

V Praze 18. června 2024
Čj.: OVA 384/24

Stanovisko

k

**návrhu zákona o obecné bezpečnosti výrobků, o požadavcích na některé výrobky a o změně
souvisejících zákonů**

I. Úvod

Jde o přípravu nového zákona týkajícího se bezpečnosti výrobků, ke kterému je zpracována RIA, který zajistí adaptaci novější regulace z r. 2023. Starší regulace EU již dle ZZ RIA trpěla nedostatky kvůli vývoji, který v dané oblasti nastal (jde například o určení kontaktního místa či styčného úřadu např. pro výměnu informací, systém dozoru, úpravy systému přestupků, nastavení sankcí atd.).

II. Připomínky a návrhy změn

Obecné připomínky:

ZZ RIA by měla srozumitelně osvětlit klíčové otázky pro regulaci: Proč **současná pravidla** nejsou dostatečná v konfrontaci s moderními typy výrobků/produktů a proč tedy na technický vývoj nestačí dosavadní regulace. Informace jsou zčásti a průběžně uváděny v kap. 1.2., 1.3 i 1.4 (např. na str. 9 se uvádí, že „výskyt některých rizik....vedly k diskusím, zda tato směrnice poskytuje dostatečnou právní jistotu účastníkům trhu...“; dále na str. 26 je tvrzení, které poukazuje na špatný stav, ale není přímo zřejmé, proč je nutná regulace: „Oběh nebezpečných výrobků na trhu EU rovněž představuje problém pro jednotný trh EU.“)

ZZ RIA by měla maximálně využívat **kvantifikaci dopadů, či odhady kvantifikace**, případně intervaly různých hodnot, které by pomohly následnému přezkumu. Např. na str. 22 a 26 jsou tabulky a grafy uvádějící různé údaje (např. počet oznámení viz tab. 2 a 3), ale je otázkou, zda tato data skutečně ilustrují potřebu přijímat novou regulaci. Jaký je reálný negativní dopad stávající regulace?

Doporučujeme jasně vysvětlit, které varianty jsou čistou implementací a které varianty jdou nad rámec implementace či které naopak nemohou svým nastavením dostát požadavkům implementace.

Je dobře, že RIA částečně přebírá materiál vypracovaný EK k evropské regulaci. V mnoha případech je ale text přehnaně detailní, postačil by odkaz na původní studii. V současné podobě se argumenty a text opakují a je těžké porozumět logice dokumentu. Materiál na úrovni EU pak lze doplnit relevantními informacemi z českého kontextu.

Připomínky k jednotlivým kapitolám:

Kap. Shrnutí:

Jaký je rozdíl dopadů v případě přeregulovaných domácích společností a zahraničních společností, které jsou dosud bez dopadu regulace – jaké má tento nepoměr negativní dopady?

- Str. 3 a 4: „V tomto případě se tak napравuje současná nevyvážená situace, kdy mohou být hospodářské subjekty **se sídlem v EU** a z některých třetích zemí se jmenovanou odpovědnou osobou dosažitelné, kontaktovatelné a v případě nutnosti i sankcionovatelné orgány dozoru, zatímco hospodářské subjekty se sídlem **mimo EU a bez odpovědné osoby nelze kontaktovat, nebo jen velmi obtížně**, a tedy zjednáání nápravy je v podstatě nemožné.“

Téma sjednocení pravidel a podmínek – v čem to bude konkrétně spočívat? Kolik se ušetří člořeko-hodin a administrativní zátěže např. pro firmy z EU?

- Str. 2: „Náklady se budou dotýkat **zejména sjednocení kontrolních postupů** a dalších povinností stanovených novou úpravou EU, jako je např. zpracovávání pravidelných zpráv o kontrolách nad bezpečností výrobků, používání aplikace Safety Business Gateway ...“

Co znamená vytvořit „předpoklad jednotného postupu“? Jak jej konkrétně (a které) firmy poznají?

- Str. 3: „Všechny orgány dozoru budou mít stejný rozsah pravomocí a bude vytvořen **předpoklad k jednotnému postupu** při výkonu dozoru, např. též vymezením minimálního rozsahu opatření, která mohou orgány dozoru v případě zjištění nesouladu výrobku s předpisy ukládat.“

V ZZ RIA často chybí vyčíslení, ilustrativní přehledy, nebo alespoň interval či kvantifikace významu daného problému (např. na základě dosud známých dat, dosavadních zkušeností, zahraničních údajů, údajů od mezinárodních partnerských celních správ atd.).

