

Bruxelles, 1. srpnja 2021.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2021/0170(COD)

10381/21
ADD 3

CONSOM 147
MI 520
COMPET 526
CODEC 1020
DIGIT 83
CYBER 196
CHIMIE 65
JAI 818

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	1. srpnja 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2021) 169 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o općoj sigurnosti proizvoda, izmjeni Uredbe (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/357/EEZ i Direktive 2001/95/EZ Europskog parlamenta i Vijeća

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 169 final.

Priloženo: SWD(2021) 169 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.6.2021.
SWD(2021) 169 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća

o općoj sigurnosti proizvoda, izmjeni Uredbe (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/357/EEZ i Direktive 2001/95/EZ Europskog parlamenta i Vijeća

{COM(2021) 346 final} - {SEC(2021) 280 final} - {SWD(2021) 168 final}

Sažetak
Procjena učinka prijedloga revizije Direktive o općoj sigurnosti proizvoda
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Ova procjena učinka prati evaluaciju Direktive o općoj sigurnosti proizvoda koja je provedena usporedno. Rezultati evaluacije pokazuju da je Direktiva o općoj sigurnosti proizvoda valjan instrument koji općenito ispunjava svoje ciljeve, ali da se na tržištu EU-a još uvijek nalazi previše nesigurnih proizvoda zbog čega nastaju nejednaki uvjeti tržišnog natjecanja za poduzeća i znatan trošak za društvo i potrošače. Štetne posljedice za potrošače i društvo EU-a koje se mogu izbjeći, a odnose se na ozljede/smrtnu slučajevu prouzročene nesigurnim proizvodima, procjenjuju se na 11,5 milijardi EUR godišnje, a šteta prouzročena potrošačima izračunana na temelju vrijednosti nesigurnih proizvoda procjenjuje se na 19,3 milijarde EUR. Konkretni problemi u Direktivi o općoj sigurnosti proizvoda odnose se na sljedeće: Direktivom o općoj sigurnosti proizvoda ne rješavaju se u dovoljnoj mjeri problemi povezani s novim tehnologijama i internetskom prodajom, postupci povrata nesigurnih proizvoda od potrošača nisu dovoljno učinkoviti, odredbe o nadzoru tržišta nisu u potpunosti učinkovite i usklađene s pravilima relevantnima za usklađene proizvode, a sigurnosna pravila za proizvode koji imitiraju hranu nedosljedno se primjenjuju unutar EU-a. Glavni su uzroci tih problema tržišni i regulatorni nedostaci u kontekstu u kojem se internetska prodaja i nove tehnologije brzo razvijaju. Očekuje se da će se ti problemi s vremenom povećati jer će prodaja potrošačkih proizvoda biti sve više povezana s globalizacijom i digitalizacijom.
Što bi trebalo postići?
Inicijativom se nastoje postići opći ciljevi osiguravanja zaštite potrošača u EU-u od nesigurnih proizvoda i istodobno pridonijeti pravilnom funkcioniranju jedinstvenog tržišta, a posebno uspostavi jednakih uvjeta tržišnog natjecanja za poduzeća. Posebni su ciljevi: 1. osigurati da se pravnim okvirom EU-a predviđaju opća sigurnosna pravila za sve potrošačke proizvode i sigurnosne rizike, uključujući one povezane s novim tehnologijama; 2. rješavati probleme povezane sa sigurnosti proizvoda na internetskim prodajnim kanalima; 3. učiniti postupke povlačenja proizvoda djelotvornijima i učinkovitijima kako bi se nesigurni proizvodi držali podalje od potrošača; 4. poboljšati nadzor tržišta i osigurati bolje usklađivanje pravila za usklađene i neusklađene potrošačke proizvode te 5. riješiti pitanja sigurnosti proizvoda koji imitiraju hranu.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Države članice i EU dijele nadležnost za sigurnost proizvoda. Utvrđeni problemi rašireni su i imaju iste uzroke u cijelom EU-u. Cilj postizanja sigurnosti proizvoda ne mogu dostatno ostvariti same države članice jer je potreban vrlo visok stupanj suradnje, interakcije i usklađenog djelovanja svih tijela za nadzor tržišta u cijelom EU-u kako bi se osigurala jednako visoka razina zaštite svih potrošača u EU-u i omogućili jednaki uvjeti na jedinstvenom tržištu po kojem se roba slobodno kreće. Izostanak djelovanja EU-a znatno bi povećao i troškove nadzora tržišta za države članice i administrativne troškove za poduzeća.
B. Rješenja
Koje su različite opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?
Osim osnovnog scenarija, utvrđene su sljedeće opcije politike za postizanje ciljeva. 1. opcija: poboljšana provedba i izvršenje postojećeg pravnog okvira, uglavnom većim usmjeravanjem i promicanjem postojećih alata, ali bez pravne revizije Direktive o općoj sigurnosti proizvoda (revidirala bi se samo Direktiva o proizvodima koji imitiraju hranu).

