

Bruxelles, den 22.1.2014
COM(2014) 25 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

En vision for det indre marked for industriprodukter

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2014) 23 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

En vision for det indre marked for industriprodukter

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

I 2012 fejrede Den Europæiske Union (EU) 20-årsdagen for det indre marked, der sikrer fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, personer og kapital inden for EU. Formålet med denne meddelelse er at formulere en række anbefalinger vedrørende lovgivningen om det indre marked for industriprodukter og at beskrive en bredere vision for det kommende årti. Meddelelsen vil blive fremsendt til Det Europæiske Råd, således som det anmodede om på sit møde den 14. og 15. marts 2013.

I oktober 2012 blev styrkelse af effektiviteten af det indre marked for industriprodukter identificeret som en prioritet i ajourføringen af den integrerede industripolitik¹. I ajourføringen blev det foreslået at genindustrialisere EU baseret på en strategi, der bygger på fire søjler, hvor den ene går ud på at forbedre markedsadgangen.

Europa-Kommissionen har derfor foretaget en evaluering af EU-retten på området for industriprodukter med henblik på at vurdere de lovgivningsmæssige rammers overordnede sammenhæng og "egnethed til formålet" og udvikle en videnbase om de kumulative lovgivningsmæssige virkninger fra et industriperspektiv. Parallelt hermed har Kommissionen afholdt en offentlig høring af interessenter. Denne meddelelse bygger på resultaterne af evalueringen og den offentlige høring og analyserer de lovgivningsmæssige rammer for det indre marked for industriprodukter. De detaljerede resultater af evalueringen, den offentlige høring og en række case-studier er beskrevet i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

Det indre marked for varer har været en frontløber i EU's økonomiske integration. Lovgivningsmæssige hindringer inden for EU forebygges af direktiv 98/34/EF² eller elimineres gennem princippet om gensidig anerkendelse eller gennem EU's harmoniseringslovgivning. Formålet med denne lovgivning er dobbelt, for det første at sikre, at produkter, der sættes til salg på det europæiske marked, sikrer et højt beskyttelsesniveau for sundhed og sikkerhed og for miljøet, og for det andet at sikre den frie bevægelighed for varer ved at erstatte nationale regler med et enkelt sæt harmoniserede betingelser for markedsføring af produkter på det indre marked, således at disse kan cirkulere frit.

Fokus i denne meddelelse er på industriprodukter, dvs. non-foodprodukter, der er fremstillet ved en industriel proces³. Det dækker en bred vifte af produkter som f.eks.

¹ COM(2012) 582 final "En stærkere europæisk industripolitik for vækst og økonomisk genopretning – Ajourføring af meddelelsen om industripolitikken"

² Med direktiv 98/34/EF indføres en mekanisme, der pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at meddele Kommissionen og hinanden alle udkast til tekniske forskrifter vedrørende produkter og snart informationssamfundets tjenester, før de vedtages i national ret.

³ Begrebet "industriprodukter" bør ikke ses som modsætning til "forbrugerprodukter". Mens førstnævnte definition er baseret på produktionsprocessen, er sidstnævnte baseret på den endelige anvendelse. Mange industriprodukter, men ikke alle, er derfor også forbrugsvarer (nogle er til professionel brug).

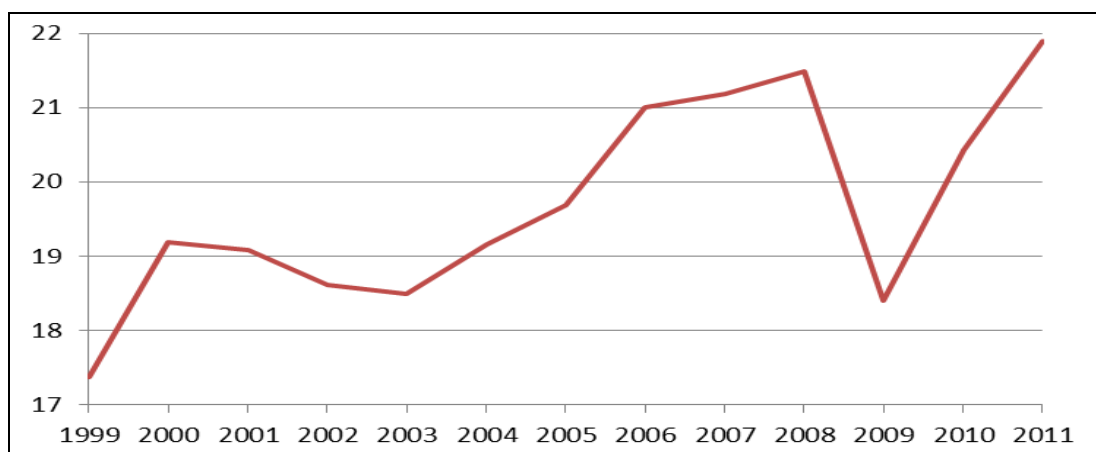
forskellige typer af maskiner, radioudstyr, elektriske og elektroniske apparater, legetøj og mange andre. EU-retten for industriprodukter er gradvis blevet udvidet, og i dag findes der mere end 30 direktiver og forordninger⁴; både nogle, der dækker specifikke industriprodukter (f.eks. trykbærende udstyr, gasapparater), og dem, der gælder horisontalt på tværs af mange forskellige produktgrupper, som f.eks. REACH (kemikalier) og direktivet om miljøvenligt design.

EU-lovgivningen, der for nylig har været genstand for større ændringer, især lovgivningen om medicinsk udstyr, kosmetik, byggevarer samt forbrugerproduktsikkerhed og markedsovervågning behandles ikke i denne meddelelse. Kemiske produkter og motorkøretøjer er også uden for rammerne af analysen, da EU-lovgivningen på disse områder for nylig er blevet evalueret eller undergivet et lovgivningsmæssigt fitness-tjek. Endelig er lægemidler udeladt på grund af deres ganske særlige karakter.

2. HVAD ER FORDELENE VED DET INDRE MARKED FOR INDUSTRIPRODUKTER?

Siden det indre marked blev en realitet i 1993 er den interne EU-handel med varer vokset med omkring 5 procentpoint som en andel af BNP. Intern EU-handel tegnede sig for omkring 17 % af BNP i EU i 1999 og tæt på 22 % i 2011. Desuden udgør intern EU-handel en meget stor andel af BNP i de fleste medlemsstater.