- Str. 4: Dopady na podnikatele: „V současné době **není možné vyčísřit konkrétní náklady** na vnitrostátní úrovni, a to ani po konzultaci se zástupci profesních organizací, protože nejsou k dispozici přesná data o počtu výrobků a počtu hospodářských subjektů, kterých se stanovené nové povinnosti budou dotýkat. Podstatnou chybějící informací k vyhodnocení dopadů jsou rovněž nejasnosti ohledně postupu při kontrole této povinnosti, protože zatím není dostupná metodika pro kontrolu a interpretaci této povinnosti ze strany EK.“
- Str. 4: Dopady na spotřebitele: „**Finanční dopad nelze vyčísřit**, protože na vnitrostátní úrovni neexistují statistiky, ze kterých by vyplývalo, jaké množství nebezpečných výrobků bylo skutečně z oběhu staženo a zda a jaký typ poškození byl spotřebitelům způsoben skutečně nebezpečnými výrobky.“

Kap. 1 Důvod předložení cíle – podkapitola 1.2 Definice problému:

Následující citace ilustrují vyjádření (hodnocení stávající situace), která ale nejsou nijak dokládána zdrojem, fakty, či daty:

- Str. 8: „Zavedení systému rychlého varování před nebezpečnými nepotravinářskými spotřebitelskými výrobky v rámci této směrnice **se ukázalo jako velmi úspěšný projekt**.“
- Str. 9: „**Nedostatek výslovných ustanovení** ve směrnici 2001/95/ES týkajících se zvláštností online prodeje, zejména výskytu nových aktérů v online dodavatelském řetězci, **negativně ovlivnil** bezpečnost spotřebitelů v EU a rovné podmínky pro hospodářské subjekty v EU. Bylo poukazováno na to, že pravidla pro off-line a online prodej nebyla na stejné úrovni, a online prodej výrobků byl zvýhodňován.“
- Str. 9: „**Hodnocení odhalilo řadu aspektů**, které způsobují, že některá ustanovení směrnice neodpovídala současnému vývoji na trhu a již dostatečně nepřispívala k řádnému dosažení jejích cílů.“
- Str. 10: „Hodnocení rovněž poukázalo na problém, který vyvolávají dva různé soubory pravidel dozoru – jednak pro harmonizované a jednak pro neharmonizované výrobky. Tento stav nejenže **vytváří nepřehlednou situaci a zátěž pro orgány dozoru**, ale rovněž tak jsou stávající pravidla dozoru **nepřehledná pro hospodářské subjekty**.“

Kap. 1.3. Popis současného stavu – podkapitola 1.3.1 úroveň EU (od str. 11)

Od str. 11: Doporučujeme zvážit zkrácení rozsahu této podkapitoly, její zestručnění, je otázkou, zda celá tato kapitola nepřináší **až příliš informací, které v následném hodnocení dopadů nejsou nijak využity.**

Kap. 1.4 Hodnocení vybraných klíčových aspektů

Doporučujeme tuto kapitolu **lépe zapojit do struktury ZZ RIA**, aby podporovala cíl srozumitelně zpřístupnit dotčenou oblast, způsob regulace a dopady na ní. Kapitola 1.4 nepřináší žádné shrnutí, či cokoliv co by ZZ RIA **zpřehlednilo a zefektivnilo**. Tato kapitola spíše přináší **další informace**, které sice obohacují čtenáře a pomáhají nahlédnout složitosti této problematiky, ale není uvedeno, jak např. s těmito dodatečnými informacemi dále pracují následující kapitoly.

V kapitole 1.4 je patrně řada informací (tj. v rámci jinak přehledných kapitol 1.4.1 až 1.4.9), které mohou scházet v jiných kapitolách, které jsou ale systémově pro ZZ RIA důležitější než tato zásadami nepožadovaná kapitola.

