



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 21 de diciembre de 2017
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
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**

PROPUESTA

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 20 de diciembre de 2017

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: SWD(2017) 468 final

Asunto: DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS. INFORME DE SÍNTESIS
que acompaña al documento Propuesta de Reglamento del Parlamento
Europeo y del Consejo que establece normas y procedimientos para el
cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de
armonización de la Unión sobre productos y modifica los Reglamentos
(UE) n.º 305/2011, (UE) n.º 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425,
(UE) 2016/426 y (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo y
las Directivas 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE,
2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE,
2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE,
2014/68/UE y 2014/90/UE del Parlamento Europeo y del Consejo

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2017) 468 final.

Adj.: SWD(2017) 468 final



Bruselas, 19.12.2017
SWD(2017) 468 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS. INFORME DE SÍNTESIS

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

que establece normas y procedimientos para el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de armonización de la Unión sobre productos y modifica los Reglamentos (UE) n.º 305/2011, (UE) n.º 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 y (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE y 2014/90/UE del Parlamento Europeo y del Consejo

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

ÍNDICE

1.	OBJETIVOS DE LA CONSULTA.....	2
1.1.	Métodos y herramientas de consulta	2
2.	RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DE CONSULTA	2
2.1.	Reuniones del grupo de expertos sobre el mercado interior de productos (subgrupo de vigilancia del mercado)	2
2.2.	Reuniones del grupo de expertos aduaneros	2
2.3.	Conferencia de partes interesadas	3
2.4.	Consulta pública	3
2.4.1.	Conformidad del producto en el mercado único y capacidad de disuasión de los mecanismos de garantía de cumplimiento existentes	3
2.4.2.	Asistencia para la conformidad en los Estados miembros y a nivel de la UE	4
2.4.3.	Demostración de la conformidad del producto por parte de las empresas	5
2.4.4.	Vigilancia transfronteriza del mercado dentro de la UE	5
2.4.5.	Vigilancia del mercado de productos importados de terceros países..	6
2.5.	Consulta específica llevada a cabo por el contratista	6
2.6.	Consulta informal de las pymes en el marco de la reunión de seguimiento de la «Small Business Act» celebrada con las partes interesadas en diciembre de 2016	7
3.	INFORMACIÓN DE RETORNO A LAS PARTES INTERESADAS.....	7

1. OBJETIVOS DE LA CONSULTA

La Comisión quería evaluar, basándose en hechos, en qué medida las disposiciones sobre vigilancia del mercado del Reglamento (CE) n.º 765/2008 habían sido eficaces, eficientes, pertinentes y coherentes y habían conseguido aportar un valor añadido de la UE. Los resultados de la evaluación ayudarán a emprender acciones para luchar contra la comercialización de productos no conformes en el mercado único.

1.1. Métodos y herramientas de consulta

Se consultó a las **autoridades de vigilancia del mercado** en las reuniones del grupo de expertos sobre el mercado interior de productos celebradas en 2016.

La Comisión organizó **el 17 de junio de 2016 una conferencia de partes interesadas** abierta a todas las partes que desearan participar.

Entre el 1 de julio y el 31 de octubre de 2016 tuvo lugar una **consulta pública en todas las lenguas oficiales de la UE** a través de un sitio web alojado en la web *Europa*. La Red Europea para las Empresas animó y ayudó a las pequeñas y medianas empresas a participar en la consulta.

2. RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DE CONSULTA

2.1. Reuniones del grupo de expertos sobre el mercado interior de productos (subgrupo de vigilancia del mercado)

El grupo de expertos sobre el mercado interior de productos (subgrupo de vigilancia del mercado) celebró sus últimas reuniones el 1 de febrero de 2016, el 21 de octubre de 2016 y el 31 de marzo de 2017.

Durante la primera de ellas, la Comisión recordó los retos señalados por las autoridades de vigilancia del mercado en los estudios nacionales e hizo una evaluación de las actividades realizadas entre 2010 y 2013. El documento detallado sobre el mercado interior de productos se adjunta a la evaluación de impacto (anexo 2).

Durante la reunión celebrada el 21 de octubre de 2016, la Comisión informó a los participantes de la situación en que se encontraba la iniciativa sobre el cumplimiento y la garantía de cumplimiento y explicó que el propósito era recibir comentarios sobre la adecuación de las ideas que se estaban examinando. El acta detallada puede consultarse en: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=28611>.

