

Резюме

на Националната стратегия за надзор на пазара на България за периода 2022 г. – 2025 г. (версия v.1.0 - 2022)

1) *Обща информация*

Националната стратегия за надзор на пазара на Република България е изготвена в съответствие с изискванията на чл. 13 от Регламент (ЕС) 2019/1020 и обхваща период от 4 години – от 01.01.2022 г. до 31.12.2025 г. Стратегията има за цел да насърчи прилагането на един последователен, всеобхватен и интегриран подход към надзора на пазара и спазването на прилагането на законодателството на Съюза за хармонизация на територията на Република България, включително на границите на ЕС, за които Република България отговаря.

Стратегията обхваща съответните актове от законодателството на Съюза за хармонизация, описани в Приложение I на Регламент (ЕС) 2019/1020.

Информацията в стратегията е структурирана и обобщена от Министерство на икономиката и индустрията (МИИ), Дирекция „Техническа хармонизация“ в качеството ѝ на Единна служба за връзка (SLO) съгласно член 10, пар. 3 от Регламент (ЕС) 2019/1020, която ще следи за изпълнението на стратегията на годишна основа чрез подаваните от страна на отделните органи отчети за съответните календарни години.

Задължение на държавите членки на ЕС съгласно чл. 13 от Регламент (ЕС) 2019/1020 е да изготвят и публикуват резюме на стратегията, което да е публично достъпно.

Предвижда се първата оценка на изпълнението на стратегията да бъде извършена до 16 юли 2024 г. в рамките на Мрежата на Съюза за съответствието на продуктите (EUPCN), съгласно чл. 31, пар. 2, буква о) от Регламент (ЕС) 2019/1020.

2) *Национална инфраструктура и организация за надзор на пазара*

Република България следва модела на децентрализирана система по надзор на пазара, т.е. в страната няма единен орган, изпълняващ функциите по надзора на пазара, както и обособен нормативен акт, който да регламентира начините за извършването му. С различни нормативни актове (специални секторни закони) са възложени функции по надзор на пазара на няколко различни институции в зависимост от спецификите на продуктовата група и са въведени задълженията на икономическите оператори. В тази връзка Република България е сред държавите членки на ЕС, които използват подхода за организиране надзора на пазара основно на секторно ниво. Системата от органи по надзор на пазара функционира при строго разпределение на компетентностите между съответните структури. В определени случаи няколко органи имат споделени отговорности, т.е. няколко органа отговарят за проверката на различни аспекти на един и същи продукт.

Органи по надзор на пазара са обособени в следните 8 структури на публичната администрация: Комисия за защита на потребителите, Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, Министерство на околната среда и водите (с контролно-методични функции) чрез своите 15 Регионални инспекции по околната среда и водите (РИОСВ), Министерство на здравеопазването (с контролно-методични функции) чрез своите 28 Регионални здравни инспекции (РЗИ), Министерство на земеделието чрез отдел „Контрол и техническа инспекция“ (КТИ), Изпълнителната агенция по лекарствата, Българска агенция за безопасност на храните, Изпълнителна агенция „Морска администрация“. В централните звена на изброените структури се изпълнява контролно-методичната дейност, в т.ч. разработването на политиките, определяне на стратегическите цели, програмиране и планиране, изготвяне на

методически насоки и наблюдение на надзорната дейност, докато инспекторите от регионалните структури извършват реалните надзорни проверки.

Такъв тип система предполага съществена координация. На практика тя се осъществява от Единната служба за връзка (SLO), която играе ключова роля на координационно звено при осъществяване на комуникацията с органите за надзор на пазара по съответните сектори и Агенция „Митници“ с цел осигуряване ефективното прилагане на Регламент (ЕС) 2019/1020. В рамките на тази координация регулярно и своевременно се обменя цялата информация, получавана по линия на Мрежата на Съюза за съответствието на продуктите (EUPCN), създадена по силата на чл. 29 от Регламент (ЕС) 2019/1020, както и на информацията по линия на Комитета за надзор на пазара по силата на чл. 43 от Регламент (ЕС) 2019/1020.

