



Bruxelas, 13.2.2013
COM(2013) 74 final

PRODUCT SAFETY AND MARKET SURVEILLANCE PACKAGE

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

Mais Segurança dos Produtos e Melhor Fiscalização do Mercado Único de Produtos

(Texto relevante para efeitos do EEE)

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

Mais Segurança dos Produtos e Melhor Fiscalização do Mercado Único de Produtos

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. A SEGURANÇA DOS PRODUTOS E A FISCALIZAÇÃO DO MERCADO ESTÃO NO ÂMAGO DO MERCADO ÚNICO

A Europa continua a lutar para ultrapassar os efeitos mais graves da recessão económica e relançar o crescimento e o emprego. A estratégia UE 2020 foi concebida para ajudar a Europa a sair da recessão graças a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo que conduza a níveis mais elevados de emprego. O mercado único deve desempenhar um importante papel na consecução deste objetivo.

A livre circulação de mercadorias é a mais desenvolvida das «quatro liberdades» que constituem o mercado único. Cerca de 75 % do comércio intra-UE consiste em comércio de mercadorias. Atualmente, o mercado interno facilita a compra e venda de milhões de produtos em 27 Estados-Membros, cuja população totaliza mais de 503 milhões de habitantes. Os consumidores beneficiam de um vasto leque de escolha e podem procurar as melhores ofertas. A livre circulação de mercadorias é igualmente vital para o êxito de milhares de empresas da UE.

A livre circulação de mercadorias de que gozamos na União deve-se, no caso da maioria dos produtos, ao facto de termos conseguido um consenso sobre o grau de proteção de que devem gozar na União os vários interesses públicos, que poderiam ser invocados pelos Estados-Membros para justificar as barreiras às mercadorias que entram nos seus territórios ou deles saem se não houvesse esse consenso. A chamada «legislação de harmonização» especifica os requisitos essenciais que os produtos devem satisfazer para beneficiarem da livre circulação. A legislação relativa à segurança geral dos produtos exige que os produtos de consumo sejam seguros quando disponibilizados no mercado da União. Na ausência de harmonização da legislação, é aplicável o Tratado, em conformidade com o Tribunal de Justiça Europeu, em especial a jurisprudência relativa ao princípio do reconhecimento mútuo.

O mais significativo (mas não único) interesse público invocado é a proteção da saúde e da segurança das pessoas, isto é, no contexto da livre circulação de mercadorias, o consumidor. Os produtos seguros circulam livremente. Podemos dizer que as regras de segurança dos produtos e a fiscalização do mercado subjacente às mesmas constituem a base do mercado único para os produtos. Se queremos colher o pleno benefício do mercado único de produtos, precisamos de um conjunto de normas e regras de elevado nível relativos à segurança dos produtos comercializados assente num sistema efetivo e bem coordenado de fiscalização do mercado em toda a União. A maior segurança e conformidade dos produtos contribuirá igualmente para

a segurança e a eficácia dos serviços em toda a União, o que promoverá a sua prestação transfronteiriça e contribuirá para a realização de um mercado único de serviços mais integrado.

No contexto da crise económica, os gastos de consumo diminuíram devido, em grande parte, à queda dos rendimentos e à incerteza quanto ao futuro. Por isso é necessário continuar a garantir que os consumidores confiam na segurança dos produtos e na sua adequação aos fins para que se destinam. É mais fácil criar e fazer prosperar uma empresa se soubermos que as condições em que funciona são equitativas e que todos aqueles que infringem as regras acabarão por ser punidos.

O mercado único de produtos é um êxito incontestável. Para continuar a garantir o seu êxito e para que seja verdadeiramente o motor de um crescimento sustentável e da criação de novos postos de trabalho a longo prazo, cada peça da engrenagem do mercado único de produtos tem de trabalhar corretamente. Há ainda potencialidades por explorar no mercado único de produtos que devem ser plenamente aproveitadas. É possível reduzir os custos de conformidade a cargo dos operadores económicos, reduzir os encargos administrativos das autoridades nacionais e eliminar a concorrência desleal dos comerciantes sem escrúpulos. Os produtos existentes no mercado podem ser tornados ainda mais seguros para incrementar a confiança dos consumidores e, do mesmo passo, as vendas.

