



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 21 december 2017
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
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**

VOORSTEL

van: de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur,
namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie

ingekomen: 20 december 2017

aan: de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN,
secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.: SWD(2017) 468 final

Betreft: WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN - SAMENVATTING bij
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot
vaststelling van voorschriften en procedures voor de naleving en de
handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten
en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 305/2011, (EU)
nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 en
(EU) 2017/1369 van het Europees Parlement en de Raad en van de
Richtlijnen 2004/42/EG, 2009/48/EG, 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 en 2014/90/EU van het Europees Parlement en de Raad

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2017) 468 final.

Bijlage: SWD(2017) 468 final

Brussel, 19.12.2017
SWD(2017) 468 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN - SAMENVATTING

bij

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad

tot vaststelling van voorschriften en procedures voor de naleving en de handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 305/2011, (EU) nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 en (EU) 2017/1369 van het Europees Parlement en de Raad en van de Richtlijnen 2004/42/EG, 2009/48/EG, 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 en 2014/90/EU van het Europees Parlement en de Raad

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

Inhoudsopgave

1.	DOEL VAN DE RAADPLEGING.....	2
1.1.	Methoden en instrumenten van de raadpleging.....	2
2.	RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING.....	2
2.1.	Bijeenkomsten van de deskundigengroep inzake de interne markt voor producten – groep markttoezicht.....	2
2.2.	Bijeenkomsten van de groep douanedeskundigen	2
2.3.	De conferentie van belanghebbenden	3
2.4.	Openbare raadpleging	3
2.4.1.	Productconformiteit op de eengemaakte markt en het afschrikkende effect van bestaande handhavingsmechanismen.....	3
2.4.2.	Ondersteuning voor naleving in de lidstaten en op EU-niveau.....	4
2.4.3.	Het aantonen van productconformiteit door de onderneming.....	5
2.4.4.	Grensoverschrijdend markttoezicht binnen de EU.....	5
2.4.5.	Markttoezicht op producten die worden ingevoerd uit niet-EU-landen	5
2.5.	Gerichte raadpleging door de contractant	6
2.6.	Informeel raadpleging van kmo's tijdens de follow-upvergadering van de Small Business Act in december 2016	7
3.	TERUGKOPPELING AAN BELANGHEBBENDEN	7

1. DOEL VAN DE RAADPLEGING

De Commissie wilde op basis van feiten beoordelen in hoeverre de bepalingen inzake markttoezicht van Verordening (EG) nr. 765/2008 doeltreffend, doelmatig, relevant en coherent zijn geweest en op hebben gezorgd voor toegevoegde waarde van de EU. De resultaten van de evaluatie zullen bijdragen aan maatregelen ter verbetering van de bestrijding van niet-conforme producten die op de eengemaakte markt worden aangeboden.

1.1. Methoden en instrumenten van de raadpleging

De **markttoezichtautoriteiten** zijn geraadpleegd tijdens de bijeenkomsten van de deskundigengroep inzake de interne markt voor producten (IMP) in 2016.

Op **17 juni 2016** heeft de Commissie een **conferentie voor belanghebbenden** georganiseerd, die opstond voor alle geïnteresseerde partijen.

Van 1 juli tot en met 31 oktober 2016 heeft een **openbare raadpleging in alle officiële talen van de EU** plaatsgevonden. Deze werd gepubliceerd op *europa.eu*. Via het Enterprise Europe Network werd deelname van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) aan de raadpleging gestimuleerd en ondersteund.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING

2.1. Bijeenkomsten van de deskundigengroep inzake de interne markt voor producten – groep markttoezicht

De groep markttoezicht van de deskundigengroep inzake de interne markt voor producten is het meest recentelijk bijeengekomen op 1 februari 2016, 21 oktober 2016 en 31 maart 2017.

Tijdens de eerste vergadering wees de Commissie op de uitdagingen die door de markttoezichtautoriteiten waren gemeld in de nationale evaluaties en beoordelingen van de activiteiten die zij tussen 2010 en 2013 hadden uitgevoerd. Het uitvoerige IMP-document is bijgevoegd bij de effectbeoordeling (bijlage 2).

Tijdens de vergadering van 21 oktober 2016 bracht de Commissie de deelnemers op de hoogte van de stand van zaken wat betreft het handhavings- en nalevingsinitiatief. Zij lichtte toe dat zij feedback wilde krijgen over de geschiktheid van de ideeën die werden verkend. De volledige notulen zijn (in het Engels) beschikbaar via: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=28611>.