Dále otázka dokládání faktů na základě zdrojů a dat, nedostatečné zdrojování je ilustrováno na těchto citacích:

- Str. 25: Hodnocení vybraných klíčových aspektů: „Hodnocení implementace směrnice 2001/95/ES a názory zúčastněných stran ukazují, že **tato směrnice splnila své cíle**, a to: i) zajistit vysokou úroveň bezpečnost spotřebitelů a ii) zároveň zajistit účinně fungující vnitřní trh se zbožím.“
- Str. 47: dozor nad bezpečnostní výrobků: „Vnitrostátní orgány dozoru nad trhem trpí **vyššími administrativními náklady** v důsledku přeshraniční neefektivnosti a nákladů na šetření, pokud je obtížné najít příslušný subjekt nebo výrobek, který má být vysledován.“

Kap. 1.5 Identifikace dotčených subjektů

Vzhledem k šíři a nejasnosti dopadů je definice dotčených subjektů dostatečná.

Kap. 1.6 Popis cílového stavu

Tato kapitola obsahuje na str. 57 a 58 řadu cílů, které jsou ale poměrně nekonkrétní, obecné a tyto cíle jistě sledovala v dané oblasti regulace před např. dekádou, ale podobně bude potřeba zlepšovat prostředí i v budoucnu.

OZ RIA sice uvádějí, že má být popsán stav, který má být dosažen navrhované právní úpravy, ale zároveň se uvádí, že předkladatel má uvést „*kvantifikované indikátory, kterými je charakterizován cílový stav ... rozliší cíle obecné, konkrétní a operativní ...sleduje, zda konkrétní cíle vycházejí z cílů obecných...*“ (OZ RIA str. 14 a 15). Na str. 57 a 58 je výčet řady velmi ambiciózních cílů u nichž je otázkou, zda daného cíle nová regulace skutečně pomůže dosáhnout.

Kap. 1.7 Zhodnocení rizika

Rizika nekonání jsou zde uvedena srozumitelně. Nejsou nijak adresována rizika, vyplývající z implementace navrhovaného řešení.

Kap. 2 Návrh variant řešení

Po **nulové** variantě 2.1, je zde navrženo jako další varianta „2.2 **nelegislativní řešení**“ (str. 61), kde se navrhuje využít např. formy usnesení vlády, či „*zpracování návodů, doporučení nebo metodiky k vybraným problémům, které se při dozoru nad trhem ... mohou vyskytnout*“. Dále jde o zřízení pracovních skupin. Je otázkou, zda by nelegislativní řešení nemohlo jít též cestou odbourání regulace (která je sice řešena novelizacemi, ale v podstatě by to byla nelegislativní cesta – např. odbourání výjimek a spoléhání se na základní normy, které již všechny potřebné povinnosti a rámec fungování subjektů na trhu obsahují – a to za intenzivní snahy státu vymáhat dodržování základních norem). To by mohlo ukázat na nemožnost řešit oblast jinak než novou regulací.

Dále jsou identifikována **legislativní řešení** v podkapitole 2.3: **dvě varianty novelizace** (V 2.3.1 a V 2.3.2) a též **nová právní úprava** (V 2.3.3 – ta je preferovaná).

Legislativní řešení jsou popsána poměrně stručně.

Není zřejmé, které varianty jsou prostou implementací regulace EU, které ji nenaplnují (a jaké důsledky by nenaplnění mělo) a které jdou naopak dále.

Kap. 3 Vyhodnocení - Podkapitola 3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Každá varianta má identifikovány a popsány náklady a přínosy, např. se uvádějí praktické výhody z hlediska systému („sjednocení fungování systému výměny informací“ na str. 66 u subvarianty 2.3.1), ale často jde též o náklady typu toho, že bude nutné vytvořit legislativu atd. Informace v této podkapitole jsou přínosné, ale je otázkou, **zda tyto výčty**, byť následuje vyhodnocení, **skutečně ukazují dopady regulace na ekonomiku a ekonomické subjekty**.

Kap. 3 Vyhodnocení - Podkapitola 3.2 Vyhodnocení variant

ZZ RIA ani zde neobsahuje kvantifikaci, byť důvody jsou vysvětleny. Pokud jsou k dispozici i „velmi hrubé odhady“, je možné je jako ilustraci do poznámky též připojit. .

