



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 21. december 2017
(OR. en)

**Interinstitutionel sag:
2017/0353 (COD)**

**15950/17
ADD 7**

**ENT 276
MI 987
CONSOM 410
COMPET 895
UD 309
CHIMIE 110
COMER 132
CODEC 2130
IA 225**

FORSLAG

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 20. december 2017

til: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.: SWD(2017) 468 final

Vedr.: ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
HØRING AF INTERESSEENTER - SAMMENFATTENDE RAPPORT
Ledsagedokument til Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af regler og procedurer for overholdelse og håndhævelse af EU's harmoniseringslovgivning for produkter og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 305/2011, (EU) nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 og (EU) 2017/1369 og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/42/EF, 2009/48/EF, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU og 2014/90/EU

Hermed følger til delegationerne dokument - SWD(2017) 468 final.

Bilag: SWD(2017) 468 final

Bruxelles, den 19.12.2017
SWD(2017) 468 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

HØRING AF INTERESSETER - SAMMENFATTENDE RAPPORT

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om fastsættelse af regler og procedurer for overholdelse og håndhævelse af EU's harmoniseringslovgivning for produkter og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 305/2011, (EU) nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 og (EU) 2017/1369 og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/42/EF, 2009/48/EF, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU og 2014/90/EU

{COM(2017) 795 final} - {SWD(2017) 466 final} - {SWD(2017) 467 final} -
{SWD(2017) 469 final} - {SWD(2017) 470 final}

Indhold

1.	HØRINGENS FORMÅL	2
1.1.	Høringsmetode og værktøjer	2
2.	RESULTATERNE AF HØRINGSAKTIVITETERNE.....	2
2.1.	Møder i ekspertgruppen for det indre marked for produkter – gruppen for markedsovervågning	2
2.2.	Møder i Toldekspertgruppen	2
2.3.	Konference for interessenter	3
2.4.	Offentlig høring.....	3
2.4.1.	Overholdelse af reglerne for produkter på det indre marked og afskrækkelse gennem eksisterende håndhævelsesmekanismer	3
2.4.2.	Bistand i medlemsstaterne og på EU-plan til overholdelse af reglerne	4
2.4.3.	Virksomheders demonstration af overholdelse af reglerne.....	4
2.4.4.	Grænseoverskridende markedsovervågning i EU	5
2.4.5.	Markedsovervågning af produkter importeret fra tredjelande	5
2.5.	Måltrettet høring udført af leverandøren	6
2.6.	Uformel høring af små og mellemstore virksomheder på "Small Business Act"-opfølgingsmødet med interessenter i december 2016	6
3.	FEEDBACK TIL INTERESSENER	6

1. HØRINGENS FORMÅL

Kommissionen ønskede at foretage en evidensbaseret vurdering af, i hvilket omfang bestemmelserne om markedsovervågning i forordning (EF) nr. 765/2008 har været effektive, virksomme, relevante, sammenhængende og har skabt europæisk merværdi. Resultaterne af evalueringen vil støtte, at der træffes foranstaltninger til at styrke indsatsen for at bekæmpe produkter, som ikke overholder reglerne, som er tilgængelige på det indre marked.

1.1. Høringsmetode og værktøjer

Markedsovervågningsmyndighederne er blevet hørt på møderne i ekspertgruppen for det indre marked for produkter i 2016.

En **konference for interessenter** - som var åben for alle interesserede - **blev** afholdt af Kommissionen den **17. juni 2016**.

En **offentlig høring på alle EU's officielle sprog**, offentliggjort på en hjemmeside på *Europa*, løber fra 1. juli til 31. oktober 2016. Små og mellemstore virksomheders deltagelse i høringen blev fremmet og støttet gennem det europæiske virksomhedsnetværk (Enterprise Europe Network).

2. RESULTATERNE AF HØRINGSAKTIVITETERNE

2.1. Møder i ekspertgruppen for det indre marked for produkter – gruppen for markedsovervågning

De sidste møder i ekspertgruppen for det indre marked for produkter – gruppen for markedsovervågning blev afholdt den 1. februar 2016, den 21. oktober 2016 og den 31. marts 2017.

På det første møde mindede Kommissionen om de udfordringer, som markedsovervågningsmyndigheder har indberettet i de nationale undersøgelser og vurderinger af de aktiviteter, som er blevet udført mellem 2010 og 2013. Det detaljerede IMP-dokument er vedlagt konsekvensanalysen (bilag 2).