Embora as novas regras para os produtos harmonizados tenham entrado em vigor em 1 de janeiro de 2010, é claramente necessário racionalizar, simplificar e melhorar as regras e os procedimentos de fiscalização do mercado, para facilitar a sua aplicação e cumprimento às autoridades nacionais e aos operadores económicos. Para atingir esse objetivo, o funcionamento do sistema na prática deve melhorar, para explorar sinergias e assegurar ganhos de eficiência em termos de custos, sempre que exista essa possibilidade. As autoridades nacionais devem cooperar melhor nos seus próprios territórios e com as suas homólogas de outros Estados-Membros. As ações de fiscalização do mercado devem ser mais precisas e mais bem coordenadas em toda a União. Para tal, é necessária uma maior partilha de recursos, melhores ferramentas informáticas, um controlo mais rigoroso e mais seletivo nas fronteiras externas da União e sanções mais severas para as infrações.

A Diretiva relativa à segurança geral dos produtos (2001/95/CE (DSGP) contém as disposições de segurança fundamentais que muitos produtos de consumo devem respeitar: exige que os produtos de consumo sejam seguros, prevê a fixação de normas, impõe obrigações aos Estados-Membros e às autoridades nacionais de fiscalização do mercado e estabelece procedimentos para o intercâmbio de informações e para uma rápida intervenção em matéria de produtos não seguros. A diretiva tem de ser revista para que as normas de segurança dos produtos nela previstas sejam atualizadas e alinhadas, tanto quanto possível, com as medidas já aplicadas aos produtos harmonizados. Em especial, as obrigações dos operadores económicos (nomeadamente a identificação do produto e os requisitos de rastreabilidade) devem ser reforçadas de forma a dar às autoridades de fiscalização do mercado os instrumentos necessários para levar a cabo as suas atividades de forma eficaz.

A Comissão adotou hoje o Pacote da Segurança dos Produtos e Fiscalização do Mercado que consiste num conjunto de medidas que irão simplificar e tornar mais

uniformes as regras de segurança aplicáveis aos produtos não alimentares, racionalizar os procedimentos de fiscalização do mercado e coordenar e acompanhar melhor o exercício da fiscalização do mercado na UE.

O pacote é constituído por:

- Uma proposta de um novo regulamento sobre a segurança dos produtos de consumo
- Uma proposta de um regulamento único em matéria de fiscalização do mercado de produtos
- Uma comunicação sobre produtos mais seguros e conformes para a Europa, que estabelece um plano plurianual para a fiscalização do mercado
- Um relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 765/2008, incluindo uma avaliação financeira.

2. O REGULAMENTO SOBRE A SEGURANÇA DOS PRODUTOS DE CONSUMO

Durante mais de duas décadas, a legislação da UE relativa à segurança geral dos produtos (a Diretiva 92/59/CEE e, em seguida, a Diretiva 2001/95/CE) estabeleceu um quadro de fiscalização do mercado e de segurança dos produtos que contribuiu consideravelmente para a segurança dos produtos de consumo. Inclui um sistema de intercâmbio de informações de alerta rápido (RAPEX) sobre produtos perigosos e procedimentos de fixação de normas europeias para os produtos que, de outro modo, não são abrangidos pela legislação de harmonização da União.

Em resposta aos apelos de quase todos os grupos de partes interessadas e do Parlamento Europeu, para se simplificar e tornar mais acessíveis as regras da União em matéria de fiscalização do mercado, as disposições da DSGP sobre fiscalização do mercado, incluindo o RAPEX, são removidas e passam a ser incluídas no novo regulamento sobre fiscalização do mercado que faz parte do presente pacote.