La reunión celebrada el 31 de marzo de 2017 se centró en la propuesta legislativa, y especialmente en cómo mejorar la cooperación entre los Estados miembros, establecer un grado uniforme y suficiente de vigilancia del mercado y aplicar controles fronterizos más rigurosos sobre los productos que se importan en el mercado europeo.

2.2. Reuniones del grupo de expertos aduaneros

El grupo de expertos aduaneros fue informado acerca de la puesta en marcha de la iniciativa sobre el cumplimiento y la garantía de cumplimiento en su reunión del 22 de abril. Se invitó a

las autoridades aduaneras a que participaran en las consultas y aportaran sus puntos de vista sobre los posibles retos y las acciones necesarias.

El grupo de expertos PARCS se reunió el 1 de diciembre de 2016 para debatir sobre la seguridad de los productos y los controles del cumplimiento. La Comisión presentó en esa reunión la situación en que se encontraba la revisión del Reglamento (CE) n.º 765/2008.

2.3. Conferencia de partes interesadas

El 17 de junio de 2016 se celebró un acto con las partes interesadas al objeto de determinar las principales cuestiones relacionadas con el cumplimiento y con la mejora de la garantía de cumplimiento en el mercado único, y a fin de definir las posibles maneras de avanzar. Más de 144 participantes asistieron a ese acto, en representación de las empresas (62), las autoridades nacionales (60) y otras partes (22). Las actas detalladas de esta conferencia pueden consultarse en: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>.

2.4. Consulta pública

Durante la consulta pública se recibieron **239** respuestas a través del formulario en línea previsto al efecto. Las cifras y los porcentajes utilizados para describir la distribución de las respuestas a la consulta pública se derivan de las respuestas obtenidas con la herramienta de encuestas de la UE. Las demás aportaciones de las partes interesadas a la consulta pública también se han tenido en cuenta, pero no a efectos de la representación estadística.

La consulta estaba dividida en cinco partes. Como solo era obligatoria la parte B1, a las otras secciones se respondió parcialmente. Por lo tanto, la proporción media de respuestas fue del **80 %** en la sección B2, del **66 %** en la sección B3, del **80 %** en la sección B4 y del **84 %** en la sección B5.

Todas las estadísticas incluidas en el presente resumen se basan en los datos recopilados a partir de las respuestas correspondientes a cada sección. En el anexo 2 de la evaluación de impacto pueden consultarse las estadísticas detalladas de cada categoría.

Las empresas fueron las más representadas (**127**), seguidas de las autoridades públicas (**80**) y de los ciudadanos (**32**). Más concretamente, en el caso de las empresas, el **49 %** representaban a fabricantes de productos, el **21 %** a importadores/distribuidores de productos, el **8 %** a usuarios de productos, el **5 %** a organismos de evaluación de la conformidad, el **1 %** a intermediarios en línea y el **16 %** a otras.

En cuanto a la distribución geográfica de las respuestas, estaban representados todos los países excepto Letonia, Luxemburgo, Malta y Liechtenstein. La mayoría de los encuestados (**116**) ejercían sus actividades únicamente en el país donde estaban establecidos.

2.4.1. Conformidad del producto en el mercado único y capacidad de disuasión de los mecanismos de garantía de cumplimiento existentes

La mayoría de los encuestados (**89 %**) consideran que sus productos se ven afectados por la disconformidad con los requisitos de productos establecidos en la legislación de armonización de la UE.

Sin embargo, el **45 %** de los encuestados no son capaces de estimar el porcentaje aproximado de productos no conformes en su sector. Este porcentaje es aproximadamente igual con respecto a todos los tipos de encuestados.

El **80 % de las empresas** participantes en la consulta confirman que el incumplimiento tiene un efecto negativo sobre las ventas o las cuotas de mercado de las empresas que sí cumplen las obligaciones legales. Muchas empresas (**42 %**), sin embargo, no son capaces de estimar cuál es aproximadamente su pérdida de ventas a causa del incumplimiento.