På mødet den 21. oktober 2016 oplyste Kommissionen deltagerne om status for initiativet for håndhævelses- og overholdelse og forklarede, at formålet var at modtage feedback om egnetheden af de omhandlede ideer. Det udtømmende referat findes på: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=28611>.

Mødet den 31. marts 2017 fokuserede på lovforslaget og særligt på, hvordan samarbejdet mellem medlemsstaterne kan forbedres, hvordan man kan skabe et ensartet og tilstrækkeligt niveau for markedsovervågning, og hvordan man kan skærpe grænsekontrollen af produkter, der importeres til det europæiske marked.

2.2. Møder i Toldekspertgruppen

Toldekspertgruppen, som mødtes den 22. april, blev oplyst om lanceringen af håndhævelses- og overholdelsesinitiativet. Toldmyndighederne blev opfordret til at deltage i høringerne og fremsætte deres synspunkter på mulige udfordringer og nødvendige tiltag.

Ekspertgruppen PARCS mødtes den 1. december 2016 for at drøfte produktsikkerhed og kontrol med overholdelsen af reglerne. På mødet gjorde Kommissionen status over revisionen af forordning (EF) nr. 765/2008.

2.3. Konference for interessenter

Et arrangement for interessenter blev afholdt den 17. juni 2016 med henblik på at afdække de væsentligste spørgsmål vedrørende overholdelse af reglerne og bedre håndhævelse på det indre marked og for at fastlægge, hvor der kan gøres fremskridt. 144 deltagere, som repræsenterede virksomheder (62), nationale myndigheder (60) og andre (22), deltog i arrangementet. Det udtømmende referat fra denne konference kan findes på: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>.

2.4. Offentlig høring

Der blev modtaget **239** svar via onlineformularen under den offentlige høring. Numrene og procentdelene, som benyttes til at beskrive svarfordelingen til den offentlige høring stammer fra svarene fra værktøjet "EUSurvey". Der er blevet taget hensyn til de øvrige indberetninger fra interessenter i den offentlige høring uden, at disse er blevet taget i betragtning i den statistiske fremstilling.

Høringen var opdelt i fem dele. Kun del B1 var obligatorisk, hvorfor de øvrige sektioner kun var delvist besvaret. Derfor var den gennemsnitlige svarprocent **80 %** for sektion B2, **66 %** for sektion B3, **80 %** for sektion B4 og **84 %** for sektion B5.

Alle statistikker i dette referat er baseret på de oplysninger, som er indsamlet fra svarene i hver sektion. Detaljerede statistikker fra hver kategori kan findes i bilag 2 i konsekvensanalysen.

Virksomheder var stærkt repræsenteret (**127**) efterfulgt af offentlige myndigheder (**80**) og borgere (**32**). Mere specifikt for så vidt angår virksomheder, repræsenterer **49 %** af dem fabrikanter af produkter, **21 %** importører og distributører af produkter, **8 %** brugere af produkter, **5 %** overensstemmelsesvurderingsorganer, **1 %** onlineformidlere og **16 %** andre.

For så vidt angår den geografiske svarfordeling var alle lande repræsenteret undtagen Letland, Luxembourg, Malta og Liechtenstein. Flertallet af de adspurgte (**116**) driver udelukkende virksomhed i det land, hvori de er etableret.

2.4.1. *Overholdelse af reglerne for produkter på det indre marked og afskrækkelse gennem eksisterende håndhævelsesmekanismer*

Flertallet af de adspurgte (**89 %**) mener, at deres produkter er berørt af manglende overholdelse af krav til produkterne i EU's harmoniseringslovgivning.

45 % af de adspurgte er dog ikke i stand til at anslå den omtrentlige del af produkter fra deres sektor, som ikke overholder reglerne. Denne procentdel er omtrent det samme for alle de adspurgte.

80 % af de virksomheder som deltog i høringen bekræfter, at manglende overholdelse af reglerne har en negativ virkning på salg og/eller markedsandele hos de virksomheder, som overholder retlige forpligtelser. Mange virksomheder (**42 %**) er dog ikke i stand til anslå deres omtrentlige salgsnedgang som følge af manglende overholdelse af reglerne.