De vergadering van 31 maart 2017 was gewijd aan het wetgevingsvoorstel en vooral aan het verbeteren van de samenwerking tussen de lidstaten, het tot stand brengen van een uniform en toereikend niveau van markttoezicht, en strengere grenscontroles van producten die worden ingevoerd op de Europese markt.

2.2. Bijeenkomsten van de groep douanedeskundigen

De groep douanedeskundigen die op 22 april bijeenkwam, werd geïnformeerd over de lancering van het handhavings- en nalevingsinitiatief. Douaneautoriteiten werden uitgenodigd

aan de raadplegingen deel te nemen en hun standpunten over mogelijke uitdagingen en noodzakelijke maatregelen naar voren te brengen.

De PARCS-deskundigengroep (de deskundigengroep inzake douaneactie ter bescherming van de gezondheid, het cultureel erfgoed, het milieu en de natuur) kwam op 1 december 2016 bijeen om te overleggen over productveiligheid en nalevingscontroles. Tijdens die vergadering gaf de Commissie een update over de herziening van Verordening (EG) nr. 765/2008.

2.3. De conferentie van belanghebbenden

Op 17 juni 2016 werd een conferentie van belanghebbenden georganiseerd. Doel van de conferentie was het in kaart brengen van de belangrijkste problemen in verband met de naleving en betere handhaving op de eengemaakte markt, en mogelijke oplossingen vast te stellen. Aan dit evenement deden 144 deelnemers mee, afkomstig uit het bedrijfsleven (62), van nationale autoriteiten (60) en van andere partijen (22). De volledige notulen van deze conferentie zijn (in het Engels) beschikbaar via: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>.

2.4. Openbare raadpleging

Via het onlineformulier dat tijdens de openbare raadpleging beschikbaar was, werden **239** antwoorden ontvangen. De aantallen en percentages waarmee de verdeling van de reacties op de openbare raadpleging is aangegeven, betreffen de antwoorden die binnengekomen zijn in het kader van het EU-Survey-instrument. Andere bijdragen van belanghebbenden aan de openbare raadpleging zijn weliswaar in aanmerking genomen, maar niet meegenomen bij de statistische weergave.

De raadpleging bestond uit vijf delen. Omdat alleen deel B1 verplicht was, zijn de andere gedeeltes niet in alle gevallen ingevuld. Het gemiddelde beantwoordingpercentage bedroeg **80 %** voor deel B2, **66 %** voor deel B3, **80 %** voor deel B4 en **84 %** voor deel B5.

Alle statistieken die in deze samenvatting zijn opgenomen, zijn gebaseerd op de gegevens die uit de antwoorden voor elk deel zijn verzameld. Bijlage 2 van de effectbeoordeling bevat gedetailleerde statistieken voor elke categorie.

Bedrijven waren sterk vertegenwoordigd (**127**), gevolgd door overheidsinstanties (**80**) en burgers (**32**). De vertegenwoordiging van het bedrijfsleven was als volgt onderverdeeld: fabrikanten (**49 %**), importeurs/distributeurs (**21 %**), gebruikers (**8 %**), conformiteitsbeoordelingsinstanties (**5 %**), onlinetussenpersonen (**1 %**) en overige (**16 %**).

Vanuit geografisch oogpunt waren alle landen vertegenwoordigd, behalve Letland, Luxemburg, Malta en Liechtenstein. De meeste respondenten (**116**) verrichtten hun activiteiten uitsluitend in het land waarin ze gevestigd zijn.

2.4.1. Productconformiteit op de eengemaakte markt en het afschrikkende effect van bestaande handhavingsmechanismen

De meeste respondenten (**89 %**) zijn van mening dat hun producten er schade van ondervinden als producteisen die in harmonisatiewetgeving van de EU zijn vastgelegd, niet worden nageleefd.

45 % van de respondenten is echter niet in staat een globale schatting te geven van het percentage niet-conforme producten in hun sector. Dit percentage is ongeveer gelijk voor alle categorieën respondenten.

80 % van de bedrijven die aan de raadpleging hebben deelgenomen, bevestigen dat niet-naleving een negatief effect heeft op de omzet en/of marktaandelen van bedrijven die zich wel aan de wettelijke verplichtingen houden. Veel bedrijven (**42 %**) zijn echter niet in staat een globale schatting te geven van de omzet die zij mislopen als gevolg van niet-naleving.