Определените национални органи за надзор на пазара имат функции по контрола и надзора на продукти, съобразно техните компетенции, като извършват и съвместни проверки, в т.ч. проверки с участието на няколко органа, а също така и проверки с участието на органи за надзор на пазара и Агенция „Митници“.

Националният митнически орган – Агенция „Митници“ (AM) не е орган за надзор на пазара, а изпълнява функциите и задачите, определени в Закона за митниците, Устройствения правилник на AM и други дейности, възложени ѝ със закон. Отчетено е, че във връзка с прилагането на разпоредбата на чл. 25, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2019/1020 няма причини, които да налагат определянето на други органи, освен митническите органи като органи, отговорни за контрола на продуктите, въвеждани на пазара на Съюза съгласно Регламент (ЕС) 2019/1020, в т.ч. като органи за извършване на митническия контрол на несъюзни стоки, предмет на законодателството на Съюза за хармонизация.

С цел да се повиши ефикасността на извършваната дейност по надзор на пазара и проверки за съответствието на продуктите от съществено значение е активната координация както между отделните органи за надзор на пазара, така и между органите за надзор на пазара и митническите органи. Тя се извършва на базата на сключени споразумения между отделните органи за надзор на пазара по смисъла на чл. 10, пар. 2 и AM като орган по смисъла на чл. 25, пар. 1 от Регламент (ЕС) 2019/1020. Подписаните от органите за надзор на пазара документи за взаимодействие с AM стоят в основата на действащия механизъм за сътрудничество между двата вида органи. По силата на тях националните органи за надзор на пазара ще продължат да поддържат редовно сътрудничество с органите, отговорни за контрола на продуктите въвеждани на пазара на Съюза. По такъв начин ще бъде осигурено и спазването на изискванията на Регламент (ЕС) 2019/1020, целящ да гарантира че в крайна сметка небезопасни и неотговарящи на изискванията продукти не влизат на пазара на Съюза.

Осъществяването на дейността по надзор на пазара на територията на страната е в изпълнение на общите цели за опазване здравето и безопасността на потребителите и крайните ползватели, опазването на животните и растенията, опазването на околната среда и други аспекти от защитата на обществените интереси с цел да се гарантира, че икономическите оператори изпълняват своите законови задължения, свързани с пускането на пазара на безопасни и съответстващи на изискванията продукти, при осигуряване на условия на лоялна конкуренция. Дейността по надзор на пазара има за цел и да допринесе за повишаване на осведомеността на операторите относно изискванията на законодателството и съответно техните отговорности.

В рамките на функциониращата в България система от органи, извършващи надзорни дейности осигуряването на стриктното спазване на нормативно поставените изисквания се постига чрез прилагане на контролни и надзорни процедури и методи (превенция, документални и физически проверки, изтегляне, изземване и т.н.) с цел на

пазара да не се предлагат опасни и несъответстващи на законовите изисквания продукти.

В аспекта на дейностите по превенция органите по надзор на пазара провеждат активна политика за повишаване информираността на бизнеса и обществото. Обект на разясняване най-често са изискванията на европейската законодателна рамка относно безопасността на стоките и процедурите за оценяване на съответствието. В рамките на действията по превенция органите по надзор на пазара представят и информация на интернет страниците си и развиват рубрики „въпроси и отговори”, „съвети за потребителя” и т.н.; провеждат разяснителни кампании; участват в различни форуми и семинари.

Обменът на информация между органите е ключова предпоставка за ефективността на надзорната дейност. В рамките на своята контролна дейност органите за надзор на пазара използват информацията, получена чрез Системата на ЕС за бързо предупреждение за опасни нехранителни продукти Safety Gate/RAPEX, или по линия на участието си в информационната и комуникационна система за надзор на пазара ICSMS, или в резултат от сътрудничеството си с компетентни органи на другите държави членки или взаимодействието си със съответни огледални структури на ЕК.