En cuanto a la razón principal de la presencia de productos no conformes en el mercado único, el **33,47 %** de los encuestados consideran que se trata de una opción deliberada para aprovechar las oportunidades del mercado al menor coste, a lo que siguen la falta de conocimientos (**26,78 %**), la incapacidad técnica o de otro tipo para cumplir las normas (**10,88 %**), la ambigüedad de estas (**10,46 %**) y el descuido (**9,62 %**).

Todos los tipos de encuestados han tenido alguna experiencia o tienen conocimiento de casos en los que las autoridades de vigilancia del mercado no disponen de suficientes recursos económicos y humanos, ni de los medios técnicos necesarios para llevar a cabo tareas específicas. Sin embargo, el **67,36 %** de los encuestados no supo estimar el déficit de recursos financieros aproximado de la autoridad nacional.

Por lo que se refiere al aumento de los recursos para las actividades de vigilancia del mercado, aunque dos de las tres soluciones son unánimemente aceptadas por los encuestados, los resultados son contradictorios en el caso de la tercera, es decir, que las autoridades de vigilancia del mercado cobren tasas administrativas a los operadores de su sector para financiar los controles. El **55,91 %** de las empresas y el **40,63 %** de los consumidores y otros están totalmente en desacuerdo con esta opción, mientras que el **50,00 %** de las autoridades públicas se muestran de acuerdo con ella (el 15 % totalmente de acuerdo y el 35 % de acuerdo).

Las partes interesadas tienen opiniones similares en lo que respecta a la utilización eficaz de los recursos para las actividades de vigilancia del mercado.

Muchos de los encuestados (**46 %**) están de acuerdo en que la vigilancia del mercado no es suficientemente disuasoria en su sector o en que tiene un efecto disuasorio moderado (**34 %**), y en que las opciones propuestas por la Comisión mejorarían la capacidad de disuasión de las acciones de vigilancia del mercado.

2.4.2. Asistencia para la conformidad en los Estados miembros y a nivel de la UE

Esta sección del cuestionario era opcional, de modo que el porcentaje medio de respuestas llegó hasta el **80 %** (unas **190** respuestas por pregunta).

Existe consenso sobre el hecho de que, **a veces**, no solo es difícil encontrar, sino también entender la información correcta sobre las normas técnicas que deben cumplir los productos antes de que puedan ser introducidos en el mercado nacional y en otros mercados de la UE.

El enfoque que adoptan los encuestados para buscar apoyo e información sobre las normas técnicas que deben cumplir los productos difiere **ligeramente** según el tipo de encuestado. La mayoría de ellos prefieren consultar la información disponible en los sitios web de la

Comisión. En cuanto a los enfoques que deberían seguir las autoridades nacionales para reducir el número de productos no conformes en el mercado, los encuestados consideran que el mejor es una **combinación de información, apoyo y garantía de cumplimiento por parte de las autoridades públicas**.

2.4.3. Demostración de la conformidad del producto por parte de las empresas

Esta sección del cuestionario era opcional, de modo que el porcentaje medio de respuestas llegó hasta el **66 %** (unas **158** respuestas por pregunta).

Se pedía a las empresas que respondieran cómo proporcionan información sobre la conformidad del producto. Aproximadamente el **30 %** de los encuestados consideran que las opciones propuestas, **en su caso, no proceden**.

Una gran proporción de los encuestados están totalmente de acuerdo o de acuerdo en que un uso más amplio de los medios electrónicos para demostrar la conformidad resultaría de utilidad para reducir la carga administrativa de las empresas (**70,62 %**), reducir los costes administrativos de la garantía de cumplimiento para las autoridades (**65,14 %**), proporcionar / permitir que se obtenga información de manera más rápida (**82,29 %**), y proporcionar más información e información actualizada a los consumidores / usuarios finales (**68,00 %**).

2.4.4. Vigilancia transfronteriza del mercado dentro de la UE

Esta sección del cuestionario era opcional, de modo que el porcentaje medio de respuestas llegó hasta el **80 %** (unas **190** respuestas por pregunta).

La mayoría de los encuestados (**91**) no fueron capaces de estimar el porcentaje aproximado de los productos comercializados por fabricantes o importadores de la UE situados en otro Estado miembro de la UE.