Wat de belangrijkste reden voor de non-conformiteit van producten op de eengemaakte markt betreft, is **33,47 %** van de respondenten van mening dat een welbewuste keuze om marktkansen te benutten tegen de laagste kosten daarbij een rol speelt, gevolgd door een gebrek aan kennis (**26,78 %**), een onvermogen om aan de regels te voldoen wegens technische of andere redenen (**10,88 %**), dubbelzinnigheid van de voorschriften (**10,46 %**) en onzorgvuldigheid (**9,62 %**).

Alle categorieën respondenten hebben ervaring met/kennis van gevallen waarin markttoezichtautoriteiten over onvoldoende financiële, personele en technische middelen beschikten om specifieke taken uit te voeren. Desalniettemin kon **67,36 %** van de respondenten geen globale schatting geven van het tekort aan financiële middelen van de nationale autoriteit.

De respondenten stemmen unaniem in met twee van de drie oplossingen om de middelen voor markttoezicht te verhogen. Ten aanzien van de derde oplossing, namelijk dat markttoezichtautoriteiten marktdeelnemers in hun sector administratiekosten moeten aanrekenen om de controles te financieren, lopen de resultaten echter uiteen. **55,91 %** van de bedrijven en **40,63 %** van de consumenten en anderen zijn het zeer oneens met deze optie, terwijl **50,00 %** van de overheidsinstanties haar onderschrijven (15 % is het er zeer mee eens en 35 % is het ermee eens).

Wat betreft het effectief gebruik van middelen voor markttoezicht hebben belanghebbenden vergelijkbare opvattingen.

Veel respondenten (**46 %**) zijn het ermee eens dat het markttoezicht in hun sector een onvoldoende afschrikkende werking heeft of dat het slechts in bescheiden mate afschrikt (**34 %**), en dat de door de Commissie voorgestelde opties de afschrikkende werking van het markttoezicht zouden verbeteren.

2.4.2. Ondersteuning voor naleving in de lidstaten en op EU-niveau

Dit gedeelte van de vragenlijst was facultatief en het gemiddelde beantwoordingspercentage bedroeg **80 %** (ongeveer **190** antwoorden per vraag).

De respondenten zijn het erover eens dat het **soms** moeilijk is de juiste informatie te vinden over de technische voorschriften waaraan producten moeten voldoen voordat ze op de binnenlandse markt en andere EU-markten in de handel mogen worden gebracht, en dat die informatie ook moeilijk te begrijpen is.

De manier waarop respondenten hulp en informatie zoeken over technische voorschriften waaraan producten moeten voldoen, verschilt **enigszins** per categorie respondent. De meeste

respondenten raadplegen bij voorkeur de informatie die beschikbaar is op websites van de Commissie. Volgens de respondenten is een **combinatie van voorlichting, ondersteuning en handhaving door overheidsinstanties** de beste aanpak die nationale overheden kunnen hanteren om de hoeveelheid niet-conforme producten op de markt terug te dringen.

2.4.3. Het aantonen van productconformiteit door de onderneming

Dit gedeelte van de vragenlijst was facultatief en het gemiddelde beantwoordingspercentage bedroeg **66 %** (ongeveer **158** antwoorden per vraag).

Bedrijven werd gevraagd aan te geven hoe zij informatie verstrekken over productconformiteit. Ongeveer **30 %** van de respondenten is van mening dat de gegeven opties **niet op hen van toepassing zijn**.

Veruit de meeste respondenten zijn het er zeer mee eens of mee eens dat een ruimer gebruik van elektronische middelen om de conformiteit aan te tonen zou helpen de administratieve last voor bedrijven te verlagen (**70,62 %**), de administratieve kosten van handhaving voor autoriteiten te verlagen (**65,14 %**), informatie sneller te kunnen verstrekken/verkrijgen (**82,29 %**) en meer en actuele informatie voor consumenten/eindgebruikers te verstrekken (**68,00 %**).

2.4.4. Grensoverschrijdend markttoezicht binnen de EU

Dit gedeelte van de vragenlijst was facultatief en het gemiddelde beantwoordingspercentage bedroeg **80 %** (ongeveer **190** antwoorden per vraag).

De meeste respondenten (**91**) waren niet in staat een globale schatting te geven van het percentage producten dat in de handel wordt gebracht door fabrikanten of EU-importeurs die gevestigd zijn in een andere EU-lidstaat.

Overheidsinstanties menen dat bedrijven die om informatie/documentatie of correctieve maatregelen worden verzocht, daar niet op reageren, terwijl volgens **bedrijven** het belangrijkste probleem is dat autoriteiten het duurder vinden om contact op te nemen met bedrijven die in een andere EU-lidstaten gevestigd zijn.