Quanto às restantes disposições da DSGP, os alertas repetidos relativos à segurança dos produtos assinalaram claramente a necessidade de regras mais eficazes e atualizadas em matéria de segurança dos produtos. A exigência de que os produtos de consumo disponibilizados na UE devam ser seguros continua a ser a disposição fundamental da nova regulamentação em matéria de segurança dos produtos de consumo. A sua interação com a legislação setorial específica aplicável aos produtos de consumo, no entanto, é clarificada para evitar sobreposições indevidas e aumentar a segurança jurídica para os operadores económicos.

Para refletir os desafios de um mercado globalizado, a tónica é colocada no reforço da identificação e da rastreabilidade do produto. As obrigações dos operadores económicos (fabricantes, importadores e distribuidores) são alinhadas com o novo quadro legislativo para a comercialização dos produtos, adotado em 2008, de modo a assegurar a coerência com as regras setoriais específicas. Por último, mas não menos importante, o regulamento proposto promove a maior utilização das normas europeias. Os procedimentos para identificar ou atualizar as normas existentes ou para desenvolver normas novas que determinam se um produto é ou não seguro são

também eles significativamente simplificados e alinhados com o regulamento sobre normalização europeia recentemente adotado (Regulamento n.º 1025/2012).

O novo regulamento sobre a segurança dos produtos de consumo completa a regulamentação da UE para o século XXI em matéria de segurança dos produtos. Contribuirá para aumentar a confiança dos consumidores no mercado único de produtos e garantir condições equitativas de funcionamento das empresas.

3. REGULAMENTO SOBRE FISCALIZAÇÃO DO MERCADO

Não obstante a legislação em vigor, há produtos inseguros e não conformes que ainda conseguem ter acesso ao mercado. As pessoas continuam a sofrer danos e o ambiente ainda é contaminado por produtos nocivos. Os comerciantes desonestos persistem, em clara violação das regras, em minar as condições de uma concorrência leal para os restantes operadores. Esta situação prejudica o mercado interno e constitui um desincentivo para as empresas que investem grandes recursos para assegurar que a conceção e fabrico dos seus produtos é segura. Muitas vezes isto resulta do facto de as regras em vigor não serem respeitadas. O cumprimento da lei deve ser consolidado, a fim de evitar danos aos consumidores, proteger o ambiente e dar aos operadores honestos a possibilidade de concorrer em igualdade de condições.

A fiscalização do mercado é o nosso principal instrumento. Uma ação de fiscalização do mercado mais concertada e determinada em toda a União ajudará a manter afastados do mercado os produtos não seguros ou prejudiciais, dissuadir os comerciantes desonestos e incentivar as empresas a respeitar as regras.

3.1. Mais simples, mais clara e melhor

A fiscalização do mercado é efetuada pelas autoridades dos Estados-Membros mediante o controlo e ensaio dos produtos disponíveis no mercado e dos que chegam às fronteiras externas da UE. Não existem fronteiras internas para os produtos, pelo que é fundamental que também não existam para as autoridades nacionais de fiscalização do mercado. Uma melhoria das ações e da cooperação transfronteiriça é essencial para incrementar a eficácia da fiscalização do mercado.

Na sequência dos vários atos legislativos adotados ao longo dos anos, as regras da União em matéria de fiscalização do mercado passaram a ser fragmentadas e confusas, criando lacunas e sobreposições, e dificuldades para os operadores. Designadamente, os bens de consumo estão sujeitos a diferentes normas de fiscalização do mercado decorrentes tanto da legislação relativa aos consumidores como da relativa aos produtos harmonizados. Tal situação dificulta seriamente os esforços dos agentes de fiscalização do mercado neste domínio.

Especificamente, as regras de fiscalização do mercado estão disseminadas por três atos, a saber, o Regulamento (CE) n.º 765/2008, a diretiva relativa à segurança geral dos produtos e legislação vária relativa à harmonização de produtos (que está a ser gradualmente alinhada com as disposições de referência previstas na Decisão n.º 768/2008). A relação entre estes três universos é muitas vezes pouco clara, tanto mais que muitos produtos de consumo são abrangidos por todos eles.