Las **autoridades públicas** creen que las empresas contactadas no responden a las peticiones de información/documentación o de acciones correctivas, mientras que, para las empresas, la principal dificultad radica en que a las autoridades les resulta más costoso ponerse en contacto con empresas ubicadas en otro Estado miembro de la UE.

Por lo que respecta al intercambio de información entre las autoridades nacionales de los Estados miembros de la UE, la mayoría de los encuestados afirmó no tener opinión/experiencia al respecto (**33 %**), mientras que el **25 %** consideraban que raramente las autoridades nacionales restringen la comercialización de un producto tras el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por otra autoridad de la UE contra el mismo producto.

Además, en cuanto a los mecanismos adecuados para aumentar la eficacia de la vigilancia del mercado en el mercado único, los resultados mostraron un apoyo extremadamente amplio no solo a un **mayor intercambio de información y debate entre las autoridades**, sino también a una **estrecha cooperación entre Estados miembros** y a la **aplicabilidad simultánea de las decisiones contra productos no conformes**.

2.4.5. *Vigilancia del mercado de productos importados de terceros países*

Esta sección del cuestionario era opcional, de modo que el porcentaje medio de respuestas llegó hasta el **84 %** (unas **201** respuestas por pregunta).

Muchos de los encuestados (**39 %**) no fueron capaces de estimar el porcentaje aproximado de productos importados de países no pertenecientes a la UE en su sector. Sin embargo, el **21 %** de ellos indicó que la proporción de productos importados de países no pertenecientes a la UE es de **más del 50 %**. Al mismo tiempo, el **88 %** de los encuestados creen que los productos de su sector importados de terceros países se ven afectados por problemas de incumplimiento.

En cuanto al país de origen de los productos importados que a menudo resultan ser no conformes, China es el primero, con **137** respuestas, seguido de la India (**30**), Turquía y Estados Unidos (**18**) y Hong Kong (**17**). Por último, la opción preferida en cuanto a la adopción de medidas contra productos no conformes comercializados por empresas establecidas en un país no perteneciente a la UE fue la de ampliar la coordinación de los controles de los productos que entran en la UE entre las autoridades aduaneras y de vigilancia del mercado (**88,27 %**).

2.5. Consulta específica llevada a cabo por el contratista

En general, **todas las partes interesadas consultadas** a través de las encuestas y las entrevistas específicas **reconocen de manera uniforme que es necesario aumentar la eficacia del Reglamento**¹. Alrededor de la mitad de los encuestados declaran que **el número de productos no conformes** no ha variado después de la entrada en vigor del Reglamento. Eso por lo que se refiere a las autoridades públicas; sin embargo, los encuestados del sector privado tienen la sensación de que el número de productos no conformes ha aumentado. La mayoría de los operadores económicos, las asociaciones de la industria y los representantes de la sociedad civil aseguran haber observado discrepancias en la vigilancia del mercado de los distintos Estados miembros. Tales discrepancias tienen repercusiones más negativas, pues obstaculizan la **libre circulación de mercancías**, influyen en el **comportamiento de los mercados**, **reducen la seguridad de los productos** y **aumentan los costes** que el cumplimiento del Reglamento conlleva para las autoridades públicas y los operadores económicos. Entre todos los encuestados, únicamente las autoridades aduaneras tienen una opinión positiva sobre la **adecuación de los actuales controles en las fronteras**. En general, **los representantes de la industria quieren participar más** en las actividades de vigilancia del mercado. Según los encuestados, la **eficiencia** del Reglamento podría mejorarse solventando las actuales discrepancias en su ejecución.

La mayoría de los encuestados **confirman la pertinencia del Reglamento**, corroborada por todos los operadores económicos y por una gran parte de las autoridades aduaneras y coordinadoras. No obstante, la pertinencia del Reglamento puede quedar mermada por su escasa capacidad para **abordar las cuestiones emergentes**. Todas las partes interesadas convienen en que el Reglamento no es capaz de abordar las cuestiones derivadas de **las ventas en línea**. **Ninguna categoría de partes interesadas dijo encontrar problemas importantes en cuanto a la coherencia** del Reglamento, ni en sus disposiciones ni con el resto de la legislación pertinente para la vigilancia del mercado.

¹ Todas las preguntas de la consulta pública estaban básicamente relacionadas con la evaluación de la eficacia del Reglamento.