Националната контактна точка за системата Safety Gate/RAPEX е Комисията за защита на потребителите. Единната служба за връзка в лицето на Министерството на икономиката и индустрията изпълнява и функциите на национален администратор на ICSMS. Що се отнася до системата Eudamed достъп до нея имат само експертите от ИАП като компетентен орган.

3) Основна информация

Дейността по надзор на пазара в България се осъществява при спазване на общите разпоредби на Регламент (ЕС) 2019/1020, като органите извършват проверки по цялата верига на доставки с цел да се идентифицира първия оператор, който е пуснал на пазара продуктите.

• Подходи

Националните органи за надзор на пазара прилагат различни подходи по отношение надзора на пазара, които варират в зависимост от спецификата на съответния продуктов сектор. В основния случай дейността по надзор на пазара се осъществява чрез прилагане на т.нар. проактивен и реактивен подход.

При проактивния подход се извършва предварително планиране на проверките в резултат на отчитане на редица фактори, сред които анализ на резултати от извършените проверки през предходни периоди, постъпили сигнали и жалби на потребители, информация от други контролни органи, нотификации от Safety Gate/RAPEX и ICSMS, публикации в медии и др. При този подход се организират и планират редица кампанийни проверки под различно лого – напр. Безопасна Коледа, Безопасно лято, кампании по повод Деня на детето и др.

Реактивният подход се изразява в извършване на незабавни проверки на база получени нотификации по система Safety Gate/RAPEX или чрез ICSMS, уведомления от Агенция „Митници”, информация от медии, жалби и сигнали на потребители.

• Процедури

Отделните органи за надзор на пазара са разработили и прилагат свои процедури – в т.ч. за разглеждане на жалби, които гарантират прилагането на единен подход в осъществяването на дейността им, съблюдавайки разпоредбите на чл. 11 от Регламент (ЕС) 2019/1020.

• Принципи

При осъществяване на дейността си националните органи за надзор на пазара се ръководят от следните основни принципи:

- Пропорционалност – органите следва да предприемат подходящи и пропорционални мерки, включително в случай, че икономическият оператор на предприеме подходящи коригиращи действия. В този смисъл налаганите санкции следва да са пропорционални на нивото на установените нарушения. Националните разпоредби относно санкциите са включени в съответните специални закони по отделните сектори.
- Откритост и прозрачност – активно се търси и отчита мнението на бизнеса при разработване на позиции по проекти на европейски актове, а проектите на национални нормативни актове са публично достъпни за становища и коментари. Компетентните институции регулярно публикуват актуална информация за новите изисквания и за предстоящи промени.
- Информираност – търсят се всякакви начини и възможности за целенасочени дейности по повишаване информираността на бизнеса и потребителите, в т.ч. чрез организиране на тематични информационни кампании.
- Приоритизиране – цялостното разпределение на дейностите се ръководи от ефективната защита на интересите на потребителите и другите аспекти на защита на обществените интереси, като отделните органи за надзор на пазара са отговорни за секторното приоритизиране на надзорните дейности от тяхна компетентност.
- Сътрудничество – търсят се начини за активно сътрудничество както на национално ниво, така и на ниво ЕС.

- **Системата от санкции**

Всички специфични закони в националното законодателство на Република България, които уреждат дейността по надзор на пазара на посочените в Приложение № 1 органи за надзор на пазара, съдържат административнонаказателни разпоредби. Те предвиждат налагане на глоби, имуществени санкции и принудителни административни мерки по отношение на лица, извършили административни нарушения. Основният вид административно наказание, предвидено в българското законодателство е глобата, която по отношение на юридически лица и еднолични търговци се нарича „имуществена санкция“. Общата уредба на процеса по налагане на глоби е в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Обикновено предвидената в нормативните актове глоба или имуществена санкция за определено нарушение се посочва като варираща сума с минимум и максимум, в рамките на който наказващият орган определя глобата.

В рамките на изминалата 2021 г. по отделните сектори е извършена значителна по обем надзорна дейност с резултати, които сочат съществен брой случаи на несъответстващи продукти.