For så vidt angår den vigtigste grund til overholdelse af reglerne i det indre marked mener **33,47 %** af de adspurgte, at det drejer sig om et bevidst valg om at udnytte markedsmuligheder til de laveste omkostninger efterfulgt af mangel på viden (**26,78 %**), en teknisk eller anden form for manglende evne til at overholde reglerne (**10,88 %**), tvetydige regler (**10,46 %**) og skødesløshed (**9,62 %**).

Alle adspurgte har erfaring med/viden om tilfælde, hvor markedsovervågningsmyndigheder manglede tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer samt tekniske midler for at kunne udføre bestemte opgaver. **67,36 %** af de adspurgte kunne ikke desto mindre anslå den nationale myndigheds omtrentlige underskud af økonomiske ressourcer.

For så vidt angår stigningen i ressourcer til markedsovervågningsaktiviteter blev to af de tre løsninger enstemmigt vedtaget af de adspurgte, hvad angår den tredje løsning, der foreslog, at markedsovervågningsmyndigheder bør opkræve administrationsgebyrer fra brugerne i deres sektor til at finansiere kontrollerne, er resultaterne kontradiktoriske. **55,91 %** af virksomhederne og **40,63 %** af forbrugerne og andre er stærkt uenige i denne løsning, mens **50,00 %** af de offentlige myndigheder er enige (15 % er meget enige og 35 % er enige).

Interessenter har lignende synspunkter vedrørende effektiv udnyttelse af ressourcerne til markedsovervågningsaktiviteter.

Mange adspurgte (**46 %**) er enige i, at markedsovervågning ikke har en tilstrækkeligt afskrækkende virkning i deres sektor eller, at det virker afskrækkende i moderat omfang (**34 %**), og at de af Kommissionen foreslåede muligheder ville øge markedsovervågningstiltaget afskrækkende virkning.

2.4.2. Bistand i medlemsstaterne og på EU-plan til overholdelse af reglerne

Denne del af spørgeskemaet var frivillig, så den gennemsnitlige svarprocent var op til **80 %** (cirka **190** svar pr. spørgsmål).

Der er enighed om, at det **nogle gange** er vanskeligt at finde og også forstå de rette oplysninger om de tekniske bestemmelser, som produkter skal opfylde, før de kan markedsføres på hjemmemarkedet og andre markeder i EU.

De adspurgtes tilgang til at søge støtte og oplysninger om de tekniske regler, som produkter skal opfylde, er **lidt** forskellig afhængig af typen af adspurgte. Hovedparten af de adspurgte foretrækker at henvise til oplysninger på Kommissionens websteder. For så vidt angår de metoder, som bør anvendes af nationale myndigheder for at reducere antallet af produkter på markedet, som ikke overholder reglerne, mener de adspurgte, at den bedste metode er **kombinationen af oplysninger, støtte og de offentlige myndigheders håndhævelse**.

2.4.3. Virksomheders demonstration af overholdelse af reglerne.

Denne del af spørgeskemaet var frivillig, så den gennemsnitlige svarprocent var op til **66 %** (cirka **158** svar pr. spørgsmål).

Virksomheder blev anmodet om at svare på, hvordan de leverer oplysninger om produktoverensstemmelse. Cirka **30 %** af de adspurgte mener, at de foreslåede løsningsmodeller **ikke er relevante for dem**.

Et stort flertal af de adspurgte er meget enige eller er enige i, at en mere udbredt anvendelse af elektroniske midler til at demonstrere overholdelse af reglerne ville hjælpe med at lette den administrative byrde for virksomheder (**70,62 %**), sænke myndigheders administrative omkostninger til håndhævelse (**65,14 %**), tilvejebringe oplysninger/gøre det muligt at få oplysninger hurtigere (**82,29 %**), og give flere og mere opdaterede oplysninger til forbrugere/slutbrugere (**68,00 %**).

2.4.4. Grænseoverskridende markedsovervågning i EU

Denne del af spørgeskemaet var frivillig, så den gennemsnitlige svarprocent var op til **80 %** (cirka **190** svar pr. spørgsmål).

De fleste af de adspurgte (**91**) var ikke i stand til at anslå den omtrentlige andel af produkter, som er markedsført af fabrikanter eller EU-importører, der befinder sig i en anden medlemsstat.