2. opcija: **ciljana revizija** Direktive o općoj sigurnosti proizvoda, u obliku direktive ili uredbe, usmjerena na obuhvaćanje novih rizika povezanih s novim tehnologijama, u okviru koje bi nekoliko odredbi iz prisege o sigurnosti proizvoda postalo pravno obvezujuće te bi se uveli obvezni zahtjevi za povlačenje proizvoda, provelo usklađivanje s pravilima za nadzor tržišta za usklađene proizvode i u Direktivu o općoj sigurnosti proizvoda integrirala pravila za proizvode koji imitiraju hranu.

3. opcija: **potpuna revizija** Direktive o općoj sigurnosti proizvoda u obliku uredbe koja izlazi izvan okvira 2. opcije i kojom se predviđaju pojašnjenja sigurnosnih pravila povezanih sa softverom, dodatne obveze povezane s internetskom prodajom i povlačenjem proizvoda, veće izvršne ovlasti za države članice, uspostava mehanizma za rješavanje sporova među njima koji nastaju zbog različitih procjena rizika i poboljšanje sljedivosti proizvoda.

4. opcija: **integracija pravnih instrumenata u području nadzora tržišta**, izvan opsega odredbi iz 3. opcije.

Smatra se da su temeljne odredbe Direktive o proizvodima koji imitiraju hranu revidirane u okviru svih opcija od 1. do 4. uz dvije moguće podopcije: (a) potpuna zabrana proizvoda koji imitiraju hranu *per se* i (b) primjena pristupa koji se temelji na procjeni rizika na tu kategoriju proizvoda.

Najpoželjnija je 3. opcija, s podopcijom (b) za proizvode koji imitiraju hranu.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Tijekom otvorenog savjetovanja o izvedbenom planu za Direktivu o općoj sigurnosti proizvoda/početnoj procjeni učinka većina dionika poduprla je pravnu reviziju Direktive o općoj sigurnosti proizvoda, od čega gotovo polovina ispitanika smatra da je potrebna potpuna revizija (3. + 4. opcija). U okviru otvorenog javnog savjetovanja i drugih aktivnosti savjetovanja dionici su izrazili jasnu potporu posebnim mjerama iz 3. opcije. **Organizacije potrošača** u načelu podupiru 4. opciju. **Države članice** uglavnom podupiru 3. opciju. **Poduzeća** ističu da je potrebno jasno definirati odgovornosti, osigurati pravnu sigurnost i jednake uvjete tržišnog natjecanja za sve te se stoga čini da prednost daju pravnoj reviziji Direktive o općoj sigurnosti proizvoda (2. i 3. opcija).

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Očekuje se da će 3. opcija dovesti do velikih koristi za potrošače i društvo. U ovom trenutku procjenjuje se da šteta za potrošače izračunana na temelju vrijednosti nesigurnih proizvoda **iznosi oko 19,3 milijarde EUR**. Ta bi se šteta trebala smanjiti za otprilike **1 milijardu EUR u prvoj godini provedbe najpoželjnije opcije** i za približno **5,5 milijardi EUR u sljedećem desetljeću**. Primjenom 3. opcije trebala bi se smanjiti i šteta za potrošače koja nastaje zbog neučinkovitih postupaka povlačenja proizvoda za više od 400 milijuna EUR godišnje. Osim toga, trenutačna šteta koju su potrošači i društvo EU-a pretrpjeli zbog **nesreća povezanih s proizvodima koje su se mogle spriječiti procjenjuje se na 11,5 milijardi EUR godišnje**. Trenutačni **trošak zdravstvene skrbi** za ozljede povezane s proizvodima u EU-u iznosi otprilike **6,7 milijardi EUR godišnje** (na hospitalizaciju se odnosi oko 6,1 milijardu EUR). I ti bi se troškovi trebali smanjiti mjerama iz 3. opcije, koje bi dovele do manjeg broja nesigurnih proizvoda (taj se učinak nije mogao kvantificirati zbog nedovoljno podataka o ozljedama koji bi omogućili procjenu trendova). Procijenjeno **smanjenje troškova do kojeg bi došlo zbog smanjenja razlika u nacionalnoj provedbi i pravne rascjepkanosti iznosi 59 milijuna EUR godišnje za poduzeća i do 0,7 milijuna EUR godišnje za tijela za nadzor tržišta**. Manji broj nesigurnih proizvoda, uključujući one koji sadržavaju opasne kemikalije, pozitivno bi utjecao i na okoliš.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Ukupni troškovi za poduzeća u EU27 u prvoj godini provedbe 3. opcije procjenjuju se na **196,6 milijuna EUR** (jednokratni i periodični troškovi), što je iznos koji odgovara **0,02 % prometa**