Националните органи за надзор на пазара следят пазарните тенденции, като за целите на наблюдение и ориентир за извършваната надзорна дейност получават информация и събират данни по линия на:

- Участието си в AdCo групите;
- получени сигнали и жалби;
- по време на извършване на физически проверки в търговските обекти и на проверки онлайн;
- от рекламни кампании и т.н.;
- получената информация от Агенция „Митници“.

Понастоящем органите за надзор на пазара в рамките на ЕС са изправени пред огромни предизвикателства предвид постоянно променящата се оперативна среда, в която те действат ежедневно. Навлизането на новите технологии и все по-масовото навлизане на нови продукти и категории продукти представляват такова сериозно предизвикателство за органите за надзор на пазара. През следващите 4 години това предполага не само засилен обмен на информация и практики между органите за надзор на пазара, в т.ч. и търсене на възможности за обучение, за придобиване на нови знания чрез активно сътрудничество с академичната общност и специализираните научно-изследователски институти, както и адаптиране на практиките по надзор на пазара.

4) Стратегически решения

В рамките на планирания период 2022 г.-2025 г. усилията на органите за надзор на пазара на национално ниво ще се фокусират върху следните хоризонтални направления:

- Продължаване осъществяването на проактивен и реактивен надзор на пазара посредством извършването на визуални и документални проверки на продуктите в обхвата на Приложение I на Регламент (ЕС) 2019/1020;
- Приоритетни дейности по отношение на контрола по спазването на законодателството;
- Ефективно участие в системата ICSMS и Safety Gate/RAPEX;
- Задълбочаване на постоянното сътрудничество с Агенция „Митници“ по отношение на продукти при внос от трети страни и засилен митнически контрол;
- Продължаване на търсене на работещи форми на сътрудничество между органите, в т.ч. чрез активно участие в AdCo групите като форуми за широки практически дискусии и реакции по текущи и нововъзникващи въпроси, събиране на гледните точки на различните заинтересовани страни.
- Търсене на възможности за активно участие в съвместни действия, финансирани от ЕК.

Участието в AdCo групите и съвместните действия, финансирани от ЕК са се доказали като работещи формули за създаването на обща култура и практика по надзор на пазара, разработването на унифицирани ръководства и процедури, както и хармонизирани критерии за оценка на риска. Те са и форумите за получаване на актуална информация по специфични секторни тематика, като особено полезно за органите по надзор на пазара би бил и по-честият междусекторен обмен на информация между групи с общи допирни точки.

В рамките на дейността си по надзор на пазара органите използват основан на риска подход, на базата на който и отчитайки идентифицираните специфични рискове се определят приоритетите за всеки от органите по секторите.

В своята надзорна дейност през планирания период ще се следват и приоритетите, зададени от общата рамка по надзор на пазара на равнището на ЕС – направленията в Работната програма на Мрежата на Съюза за съответствието на продуктите (EUPCN). В тази връзка ще се следят тенденциите по отношение на продуктите, продавани онлайн.

В аспекта на прилагане на законодателството на Съюза за хармонизация, посочено в Приложение I на Регламент (ЕС) 2019/1020, действащата структура от национални органи за надзор на пазара ще осъществява дейности приоритетно в следните области:

- надзор на пазара главно на продукти в обхвата на актовете от Новата законодателна рамка (NLF), които представляват най-голям риск, или към дейности, които се очаква да имат голямо въздействие върху общото ниво на безопасност и съответствие на определени продукти или категории продукти;

- перманентен контрол в сектор „Потребителски стоки“, годишно тематично планиране в секторите „Енергийно етикетиране“, „Етикетиране на текстилни продукти и обувки“ и „Тютюневи изделия“;
- системен контрол по изпълнение изискванията на Регламент (ЕО) 1907/2006 (REACH), контрол по Регламент (ЕО) № 1272/2008 (CLP), контрол по Регламент (ЕО) 2019/1021 относно устойчивите органични замърсители (POPs) и Регламент (ЕО) 2017/852 относно живака;
- проверки за спазването на Регламент (ЕО) № 517/2014 и Регламент (ЕО) № 1005/2009;
- контрол по отношение на спазването на законодателството в областта на бои, лакове и авторепаратурни продукти;
- контрол на продукти и стоки, имащи значение за здравето на населението и контрол на продукти и стоки с обществено предназначение;
- надзор на пазара на медицински изделия, които са във високорисковите класове и които имат голямо въздействие върху общото ниво на безопасност.