Met betrekking tot de communicatie tussen nationale autoriteiten in de EU-lidstaten, gaven de meeste respondenten aan hier geen mening over of geen ervaring mee te hebben (**33 %**), terwijl **25 %** van de respondenten van mening is dat nationale autoriteiten zelden beperkingen opleggen aan het in de handel brengen van een product nadat informatie is uitgewisseld over maatregelen die een andere autoriteit in de EU tegen het betreffende product heeft genomen.

Wat betreft de geëigende mechanismen om de doeltreffendheid van het markttoezicht op de eengemaakte markt te vergroten, laten de resultaten daarnaast zien dat er een uitermate groot draagvlak bestaat voor **meer informatie-uitwisseling en overleg tussen autoriteiten**, maar ook voor **nauwe afstemming tussen de lidstaten en gelijktijdige toepasbaarheid van besluiten tegen niet-conforme producten**.

2.4.5. Markttoezicht op producten die worden ingevoerd uit niet-EU-landen

Dit gedeelte van de vragenlijst was facultatief en het gemiddelde geantwoordingspercentage bedroeg **84 %** (ongeveer **201** antwoorden per vraag).

Veel respondenten (**39 %**) waren niet in staat een globale schatting te geven van het percentage producten in hun sector dat wordt ingevoerd vanuit landen buiten de EU. **21 %** gaf echter aan dat het percentage producten dat vanuit landen buiten de EU wordt ingevoerd **hoger is dan 50 %**. Tegelijkertijd meende **88 %** van de respondenten dat de producten in hun sector die vanuit landen buiten de EU worden ingevoerd, niet aan de regels voldoen.

Van de landen van oorsprong van waaruit vaak niet-conforme producten worden ingevoerd, werd China met **137** antwoorden het vaakst genoemd, gevolgd door India (**30**), Turkije en de Verenigde Staten (**18**) en Hongkong (**17**). Wat betreft maatregelen tegen niet-conforme producten die worden verhandeld door bedrijven waarvan de zetel zich in een land buiten de EU bevindt tenslotte, ging de meeste voorkeur uit naar een betere coördinatie tussen de douane en markttoezichtautoriteiten van de controles op producten die de EU binnenkomen (**88,27 %**).

2.5. Gerichte raadpleging door de contractant

Over het geheel genomen zijn **alle** via de gerichte enquêtes en gesprekken **geraadpleegde belanghebbenden het erover eens dat de doeltreffendheid van de verordening moet worden verbeterd**.¹ Ongeveer de helft van de respondenten stelt dat de **hoeveelheid niet-conforme producten** niet is gewijzigd na de inwerkingtreding van de verordening. Deze opvatting wordt weliswaar onderschreven door overheidsinstanties, maar respondenten uit de particuliere sector ervaren een toename van het aantal niet-conforme producten. De meeste economische actoren, sectororganisaties en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zeggen discrepanties te ervaren in het markttoezicht van verschillende lidstaten. Deze discrepanties hebben meerdere negatieve effecten, in de zin dat ze het **vrij verkeer van goederen** belemmeren, het **gedrag van de marktdeelnemers** beïnvloeden, de **veiligheid van producten** verminderen en tot **hogere kosten** voor overheidsinstanties en marktdeelnemers leiden in verband met de naleving van de verordening. Van alle respondenten hebben alleen douaneautoriteiten een positieve mening over de **toereikendheid van de huidige grenscontroles**. Over het algemeen **willen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven meer betrokken worden** bij het markttoezicht. Volgens de respondenten zou de **doelmatigheid** van de verordening verbeterd kunnen worden door de huidige discrepanties in de tenuitvoerlegging ervan uit de weg te ruimen.

De meeste respondenten – alle marktdeelnemers en een groot gedeelte van de douane- en coördinerende autoriteiten – **bevestigen het belang van de verordening**. Het belang van de verordening kan echter onder druk komen te staan als zij geen goed **antwoord kan bieden op opkomende vraagstukken**. Alle belanghebbenden zijn het erover eens dat met de verordening geen problemen kunnen worden aangepakt die voortvloeien uit **verkoop via het internet**. **Geen enkele categorie belanghebbenden meldde grote problemen wat betreft de consistentie** van de verordening, zowel wat betreft de onderlinge samenhang van haar bepalingen als wat betreft de consistentie met andere voor het markttoezicht relevante wetgeving.