Figur 1 - Udviklingen i den interne EU-handel med varer som andel af EU's BNP, 1999-2011 (gennemsnit af eksport og import) - Kilde: Eurostat

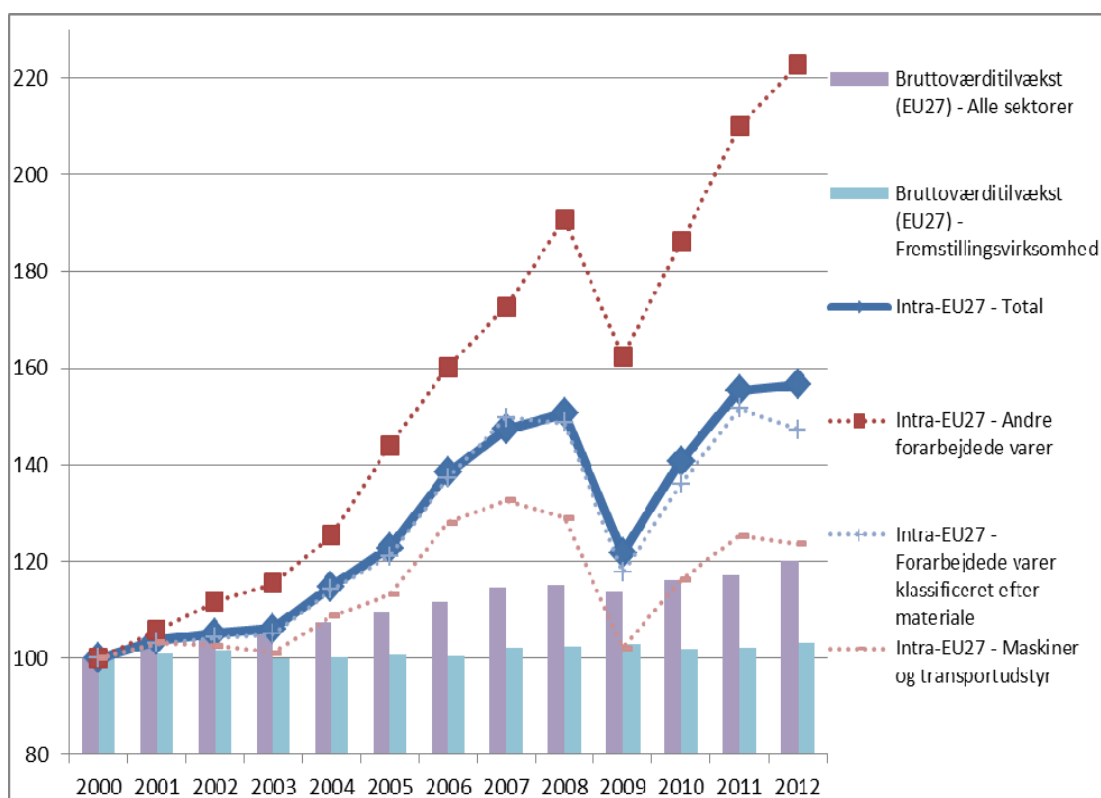


Udviklingen i den interne EU-handel i de tre hovedkategorier af industriprodukter i henhold til SITC-klassifikationen (maskiner og transportudstyr, forarbejdede produkter, der er klassificeret efter materiale og andre forarbejdede produkter) var større end vækstraten for den samlede værditilvækst i EU's fremstillingsindustri mellem 2000 og 2012 (se figuren nedenfor).

⁴

En vejledende liste over retsakter om EU-harmonisering findes på: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-2

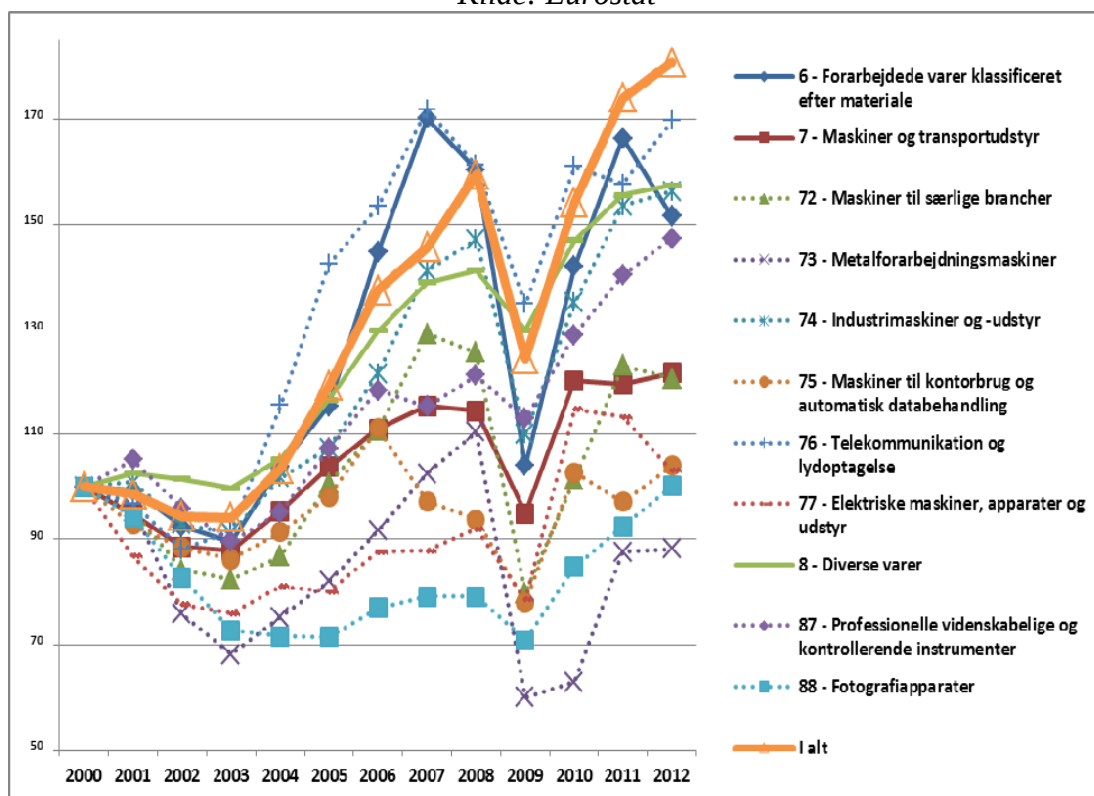
Figur 2 - Udviklingen i den interne EU-handel (eksport, 2000 = 100) i udvalgte fremstillingssektorer i forhold til bruttoværditilæksten i fremstillingsindustrien -
Kilde: Eurostat



Selv om der er betydelige forskelle mellem de sektorer, der er omfattet af EU's harmoniseringslovgivning for industriprodukter, har de fleste oplevet en stigning i omfanget af samhandelen inden for EU, især mellem 2003 og 2008. Selv om tre sektorer har oplevet et fald i samhandelen inden for EU siden 1999 (dvs. maskiner til kontorbrug og automatisk databehandling, metalforarbejdningsmaskiner og fotografiapparater), kan meget af dette sandsynligvis forklares med begyndelsen af den økonomiske og finansielle krise i 2008, men også med andre forbundne dynamikker, for eksempel fremkomsten af smartphones og tablets.

Figur 3 - Udviklingen i den interne EU-handel i udvalgte fremstillingssektorer (værdi af import, 1999 = 100)

Kilde: Eurostat



Bedre adgang til det indre marked og de globale markeder har ført til større stordriftsfordele og omfang og dermed øget konkurrenceevne og omkostningseffektivitet for den enkelte virksomhed gennem regulerings- og produktkonvergens på europæisk plan og, til en vis grad, også globalt. Før etableringen af det indre marked pålagde hver EU-medlemsstat erhvervslivet forpligtelser med hensyn til sikkerhed, sundhed og forbrugerbeskyttelse. Dette betød, at der var betydelige lovgivningsmæssige hindringer for handelen med varer på grund af de forskellige regler og krav, hvilket betød, at virksomhederne måtte behandle hver enkelt EU-medlemsstat som et særskilt marked og tilbyde forskellige produkter.

Overholdelse af lovgivningen medførte betydelige omkostninger for virksomhederne, når de handlede på tværs af grænser under disse betingelser. Vedtagelsen af successiv vertikal og horisontal harmoniseringslovgivning i EU imødekom derfor direkte den europæiske industris behov.

I nogle tilfælde fandtes der forud for vedtagelsen af EU-lovgivning ingen nationale regler, der var rettet mod lovgivningsmæssige huller, og som samtidig sikrede en høj grad af produktsikkerhed og -beskyttelse, hvilket gav virksomhederne mulighed for at udvikle et større marked for deres produkter. For eksempel var der indtil vedtagelsen af maskindirektivet⁵ i 1989 mange nationale love, der ikke i tilstrækkelig grad regulerede sikkerheden ved og brugen af elektriske og mekaniske maskiner, på trods af den høje risiko for dem, der betjener disse maskiner. I disse sektorer kom EU-lovgivningen i vid udstrækning udviklingen af national lovgivning i forkøbet og

⁵

EUT L 157 af 9.6.2006, s. 24.

forhindrede dermed fremkomsten af forskellige nationale regler, som ellers ville have ført til en opsplitning af markedet, hindringer for den frie bevægelighed for varer og større administrative byrder i forbindelse med overholdelse af lovgivningen.

Den indbyrdes tilnærmelse af produktlovgivning gennem lovgivning for det indre marked har fremmet industriens konkurrenceevne, fordi den lovgivningsmæssige konvergens på EU-plan sammen med frivillige tekniske standarder har fremmet adgangen til nye markeder inden for det indre marked og ført til en mere fair konkurrence og lige vilkår for økonomiske operatører. EU's harmoniseringslovgivning styrker også konkurrenceevnen på andre måder, for eksempel gennem indvirkning på den globale regulerings- og produktkonvergens, forbedret udnyttelse af resultater inden for innovation og FTU (gennem en teknologineutral tilgang) samt fremme af branchekonsolidering, der kan føre til endnu større stordriftsfordele i kraft af fremstillingsvirksomheder, der kan operere i hele det indre marked og på det internationale marked uden for EU.

3. UDVIKLINGEN I EU-LOVGIVNINGEN FOR INDUSTRIPRODUKTER

3.1. EU regulerer kun de væsentlige elementer ...

Siden 1985 har EU anvendt en unik fremgangsmåde til at harmonisere produktlovgivningen: EU-lovgiveren fastsætter de "væsentlige krav" til sikkerhed, sundhed og andre offentlige interesser, som virksomhederne skal overholde, når de markedsfører produkter inden for EU. Det grundlæggende princip er, at virksomheder skal vise, at de har overholdt de væsentlige krav, der er fastsat i EU's harmoniseringslovgivning, eventuelt ved hjælp af de harmoniserede standarder, der er udviklet af de europæiske standardiseringsorganisationer. Produkterne kan derefter sælges overalt i det indre marked.

Den såkaldte "nye metode" til produktregulering har reduceret forskellene mellem de nationale tekniske forskrifter for produkter betydeligt og har skabt ét enkelt marked uden grænser for harmoniserede industriprodukter. Den har reduceret hindringer for industriens markedsadgang og gjort det lettere for virksomheder at operere på fælleseuropæiske markeder. Det indre marked for industriprodukter har medført økonomiske og beskæftigelsesmæssige fordele gennem sit bidrag til øget EU-handel. Som sådan er det almindeligt anerkendt som en af EU's største succes historier.

3.2. ... med og for mennesker, virksomheder og medlemsstater ...

EU's regler for industriprodukter hviler på det uvurderlige input fra flere vigtige grupper af aktører:

- **Producenter og andre virksomheder** i forsyningskæden forventes at tage de nødvendige skridt til at bringe deres produkter i overensstemmelse med de lovmæssige krav. Producenterne skal følge de forskellige procedurer for overensstemmelsesvurdering, men samtidig kan de – hovedsagelig gennem brancheorganisationer – deltage i udviklingen af tekniske standarder og overvåge gennemførelsen af lovgivningen. **Andre relevante interessenter** – f.eks. forbruger- og miljøgrupper samt fagforeninger – deltager også meget aktivt i denne proces.
- En række mekanismer og strukturer, som understøtter gennemførelsen af EU's harmoniseringslovgivning, hører under **medlemsstaternes** ansvar. Medlemsstaterne er ansvarlige for at udvikle nationale gennemførelsesbestemmelser, for at udpege kompetente

overensstemmelsesvurderingsorganer, de såkaldte "bemyndigede organer", herunder at afgøre, om akkrediteringsmekanismer er nødvendige, og for at overvåge driften af bemyndigede organer. De støtter og vejleder også virksomhederne med henblik på at sikre en effektiv gennemførelse, markedsovervågning og håndhævelse.

- På EU-plan har **Kommissionen** en vigtig overordnet rolle i forbindelse med overvågning og evaluering af gennemførelsen af EU's harmoniseringslovgivning for industriprodukter, vurdering af mulighederne for eventuelle lovændringer og retsforfølgning af eventuelle overtrædelser af EU-retten. Kommissionen er også ansvarlig for at anmode EU-standardiseringsorganer om at udvikle tekniske standarder til støtte for lovgivningen i overensstemmelse med prioriteterne i EU's årlige arbejdsprogram for standardisering⁶. Skiftende europæiske rammeprogrammer for forskning har bidraget til udviklingen af standarder for teknologier og produkter, som vil blive videreført i Horisont 2020-programmet.

3.3. ... men viger ikke tilbage fra gennemgribende reformer, hvor der er behov

EU-lovgivningen for industriprodukter indeholder de vigtigste krav til virksomhederne. Eksempler på disse er CE-mærkningen, som angiver produktets overensstemmelse med EU-lovgivningen, og de obligatoriske skridt, der skal tages, før et produkt kan blive CE-mærket, som f.eks. fremlæggelse af en overensstemmelseserklæring.

Selv om de administrative krav til virksomhederne i princippet er klare (CE-mærkning, overensstemmelseserklæring, selv-certificering eller tredjeparts overensstemmelsesvurdering, afhængigt af typen af direktiv eller forordning og graden af sikkerhedsrisiko eller anden risiko), er der i praksis dukket anomalier og forskelle mellem EU-lovtekster op. Dette skyldes delvist, at den samlede mængde lovgivning er steget, og at de enkelte dele af lovgivningen har udviklet sig uafhængigt af hinanden. For eksempel varierede kravene til overensstemmelseserklæringer mellem forskellige direktiver, både i forhold til de oplysninger, der skulle afgives, og i forhold til, om overensstemmelseserklæringer skulle placeres sammen med produktet eller blot kunne være i den medfølgende manual.

Der var derfor et presserende behov for at standardisere og sikre større sammenhæng i kravene til virksomheder og nationale myndigheder. Siden 2009 har EU-lovgivningen for industriprodukter gennemgået omfattende reformer med henblik på at fjerne unødvendige uoverensstemmelser mellem forskellige dele af EU's harmoniseringslovgivning og bidrage til at minimere byrderne for virksomhederne:

- Mere end **femten forskellige forslag til revision af direktiverne** om en lang række industriprodukter, lige fra legetøj til tovbaneanlæg⁷, vil være blevet foreslået og/eller vedtaget i perioden 2009-2013. De fleste af disse nye direktiver og forordninger skal gennemføres eller anvendes senest i 2015.

⁶

COM(2013) 561 final.

⁷

Direktiv 2013/29/EU om pyrotekniske artikler er allerede blevet vedtaget, og lovgiveren har også indgået en aftale om direktivet om fritidsfartøjer. Forslagene vedrørende radioudstyr, elektromagnetisk kompatibilitet, lavspændingsprodukter, elevatorer, materiel til anvendelse i eksplosionsfarlig atmosfære (ATEX), civile eksplosivstoffer, måleinstrumenter, ikke-automatiske måleinstrumenter, simple trykbeholdere, trykbærende udstyr, personlige værnemidler, tovbaner og gasapparater er stadig under udarbejdelse.

- **Byggevarerforordningen**⁸ blev vedtaget i 2011 og fandt anvendelse fra 2013.
- **Standardiseringsforordningen**⁹ blev vedtaget i 2012 og fandt anvendelse fra 2013.
- Desuden blev to horisontale forslag til lovgivning om **regler om markedsovervågning og produktsikkerhed** fremsat og forventes at blive vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i 2014.
- En indledende analyse viser, at de berørte parter synes at være tilfredse med de nuværende EU-bestemmelser om **maskiner** og **legetøj**. Kommissionen vil imidlertid iværksætte en evaluering af maskindirektivet i 2015 og vil på grundlag af input fra medlemsstaterne og alle interesserede parter i 2014 undersøge, om reglerne om sikkerhedskrav til legetøj bør gøres mere effektive.
- Princippet om **gensidig anerkendelse** er en af grundpillerne for det indre marked og er på området for industriprodukter nærmere reguleret i "forordningen om gensidig anerkendelse"¹⁰. I overensstemmelse med Rådets konklusioner fra december 2013¹¹ vil Kommissionen iværksætte en evaluering af, hvordan princippet om gensidig anerkendelse fungerer, og rapportere herom til Rådet i 2015.

4. GENNEMGANG AF EU'S LOVGIVNING FOR INDUSTRIPRODUKTER

I en grundig og uafhængig vurdering af, hvordan EU-lovgivningen for industriprodukter fungerer i det daglige, blev dens konsekvenser for virksomheder, nationale forvaltninger og andre interessenter undersøgt. De overordnede konklusioner er, at lovgivningen om det indre marked har relevans for opfyldelsen af EU-målene vedrørende behovet for tekniske harmoniseringsforanstaltninger med et højt niveau for beskyttelse af sundhed og sikkerhed og af forbrugere samt af miljøet. De lovgivningsmæssige rammer for det indre marked har desuden en indbygget parathed med hensyn til at tilpasse sig til forandringer.

I vurderingen og den offentlige høring blev der dog identificeret en række problemer eller punkter, der kan forbedres, og det førte til en række anbefalinger. Disse anbefalinger, der sammenfatter de synspunkter, der er fremsat af interessenter og i den uafhængige evaluering af lovgivningen, er følgende:

4.1. Forbedring af strukturen i EU's harmoniseringslovgivning

- 1) **Forordninger frem for direktiver** bør være det foretrukne instrument til gennemførelse af EU's harmoniseringslovgivning. Dette ville eliminere forskelle i timingen af, hvornår national lovgivning træder i kraft i hele EU, og reducere risikoen for divergerende gennemførelse, fortolkning og anvendelse. Gennemførligheden af denne fremgangsmåde bør dog bekræftes på grundlag af en vurdering fra sag til sag, idet der tages hensyn til målet om bedre regulering

⁸ EUT L 88 af 4.4.2011, s. 5.

⁹ EUT L 316 af 14.11.2012, s. 12.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 764/2008 af 9. juli 2008 om procedurer for anvendelsen af visse nationale tekniske forskrifter på produkter, der markedsføres lovligt i en anden medlemsstat, og om ophævelse af beslutning nr. 3052/95/EF.

¹¹ Rådets konklusioner om en politik for det indre marked (16443/13).

samt nærhedsprincippet. Efter en positiv analyse har Kommissionen for eksempel foreslået en forordning på området for radioudstyr¹².

- 2) Der bør gennemføres **periodiske gennemgange** af EU's harmoniseringslovgivning for industriprodukter med henblik på at sikre, at de lovgivningsmæssige rammer er konsistente, og at der ikke er større huller, uoverensstemmelser, lovgivningsmæssige byrder, som kan reduceres, eller dobbeltarbejde, enten i lovgivningen selv eller mellem forskellige dele af EU's harmoniseringslovgivning for industriprodukter. Sådanne gennemgange bør finde sted regelmæssigt for at sikre, at lovgivningen er ajourført, når sine mål i tilstrækkelig grad og afspejler industriens udvikling og produktinnovation.
- 3) **En horisontal forordning på grundlag af afgørelse nr. 768/2008/EF** bør overvejes, hvori der fastsættes fælles definitioner og andre fælles elementer, der gælder i al harmoniseringslovgivning i EU. En sådan regulering ville bringe yderligere sammenhæng i EU's harmoniseringslovgivning.
- 4) Der bør gennemføres en **regelmæssig ajourføring af ikke-bindende vejledninger om overholdelse af EU's harmoniseringslovgivning**, eksempelvis "Den blå vejledning i anvendelsen af de direktiver, der er udarbejdet på grundlag af den ny metode og den globale metode"¹³. Hvor det er muligt, bør vejledningen give indblik i rationalet bag de pågældende krav eller normer.
- 5) For så vidt angår **brugsfasen (f.eks. installationer, vedligeholdelse)**, fastlægges der i den gældende nationale lovgivning på en række områder inden for professionelle produkter yderligere barrierer, der reducerer fordelene ved en harmoniseret lovgivning. Selv om sådanne aspekter ligger uden for selve EU's harmoniseringslovgivning for industrivarer, bør udviklingen og bestemmelserne i denne lovgivning tage sådanne aspekter i betragtning med det formål at minimere eventuelle hindringer i størst muligt omfang.

4.2. Effektivisering af de lovgivningsmæssige rammer

- 6) Kommissionen bør fortsætte sine overvejelser om, hvordan man kan styrke **SMV'ernes og civilsamfundets aktørers deltagelse (dvs. sammenslutninger af forbrugere og af professionelle brugere) i udarbejdelsen af initiativer til EU-lovgivning og i standardiseringsprocessen**. En mulighed kunne være at sikre, at SMV-fokuserede brancheorganisationer bliver bedre repræsenteret i arbejdsgrupper om specifik harmoniseringslovgivning for industriprodukter i EU, og yde økonomisk støtte til deres deltagelsesomkostninger, hvor dette er muligt.
- 7) Nationale standardiseringsorganisationer bør tilskyndes til at stille **sammendrag af harmoniserede standarder til rådighed gratis** på deres websteder. Producenter, især SMV'er, ved ikke nødvendigvis på forhånd, præcis hvilke standarder de har brug for. Fri tilgængelighed til sammendrag vil reducere den tid og de udgifter, der bruges til anskaffelse af u hensigtsmæssige standarder.
- 8) Der bør ske en **hurtigere overgang til "e-markedsovervågning"**, hvor de økonomiske aktører gør overensstemmelsesoplysninger tilgængelige online i

¹²

COM(2012) 584 final.

¹³

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-3

videst mulige omfang. Mere følsom teknisk dokumentation og data, der kræves af markedsovervågningsmyndighederne, kan overføres elektronisk via sikker dataoverførsel. Dette vil fremme mere effektive måder til sikring af gennemsigtighed og tovejs-udveksling af overensstemmelsesoplysninger samt data mellem markedsovervågningsmyndigheder og virksomheder.

- 9) For at lette **overgangen til en papirløs fremtid for markedsovervågning** bør markedsovervågningsmyndighederne (og i givet fald toldmyndighederne) udstyres med scanningsudstyr eller smartphone-læsere, der kan linke til den del af de økonomiske aktørers websted, der angår overholdelse af lovgivningen, eller til et dertil særligt indrettet separat websted. Dette forudsætter, at der kan findes ressourcer, og det kræver fælles investeringer fra industriens og markedsovervågningsmyndighedernes side.
- 10) For at fremme en øget brug af **e-mærkning** bør virksomhederne have større fleksibilitet med hensyn til at opfylde sporbarhedskrav. Dette vil bidrage til at dæmpe de store bekymringer, som virksomhederne har med hensyn til de nuværende sporbarhedskrav til produkter og emballage, nemlig at de skal indeholde komplette modtageroplysninger. Disse krav opfattes som unødvendige og skadelige for produktæstetik og industrielt design. E-mærkning udgør en realistisk vej til at opfylde de samme krav.
- 11) Når en produktgruppe, der i øjeblikket ikke er harmoniseret, bliver en del af en harmoniseret produktgruppe, bør det overvejes, om det er muligt at **integre nye produktgrupper i de eksisterende dele af EU's harmoniseringslovgivning for industriprodukter** frem for at foreslå ny lovgivning. Et godt eksempel i denne henseende er landbrugsmaskiner til spredning af pesticider, som blev indarbejdet i maskindirektivet.

4.3. Styrkelse af gennemførelsessystemet for EU's harmoniseringslovgivning

- 12) **De mekanismer, som letter samarbejdet og udvekslingen af oplysninger** mellem markedsovervågningsmyndighederne og Kommissionen, såsom RAPEX¹⁴ og ICSMS¹⁵, bør fortsat støttes. EU-koordination og støtteaktioner i relation til markedsovervågning gennem "Produktsikkerheds- og markedsovervågningspakken"¹⁶ er vigtige og bør bevares i koordination med markedsovervågningsmyndighederne med henblik på den mest effektive udnyttelse af ressourcerne.
- 13) **Brugen af akkreditering bør styrkes yderligere** gennem en konsekvent tilgang i det regulerede område i tråd med forordning (EF) nr. 765/2008¹⁷.
- 14) **Synergier skal udnyttes fuldt ud mellem de forskellige strukturer** i gennemførelsessystemet for EU's harmoniseringslovgivning for industriprodukter. Der er behov for større synergi mellem SOLVIT, som løser generelle problemer i forbindelse med det indre markeds manglende funktion, Enterprise Europe Network, der hjælper SMV'er med at drage fordel af

¹⁴ Hurtigt varslingsystem for farlige non-foodprodukter. Mere information om RAPEX findes på: http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm

¹⁵ Informations- og kommunikationssystem for markedsovervågning. Mere information om ICSMS findes på: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index_en.htm

¹⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm#h2-1

¹⁷ EUT L 218 af 13.8.2008, s. 30.

mulighederne i det indre marked, og produktkontaktpunkterne, som har mere specialiseret viden om ikke-harmoniseret produktlovgivning. For eksempel kunne der foretages henvisninger af sager mellem SOLVIT, Enterprise Europe Network og produktkontaktpunkterne. Muligheden for at anvende informationssystemet for det indre marked¹⁸ til at linke til nationale produktkontaktpunkter bør også undersøges. Personale, der arbejder i de forskellige strukturer, kunne gøres bedre bekendt med koordineringsmekanismer og kontaktpunkter for industri, der specialiserer sig i spørgsmål vedrørende det indre marked for industriprodukter.

- 15) Den rolle, som **produktkontaktpunkterne**, der blev oprettet ved forordningen om gensidig anerkendelse¹⁹, spiller, bør udvides til harmoniserede produkter med henblik på at tilvejebringe et første kontaktpunkt for virksomheder. Mange virksomheder ved ikke, hvem de skal henvende sig til, og blandt nogle mindre virksomheder og mikrovirksomheder er der en ringe viden om lovgivningen om det indre marked og om, hvorvidt der gælder harmoniseret eller ikke-harmoniseret lovgivning for deres produkt. Det vil både styrke produktkontaktpunkternes synlighed og give SMV'erne en klar informationskilde.

4.4. Reduktion af administrative byrder for virksomhederne

- 16) Da alle produkter skal opfylde de lovmæssige krav til sikkerhed, sundhed og andre offentlige interesser, **er der kun begrænset mulighed for undtagelser for SMV'er** fra lovbestemmelserne i EU's harmoniseringslovgivning for industriprodukter. Alligevel bør SMV-testen²⁰ altid anvendes for at sikre, at de administrative krav ikke pålægger SMV'erne uforholdsmæssige byrder, samtidig med at det sikres, at lovgivningen opfylder sine mål.
- 17) Der bør findes **én enkelt referencekilde vedrørende ændringer i EU's harmoniseringslovgivning** for industriprodukter og opdateringer af standarder, og hvornår disse træder i kraft, som virksomhederne kan konsultere. Sådanne oplysninger ville spare tid og ressourcer for industrien, især for SMV'erne. Virksomheder, der tilmelder sig tjenesten, kunne derefter modtage e-mailopdateringer, der beskriver kommende ændringer og informerer dem om, hvornår disse vil finde sted. At skifte fra en lovgivningsbaseret til en produktbaseret tilgang til informering af de økonomiske aktører om EU's harmoniseringslovgivning for industriprodukter og frivillige standarder ville imidlertid være en teknisk krævende og ressourcekrævende øvelse. Det ville også kræve et stærkt samarbejde og støtte fra brancheorganisationer og europæiske standardiseringsorganisationer, hvoraf nogle allerede udfører relevant arbejde inden for dette område.
- 18) Virksomhederne bør have lov til at fortsætte med at **vælge mellem at fremlægge en enkelt overensstemmelseserklæring og en forskellig overensstemmelseserklæring for hver enkelt del af EU's harmoniseringslovgivning** for produkter.

¹⁸ Læs mere om informationssystemet for det indre marked her: <http://ec.europa.eu/imi-net>

¹⁹ EUT L 218 af 13.8.2008, s. 21.

²⁰ En analyse af et lovforslags konsekvenser for SMV'er. Mere information kan findes på: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/>

- 19) **Det er afgørende vigtigt, at industrien ikke overbebyrdes med alt for hyppige lovændringer**, idet der har været mange ændringer i det seneste årti, og andre forventes at træde i kraft i den nærmeste fremtid. Lovgivningstiltag/foranstaltninger bør fortsat være genstand for offentlig høring og støttet af konsekvensanalyser.

4.5. **Udvidelse af rækkevidden af EU's harmoniseringslovgivning om produkter**

- 20) **Kommissionen bør fremme international konvergens i lovgivning og tekniske standarder** for industriprodukter, da det kan hjælpe til at sænke industriens omkostninger til overholdelse og dermed styrke industriens konkurrenceevne. Handels- og investeringspartnerskabet, der forhandles mellem EU og USA, er et vigtigt skridt i den rigtige retning, og yderligere samarbejde med lovgivere og standardiseringsorganer i andre tredjelande, der er vigtige europæiske eksportmarkeder, bør undersøges, især i lande, der ofte baserer standarder på enten europæiske eller internationale ISO- og IEC-standarder.

5. **EN VISION FOR FREMTIDEN**

Vigtigheden af at tage lovgivningsmæssige hindringer op til behandling vil kun blive større i takt med tempoet i de teknologiske forandringer og i takt med, at verdenen og de globale forsyningskæder bliver stadig mere integreret. På denne baggrund og i betragtning af det altovervejende behov for at minimere administrative byrder, især for SMV'er, fremstår følgende områder som dem, fokus bør rettes imod.

5.1. **Et velfungerende indre marked for varer kræver stærke håndhævelsesmekanismer**

Det er af afgørende vigtighed for en styrkelse af håndhævelsesmekanismerne, at markedsovervågningen styrkes, og at det sikres, at medlemsstaterne investerer de nødvendige menneskelige og finansielle ressourcer i markedsovervågningen. Udfordringen er dobbelt. På den ene side skal myndighederne sikre, at lovgivningen håndhæves som et redskab til at beskytte vigtige offentlige interesser som f.eks. sundhed og sikkerhed, beskytte miljøet samt beskytte forbrugerne. På den anden side skal håndhævelsesmekanismer bidrage til at eliminere illoyal konkurrence og skabe lige vilkår for de økonomiske aktører. Koordinering og samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder i det indre marked er også væsentligt.

Næsten alle erhvervsorganisationer hilste Kommissionens nye "markedsovervågningspakke" velkommen, men beklagede, at sanktioner for manglende overholdelse af harmoniserede regler ikke blev anvendt på en sammenhængende måde. Disse sanktioner er ikke som sådan en del af markedsovervågningen, men snarere en konsekvens af den. Nogle interessenter hævder, at et fragmenteret og spredt system af økonomiske sanktioner vil medføre, at manglende overholdelse af EU-retten altid vil skifte til det område, hvor sanktionerne er mest lempelige på et givet tidspunkt. Denne situation kunne forhindres, hvis de økonomiske sanktioner i de forskellige medlemsstater blev strømlinet eller harmoniseret i det mindste på en sådan måde, at man undgår store uoverensstemmelser og behandler alle overtrædelser af produktlovgivningen på samme måde i hele EU.

Derfor vil Kommissionen overveje at udarbejde et forslag til lovgivning om, hvordan man kan strømline og harmonisere økonomiske sanktioner af administrativ eller

civilretlig karakter for manglende overholdelse af EU's harmoniseringslovgivning med henblik på at sikre ligebehandling af alle virksomheder i hele det indre marked for industriprodukter. En platform for de retshåndhævende myndigheder, der letter deres arbejde og gensidigt samarbejde, vil være af yderligere værdi.

5.2. "Horisontal" lovgivning om produkter

Mange interessenter talte for færre sektorregler og flere horisontale regler på tværs af industrielle produktsektorer for at undgå overlappende eller modstridende krav. En juridisk bindende horisontal "paraply"-lovgivning, der fastsætter fælles elementer på tværs af sektorer, blev anbefalet af mange interessenter. Der var imidlertid også andre holdninger til dette punkt, idet nogle interessenter foretrækker, at al relevant lovtekst skal indgå i hvert enkelt direktiv. Adskillige kompetente myndigheder, markedsovervågningsmyndigheder og brancheorganisationer gik ind for at omdanne afgørelse nr. 768/2008/EF til en forordning, eftersom en sådan horisontal forordning ville reducere mængden af den nugældende lovgivning, der ofte anses for at være overlappende og ikke SMV-venlig. I modsætning til afgørelse nr. 768/2008/EF, som kun indeholder referencebestemmelser, ville den horisontale "paraply"-regulering også være juridisk bindende og umiddelbart gældende.

Et eksempel på nationalt plan findes i den horisontale nationale regulering, der er vedtaget i Tyskland på grundlag af afgørelse nr. 768/2008/EF. Den giver en lovgivningsmæssig paraply og en overordnet ramme, inden for hvilken sektorlovgivning på nationalt plan, der stammer fra EU's produktlovgivning, er struktureret.

Forslaget om, hvordan man kan strømline og harmonisere økonomiske sanktioner af administrativ eller civilretlig karakter for manglende overholdelse af EU's harmoniseringslovgivning, bør også tage et nyt skridt i retning af at strømline og forenkle de eksisterende fælles lovgivningsmæssige rammer for markedsføring af industriprodukter, herunder deres vedligeholdelse og eftersalgsservice.

5.3. Innovation og den digitale fremtid

Det digitale samfund udvikler sig i et stadig hurtigere tempo. Fremtidig robotteknologi og nye produktionsteknologier som additiv produktion, også kendt som "3D-print", kunne f.eks. tænkes at bringe en betydelig del af dagens produktion tilbage til en lokal, og måske mere bæredygtig, dimension. 3D-print har potentialet til at skabe mere lige vilkår mellem SMV'er og storindustrien ved at reducere udviklingsomkostningerne og ved at sætte virksomhederne i stand til at udvikle prototyper og indledende design in-house i stedet for at outsource dem, hvilket kan være en uoverkommelig omkostning. Samtidig vil mobilrevolutionen fortsætte med en hel kategori af nye, intelligente ting, man kan bære på sig, f.eks. smartwatches, intelligente briller og tekstiler osv.

Kort sagt er verden hastigt på vej mod "tingenes internet", hvor alle objekter vil blive udstyret med små identifikationsenheder. Hvis alle objekter i dagligdagen var udstyret med RFID-tags, ville de kunne identificeres og registres af computere. Software kan håndtere alt, hvad der er nødvendigt for at kunne spore og tælle produkter, og for at affald, tab og omkostninger kan reduceres kraftigt. Den kan informere brugerne om, hvornår produkterne bør udskiftes, repareres eller tilbagekaldes, og om de er "friske" eller har overskredet deres holdbarhedsdato.

Da størstedelen af EU's harmoniseringslovgivning blev vedtaget, var der imidlertid knap nok nogen elektroniske værktøjer til rådighed. Overholdelse af reglerne

indebærer stadig papirarbejde for virksomheder og markedsovervågningsmyndigheder.

For at forblive konkurrencedygtigt har det europæiske marked for industriprodukter behov for et regelsæt, der fremmer innovation og ikke skaber unødige hindringer for rettidig udbredelse af nye teknologier og introduktion af innovative produkter på markedet. EU's lovgivning og standarder skal gøre det muligt at lancere nye produkter og teknologier på markedet hurtigt, så Europa kan opnå en first-moverfordel på den globale markedsplads. Samtidig giver nye teknologier nye udfordringer, som man i højere og højere grad skal tage i betragtning, f.eks. risikoen for ureguleret produktion af farlige varer fremstillet af 3D-printere eller virkningerne af potentielt skjult AV-optageudstyr i intelligent udstyr, der bliver mere og mere udbredt.

Kommissionen vil tage hensyn til innovation og teknologisk udvikling i forbindelse med udarbejdelsen af alle nye forslag i det indre marked på produktområdet. Den vil også iværksætte et initiativ vedrørende "e-Compliance", hvorved overholdelse af EU's harmoniseringslovgivning kan vises elektronisk og på flere sprog, for eksempel via e-mærkning, digital markedsovervågning og elektroniske overensstemmelseserklæringer på alle officielle EU-sprog.

5.4. Udviskningen af skellet mellem produkter og de tilknyttede serviceydelser (installation, vedligeholdelse osv.)

Fremstillingsvirksomheder tilbyder i tiltagende grad tjenesteydelser sammen med deres traditionelle produkter. Samspillet mellem fremstillingsindustrien og servicesektoren er blevet mere kompleks. Tjenester og forarbejdede produkter anvendes som mellemliggende inputs til at producere et større antal endelige produkter og tjenesteydelser. Serviceindholdet af fremstillingsvirksomhed har været stigende i EU og andre steder i verden. I 2011 tegnede serviceydelser sig for mere end en tredjedel af merværdien af det endelige produkt.

Selv om fremstillingsprodukter også anvendes til at producere tjenesteydelser, er det produktionsmæssige indhold af tjenesteydelser omkring tre gange mindre end serviceindholdet af fremstillingsvirksomhed, og det er steget meget mindre over tid. Det gennemsnitlige produktionsmæssige indhold af service, der ydes i EU, er omkring 10 %.

Der er en høj grad af komplementaritet mellem fremstillingsprodukter og tjenesteydelser²¹. Tjenester som vedligeholdelse og uddannelse er meget vigtige elementer i tilknytning til leveringen af komplekse fremstillingsprodukter. Andre tjenester som f.eks. transport er væsentlige for færdiggørelsen af fremstillingsprodukter, men er stadig underlagt visse markedsbegrænsninger. Samtidig er specialiserede tjenesteydelser som f.eks. finansiell formidling, kommunikation, forsikring og specialiserede videnintensive forretningsservices (KIBS) ved at blive vigtige inputs i forbindelse med fremstillingen af avancerede industriprodukter. Denne proces er en af flere forklaringer på tjenesteydelseernes stigende bidrag til en økonomis samlede produktion²².

²¹ Den højtstående gruppe om virksomhedstjenester, der foreslås i Kommissionens meddelelse "På vej mod en akt for det indre marked" (KOM(2010) 608), drøfter komplementariteten mellem produkter og tjenester. Den endelige rapport forventes i foråret 2014.

²² Kommissionens rapport om den europæiske konkurrenceevne 2013.

Spørgsmålet om komplementaritet i forholdet mellem produkter og tjenester har en stigende betydning for økonomien. Kommissionen vil undersøge, hvordan man kan forbedre grænsefladen mellem fremstillingsprodukter og tjenesteydelser inden for det indre marked.

5.5. Flere forordninger, færre direktiver ...

Direktiverne har været de foretrukne instrumenter til harmonisering af produktlovgivningen og har gjort det indre marked for industriprodukter til en realitet. Som følge af det høje niveau af markedsintegration er udfordringerne i dag imidlertid nye, og de politiske mål endnu mere ambitiøse.

I en stadig mere kompleks verden er adgang til oplysninger om regler for produkter meget vigtig. Omkostningerne i forbindelse med at finde de rigtige oplysninger kan være betydelige. Dette gælder ikke mindst for grænseoverskridende handel. Adgang til oplysninger kan stadig være et problem i det indre marked for produkter, hvor direktiver er bindende, for så vidt angår det resultat, der skal nås, men hvor det er overladt til medlemsstaterne at vælge form og midler. Som følge af denne fleksibilitet kan indarbejdelsen af EU-bestemmelser og deres gennemførelse variere fra land til land og bringe sammenhængen i de generelle lovgivningsmæssige rammer for produkter i fare. Risikoen er særlig stor, når begreber er vage eller bestemmelser upræcise, således som resultatet ofte er, når 28 eller flere landes interesser skal forliges. Det er en kendsgerning, at mangel på information eller lovgivningsmæssige forskelle kan udgøre en meget væsentlig handelshindring inden for EU, og det er naturligvis i særlig grad tilfældet for SMV'er. Det bliver ikke lettere, hvis virksomheder er nødt til at kommunikere med et stort antal offentlige myndigheder på flere forskellige sprog.

Et skift fra direktiver til forordninger fører til mindre bureaukrati og mere sikkerhed for virksomhederne. Kommissionen vil vurdere situationen fra sag til sag, men vil fremover i første række vælge forordningsformen som den vigtigste kilde til EU-retten for virksomheder og myndigheder, således at medlemsstaterne ikke får mulighed for at tilføje nationale regler til de regler, der er vedtaget på europæisk plan (såkaldt "gold-plating"), og således at antallet af traktatbrudssager vil blive reduceret til et minimum.

5.6. ... og en erhvervsvenlig tilgang til produktregler

Der bør gøres mere for at hjælpe virksomhederne med at overholde EU-rettens regler for industriprodukter. Det er vigtigt at holde den rette balance mellem omkostningerne ved reguleringen og de formål, den forfølger. For øjeblikket er virksomheder konfronteret med flere forskellige retsakter, der gælder for de samme produkter/producenter, og grænserne mellem mange af disse retsakter er til tider uklare. Lovgivningen om det indre marked er spredt over hundredvis af direktiver, som kan have forskellige anvendelsesområder, procedurer, metoder osv. og kræver yderligere gennemførelsesforanstaltninger.

Derfor er en forenkling og præcisering af produktreglerne kernen i Kommissionens prioriteter. Det er nødvendigt med en dybere lovgivningsmæssig integration af det indre marked for varer. Ideelt set kunne man reducere den lovgivningsmæssige tilgang, hvorved produkter er genstand for flere direktiver, der tjener ens eller forskellige samfundsinteresser, og som er gennemført forskelligt i medlemsstaterne, ved at skabe lovgivningsmæssige "kvikskranker" for producenter af en given kategori af produkter. En sådan tilgang ville betyde, at en række krav, der gælder for

én produktgruppe kunne blive dækket af én enkelt og sammenhængende lovgivningsmæssig tilgang. Større lovgivningsmæssige forenklinger bør være et mål på mellemlang til lang sigt. De bør være genstand for grundige konsekvensanalyser og synkroniseret med de regelmæssige revisioner af lovgivningen. Kommissionen anerkender dermed de kumulative virkninger af hyppigheden af ændringer i EU-lovgivningen samt den udtrykkelige anmodning fra industrien om perioder med lovgivningsmæssig stabilitet med gradvise ændringer, i stedet for hyppige større revisioner af den harmoniserede lovgivning om produkter.

Udover erhvervsvenlige regler er det også vigtigt, at standarder ikke skaber en opsplittning af markedet. I betragtning af Kommissionens begrænsede mulighed for at gribe ind i standardiseringsprocessen opfordres medlemsstaternes myndigheder til at deltage aktivt i udviklingen af standarder for at undgå tilfælde, hvor standarder først anfægtes ved afslutningen af processen.

Når en periodisk gennemgang af sektorlovgivning gennemføres, vil Kommissionen overveje, om det er muligt at lægge den sammen med anden lovgivning, der gælder for samme kategori af produkter.

5.7. Det globale marked

Vigtigheden af at tage lovgivningsmæssige hindringer op til behandling vil kun blive større i takt med, at verden bliver mere multipolær, og at nye centre for økonomisk udvikling og handel, med deres egne lovgivningsmæssige rammer, dukker op i hurtigt voksende udviklingslande.

Tidligere kunne EU være forvisset om sin reguleringsmodels tiltrækningskraft, idet overholdelse af EU-reguleringen betød, at handelspartnere fik adgang til verdens største importør af varer. I kraft af størrelsen af det indre marked var EU "standardsætter" på den internationale arena. For at forblive konkurrencedygtig og sikre, at EU-virksomheder har de bedste muligheder, er EU imidlertid nødt til at erkende, at denne situation er under forandring, og tilpasse sig den nye virkelighed. Den internationale konkurrenceevne for EU's virksomheder skal spille en større rolle i forbindelse med evalueringen af eksisterende EU-lovgivning og overvejelserne om mulige nye initiativer.

EU's strategi over for EU's handelspartnere varierer. På den ene side er målet over for lande, der stræber efter tiltrædelse af EU og andre nabolande, at opnå fuld tilpasning til EU's reguleringsmodel. På den anden side er målet stadig lovgivningsmæssig konvergens, selv om strategien i forhold til fjernere partnere ikke kan være så ambitiøs. Set fra de økonomiske aktørers synspunkt giver lovgivningsmæssig konvergens store fordele i forhold til aftaler om gensidig anerkendelse, navnlig i relation til retssikkerhed.

I et globalt miljø med stadig større udbredelse af lave toldsatser er lovgivningsmæssige barrierer eller barrierer "bag grænserne" skyld i forholdsvis højere omkostninger til administration og overholdelse af materielle bestemmelser. EU bør opgradere sine strategiske dialoger med centrale tredjelande som et middel til at opbygge gensidig tillid og øge forudsigeligheden af den lovgivningsmæssige udvikling. Dette er et vigtigt planlægningsredskab for industrien.

EU forhandler allerede frihandelsaftaler med vigtige industrilande. Disse forhandlinger åbner mulighed for at reducere lovgivningsmæssige hindringer mellem vigtige handelspartnere og samtidig sikre et højt niveau for beskyttelse af offentlige interesser. De bidrager til en bredere refleksion over fælles, globale regler for

produkter. For EU betyder det større adgang til de vigtigste vækstmarkeder, hvor der er høj økonomisk vækst og efterspørgsel.

En transatlantisk handelsaftale, der eliminerer de traditionelle handelshindringer for produkter og ydelser, vil være et stort skridt i retning af sådanne globale regler. Den vil kunne reducere omkostningerne til overholdelse af lovgivningen for virksomheder i hele økonomien. Vedtagelse af fælles transatlantiske regler for nye teknologier kunne spare millioner og hjælpe med at definere åbne globale standarder og forskrifter for fremtidens industrier.

EU bør fortsætte med at fremme international konvergens i lovgivning og tekniske standarder for industriprodukter og samtidig sikre et højt niveau for beskyttelse af offentlige interesser. Kommissionen bør sikre et stærkere fokus på EU-lovgivningens indvirkning på EU-virksomhedernes internationale konkurrenceevne.

6. KONKLUSION

På trods af sit udviklingstrin og avancerede integration har det indre marked for varer fortsat behov for udvikling for at holde trit med de teknologiske og samfundsmæssige udfordringer i det 21. århundrede. Udviklingen skal dog afstemmes med ønsket fra industriens interessenter om perioder med lovgivningsmæssig stabilitet uden større revision af reglerne. Derfor vil Kommissionen på kort sigt koncentrere sin indsats om konsolideringen af lovgivningen og styrkelsen af håndhævelsesmekanismer uden at belaste industrien yderligere. Kommissionen vil arbejde på et forslag, der består af en harmoniseret tilgang til økonomiske sanktioner og en fælles ramme for markedsføring af industriprodukter baseret på afgørelse nr. 768/2008/EF.