Offentlige myndigheder mener, at virksomheder, som de kontakter, ikke svarer på anmodninger om oplysninger/dokumentation eller korrigerende tiltag, mens den største vanskelighed for **virksomheder** er, at myndigheder finder det mere omkostningsfuldt at kontakte virksomheder, der befinder sig i en anden EU-medlemsstat.

For så vidt angår kommunikation mellem nationale myndigheder i EU-medlemsstaterne angav flertallet af de adspurgte ingen holdning/erfaring (**33 %**) mens **25 %** af de adspurgte mener, at de nationale myndigheder sjældent hindrer markedsføringen af et produkt som følge af udveksling af oplysninger om foranstaltninger vedtaget af en anden myndighed i EU mod det samme produkt.

For så vidt angår passende mekanismer til at øge effektiviteten af markedsovervågning i det indre marked, viste resultaterne desuden en særdeles bred tilslutning til **øget udveksling af oplysninger og flere drøftelser mellem myndigheder**, men også til **tæt samarbejde mellem medlemsstaterne og til samtidig håndhævelse af afgørelser om produkter, der ikke overholder reglerne**.

2.4.5. Markedsovervågning af produkter importeret fra tredjelande

Denne del af spørgeskemaet var frivillig, så den gennemsnitlige svarprocent var på **84 %** (cirka **201** svar pr. spørgsmål).

Mange adspurgte (**39 %**) var ikke i stand til at anslå den omtrentlige andel af produkter, som er importeret fra tredjelande, i deres sektor. **21 %** af dem angav dog, at andelen af produkter importeret fra tredjelande er **mere end 50 %**. Samtidig mener **88 %** af de adspurgte, at produkterne i deres sektor, som er importeret fra tredjelande, ikke overholder reglerne.

For så vidt angår oprindelseslandet for produkter, som ofte ikke overholder reglerne, fører Kina med **137** svar, efterfulgt af Indien (**30**), Tyrkiet og USA (**18**) og Hong Kong (**17**). De foretrukne løsningsmodeller til bekæmpelse af produkter, som ikke overholder reglerne, som forhandles af virksomheder i et tredjeland, var behovet for øget koordinering mellem told- og markedsovervågningsmyndigheder omkring kontrol af produkter, som indføres i EU (**88,27 %**).

2.5. Målettet høring udført af leverandøren

Generelt er **alle interessenter**, som er blevet hørt gennem de målrettede undersøgelser og interviews **enige om behovet for at forbedre forordningens effektivitet**.¹ Omkring halvdelen af de adspurgte erklærer, at **overholdelsen af reglerne for produkter** ikke har ændret sig efter forordningens ikrafttrædelse. Mens dette gør sig gældende for offentlige myndigheder, oplever adspurgte fra den private sektor en øget overholdelse af reglerne for produkter. De fleste økonomiske aktører, brancheorganisationer og civilsamsfundsrepræsentanter angiver, at de oplever uoverensstemmelser på tværs af medlemsstaterne med hensyn til markedsovervågning. Sådanne uoverensstemmelser har flere negative indvirkninger med hensyn til hindring af **varernes fri bevægelighed**, påvirkning af **markedsadfærden**, **nedsættelse af produktsikkerheden** og **øgede omkostninger** for offentlige myndigheder og økonomiske aktører ved overholdelse af forordningen. Blandt alle de adspurgte har kun toldmyndighederne en positiv mening om **den nuværende grænsekontrols tilstrækkelighed**. Generelt ønsker **brancherepræsentanter at deltage mere aktivt** i markedsovervågningsaktiviteter. Ifølge de adspurgte kunne forordningen gøres mere **effektiv** ved at finde en løsning på de foreliggende uoverensstemmelser i dens gennemførelse.

Flertallet af de adspurgte **bekræfter forordningens relevans**, hvilket bekræftes af alle økonomiske aktører og en stor del af toldmyndigheder og koordinerende myndigheder. Forordningens relevans kan dog anfægtes på grund af dens ringe evne til at **behandle nye problemer**. Alle interessenter er enige om, at forordningen ikke kan behandle problemer vedrørende **onlinesalg**. **Ingen af interessentgrupperne berettede om større problemer med hensyn til forordningens sammenhæng** hverken inden for dens bestemmelser og med hensyn til andre retsakter, som er relevante for markedsovervågning.