O relatório Schaldemose do Parlamento Europeu sobre a revisão da diretiva relativa à segurança geral dos produtos e à fiscalização do mercado apresentou uma crítica bastante dura desta abordagem a três níveis metodológicos, afirmando que culminava em incertezas, incoerências e distorções do mercado interno. O relatório propõe que a Comissão estabeleça um quadro comum europeu para a fiscalização do mercado relativamente a todos os produtos presentes no mercado interno ou que entrem no mercado da UE. Insta a Comissão a criar um sistema de fiscalização do mercado para todos os produtos, com base num só ato legislativo.

A presente proposta de um novo regulamento em matéria de fiscalização do mercado único é uma resposta a este convite e aborda estas insuficiências, instando a uma maior colaboração num sistema conjunto de fiscalização do mercado na União Europeia. Propõe várias medidas muito simples mas muito eficazes:

- Reúne as normas de fiscalização do mercado atualmente repartidas pelos três níveis de legislação. Isto não só simplifica a fiscalização no mercado da União ao enquadrá-la num só instrumento legislativo, como resolve incoerências e elimina sobreposições.
- Na medida do possível, a proposta de regulamento não distingue entre produtos destinados e não destinados aos consumidores, nem entre produtos harmonizados e não harmonizados. Todos os produtos estão sujeitos às mesmas regras, exceto quando as características específicas de uma categoria de produtos o exija de outro modo. Por vezes, é ainda necessário fazer distinções, mas os operadores económicos e as autoridades de fiscalização do mercado saberão como proceder.
- Os procedimentos para a notificação pelos Estados-Membros de informações sobre produtos que apresentam um risco e as medidas corretivas tomadas serão racionalizados. Até agora, os Estados-Membros frequentemente não sabiam a que legislação recorrer para comunicar as informações solicitadas. Em grande medida, será utilizado o mesmo sistema de notificações para todos os produtos. Só a fase final do processo de fiscalização do mercado (quando, em caso de desacordo entre os Estados-Membros, a Comissão pode decidir se as medidas tomadas pelo Estado-Membro autor da notificação inicial são legítimas) será limitada aos produtos harmonizados.

3.2. Outros melhoramentos específicos

A proposta irá reforçar os controlos nas fronteiras externas, ao clarificar que a introdução em livre prática de um produto na União na aceção do regulamento deve ser suspensa se as autoridades responsáveis pelos controlos nas fronteiras externas tiverem razão para crer que existe um risco. Nesse caso, as autoridades de fiscalização do mercado podem verificar se o produto apresenta de facto um risco, antes de dar instruções às autoridades fronteiriças para dar ou recusar a autorização de saída, consoante o caso. Só os produtos que entram na União na posse física de pessoas singulares e destinados a seu uso pessoal não serão abrangidos. Deste modo, mesmo as compras na Internet de produtos proveniente de países terceiros podem ser controladas.

O Regulamento promove o intercâmbio e a conservação das informações relacionadas com as atividades de fiscalização do mercado numa base de dados de fácil acesso. Um dos resultados específicos pretendidos é que as autoridades de fiscalização do mercado não tenham de repetir ensaios e avaliações já realizados a um determinado produto pelas autoridades de outro Estado-Membro. É preciso generalizar a pesquisa da base de dados e tê-la em consideração quando se tratar de ensaios e avaliações. A generalização desta prática permitirá às autoridades competentes dos Estados-Membros fazer importantes poupanças nos elevados custos de ensaios dos produtos e facilitará uma melhor fiscalização dos mercados mais pequenos da União.

As autoridades de fiscalização do mercado terão competência para cobrar taxas para tomar as medidas corretivas ou de controlo exigidas ou propostas pelos operadores económicos em relação a um produto.

O sistema RAPEX, utilizado para processar notificações pelos Estados-Membros no que respeita aos produtos que apresentem um risco, está a ser melhorado. Por conseguinte, serão simplificados os critérios de notificação, aumentados os pormenores das informações notificadas para uma maior pertinência e qualidade do acompanhamento e alterados os prazos para o envio das notificações de modo a que se tornem mais realistas e exequíveis.

