

Účinný dohled nad trhem v Evropě

Mezinárodní trh neustále roste a sítě hodnotových řetězců se rozprostírají po celé zeměkouli. Spotřebitelé v Evropě mající výhody z neustále se zvětšujícího výběru produktů by si zároveň měli být jisti, že tyto produkty jsou bezpečné. Právě proto, a více než kdy jindy, EU potřebuje dobře organizovaný, koordinovaný a dostatečně účinný dozor nad trhem, aby bylo možné co nejdříve identifikovat nevyhovující a často nebezpečné výrobky. Dozor nad trhem musí zahrnovat důsledné uplatňování harmonizačních právních předpisů EU po celém území Společenství tak, aby byly mezi účastníky trhu vytvořeny podmínky pro spravedlivou hospodářskou soutěž. Cílem dohledu nad trhem je tedy řádné fungování a konkurenceschopnost vnitřního trhu a zároveň i ochrana zdraví a bezpečnosti občanů Společenství.

Dohled nad trhem je odpovědností státu

Podle právního řádu EU je zjišťování nevyhovujících produktů odpovědností vnitrostátních orgánů dozoru nad trhem jednotlivých členských států EU. Tímto způsobem plní svoji povinnost chránit občany EU.

Úkolem vnitrostátních orgánů odpovědných za dozor nad trhem je zajistit, aby výrobky v oběhu byly sledovány a podléhaly pravidelné kontrole odebráním vzorků z produktů na trhu. Tento přístup zahrnuje dodržování platných zásad posouzení rizika a vyhodnocování stížností a dalších dostupných informací. Přezkoumáním dokumentace produktu a případnými fyzickými kontrolami a laboratorním zkoušením musí vnitrostátní orgány pečlivě ověřit shodu výrobku s příslušnými ustanoveními a požadavky v době jeho vstupu na trh nebo při zahájení jeho provozu. Produkty představující závažné riziko musí být z trhu okamžitě odvolány a staženy.

Dozor nad trhem v Evropě vykazuje nedostatky

V praxi však dozor nad trhem v Evropě i nadále vykazuje značné nedostatky, obzvláště když je prováděn vnitrostátními orgány členských států s očividně různou intenzitou a s různými úrovněmi dostupných zdrojů. Dozor nad trhem v Evropě se tedy musí bezodkladně zlepšit a jeho úroveň musí být pozvednuta na trvale vysokou úroveň, jak ukazuje poslední zpráva RAPEX (*RAPEX – Rapid Exchange of Information System/System rychlé výměny informací*, tj. systém rychlého varování o nebezpečném spotřebním zboží)¹.

Například, Španělsko s populací téměř 47 milionů má podobný počet hlášení o nebezpečných produktech (239) jako Maďarsko (238), které má ve srovnání se Španělskem pouze jednu pětinu obyvatel. Navíc, stejně jako v předchozích letech, i nyní je Maďarsko v čele (2014: 291; 2013: 278) a opakovaně hlásí více nebezpečných produktů, než čtyři nejlidnatější země s největšími ekonomikami v EU: Německo (208), Spojené království (162), Francie (135) a Itálie (56). Značné systémové rozdíly mezi členskými státy při provádění dozoru nad trhem ohrožují důvěryhodnost dozoru nad trhem a jeho schopnost fungovat správně. Tyto rozdíly by tedy měly být co nejdříve odstraněny.

Dozor nad trhem potřebuje přísnější pravidla ze strany zákonodárných orgánů

Nařízení o dozoru nad trhem, navržené Evropskou komisí na začátku roku 2013, je krok správným směrem a mělo by být schváleno. Jeho záměrem je vytvořit moderní a jednotný právní rámec pro dozor nad trhem konsolidováním a zmodernizováním stávajících paralelních opatření členských států. Dále, národní orgány potřebují dostatečné financování, aby mohly harmonizovaný dozor trhu poskytovat v potřebném rozsahu a na požadované úrovni účinnosti.