Todas las partes interesadas reconocen el valor añadido de la UE que presenta el Reglamento, lo que favorece la **libre circulación** de mercancías y la **transparencia legislativa**. Asimismo, todas señalan como beneficiosas la **armonización de las normas** y la **cooperación entre Estados miembros**. Según algunas categorías, el Reglamento puede igualmente establecer unas **condiciones equitativas entre las empresas de la UE**.

2.6. Consulta informal de las pymes en el marco de la reunión de seguimiento de la «Small Business Act» celebrada con las partes interesadas en diciembre de 2016

La Comisión presentó las reflexiones sobre las posibles opciones para abordar el problema del incumplimiento y pidió comentarios al respecto. Los representantes de las empresas confirmaron que el incumplimiento afecta a las pymes igual que a las empresas más grandes.

3. INFORMACIÓN DE RETORNO A LAS PARTES INTERESADAS

Los procesos de consulta proporcionaron una gran variedad de puntos de vista sobre lo que ha funcionado bien y lo que no ha funcionado tan bien en la vigilancia del mercado, desde la perspectiva de las partes interesadas. Las reuniones con las partes interesadas ofrecieron una oportunidad temprana para promover la participación de las autoridades nacionales, aumentando así las posibilidades de obtener una buena tasa de respuesta.

El objetivo general de la presente iniciativa es reducir el número de productos no conformes presentes en el mercado único, mejorando al mismo tiempo los incentivos para cumplir la normativa y la eficacia de la vigilancia del mercado.

Las opciones contempladas, en orden creciente de ambición y de coordinación y actuación a nivel de la UE, eran las siguientes: 1) situación de partida; 2) mejora de las herramientas y de los mecanismos de cooperación existentes; 3) además, aumento del efecto disuasorio de las herramientas garantes del cumplimiento e incremento de la coordinación a nivel de la UE; y 4) mayor centralización de la garantía de cumplimiento a nivel de la UE en determinados casos.

La opción preferida (3) incluye:

- la ampliación de la función consultiva de los puntos de contacto de productos a las empresas y a las asociaciones público-privadas *ad hoc*;
- sistemas digitales a través de los cuales los fabricantes o los importadores pongan la información sobre el cumplimiento a disposición tanto de los consumidores como de las autoridades de vigilancia del mercado, y un portal europeo común para las medidas voluntarias;
- un régimen para dar publicidad a las decisiones que restringen la comercialización de productos; el ajuste de los poderes de las autoridades, concretamente en relación con las importaciones de venta en línea procedentes de terceros países; y la recuperación de los costes de los controles aplicados a productos considerados no conformes;

- obligaciones más estrictas de asistencia mutua y presunción legal de que los productos considerados no conformes en un Estado miembro A son considerados no conformes en un Estado miembro B;
- las estrategias de garantía de cumplimiento de los Estados miembros en las que se exponen las actividades nacionales de control y las necesidades nacionales de desarrollo de recursos, así como una Red de la Unión sobre Conformidad de los Productos que ofrezca una estructura administrativa de apoyo para la revisión *inter pares* de los resultados de los Estados miembros, y para coordinar y ayudar a implementar las actividades conjuntas de garantía del cumplimiento de los Estados miembros.

Las diferentes categorías de encuestados de la consulta pública valoraron muy favorablemente las medidas en las que se basa la opción preferida. Las partes interesadas coinciden en que hacen falta una coordinación mucho mayor, más recursos y un uso eficiente de los recursos para la vigilancia del mercado, así como unas herramientas más eficaces para mejorar el marco de la garantía de cumplimiento con respecto a los controles efectuados en el mercado interior y en las importaciones que llegan a la UE. Las partes interesadas también se muestran a favor de un enfoque más proactivo para evitar el incumplimiento, consistente en facilitar información y ayuda a los operadores económicos. En un plano más concreto, existe variedad de opiniones entre las autoridades y las empresas acerca de la forma más apropiada que han de adoptar el sistema de cumplimiento digital o los poderes y las sanciones específicos; estas inquietudes han sido integradas en la evaluación.

En la evaluación de impacto puede encontrarse más información sobre las diferentes opciones, sobre las opciones preferidas y sobre las opiniones de las partes interesadas.