Приоритетните области по отделните продуктови сектори са идентифицирани чрез използване на подход, основан на анализ на риска, както и въз основа на предходен опит (в т.ч. установени несъответствия, сигнали от граждани и други органи, нотификации по RAPEX и ICSMS) и отчитане на различни фактори и съображения, свързани със спецификите на осъществяване на надзор на пазара по сектори.

5) План за изпълнение на стратегията

В рамките на планирания 4-годишен период органите за надзор на пазара редовно ще осъществяват дейностите си по надзор в рамките на своите компетенции с цел да предотвратят достъпа на пазара на колкото се може повече несъответстващи на изискванията продукти. Конкретните дейности по правоприлагане ще се извършват на база годишните планове изготвени от отделните органи за надзор на пазара. Те ще включват както проверки по собствена инициатива, така и в резултат на получени сигнали или жалби. Съвместните дейности с Агенция „Митници“ в качеството и на орган по чл. 25, пар. 1 от Регламент (ЕО) 2019/1020 ще продължат да се осъществяват на база сключените споразумения с отделните органи за надзор на пазара.

С цел намаляване и недопускане разпространението на стоки с несъответствия по различните продуктови групи се предвижда различни равнища на контрол (ниско, средно и високо) в зависимост от всеки конкретен случай и на база оценка на риска за продуктовете група.

6) Сътрудничество с други държави членки

Сътрудничество между държавите членки в ЕС е от съществена важност за националните органи за надзор на пазара, тъй като спомага за налагането на една унифицирана практика по надзор на пазара, постигането на единно тълкуване по възникващи противоречиви въпроси, обмен на ценен практически опит (включително чрез обмен на служители), и не на последно място насърчаването на съвместни проверки и изпитване. Всичко това стои в основата на укрепване на функционирането на единния пазар на ЕС и е предпоставка за еднакво ниво на защита на потребителите, т.е. потребителите в крайна сметка да се ползват от безопасни и съответстващи на изискванията продукти.

В областта на надзора на пазара сътрудничеството между държавите членки ще продължи да се осъществява на няколко нива и под различни форми:

На ниво ЕС:

- В рамките на Мрежата на Съюза за съответствие на продуктите (EUPCN) по силата на чл. 29 от Регламент (ЕС) 2019/1020;
- В рамките на създадените по съответните секторни актове работни групи на Европейската комисия, и най-вече в рамките на срещите на AdCo групите, Координационната група по медицински изделия (MDCG) и Форума на Европейската агенция по химикали (ECHA), като сериозно внимание ще се обърне на търсенето на максимални възможности за участие в програмите за взаимен обмен на служители и съвместните посещения и на тяхното финансиране.
- Чрез участието на органите за надзор на пазара в Системата на ЕС за бързо предупреждение за опасни нехранителни продукти – Safety Gate/RAPEX
- Чрез участието на органите за надзор на пазара в Информационната и комуникационна система за надзор на пазара– ICSMS по чл. 34 от Регламент (ЕС) 2019/1020;
- Чрез участието в различни трансгранични проекти, в мултинационални проекти на Европейската комисия по съвместни действия по надзор на пазара;
- Чрез участие в различни други формати, в т.ч. дейности в рамките на комуникацията със специализираните агенции на ЕК – напр. Европейската агенция по химикалите (ECHA), Европейската агенция по лекарствата (EMA), Европейската агенция по морска безопасност (EMSA), и в рамките на двустранни проекти и/или споразумения;

На национално ниво:

- Чрез участие в съвместни проверки между няколко органа на национално ниво.