A experiência adquirida na UE com as medidas «de emergência» relativas à segurança dos produtos mostrou também que a respetiva validade (até um ano) não é suficiente para preparar uma solução permanente à escala da UE, porque têm geralmente de ser repetidamente renovadas, gerando um clima de incerteza jurídica e confusão para os operadores económicos que precisam de saber se devem ou não fazer investimentos a longo prazo para adaptar os seus produtos aos novos requisitos de segurança. Ao abrigo do novo regulamento, a Comissão deverá dispor de mais flexibilidade no que diz respeito ao tipo e ao teor das medidas restritivas em relação a produtos perigosos. Para o efeito, a Comissão deve estar em condições de adotar medidas dirigidas aos Estados-Membros ou diretamente aplicáveis aos operadores económicos. Essas medidas poderiam ser limitadas no tempo ou não.

A Comissão está empenhada em prestar aconselhamento e informações úteis às empresas e a outras partes interessadas, sobre a interpretação e aplicação das novas regras de segurança dos produtos e de fiscalização do mercado. Foi proposto um fórum europeu de fiscalização do mercado que desempenhará um papel fundamental no desenvolvimento de melhores práticas para harmonizar a execução em toda a União. As associações empresariais e de consumidores terão a possibilidade de se fazerem ouvir no referido fórum. As representações da Rede Europeia de Empresas (European Enterprise Network) em cada Estado-Membro devem continuar a divulgar as informações, em particular às PME, e aconselhá-las individual e coletivamente sobre os direitos e obrigações decorrentes do novo regulamento. A rede, apoiada por enviados para as PME, deverá também recolher as reações das PME e comunicar, sob a forma de relatórios, as suas necessidades específicas, interesses e preocupações a ter em conta para a aplicação das novas regras.

4. PLANO PLURIANUAL DE FISCALIZAÇÃO DO MERCADO

Na União, os produtos (incluindo os importados e colocados em livre prática) circulam facilmente. O controlo da sua segurança deve ser feito com suficiente frequência e coerência em toda a União. Significa isto que é necessário que as autoridades de fiscalização do mercado dos Estados-Membros cooperem de forma mais estreita e eficaz.

O desenvolvimento de um plano plurianual para a fiscalização do mercado é uma das 50 ações do Ato para o Mercado Único. Os Estados-Membros devem, desde já, instituir e manter atualizados os seus programas nacionais de fiscalização do mercado. O plano plurianual não deve duplicar atividades já previstas ou em curso a nível nacional mas identificar as áreas de trabalho onde a coordenação da Comissão constitua um valor acrescentado e produza reais melhorias. A diretiva estabelece uma lista ambiciosa das 20 ações individuais para os próximos três anos.

- (1) No âmbito do plano, as autoridades de fiscalização do mercado nos Estados-Membros serão incentivadas a comunicar melhor e a apoiarem-se mutuamente e ser-lhes-ão dados os meios para o conseguir. As informações sobre as regras nacionais e as práticas empresariais serão recolhidas através de estudos, inquéritos e consultas. Serão disponibilizadas as TI adequadas para recolher e armazenar informações facilmente recuperáveis. As divergências, as disparidades e as necessidades específicas serão identificadas e serão prestadas formação, assistência técnica e orientação adequadas.
- (2) Os principais elementos da fiscalização do mercado são a identificação e a avaliação do risco. Serão desenvolvidas e adotadas práticas comuns em toda a União. A Comissão está empenhada na promoção de métodos eficazes de comunicação, na preparação de orientações e na elaboração de uma abordagem comum para a realização de ensaios em laboratório e controlos documentais dos produtos.
- (3) Uma maior coordenação centralizada dos programas e ações conjuntos irá maximizar a utilidade da sua aplicação, para garantir a elevada qualidade dos conteúdos e a sua eficácia acrescida.
- (4) A congregação dos recursos contribui para eliminar, sempre que possível, a duplicação de tarefas e facilitar o intercâmbio de experiências e informação. Está a ser coligida uma grande quantidade de informações sobre a avaliação dos riscos, os métodos de ensaio, as medidas corretivas tomadas, entre outros aspetos, junto das autoridades de fiscalização do mercado em toda a União, para ser armazenada na base de dados do ICSMS gerida pela Comissão. As autoridades de fiscalização do mercado de um Estado-Membro poderão verificar rápida e claramente se (e, em caso afirmativo, como) um problema específico foi já abordado noutra Estado-Membro. Os resultados dos ensaios em laboratório estarão disponíveis, o que evitará a sua repetição e conduzirá a poupanças e à redução dos encargos administrativos. A utilidade deste instrumento depende integralmente da rapidez, precisão e diligência com que a introdução das informações na base de dados será feita, pelo que as autoridades de todos os Estados-Membros são incentivadas a desempenhar cabalmente o seu papel. A formação e a orientação eventualmente necessárias serão