¹ RAPEX Report http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/reports/docs/rapex_annual_report_2015_en.pdf

Avšak v budoucnosti by rozsah činností v oblasti dozoru nad trhem a četnost kontrol již neměly podléhat úsudku jednotlivých členských států EU. Pojem “vhodnost” vzorkování, uvedený například v nařízení 765/2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem (srovnej čl. 19, odst. 1) a v aktuálním návrhu nařízení v rámci balíčku pro bezpečnost produktů a dozor nad trhem, je vágní a nepřesný. Nabízí široký rozsah interpretace a implementace, který uvnitř EU vede k nepřijatelným nesrovnalostem v praktikování a v účinnosti dozoru nad trhem. CEOC International, zastupující sektor zkoušení, inspekce a certifikace (TIC), je názoru, že zavedení aktuálních nařízení tak, jak jsou zakotvena v německém zákonu o bezpečnosti zařízení a produktů (ProdSG) a konkrétně popisujícím dozor nad trhem, je správným přístupem: Článek 26 ProdSG stanovuje “směrnou hodnotu 0.5 vzorků na 1 000 obyvatel a rok”.² Nové právní předpisy EU by tedy měly zahrnovat konkrétní zásady pro počet vyžadovaných vzorků a priority samotného vzorkování (např. zaměření na produkty, které jsou předmětem vlastního prohlášení nebo na produkty dovážené ze zemí mimo Evropský hospodářský prostor).

Nezávislé zkoušení je účinné a pomáhá veřejnému sektoru

Vzhledem k omezeným rozpočtovým zdrojům členských států bude rozšiřování dozoru nad trhem v budoucnosti možné pouze ve velmi omezeném rozsahu. Oblast vyžadující dozorovou činnost se však neustále rozšiřuje. Od roku 1995, kdy byla ratifikována směrnice o bezpečnosti produktů, globální trh významně vzrostl. Zatímco v roce 1995 činil celosvětový export 5 171 miliard amerických dolarů, v roce 2010³ to bylo 15 229 miliard a v roce 2014⁴⁵ již 18 494 miliard amerických dolarů. Přestože je intervence příslušnými orgány po uvedení produktů na trh v zásadě užitečná a nutná, v budoucnosti rozhodně nebude dostatečná k zajištění, že se ve všech odvětvích k spotřebitelům dostanou pouze vyhovující a tedy bezpečné produkty. V této souvislosti nezávislé zkoušení výrobků, prováděné v začátku procesu tvorby hodnot (tedy před vstupem produktů na trh) představuje užitečné a nutné doplnění činností dozoru nad trhem prováděných vnitrostátními orgány. Nezávislým zkoušením třetími stranami jsou nebezpečné produkty identifikovány včas a na trh se v prvé řadě vůbec nedostanou. S ohledem na omezené zdroje, které mají orgány dozoru nad trhem k dispozici, je tento preventivní přístup účinný, hospodárný a udržitelný.

Shoda produktů prostřednictvím nezávislého zkoušení

V USA spotřebitelské zboží všeobecně podléhá nezávislému zkoušení a obvykle je tedy vyhovující. Současné studie⁶ elektrického spotřebního zboží, prováděné IFIA (Mezinárodní federace kontrolních agentur) a CEOC International ukazují, že produkty dané do oběhu na základě výrobcova vlastního prohlášení o shodě často nesplňují stanovené požadavky. Z 247 posouzených evropských produktů, které byly předmětem vlastního prohlášení o shodě, 78% nespĺnilo požadavky předpisů EU a 38 z těchto výrobků (asi 15%) vykazovalo kritické nedostatky související s bezpečností (potenciálně vedoucí k poraněním, požárům a škodám na majetku).

Tento výsledek je v kontrastu s vysokou úrovní shody u produktů, které jsou uváděny v USA do oběhu na základě zkoušení nezávislou třetí stranou. Ze 119 posouzených amerických produktů ani jeden jediný nevykazoval kritickou vadu související s bezpečností.

Nezávislé zkoušení nabízí ochranu preventivního charakteru a je financováno na principu původce

Jako doplnění dozoru nad trhem v Evropě členskými státy je zkoušení a certifikace produktů nezávislými třetími stranami, které je obecně dobrovolné, velmi účinným preventivním nástrojem k zachování nutných úrovní ochrany.