Alle interessenter anerkender forordningens europæiske merværdi, som forbedrede den **fri bevægelighed** af varer og **åbenhed i lovgivningsarbejdet**. **Harmoniseringen af reglerne og samarbejdet mellem medlemsstaterne** er også angivet som fordelagtigt for alle. Forskellige grupper mente også, at forordningen kan skabe **lige vilkår for virksomheder i EU**.

2.6. Uformel høring af små og mellemstore virksomheder på "Small Business Act"-opfølgingsmødet med interessenter i december 2016

Kommissionen fremlagde sine overvejelser om de mulige løsninger for at håndtere problemet med manglende overholdelse af reglerne og bad om feedback. Virksomhedsrepræsentanterne bekræftede, at små og mellemstore virksomheder er ramt af manglende overholdelse af reglerne på samme måde som større virksomheder.

¹ Alle spørgsmålene i den offentlige høring vedrørte grundlæggende evalueringen af forordningens effektivitet.

3. FEEDBACK TIL INTERESSEENTER

Høringsprocessen har givet en bred række synspunkter vedrørende virkningen af markedsovervågning med hensyn til, hvad der har fungeret, og hvad der ikke har fungeret så godt for interessenterne. Møderne med interessenterne gav mulighed for på et tidligt tidspunkt at fremme inddragelsen af de nationale myndigheder og øgede således chancerne for en god svarprocent.

Det overordnede mål med dette initiativ er at sænke antallet af produkter i det indre marked, der ikke overholder reglerne, ved at forbedre incitamenterne til at overholde reglerne samt den effektive virkning af markedsovervågning.

De overvejede løsningsmodeller i stigende rækkefølge efter ambitionsniveau og EU-koordinering og indsats: 1) Grundscenarie, 2) Forbedring af eksisterende værktøjer og samarbejdsordninger 3) Plus forstærkning af håndhævelsesmidlernes afskrækkende virkning og intensiveret EU-koordinering og 4) yderligere styrket centraliseret håndhævelse på EU-plan i visse tilfælde.

Den foretrukne løsningsmodel 3) omfatter:

- Udvidelse af produktkontaktpunkters rådgivende rolle over for virksomheder og offentlige-private ad hoc-partnerskaber
- digitale systemer, hvorigennem fabrikanter og importører ville stille oplysninger om overholdelse af reglerne til rådighed for både forbrugere og markedsovervågningsmyndigheder og fælles europæisk portal for frivillige foranstaltninger
- en ordning for offentliggørelse af afgørelser om at begrænse markedsføringen af produkter, som finjusterer myndigheders beføjelser betragteligt for så vidt angår import fra tredjelande via onlinesalg, inddrivelse af omkostninger for kontrol af produkter, som ikke overholder reglerne
- skærpet forpligtelse til gensidig bistand og retlig formodning for, at produkter, som ikke er i overensstemmelse med reglerne i medlemsstat A heller ikke er i overensstemmelse med reglerne i medlemsstat B
- medlemsstaters håndhævelsesstrategier, som fastlægger nationale kontrolaktiviteter og behovene for kapacitetsopbygning og et EU-netværk til produktoverensstemmelse, som udgør en administrativ støttestruktur til peer review af medlemsstaters præstation i forhold til at koordinere og hjælpe med at gennemføre medlemsstaters fælles håndhævelsesaktiviteter.

Foranstaltningerne, der ligger til grund for den foretrukne løsningsmodel, blev vurderet som meget fordelagtige på tværs af de forskellige adspurgte grupper i den offentlige høring. Interessenter er enige om behovet for styrket samarbejde, flere ressourcer og effektiv udnyttelse af ressourcerne for markedsovervågning og mere effektive værktøjer til forbedring af håndhævelsesnetværket for kontrol i det indre marked og import til EU. En mere proaktiv tilgang til at forhindre manglende overholdelse af reglerne ved at give oplysninger og bistand til økonomiske aktører støttes også af interessenterne. På et mere detaljeret niveau kan der forekomme varierende synspunkter mellem myndigheder og virksomheder om det mest egnede system til digital overensstemmelse eller de særlige beføjelser og sanktioner; disse betragtninger er blevet integreret i vurderingen.

Yderligere information om de forskellige løsningsmodeller, om de valgte modeller og om interessenternes synspunkter findes i konsekvensanalysen.