poduzeća iz EU-a ostvarenog proizvodnjom, veleprodajom i maloprodajom neusklađenih proizvoda. U narednim godinama periodični troškovi iznosili bi **177,8 milijuna EUR za poduzeća iz EU-a**. Ti su troškovi povezani s povećanim obvezama poduzeća, koje se uglavnom odnose na internetsku prodaju, prodaju proizvoda nove tehnologije i povlačenja nesigurnih proizvoda te na usklađivanje pravila za nadzor tržišta s pravilima za usklađene proizvode. Ukupni dodatni periodični troškovi u okviru 3. opcije za **tijela za nadzor tržišta** u državama članicama iznosili bi približno **6,7 milijuna EUR godišnje** zbog većih ovlasti u području tržišnog nadzora nesigurnih proizvoda i samo relativno umjerenih jednokratnih troškova prilagodbe i provedbe. Nema negativnih učinaka na okoliš i društvo.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

MSP-ovi i mikropoduzeća nisu izuzeti ni od jedne od obveza predviđenih najpoželjnijom opcijom. Zakonodavstvom EU-a o sigurnosti proizvoda ne dopuštaju se „blaži” režimi za mala i srednja poduzeća jer potrošački proizvod mora biti siguran bez obzira na značajke njegova lanca opskrbe kako bi se ispunio opći cilj sigurnosti proizvoda i zaštite potrošača. Ukupni troškovi za MSP-ove u EU-u u prvoj godini provedbe 3. opcije procjenjuju se na **111,1 milijun EUR** (jednokratni i periodični troškovi). Periodični troškovi u narednim godinama iznosili bi **oko 100 milijuna EUR za MSP-ove u EU-u**. Procijenjeno **smanjenje troškova zbog smanjenja razlika u nacionalnoj provedbi i pravne rascjepkanosti** iznosilo bi **34 milijuna EUR za MSP-ove u EU-u**. Poslovni sektori na koje bi to najviše utjecalo bili bi internetska prodaja, proizvođači iz određenih sektora nove tehnologije, ali zahvaljujući usklađenim zahtjevima EU-a to ne bi znatno utjecalo na njihovu konkurentnost.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

U okviru 3. opcije države članice suočile bi se s ukupnim dodatnim periodičnim troškovima u iznosu od približno **6,7 milijuna EUR godišnje**, ali to bi se trebalo kompenzirati **manjim troškovima zdravstvene skrbi** zbog smanjenja broja nesigurnih proizvoda na tržištu. Osim toga, **zbog usklađivanja pravila o nadzoru tržišta države članice ostvarile bi uštede** od približno **0,7 milijuna EUR godišnje**. Tim će se usklađivanjem olakšati i provedba inicijative u državama članicama jer su već upoznate s pravilima za usklađene proizvode.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Treća opcija pozitivno bi utjecala na temeljna prava jer bi se osigurala viša razina zaštite potrošača i okoliša zbog manjeg broja nesigurnih proizvoda na tržištu EU-a. Dodatni zahtjevi za poduzeća ne utječu na temeljnu slobodu poduzetništva i čine se proporcionalnima općem cilju koji se želi postići. U okviru 3. opcije ujedno bi se trebalo pojednostavniti i smanjiti administrativno opterećenje pojednostavnjenjem postupka normizacije i smanjenjem pravne nesigurnosti (nedostatak jasnoće određenih materijalnih pravila) i rascjepkanosti (različita pravila za nadzor tržišta za različite kategorije proizvoda).

Proporcionalnost?

Čini se da je 3. opcija u skladu s načelom proporcionalnosti s obzirom na to da je veličina utvrđenog problema znatna (veliki broj nesigurnih potrošačkih proizvoda na tržištu EU-a i s time povezana velika šteta za potrošače), a troškovi povezani s tom opcijom ograničeni su. **Sveukupno gledajući, kod ove opcije prevladavaju pozitivni učinci jer povoljno utječe na potrošače i društvo, a troškovi za poduzeća u smislu postotka njihova prometa i dalje su niski.** Osim toga, odabir uredbe kao oblika intervencije Unije usklađen je sa zadovoljavajućim ostvarenjem cilja osiguravanja jednakih uvjeta tržišnog natjecanja te učinkovite i ravnomjerne provedbe na nacionalnoj razini.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Osim redovitog praćenja, pet godina nakon provedbe u državama članicama predlaže se evaluacija djelotvornosti, učinkovitosti, relevantnosti, usklađenosti i dodane vrijednosti ove zakonodavne

intervencije za EU na temelju unaprijed utvrđenih ključnih pokazatelja napretka.