Zkoušením výrobků před jejich vstupem na trh uplatňují nezávislé subjekty zásadu předběžné opatrnosti, což je záměrem zákonodárných orgánů. Stát a daňoví poplatníci jsou tím zbaveni finanční zátěže především z toho důvodu, že dohled nad trhem prováděný veřejnými orgány umožňuje pouze odstranění nevyhovujících produktů z trhu, tedy když už ke škodě nebo k újmě došlo.

² ProdSG http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/prodsg_2011/gesamt.pdf

³ Zdroj: Statistika UNCTAD – Statistika – Hodnoty a podíly vývozu a dovozu zboží, roční, 1948-2010 / www.statista.de

⁴ Zdroj: Mezinárodní obchodní statistiky 2015 Světové obchodní organizace (WTO) https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its2015_e.pdf;

⁵ Navzdory pozitivnímu růstu co se týče objemu obchodu, současná hodnota v dolarech světových vývozu zboží klesla na 16 000 miliard v roce 2015

⁶ Bezpečnost spotřebního zboží v Evropě: průzkumy trhu 2012, 2013, 2014 provedené IFIA (http://www.ifa-federation.org/content/wp-content/uploads/Consumer_Product_Safety_Study_2014.pdf)

Tento preventivní přístup je financován výrobcem produktu, dovozcem nebo obchodníkem. Nutnost následné intervence ze strany státu, na kterou musí veřejné orgány udržovat patřičné zdroje, je tedy výrazně nižší.

Především, a za účelem větší podpory vnitrostátních orgánů provádějících dozor nad trhem, zákonodárné orgány se mohou uchýlit k systému nezávislého posuzování shody uznávanými zkušebními organizacemi. Dále, subjektům posuzování shody může být zadáno provádění technických úkolů, jako jsou zkoušky nebo kontroly. Tento přístup však může uspět pouze tehdy, když odpovědnost za ochranu občanů a odpovídající dohledová opatření zůstanou u veřejných orgánů, a jestliže mezi pravidelnými zkušebními činnostmi prováděnými subjektem posouzení shody a zadanými úkoly⁷ neexistuje střet zájmů nebo k němu nemůže dojít.

Přestože nástroje, jako je zvýšený dozor nad trhem, vzdělávání / zvyšování povědomí v oblasti dodržování předpisů o shodě a pokuty všechny podporují snahu o omezení příliš častého výskytu nevyhovujících produktů na trhu, jejich rozsah a účinnost jsou omezené. CEOC International usiluje o to, aby byla vzata v úvahu role, kterou může nezávislé zkoušení třetí stranou hrát při pomáhání malým, středním a velkým podnikům orientovat se v neustále se měnících požadavcích právních předpisů a při osvědčování, že podniky tyto normy splňují, a to nákladově efektivnějším způsobem, než když jsou tyto činnosti prováděny vnitropodnikově. Dále, nepoctivým hospodářským subjektům snažícím se využít omezený dozor nad trhem a zjištěným jako nevyhovující subjekty může požadavek na využití zkoušení nezávislými třetími stranami pomoci při zajišťování, že na trh uvádějí vyhovující produkty.

Posouzení shody nezávislými soukromými organizacemi tedy poskytuje zákonodárným orgánům účinný nástroj pro deregulaci.⁸

Závěr

Preventivní zkoušení produktů nezávislými třetími stranami (na povinné nebo na dobrovolné bázi) a dozor nad trhem prováděný orgány veřejné moci lze považovat za nástroje, které se doplňují a které mohou společně zajistit, aby byly produkty na vnitřním trhu EU bezpečné a vyhovující. Oba tyto nástroje by tedy měly být zákonodárnými orgány Společenství posíleny – ve prospěch ochrany občanů.

⁷ Příručka Blue Guide, Verze 1.1. – 15/07/2015, str. 94,
<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/12661/attachments/1/translations/en/renditions/native>

⁸ Stanovisko CEOC "Přidaná hodnota inspekce a certifikace třetí stranou",
<http://ceoc.com/publications/positionpapers/Position%20Paper%20-%202007.11.2012.pdf>