Alle belanghebbenden erkennen de toegevoegde waarde van de EU die wordt geboden met de verordening, die heeft bijgedragen aan het **vrij verkeer** van goederen en **transparante wetgeving**. De **harmonisatie van regelgeving** en **samenwerking tussen lidstaten** worden

¹ Alle vragen in het kader van de openbare raadpleging hingen in feite samen met de beoordeling van de effectiviteit van de verordening.

eveneens door alle respondenten als voordelen genoemd. Verschillende categorieën brachten ook naar voren dat de verordening **een gelijk speelveld voor bedrijven in de EU** kan creëren.

2.6. Informele raadpleging van kmo's tijdens de follow-upvergadering van de Small Business Act in december 2016

De Commissie presenteerde de mogelijke opties om het probleem van niet-naleving op te lossen en vroeg om feedback. De vertegenwoordigers van bedrijven bevestigden dat ook kmo's, net als grotere ondernemingen, getroffen worden door niet-naleving.

3. TERUGKOPPELING AAN BELANGHEBBENDEN

De raadplegingsprocedures hebben een breed scala aan standpunten over de werking van het markttoezicht opgeleverd, waaruit blijkt wat, in de ogen van deze belanghebbenden, wel en niet goed heeft gewerkt. De bijeenkomsten met de belanghebbenden vormden een gelegenheid om in een vroeg stadium de betrokkenheid van de nationale autoriteiten te versterken en daarmee de kans op een goede respons te vergroten.

Het algemene doel van dit initiatief is het aantal niet-conforme producten op de eengemaakte markt terug te dringen door zowel de stimulansen om de regelgeving na te leven als het markttoezicht te verbeteren.

De volgende opties werden, in volgorde van toenemende ambitie en coördinatie en optreden van de EU, overwogen: 1) uitgangssituatie; 2) verbetering van bestaande instrumenten en samenwerkingsmechanismen; 3) idem, met sterkere afschrikkende werking van handhavingsinstrumenten en een geïntensiverde coördinatie op EU-niveau; en 4) idem, met in bepaalde gevallen nog extra gecentraliseerde handhaving op EU-niveau.

Optie 3), die de voorkeur heeft, omvat het volgende:

- uitbreiding van de adviserende rol van productcontactpunten aan bedrijven en publiek-private gelegenheidspartnerschappen;
- digitale systemen die fabrikanten of importeurs gebruiken om conformiteitsinformatie beschikbaar te stellen aan zowel consumenten als markttoezichtautoriteiten en een gemeenschappelijk Europees portaal voor vrijwillige maatregelen;
- openbaarheid van besluiten tot het beperken van het in de handel brengen van producten, het nauwkeuriger afstemmen van de bevoegdheden van autoriteiten, met name met betrekking tot verkoop via het internet waarbij invoer vanuit derde landen plaatsvindt, terugvordering van de kosten van controles wanneer wordt vastgesteld dat producten niet-conform zijn;
- strengere verplichting tot wederzijdse bijstand en het rechtsvermoeden dat producten die in lidstaat A niet-conform worden bevonden, ook niet-conform zijn in lidstaat B;
- handavingsstrategieën van de lidstaten waarin zij hun nationale controleactiviteiten alsook hun behoeften op het gebied van capaciteitsopbouw beschrijven, en een EU-

netwerk voor productconformiteit dat een structuur voor administratieve ondersteuning vormt voor de collegiale toetsing van de prestaties van de lidstaten en dat hulp biedt bij de tenuitvoerlegging van gezamenlijke handhavingsactiviteiten van lidstaten.

De maatregelen die ten grondslag lagen aan de geprefereerde optie konden onder alle categorieën respondenten in de openbare raadpleging op grote instemming rekenen. De belanghebbenden zijn het erover eens dat er behoefte is aan een veel sterkere coördinatie, meer middelen en een efficiënt gebruik daarvan voor markttoezicht, en effectievere instrumenten om het handhavingskader voor controles – zowel binnen de eengemaakte markt als op invoer in de EU – te verbeteren. Een meer proactieve aanpak om non-conformiteit te voorkomen door informatie te verstrekken en bijstand te verlenen aan marktdeelnemers heeft eveneens de steun van de belanghebbenden. Op een meer gedetailleerd niveau zijn verschillen waarneembaar in de opvattingen van autoriteiten en bedrijven over wat de meest geëigende vorm is van het digitale systeem voor de naleving of over de specifieke bevoegdheden en sancties; hiermee is in de beoordeling rekening gehouden.

Meer informatie over de verschillende opties, over de behouden elementen en over de standpunten van de belanghebbenden is terug te vinden in de effectbeoordeling.