disponibilizadas para garantir que todas as potencialidades deste promissor recurso se realizem plenamente.

- (5) Um intercâmbio permanente de pontos de vista entre a Comissão, os consumidores, as empresas interessadas e as entidades nacionais é fundamental para sustentar esta cooperação em toda a Europa. Este objetivo será atingido sem acrescentar mais canais de comunicação à profusão dos que já existem entre a União, as empresa e os cidadãos.
- (6) A melhoria da eficiência dos controlos de segurança nas fronteiras exige um reforço da cooperação entre as autoridades aduaneiras e de fiscalização do mercado, além da utilização de instrumentos modernos, a fim de melhor direcionar os controlos aos produtos que entram no mercado da União.

O plano plurianual para a fiscalização do mercado da União, trará benefícios reais e palpáveis em termos da realização das atividades no terreno, em resposta às exigências consideráveis de um mercado interno dos produtos moderno e funcional.

5. RELATÓRIO SOBRE A APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 765/2008

O relatório, elaborado pela Comissão em conformidade com o disposto no artigo 36.º, n.º 2, e no artigo 40.º do Regulamento (CE) n.º 765/2008, veio completar o Pacote da Segurança dos Produtos e Fiscalização do Mercado. Através do relatório, a Comissão informa o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o resultado da sua avaliação da aplicação desse regulamento e sobre a pertinência das atividades de avaliação da conformidade, acreditação e fiscalização do mercado financiadas pela União Europeia. As conclusões da avaliação da Comissão ajudaram a identificar modalidades de ação mais eficazes que, portanto, são refletidas no novo conjunto de regras proposto.

6. CONCLUSÃO

O objetivo do presente pacote de propostas é dar resposta a três grandes objetivos: mais segurança para os consumidores; menos encargos para as empresas; maior cooperação entre as autoridades competentes. Com a introdução de regras melhores e mais adequadas aos fins a que se destinam, o referido pacote pretende estimular a confiança no mercado único e, desse modo, o crescimento.

Assim que as propostas sejam adotadas e aplicadas, os consumidores passarão a poder contar com um mercado de produtos de consumo mais seguro e a beneficiar de informações transparentes e comparáveis, em consonância com as prioridades definidas na agenda de proteção dos consumidores europeus. A aplicação do pacote irá igualmente trazer vantagens significativas para os operadores económicos, em especial as PME, que passarão a ter regras mais claras e melhores condições de concorrência no mercado único. As autoridades públicas em toda a Europa irão beneficiar da racionalização do quadro de fiscalização do mercado e de um aumento de sinergias, o que conduzirá a uma utilização mais eficiente dos recursos e das despesas públicas e a melhores condições para fazer cumprir a legislação.

Os legisladores são convidados a adotar as duas propostas legislativas a fim de assegurar que esta ação-chave do Ato para o Mercado Único II, tal como todas as outras ações-chave, será objeto de acordo prioritário a nível da UE até à primavera de 2014.

Com este pacote de medidas legislativas e não legislativas, a Comissão esforça-se para que os cidadãos e as empresas retirem o pleno partido das vantagens do mercado único para produtos industriais e de consumo, contribuindo assim para promover o crescimento e o emprego na Europa.