[29]](#footnote-29).

Nedostatek odpovědnosti nepoctivých subjektů se může projevit tím, že vystaví neoprávněné prohlášení o shodě v souvislosti s označením CE, zfalšují jakýkoliv typ certifikátu shody, změní výrobky poté, co byly otestovány, a bylo vydáno osvědčení, poskytnou orgánům posuzování shody nereprezentativní dávky (nebo „zlaté vzorky“) vyrobené konkrétně za účelem získání certifikátu shody atd. Z konzultace k novému legislativnímu rámci v roce 2009 vyplynulo, že 87% operátorů má za to, že „*v důsledku* *přítomnosti zboží na vnitřním trhu, které není v souladu s požadavky, dochází k nespravedlivé hospodářské soutěži“[[30]](#footnote-30)*

1. KOM(2013) 78 zde dne 13. února 2013, v konečném znění. [↑](#footnote-ref-1)
2. Evropský parlament, Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitele (IMCO) – Christel Shaldemose (2013) – Zpráva o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti spotřebních výrobků a o zrušení směrnice Rady 87/357/EHS a směrnice 2001/95/ES, Evropský parlament (PE513309v03-00). [↑](#footnote-ref-2)
3. Podtržená část textu je pozměněna výzkumným týmem, a to z označení „CE+“ na označení „EU Safety Tested“ neboť tento termín je používán v textu pozměňovacího návrhu č. 60. [↑](#footnote-ref-3)
4. KOM(2007 37 ze dne 14. února 2007,v  konečném znění; SEK(2007 174 ze dne 14 února 2007 a SEK(2007) 173 ze dne 14. února 2007. [↑](#footnote-ref-4)
5. Nový legislativní rámec je tvořen nařízením (ES) č. 765/2008 ze dne 9. července 2008, rozhodnutím č. 768/2008/ES ze dne 9. července 2008 a nařízením (ES) č. 764/2008 ze dne 9. července 2008. <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/newlegislative-framework/index_en.htm> [↑](#footnote-ref-5)
6. Grafické symboly Evropské unie a Evropské komise, INRA (Europe), Eurobarometr 52.1, Zpráva zpracovaná pro DG SANCO, 2000; <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_137_en.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
7. CE – Studie znalostí spotřebitelů a maloobchodníků o označení CE, the Swedish Research Institute of Trade, 2004. [↑](#footnote-ref-7)
8. SEK(2007) 174 ze dne 14. února 2007 (Shrnutí). [↑](#footnote-ref-8)
9. Viz <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-marketgoods/cemarking/facts/index_en.htm> (financováno v rámci Programu Evropské komise na rozvoj konkurenceschopnosti a inovací – CIP). [↑](#footnote-ref-9)
10. Dok. N. SOGS N 619 EN ze dne 23. února 2013 (DG ENTR). [↑](#footnote-ref-10)
11. <http://www.eurolab.org/documents/IFIA%20Gitte%20Schjotz.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Jednalo se o následující kategorie výrobků: nabíječky baterií/adaptéry, svítidla (LED a klasická svítidla), vysoušeče vlasů/natáčky, spotřebiče na vytápění místností, elektrické vysoušeče, toustovače, grily a jim podobné. [↑](#footnote-ref-12)
13. Interview s ANEC, BEUC, EA, Business Europe, PROSAFE, Eurocommerce. [↑](#footnote-ref-13)
14. „Hodnocení právních předpisů týkajících se vnitřního trhu s průmyslovými výrobky“ také potvrdilo, že někteří spotřebitelé se nesprávně domnívají, že označení CE zaručuje bezpečnost nebo kvalitu výrobku. Není to však vnímáno jako problém: „Jelikož se jedná především o vyjádření shody s legislativou, mnohé zúčastněné strany mají za to, že není zvlášť důležité, aby spotřebitelé správně chápali význam označení CE“ (SWD(2014)23, část 1 ze dne 22. ledna 2014, str. 75, v konečném znění). K definici průmyslových výrobků je zde uvedeno: „*Pojem „průmyslové výrobky“ by neměl být vnímán jako protiklad „spotřebních výrobků“. Zatímco definice průmyslových výrobků vychází z výrobního procesu, definice spotřebních výrobků je založena na konečném užití. Mnohé průmyslové výrobky jsou tedy zároveň spotřebními výrobky, ačkoli ne všechny (některé jsou určeny pouze pro profesionální použití).“* (KOM(2014) 25 ze dne 22. ledna 2014 v konečném znění). [↑](#footnote-ref-14)
15. Interview s EA, Eurcommerce, PROSAFE. [↑](#footnote-ref-15)
16. Hodnocení proveditelnosti spotřebitelské značky bezpečnosti. GHK a Technopolis pro DG ENTR (2008). [↑](#footnote-ref-16)
17. Interview s Eurocommerce. [↑](#footnote-ref-17)
18. Interview s Business Europe. [↑](#footnote-ref-18)
19. Interview s ANEC, BEUC, Eurocommerce. [↑](#footnote-ref-19)
20. Interview s ANEC, BEUC, EA, CEN. [↑](#footnote-ref-20)
21. Interview s PROSAFE, Business Europe, Eurocommerce. [↑](#footnote-ref-21)
22. Nápravou by mohlo být, pokud by spotřebitelé měli možnost informovat o svých obavách či problémech s bezpečností spojených s konkrétním výrobkem orgány dozoru nad trhem a tito by byly zavázáni – i v případě anonymních stížností – je prošetřit a vyvodit závěry. Takováto povinnost je uložena v případě německé značky bezpečnosti (GS Mark). [↑](#footnote-ref-22)
23. Interview s EFLM, BIC, CEOC, IFIA. [↑](#footnote-ref-23)
24. KOM(2013) 75 ze dne 13. února 2013 v konečném znění. [↑](#footnote-ref-24)
25. Viz Příloha 4 obsahující přehled problémů a cílů. [↑](#footnote-ref-25)
26. KOM(2013) 78 ze dne 13. února 2013 v konečném znění. [↑](#footnote-ref-26)
27. SWD(2013) 33 ze dne 13. února 2013 v konečném znění (přílohy). [↑](#footnote-ref-27)
28. Interview s EFLM, BIC, Eurocommerce. [↑](#footnote-ref-28)
29. KOM(2013) 75 ze dne 13. února 2013 v konečném znění. [↑](#footnote-ref-29)
30. SWD(2014) 23 ze dne 22. ledna 2014 v konečném znění. [↑](#footnote-ref-30)