- Str. 69: „Kvantitativní kritéria jsou v tomto případě **obtížně použitelná a aplikovatelná** pro hodnocení jednotlivých variant, resp. subvariant, protože buď **nejsou v současné době k dispozici**, např. technická data, informace o počtu nebezpečných výrobků stahovaných z oběhu, informace o zraněních způsobených nebezpečnými výrobky, nebo případná data nejsou dostatečně přesná a jednalo by se o **velmi hrubé odhady**. Pokud jsou k dispozici kvantitativní relevantní údaje, byly v hodnocení dopadů použity, např. počty oznámených nebezpečných výrobků v systému Safety Gate/RAPEX a analýza těchto oznámení.“

V tab. 13 se neuvádí metodika hodnocení jednotlivých variant. Některá kritéria (např. přehlednost právní úpravy) jsou víceméně formální a nejsou z hlediska hodnocení dopadů zásadní. Buď by neměla být zahrnuta do hodnocení vůbec, nebo by jim měla být přiřazena nižší váha, než zásadním věcným dopadům, jako jsou např. náklady státního rozpočtu, míra ohrožení obyvatel apod.).

K tabulce s hodnocením kritérií chybí odůvodnění, proč některé varianty mají lepší hodnocení než jiné. Např. v případě dopadů na státní rozpočet je ohodnocení vyloženě kontraintuitivní (rozsáhlejší regulace je hodnocena jako rozpočtově úspornější) a působí dojmem přizpůsobení hodnocení vybrané variantě.

Kap. 4 Stanovení pořadí variant

Jako nejvhodnější je vybrána varianta 2.3.3, tedy nová právní úprava.

Kap. 5 Dopady zvolené varianty

Zde jsou velmi detailní dopady (od str. 73 do 83) logicky strukturované.

Kap. 6 Implementace

Implementace se zabývá preferovanou variantou (návrh nové právní úpravy) a přináší informace o gestorech, rizicích a dalších detailech.

Kap. 7 Přezkum

Přestože jsou dopady (v kap. 5) velmi detailní, tak přezkum neuvádí konkrétní indikátory, které by se pro přezkum měly sledovat, jde spíše o odkazy na legislativu (např. se zde uvádí, co je vyžadováno, jaké jsou povinnosti a jaké mohou být zdroje). Není tedy zřejmé, co a jak by se mělo pro přezkum zkoumat, doporučujeme uvést, pokud to bude možné, konkrétní indikátory.

Pro přezkum účinnosti je třeba mít se k čemu vztahovat – je třeba znát dnešní hodnoty indikátorů, se kterými bude přezkum pracovat a uvést, jaký vývoj indikátorů bude považován za znak účinné regulace a jaký vývoj ne. Pokud budou kritéria teprve stanovená a založena na prováděcím aktu

EK, je třeba alespoň metodicky vysvětlit, z jakých hodnot bude přezkum účinnosti (ex-post RIA) vycházet.

- Str. 87, př.: „K tomuto účelu budou **využita kritéria monitoringu** uvedená v Kapitole 6 Vnitrostátní strategie dozoru nad trhem. Tato kritéria budou doplněna o výstupy ukazatelů, které ale mohou být stanoveny až po přijetí prováděcího aktu EK podle čl. 24 odst. 2 nařízení (EU) 2023/988“

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Doporučujeme zkusit zapracovat do ZZ RIA především tyto připomínky:

- Doporučujeme srozumitelně vysvětlit podstatu implementace dané regulace a další vývoj, který se udál od předložení ZZ RIA. Je třeba, aby bylo jasné patrné, do jaké míry je návrh čistou implementací a kde jde nad její rámec.
- Doporučujeme **doplnit** odhady a kvantifikace, tvrzení **podložit** fakty, daty a zdroji, pokud taková data existují, či pokud lze na ně odkázat.
- Některé části ZZ RIA jsou nevyrovnané, některé jsou **velmi popisné s odkazy na legislativu** (přestože by ZZ RIA měla být oproti jiným součástím návrhu legislativy spíše analytičtější a z pohledu dopadů na dotčené subjekty praktičtější), **jiné ale efektivně shrnují požadované skutečnosti**. Doporučujeme rozsáhlejší kapitoly, které nejsou pro hodnocení dopadů klíčové, **zredukovat a zestručnit** při ponechání podstatných údajů a více pracovat s daty a využít je v kapitolách, kde se s nimi naopak pracuje málo (např. ve variantách a jejich hodnocení).
- Doporučujeme doplnit kritéria do oblasti přezkumu regulace.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby byl **návrh zákona o obecné bezpečnosti výrobků, o požadavcích na některé výrobky a o změně souvisejících zákonů, doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících **připomínek**.

Vypracoval:

Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise