

Bruxelas, 19.12.2017
COM(2017) 787 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

Pacote «Mercadorias»: reforçar a confiança no mercado único

1. REFORÇAR O MERCADO ÚNICO DE BENS

O mercado único de bens é uma das maiores realizações da União Europeia. Em 2018, celebra-se o seu 25.º aniversário. O seu fundamento é a confiança entre consumidores, empresas e autoridades. Os consumidores têm de poder confiar na segurança dos produtos que compram e utilizam. As empresas devem poder confiar que existem condições de concorrência equitativas, em que as regras se aplicam a todos e protegem todos do mesmo modo. Em especial, as pequenas e médias empresas (PME) devem ser libertadas da burocracia, a fim de promover o empreendedorismo e a criação de emprego. A confiança permitiu uma integração sem precedentes dos mercados na UE e tem sido, e continua a ser, a pedra angular do crescimento económico. Desde 2009, o valor acrescentado da indústria aumentou, por si só, 25 % na UE27 (23 % na UE28), em termos reais. A sua parte, em percentagem da economia, aumentou assim significativamente desde 2009, de 15,5 % (14, 7 % na UE28) para os atuais 17,1 % (16,1 % na UE28)¹.

Tal como sublinhado pela Estratégia para o Mercado Único², é necessário que a UE e o mercado único se adaptem a um ambiente em mutação. Os obstáculos nos mercados de produtos e serviços prejudicam a eficiência, a produtividade e a competitividade da economia europeia. As empresas sentem-se, muitas vezes, asfixiadas por regulamentações desatualizadas e excessivamente pesadas e impedidas de encontrar as informações de que necessitam. Além disso, um descumprimento das regras da UE em matéria de produtos dificulta a criação de condições de concorrência verdadeiramente equitativas.

Tanto o Parlamento Europeu como o Conselho Europeu apoiaram os objetivos da Estratégia para o Mercado Único e convidaram a Comissão a eliminar os obstáculos que subsistem e a facilitar a adoção de soluções³. Decorre da Agenda dos Dirigentes que o Conselho Europeu irá analisar os progressos alcançados para cumprir os prazos de 2018 das Estratégias para o Mercado Único, em março de 2018⁴.

No caso do mercado único de bens, existem duas fragilidades estruturais persistentes, sobretudo, que têm de ser rapidamente abordadas para se poder atingir o seu pleno potencial e justificar a confiança. O potencial existe e os consumidores, as empresas e as autoridades estão preparados; temos apenas de proporcionar o ambiente necessário para que possa funcionar.

A primeira fragilidade estrutural do mercado único de bens está relacionada com a execução das regras harmonizadas da UE em matéria de segurança dos produtos. Apesar de existirem normas de segurança muito abrangentes, ainda há demasiados produtos perigosos e ilícitos no mercado. Estes produtos criam riscos importantes para os consumidores, que não tiram o devido partido do seu dinheiro, podendo expor-se a riscos para a saúde. A falta de controlo da execução das regras da UE em matéria de produtos não deve resultar numa vantagem injusta

¹ Fonte: Eurostat (os dados de 2016 são provisórios). Estes valores incluem as indústrias transformadoras, as indústrias extrativas e as indústrias de serviços de utilidade pública. Excluem os serviços a empresas e o setor da construção, que estão todavia estreitamente ligados à indústria da UE, sobretudo tendo em conta o papel crescente das cadeias de valor e da terciarização.

² COM(2015) 550 final, «Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas» de 28.10.2015.

³ Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de maio de 2016, sobre a Estratégia para o Mercado Único, P8_TA(2016)0237; Conclusões do Conselho Europeu de 15 de dezembro de 2015.

⁴ Conselho Europeu, Leaders' Agenda, <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>, outubro de 2017.

para aqueles que, deliberadamente, evadem as regras de segurança essenciais. A Comissão adotou recentemente iniciativas para melhorar as medidas de execução contra a violação dos direitos de propriedade intelectual⁵. Chegou, no entanto, o momento de fazer mais do que garantir a conformidade. Num mercado com a dimensão do mercado único, as autoridades de execução nos Estados-Membros têm de colaborar positivamente umas com as outras, a fim de eliminar os produtos perigosos do mercado de uma forma eficaz e rápida.

A segunda fragilidade estrutural está relacionada com o facto de os produtos não abrangidos, ou apenas parcialmente abrangidos, pelas regras harmonizadas da UE em matéria de produtos, por exemplo no domínio do mobiliário, louças e certos produtos de construção. Esses produtos podem ser considerados seguros e coerentes com o interesse público num Estado-Membro, mas enfrentar dificuldades de acesso ao mercado noutro Estado-Membro. Podem existir diferenças legítimas devido a especificidades nacionais. Contudo, qualquer recusa deve ser devidamente justificada e explicada com base em preocupações de interesse público. Deverá ser prestada assistência com vista a uma melhor compreensão e eventual superação dos obstáculos que dificultam o acesso destes produtos ao mercado. É necessário melhorar as oportunidades de negócio, o que é especialmente importante no caso das PME.

Assim, a Comissão propõe hoje um pacote «Mercadorias», que irá abordar exaustivamente estas fragilidades no intuito de melhorar o funcionamento do mercado único de bens. Este pacote inclui duas propostas legislativas ambiciosas. A primeira tem por objetivo reforçar o cumprimento e a aplicação das regras da UE em matéria de produtos⁶. A segunda pretende relançar e facilitar a utilização do reconhecimento mútuo no mercado único⁷. O pacote «Mercadorias» é completado com um relatório sobre a aplicação da Diretiva (UE) 2015/1535, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, de 2014 a 2015⁸, um relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 765/2008⁹, bem como com medidas não vinculativas expostas na presente comunicação cujo objetivo é reforçar a confiança no mercado único.

2. CONFIANÇA NA EXECUÇÃO DAS REGRAS DA UE EM MATÉRIA DE PRODUTOS

A segurança dos consumidores e a proteção do ambiente são os alicerces do mercado único de bens. Em toda a UE, chegámos a acordo sobre regras de segurança e ambientais comuns para

⁵ Ver o pacote «Propriedade Intelectual» adotado pela Comissão em 29.11.2017, que inclui várias medidas e, nomeadamente, uma Comunicação sobre um regime equilibrado de controlo da aplicação da propriedade intelectual (PI) para dar resposta aos desafios societários atuais (SWD(2017) 430 final).

⁶ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras e procedimentos para o cumprimento e a aplicação da legislação de harmonização da União respeitante aos produtos e que altera os Regulamentos (UE) n.º 305/2011, (UE) n.º 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 e (UE) 2017/1369 do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Diretivas 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 e 2014/90/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (COM(2017) 795).

⁷ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reconhecimento mútuo de bens legalmente comercializados noutro Estado-Membro (COM(2017) 796).

⁸ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social sobre o funcionamento da Diretiva (UE) 2015/1535 de 2014 a 2015 (COM(2017) 788).

⁹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização do mercado relativos à comercialização de produtos, e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 339/93 (COM(2017) 789).

nos protegermos contra riscos de segurança, da poluição e dos danos ambientais. Contudo, muitos consumidores foram induzidos em erro de forma consciente e deliberada, quando compraram um automóvel com motor diesel. Infelizmente, os automóveis não foram os únicos bens em que se verificou ter havido concorrência desleal mediante a evasão das regras. Muitos produtos que não são seguros são vendidos na Europa todos os dias. Estes incluem desde produtos incorretamente rotulados a produtos que apresentam riscos graves para a saúde ou o ambiente. Entre 2011 e 2017, registaram-se cerca de 2 500 incidentes, que obrigaram à retirada de produtos ilegais do mercado¹⁰. E trata-se, provavelmente, da ponta do icebergue.

As regras da UE em matéria de produtos abrangem uma grande parte dos produtos fabricados na UE. O seu valor atinge 2 400 mil milhões de EUR e são produzidos ou distribuídos por cerca de cinco milhões de empresas. As regras da UE permitem que os produtos circulem livremente em toda a União, garantindo simultaneamente um nível elevado de proteção do ambiente, da saúde e da segurança. No caso de muitos setores, como os dos brinquedos e do equipamento elétrico, a UE dispõe de formas simples e não burocráticas de permitir o acesso ao mercado. Para que o mercado único possa funcionar, são necessárias condições equitativas para as empresas, com regras claras e um elevado nível de defesa do consumidor. A confiança e as condições de concorrência equitativas já foram alcançadas noutros setores, como o setor alimentar, a fitossanidade ou a segurança dos animais, com base em regras rigorosas acordadas a nível da UE.

Estamos também a viver num mundo cada vez mais influenciado por mudanças sociais, como a globalização e a digitalização. Os produtos e as cadeias de distribuição em toda a UE estão cada vez mais interligados. Por outro lado, as autoridades nacionais de fiscalização do mercado dispõem de poucos recursos e estão limitadas ao respetivo território nacional. Necessitamos de uma perspetiva europeia da execução. As investigações lançadas num Estado-Membro terminam com demasiada frequência nas fronteiras nacionais. Para ultrapassar esta discrepância, a fiscalização do mercado deve ser coerente, independentemente de o produto ser fabricado fora ou dentro da UE ou se é comprado em linha ou fora de linha.

Em consonância com outras iniciativas da UE, como a estratégia em matéria de política industrial¹¹, a Estratégia para o Mercado Único Digital¹² e a sua avaliação intercalar¹³, e o plano de ação para a gestão aduaneira¹⁴, a Comissão propõe, por conseguinte, reforçar a **aplicação prática das normas de segurança comuns da UE**. Os consumidores precisam de recuperar a confiança na segurança dos bens que comprem em linha ou fora de linha. No caso de surgirem problemas, é necessário dispor do quadro correto para abordar os riscos e restabelecer as condições de concorrência equitativas.

Com o mercado único de bens, pretende-se criar oportunidades económicas, promover a competitividade e preparar a UE para enfrentar os desafios de uma economia global. Ao mesmo tempo, tal como sublinhado no documento de reflexão da Comissão sobre o controlo da globalização, a UE tem de agir e restabelecer condições de concorrência

¹⁰ Fonte: RAPEX. Este número abrange apenas os produtos sujeitos à legislação de harmonização da UE.

¹¹ COM(2017) 479 final, Investir numa indústria inteligente, inovadora e sustentável: Uma Estratégia de Política Industrial renovada da UE.

¹² COM(2015) 192 final, Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa.

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review>.

¹⁴ COM(2014) 527 final, Estratégia e plano de ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros: enfrentar os riscos, reforçar a segurança da cadeia de abastecimento e facilitar o comércio.

equitativas, com base numa execução rigorosa das regras da UE¹⁵. Num mercado único aberto, as regras existem para proteger a segurança dos cidadãos da UE. Só pode funcionar bem se se puder garantir um elevado nível de confiança nessa proteção. Uma execução rigorosa é vital para garantir que existe concorrência entre bens conformes e não entre bens conforme e não conformes.

a) Execução inteligente num mercado único sem fronteiras

A fiscalização do mercado é assumida pelos Estados-Membros e assim deve ser. São eles os mais bem colocados para monitorizar os seus mercados e impor sanções se necessário, já que são eles que estão mais próximos dos incidentes, os primeiros a reagir e os mais familiarizados com a respetiva economia nacional.

No entanto, uma execução puramente nacional é insuficiente. Existem mais de 500 autoridades de fiscalização do mercado diferentes (de 1 a mais de 200 por Estado-Membro) que vigiam um mercado único para produtos específicos. As empresas estão, na maior parte dos casos, sediadas num local diferente do da autoridade de fiscalização do mercado que deteta um problema. Tal leva a dificuldades no que respeita à determinação da legislação aplicável e da jurisdição, ao acesso à justiça e à execução de decisões. Os fornecedores sem escrúpulos exploram abusivamente esta fragmentação do mercado, em detrimento dos consumidores e da segurança dos produtos.

Apesar da vontade de agir a nível nacional, a execução no mercado único de bens é muitas vezes prejudicada pela falta de recursos (pessoal, orçamento, capacidade laboratorial), coordenação e intercâmbios. Os comerciantes sem escrúpulos podem ganhar dinheiro com a colocação de produtos não seguros no mercado; no entanto, são as autoridades que têm de acarretar os custos, por exemplo, da destruição dos produtos não seguros. Num mercado único integrado para os bens, é necessário, portanto, que o trabalho das autoridades nacionais de controlo dos produtos não seguros seja mais bem coordenado, para que os comerciantes sem escrúpulos não se possam esconder além-fronteiras e que a resposta à não conformidade com as regras da UE seja coerente em toda a União.

Por conseguinte, o presente pacote representa um passo importante para uma execução mais inteligente, complementando e reforçando, sempre que necessário, a legislação de harmonização atual e futura da União¹⁶.

As autoridades de execução trabalharão em conjunto mais estreitamente, através dos **serviços de ligação únicos**. O recurso aos elementos de prova, relatórios de ensaio e decisões de outro Estado-Membro será mais fácil. Haverá uma presunção de que, se um produto não é conforme com as regras da UE em matéria de produtos num Estado-Membro, os elementos de prova e as decisões pode ser transferidos para outro, a fim de facilitar a execução em toda a UE.

¹⁵ Comissão Europeia, *Documento de reflexão: Controlar a globalização*, 10 de maio de 2017.

¹⁶ Em harmonia com o princípio da *lex specialis*, a proposta de regulamento de execução só deverá aplicar-se na medida em que não existam disposições especiais com os mesmos objetivos, natureza ou efeitos noutras normas, vigentes ou futuras, da legislação de harmonização da União. Este aspeto é particularmente importante no caso da legislação da União relativa aos precursores de drogas, dispositivos médicos, dispositivos médicos de diagnóstico *in vitro*, etc.

As ações contra produtos não conformes só podem ser eficazes se as autoridades **partilharem mais informações sobre as investigações e os produtos ilegais**. A Comissão irá envolver-se mais intensamente para assegurar a recolha de conhecimentos comuns entre as autoridades de execução e a convergência de diferentes ferramentas das TI, como o Sistema de Alerta Rápido para produtos não alimentares perigosos (RAPEX) e o Sistema de Informação e Comunicação na área da Fiscalização do Mercado (ICSMS), a fim de facilitar o trabalho das autoridades de execução.

Além disso, **indicadores de fiscalização do mercado** fiáveis devem garantir a existência de um entendimento comum dos desafios enfrentados pela fiscalização do mercado.

As autoridades nacionais de execução receberão mais apoio, no que respeita à coordenação e ao desempenho das suas tarefas. Será criada uma **rede de conformidade dos produtos da União**. Esta rede prestará apoio administrativo para a realização das investigações conjuntas necessárias para coordenar as ações de execução de mais de 500 autoridades nacionais. A rede deverá permitir que as autoridades partilhem conhecimentos, organizem intercâmbios de funcionários, desenvolvam um quadro de informações comum e concebam métodos eficazes de controlos mais orientados, com base nos riscos. Irá igualmente fornecer formação normalizada aos inspetores e apoiar a contratação pública conjunta de capacidades de ensaio dos produtos. A rede incutirá na fiscalização do mercado a perspetiva europeia comum necessária num mercado europeu comum. No entanto, o princípio da subsidiariedade será plenamente respeitado. Só as autoridades nacionais de fiscalização do mercado executarão decisões concretas relativas aos comerciantes.

É também essencial **uma cooperação mais estreita entre as empresas e as autoridades de execução**. Ambas as partes têm de confiar umas nas outras. Preveem-se as seguintes vertentes, no que respeita ao reforço da cooperação:

- Informações sobre a conformidade: os fabricantes consideram que devem ser os primeiros a ser contactados, caso existam suspeitas de que os seus produtos não respeitam as regras. Deste modo, podem intervir imediatamente, dissipar mal-entendidos ou adotar medidas corretivas, se necessário. Saberão também se o produto em causa está a ser vendido noutro local. A maior parte dos fabricantes que vendem na União dispõe já de um representante que pode ser facilmente contactado. Esta boa prática passará a ser obrigatória¹⁷.
- Os acordos de parceria em matéria de conformidade com as suas administrações locais permitirão às empresas obter aconselhamento sobre questões relativas à conformidade.

¹⁷ Um produto só pode ser disponibilizado no mercado se uma pessoa responsável pelas informações sobre a conformidade estiver estabelecida na União e puder ser um interlocutor direto das autoridades de fiscalização do mercado. Esta pessoa pode ser o fabricante, o importador ou qualquer outro operador económico mandatado pelo fabricante, devendo manter a documentação técnica necessária pertinente, incluindo a declaração UE de conformidade do produto, quando aplicável, e partilhá-la com as autoridades de fiscalização do mercado, mediante pedido.

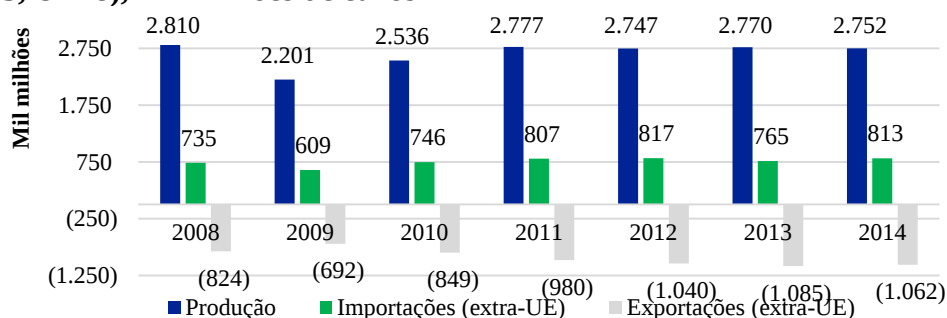
- As empresas e as autoridades podem celebrar memorandos de entendimento sobre projetos conjuntos, para identificarem os produtos não conformes¹⁸.
- Como a prevenção e a execução andam par a par, as empresas na UE e em todo o mundo podem procurar aconselhamento sobre questões regulamentares junto dos pontos de contacto para produtos nacionais¹⁹.

Para que o mercado único seja seguro e funcione corretamente, as empresas e os consumidores devem estar cientes das regras e dispor das informações de que necessitam para reagir e adaptar-se. **As autoridades de fiscalização do mercado terão de publicar as suas conclusões**, em particular quando restrinjam a comercialização de certos produtos.

b) Execução nas fronteiras externas

Os consumidores devem poder contar com o mesmo nível de proteção, independentemente de os bens serem fabricados dentro ou fora da UE. Num mundo globalizado, mantém-se o desafio de garantir que os produtos importados cumpram igualmente os requisitos da UE e não concorram de forma desleal, violando as regras da UE. Em princípio, os produtos importados devem ser verificados à entrada no mercado único. No entanto, o enorme volume de importações torna impossível verificar todas as remessas. Em 2015, mais de 30 % de todos os bens nos mercados da UE foram importados. O seu valor estimado atingiu quase 750 mil milhões de euros²⁰.

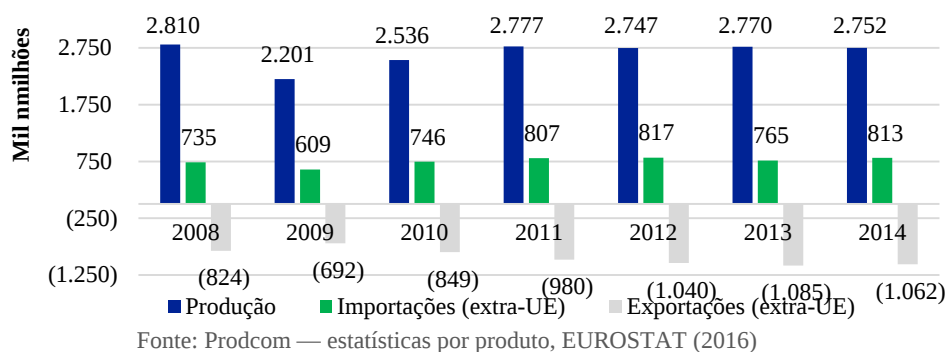
Comércio de produtos harmonizados: produção vendida e comércio com países terceiros (2008-2015, UE28), mil milhões de euros



¹⁸ No contexto da violação dos direitos de propriedade intelectual, são utilizados memorandos de entendimento entre parceiros industriais, ver a Comunicação da Comissão sobre um regime equilibrado de controlo da aplicação da propriedade intelectual (PI) para dar resposta aos desafios sociais atuais (SWD(2017) 430 final), p. 8.

¹⁹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/contacts-list_fr.

²⁰ SWD(2017) 466 — Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação de impacto que acompanha a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras e procedimentos para o cumprimento e a aplicação da legislação de harmonização da União respeitante aos produtos e que altera os Regulamentos (UE) n.º 305/2011, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 e (UE) 2017/1369 do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Diretivas 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 e 2014/90/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.



As regras sobre execução nas fronteiras externas devem ser adaptadas às novas realidades do século XXI, incluindo o número crescente de vendas em linha e o novo Código Aduaneiro da União.

A nova proposta adapta o atual enquadramento jurídico às novas regras aduaneiras. Prevê uma maior clareza dos controlos dos produtos que entram na UE, bem como a coordenação e a cooperação entre as autoridades aduaneiras e as autoridades de fiscalização do mercado.

Permite ainda simplificar as formalidades administrativas para os importadores. As empresas cumpridoras beneficiarão de controlos menos pesados, pelo que as autoridades poderão concentrar os seus esforços nos casos em que o risco para a segurança do produto é mais elevado.

Acresce que, sempre que as autoridades de execução tiverem dúvidas sobre a legalidade de um produto, **suspenderão a sua introdução em livre prática** na UE até receberem elementos de prova adequados de que o produto está apto a ser vendido na UE.

c) Acreditação e marcação CE

Embora seja necessário melhorar as atuais regras de fiscalização do mercado, as regras da UE em matéria de acreditação e a marcação CE têm demonstrado funcionar razoavelmente bem. A presente comunicação é acompanhada de um relatório que destaca a importância de um sistema de acreditação e de avaliação da conformidade eficiente e fiável, que apoie a política da UE e reforce a confiança na segurança dos produtos.

3. UNIDOS NA DIVERSIDADE DO MERCADO ÚNICO DE BENS: RECONHECIMENTO MÚTUO

Quando não existirem regras comuns da UE em matéria de produtos, por exemplo no domínio dos artigos de puericultura ou caixas registadoras, o princípio do reconhecimento mútuo deverá garantir que um produto que é legalmente comercializado num Estado-Membro pode também ser vendido em qualquer outro Estado-Membro — desde que seja seguro e respeite o interesse público²¹. No entanto, hoje em dia, as empresas não podem depender com demasiada frequência do reconhecimento mútuo para acederem aos mercados em toda a UE. As pequenas e médias empresas, em especial, afirmam ter graves dificuldades quando tentam recorrer ao

²¹ Estes interesses incluem, por exemplo: moralidade pública, ordem pública ou segurança pública; proteção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas; proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico; ou proteção da propriedade industrial e comercial.

reconhecimento mútuo para vender os seus produtos noutro Estado-Membro. Os Estados-Membros introduzem requisitos adicionais e a duplicação de ensaios, o que resulta num aumento desnecessário da burocracia e dos custos. Tal retira aos operadores económicos as economias de escala do mercado único, aumenta os preços para os consumidores e diminui o comércio em detrimento de todos²².

O facto de as autoridades nacionais não confiarem frequentemente na decisão das autoridades de outros Estados-Membros dá origem à criação de requisitos adicionais e à duplicação de ensaios, aumentando assim desnecessariamente a burocracia e os custos. Além disso, a impugnação de decisões judiciais que negam ou restringem o acesso ao mercado é demorada e onerosa para os operadores. Por conseguinte, as empresas confrontam-se com custos indevidos, porque têm de **adaptar os seus produtos** aos requisitos de vários mercados nacionais e deparam-se com **atrasos de entrada no mercado** e **oportunidades perdidas**. Este problema afeta especialmente as pequenas e médias empresas²³.

Há que mudar esta situação. O atual sistema pode e deve ser melhorado. Por conseguinte, a Comissão propõe reforçar e clarificar as possibilidades existentes e facilitar o acesso aos mercados.

Será também adotada uma abordagem direcionada e assente na cooperação, no que respeita à aplicação da Diretiva (UE) 2015/1535 relativa à transparência no mercado único. Esta diretiva é uma ferramenta importante para a prevenção de obstáculos, no caso dos produtos que não estão harmonizados ou que estão apenas parcialmente harmonizados. Os Estados-Membros são obrigados a notificar todos os projetos de legislação relativa a estes produtos, para que os obstáculos possam ser evitados *ex ante*. Em consonância com os resultados do relatório sobre a aplicação da diretiva, também publicado hoje, a Comissão e os Estados-Membros necessitam de resolver as dificuldades numa fase inicial, centrando-se nas preocupações mais comuns e nos domínios económicos mais significativos nos Estados-Membros.

a) Para um funcionamento eficaz

O princípio do reconhecimento mútuo de mercadorias decorre do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)²⁴. Tem sido repetidamente confirmado e reforçado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. No entanto, o quadro em vigor revelou-se insuficiente para garantir a aplicação coerente e eficaz. Por conseguinte, propõe-se a substituição do **Regulamento «Reconhecimento Mútuo»**²⁵ **por um novo regulamento** que clarifique e simplifique os procedimentos a seguir pelas empresas e administrações públicas.

O acesso ao mercado com base no reconhecimento mútuo só deverá ser recusado se estiver em causa um interesse público legítimo e proporcionado. Hoje em dia, se a recusa for ilegítima ou desproporcionada, o recurso aos tribunais nacionais é a única via de contestação da decisão. São processos longos e dispendiosos, não satisfazendo as necessidades específicas do

²² Ver também: «The Cost of Non-Europe in the Single Market, 'Cecchini Revisited', An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market», [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU\(2014\)510981_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU(2014)510981_REV1_EN.pdf)

²³ Ibid.

²⁴ Artigos 34.º e 36.º do Tratado.

²⁵ Regulamento (CE) n.º 764/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, que estabelece procedimentos para a aplicação de certas regras técnicas nacionais a produtos legalmente comercializados noutro Estado-Membro, e que revoga a Decisão n.º 3052/95/CE, JO L 218 de 13.8.2008, p. 21.

reconhecimento mútuo. Contestar uma decisão que nega o acesso ao mercado pode custar entre 10 000 e 100 000 euros por produto e por mercado. As empresas afirmam que este é o maior obstáculo ao bom funcionamento do sistema de reconhecimento mútuo. Em muitos casos, em vez de enfrentarem a incerteza dos resultados, as empresas acabam por adaptar os seus produtos incorrendo em custos suplementares, com os correspondentes custos para os consumidores e perda para a eficiência da economia europeia.

A nova proposta de reconhecimento mútuo apresenta um **procedimento de resolução de problemas**, a fim de fornecer vias de recurso eficazes e restaurar a confiança no reconhecimento mútuo. Em primeiro lugar, procurar-se-ão soluções amigáveis e práticas, **recorrendo aos mecanismos SOLVIT existentes**. Se o diálogo fracassar, a Comissão pode intervir no processo, emitindo um parecer e, sempre que adequado, formulando recomendações para ajudar as partes a resolver a questão. Desta forma, as empresas e os Estados-Membros de exportação, em vez de aguardarem anos até os seus produtos e a sua legislação serem reconhecidos pelos outros Estados-Membros, saberão o que esperar no prazo de semanas ou meses. Acresce que a Comissão estará em condições de aplicar estrategicamente os poderes de execução que lhe são atribuídos ao abrigo do artigo 258.º do TFUE, sempre que forem identificados problemas sistémicos em setores específicos.

Atualmente, as empresas têm de provar que o seu produto já está à venda noutro país da UE, quando pretendem obter o reconhecimento mútuo. A gama de elementos de prova exigidos pelas autoridades varia entre uma simples fatura e uma declaração de um Estado-Membro de que o produto foi legalmente comercializado. Para ajudar as empresas a demonstrar que o seu produto já satisfaz os requisitos de outro Estado-Membro, e tranquilizar as autoridades e facilitar a cooperação transfronteiras, propõe-se uma nova **declaração de reconhecimento mútuo** simples e voluntária, que deverá ser preenchida pelos operadores económicos, reduzindo-se assim os encargos administrativos.

Os intervenientes no reconhecimento mútuo não comunicam suficientemente entre si. Tal acontece, muito frequentemente, porque os poderes e as responsabilidades consagrados na regulamentação específica estão fragmentados, o que dificulta a compreensão do percurso a seguir no caso destas questões, amiúde muito técnicas. Por conseguinte, pretende-se reforçar os **pontos de contacto para produtos enquanto canal de comunicação para o reconhecimento mútuo**²⁶. Para tornar estes pontos de contacto facilmente distinguíveis, poderia criar-se uma identidade visual comum. A **cooperação transfronteiras entre pontos de contacto** será reforçada. Uma plataforma em linha permitirá que as autoridades estabeleçam ligações entre si.

b) Cooperação e confiança acrescidas

A cooperação e a confiança são necessárias para o bom funcionamento do reconhecimento mútuo. Ajudarão a construir a compreensão mútua das diferentes abordagens e preocupações nacionais. Tal será incentivado pelo **intercâmbio de funcionários** que trabalham em setores especialmente problemáticos, como o dos produtos de construção. Igualmente importante, a Comissão vai trabalhar mais estreitamente com **países e setores específicos**, para que o reconhecimento mútuo possa funcionar.

²⁶ «Pontos de contacto para produtos» são uma interface entre as empresas e as administrações nacionais e o lugar onde é possível encontrar informações sobre as regras nacionais aplicáveis.

A Comissão avaliará ainda os possíveis benefícios para as empresas e as autoridades públicas do desenvolvimento da **atual lista de produtos para o reconhecimento mútuo**²⁷.

A fim de aumentar a confiança das autoridades nacionais no reconhecimento mútuo e o recurso a este processo, a Comissão irá também tentar reforçar a sensibilização das autoridades nacionais relativamente ao funcionamento do reconhecimento mútuo, através de formação específica. Esta será principalmente dirigida às administrações nacionais (por exemplo, pontos de contacto para produtos, departamentos responsáveis por áreas de produtos problemáticas, tribunais nacionais, autoridades de fiscalização do mercado e funcionários SOLVIT) e às empresas. Um pacote de **formação de formadores** específico sobre reconhecimento mútuo para as autoridades e as empresas, bem como um **conjunto de regras sobre o reconhecimento mútuo** facultarão orientações abrangentes sobre a forma de aplicar o reconhecimento mútuo.

Por último, os Estados-Membros deverão continuar a prever explicitamente o reconhecimento mútuo nas suas normas técnicas nacionais, devendo, no entanto, fazê-lo de forma compreensível. Por conseguinte, a Comissão incentiva os Estados-Membros a inserir **uma «cláusula de mercado único» clara e inequívoca**²⁸ na regulamentação técnica nacional, e irá desenvolver orientações específicas para a sua utilização:

«Os bens legalmente comercializados noutro Estado-Membro da União Europeia ou na Turquia, ou originários e legalmente comercializados num Estado da EFTA que seja parte contratante do Acordo EEE, são considerados compatíveis com a presente medida. A aplicação desta medida está sujeita ao Regulamento [referência].»

4. CONCLUSÃO

O mercado único de produtos é um dos maiores trunfos da UE. Confere à UE uma vantagem competitiva na resposta aos desafios da globalização dos fluxos comerciais e das cadeias de valor. Para fazer face a estes desafios, é necessário garantir que o mercado único produz resultados positivos, criando oportunidades de mercado para as empresas e um nível de proteção elevado para todos. Todos os intervenientes — público em geral, trabalhadores, consumidores, empresas e autoridades — precisam de ter a certeza de poder agir e adquirir produtos seguros, num enquadramento transparente e justo, em que as regras se aplicam da mesma maneira a todos. Precisam de poder confiar na segurança e conformidade dos produtos com a legislação.

O objetivo do presente pacote é garantir que estamos a criar esse mercado único transparente e justo de produtos seguros para todos. As autoridades e as empresas ganharão confiança no reconhecimento mútuo enquanto princípio que protege o interesse público de todos e abre o mercado único. A melhoria em termos de conformidade e aplicação irá reforçar a confiança dos consumidores na segurança dos produtos colocados no mercado único. Esta questão é

²⁷ http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/products-list_en.

²⁸ Não se aplica a produtos originários de Estados da EFTA e da Turquia que tenham sido excluídos do acordo EEE ou da união aduaneira com a Turquia (p. ex. peixe e produtos da pesca).

ainda mais importante num mundo cuja evolução é cada vez mais rápida e cuja integração é cada vez maior.

Juntamente com as propostas legislativas incluídas no presente pacote, trabalharemos em estreita colaboração com as autoridades competentes e os intervenientes, tomando as medidas necessárias para reforçar essa confiança. Tal assegurará que, já a partir de hoje, o impacto e os benefícios reais para todos podem transformar o mercado único de bens de amanhã.

Anexo: Calendário proposto para as medidas não vinculativas

2018:

- Cláusula de mercado único
- Em curso: otimização da convergência das ferramentas informáticas de fiscalização do mercado (como o RAPEX e o ICSMS), em conformidade com a base jurídica aplicável
- Aplicação dos indicadores de fiscalização do mercado
- Preparação de uma campanha de sensibilização sobre o reconhecimento mútuo
- Elaboração de um programa de formação de formadores sobre reconhecimento mútuo
- Abordagem cooperativa de setores específicos ao abrigo da diretiva relativa à transparência do mercado único

2019:

- Conjunto de regras sobre o reconhecimento mútuo
- Intercâmbio de funcionários
- Análise do desenvolvimento futuro da atual lista de produtos para reconhecimento mútuo