COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.1.2018
SWD(2017) 477 final/2

CORRIGENDUM :
Document SWD(2017) 477 final of 19.12.2017 is corrected in all language versions except EN.
The words "lawfully marketed in another Member State" were missing in the title.
The text shall read as follows:

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS - RELATÓRIO DE SÍNTESE

que acompanha o documento

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

relativo ao reconhecimento mútuo de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro

{COM(2017) 796 final} - {SWD(2017) 471 final} - {SWD(2017) 472 final} - {SWD(2017) 475 final} - {SWD(2017) 476 final}

Índice

1. OBJETIVOS DA CONSULTA 2
   1.1. Métodos e ferramentas utilizados na consulta 2
2. RESULTADOS DAS ATIVIDADES DE CONSULTA 2
   2.1. Reuniões do Comité Consultivo sobre Reconhecimento Mútuo 2
   2.2. Conferência de partes interessadas em 17 de junho de 2016 3
   2.3. Consulta pública 3
      2.3.1. De que forma as partes interessadas veem o reconhecimento mútuo e as suas potenciais insuficiências 3
      2.3.2. Funcionamento do Regulamento «Reconhecimento Mútuo» 4
      2.3.3. Avaliação da comunicação aquando da utilização do reconhecimento mútuo 4
      2.3.4. Prioridades para melhorar o reconhecimento mútuo 4
      2.3.5. Opções 4
   2.4. Inquéritos realizados pelos contratantes externos 5
   2.5. Outros contributos recebidos (documentos de tomada de posição ou mensagens de correio eletrónico) 5
3. OBSERVAÇÕES DESTINADAS ÀS PARTES INTERESSADAS 6

1. OBJETIVOS DA CONSULTA

A «Estratégia para o Mercado Único» (COM(2015) 550 de 28.10.2015) realça a necessidade de reforçar o mercado único de mercadorias no domínio do reconhecimento mútuo. Este princípio permite que produtos comercializados legalmente num Estado-Membro e que não sejam objeto da legislação europeia de harmonização gozem do direito à livre circulação, não obstante a falta de conformidade com as regras técnicas nacionais do Estado-Membro de destino. Contudo, o princípio ainda não é utilizado em pleno, como revela uma avaliação recente do princípio do reconhecimento mútuo.
Para melhorar a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo, a Comissão pretende apresentar um plano de ação ao nível da UE em matéria de sensibilização, centrado em setores problemáticos. A Comissão pretende também investigar a necessidade de rever o Regulamento (CE) n.º 764/2008 com vista a assegurar uma melhor aplicação por parte das empresas e das autoridades nacionais. Por conseguinte, o objetivo da consulta foi saber quais os pontos de vista das partes interessadas sobre a aplicação atual e futura do reconhecimento mútuo.

1.1. Métodos e ferramentas utilizados na consulta

Foi pedido aos **membros do Comité Consultivo sobre Reconhecimento Mútuo**[1] que apresentassem as suas opiniões durante as últimas reuniões realizadas em **2 de dezembro de 2015** e **25 de outubro de 2016**.
Procedeu-se à publicação de uma **consulta pública em todas as línguas oficiais da UE** num sítio Web de consultas no domínio *Europa*. A consulta decorreu de junho a setembro de 2016.
A consulta pública foi complementada por uma **conferência de partes interessadas** organizada pela Comissão no dia **17 de junho de 2016**.

2. RESULTADOS DAS ATIVIDADES DE CONSULTA

2.1. Reuniões do Comité Consultivo sobre Reconhecimento Mútuo

O órgão consultivo «Comité sobre Reconhecimento Mútuo» realizou as suas sétima e oitava reuniões nos dias 2 de dezembro de 2015 e 25 de outubro de 2016, respetivamente. Os membros do comité são representantes dos Estados-Membros responsáveis pelas questões do reconhecimento mútuo. A Comissão apresentou ideias para aumentar a sensibilização em relação ao reconhecimento mútuo, que foram bem recebidas pelos Estados-Membros, bem como uma análise preliminar dos principais problemas criados pelo funcionamento deficiente do reconhecimento mútuo e as opções preliminares para melhorar o reconhecimento mútuo, tendo também solicitado às delegações que apresentassem os seus pontos de vista.
No que diz respeito à eventual introdução de uma declaração de conformidade, alguns Estados-Membros salientaram que uma tal declaração representaria possivelmente um encargo administrativo para os operadores económicos, mas não deixaram de reconhecer que facilitaria as suas tarefas.
A Comissão também apresentou opções destinadas a incentivar as autoridades nacionais a cumprirem a obrigação de notificar decisões administrativas que impedem ou restringem o reconhecimento mútuo, tais como maior transparência e a utilização de uma ferramenta TI, bem como a possibilidade de criar um novo mecanismo célere que seja uma alternativa aos dispendiosos e morosos processos judiciais atualmente disponíveis.

[1] Os membros deste comité são as autoridades nacionais responsáveis pelo reconhecimento mútuo nos 28 Estados-Membros, bem como na Islândia, no Listenstaine, na Noruega, na Suíça e na Turquia. Representantes de outros países terceiros ou outros peritos podem ser convidados a participar num tópico específico, numa base casuística.

A opção de um sistema de autorização prévia para a colocação de produtos no mercado mereceu a oposição de uma série de Estados-Membros que consideraram que essa prejudicaria a livre circulação de mercadorias.
No que diz respeito à opção de assegurar a livre circulação de mercadorias garantida pela conformidade com as normas europeias, os Estados-Membros consideraram que uma ação centrada em requisitos fundamentais é mais benéfica do que a utilização de normas.
Os Estados-Membros apoiaram a possibilidade de alargar e reforçar os pontos de contacto para produtos, uma vez que estes têm falta de recursos e de pessoal.
Os Estados-Membros manifestaram-se fortemente contra a harmonização de determinados requisitos básicos, uma vez que os benefícios da harmonização parcial meramente por razões de livre circulação não são proporcionais ao nível de burocracia que geram.

2.2. Conferência de partes interessadas em 17 de junho de 2016

No dia 17 de junho de 2016, foi organizado um evento de partes interessadas com o objetivo de identificar as principais questões relacionadas com o funcionamento do reconhecimento mútuo e identificar possíveis vias a seguir nesta matéria. Participaram no evento 144 pessoas, representando empresas (62), autoridades nacionais (60) e outros (22), tais como organizações de consumidores e representantes de sindicatos. As atas desta conferência, os participantes e as apresentações podem ser consultados em: http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963
As apresentações e os debates foram seguidos por três sessões de trabalho, com uma representação equilibrada de autoridades nacionais, empresas e associações.

2.3. Consulta pública

Foram recebidas **153** respostas durante a consulta pública. As empresas estiveram fortemente representadas (91), seguidas das autoridades dos Estados-Membros (45) e dos cidadãos (17). Responderam à consulta pública **45 autoridades** dos Estados-Membros. As empresas individuais (44) e as organizações empresariais (44) estiveram igualmente representadas.
Em termos de setores de atividade, **o setor da produção é o setor mais representado (46 %), seguido do comércio por grosso e a retalho (13 %), da agricultura, silvicultura e pescas (8 %) e do abastecimento de água (6 %)**.
A representação geográfica está bastante bem equilibrada em relação às empresas. No que toca às autoridades nacionais, 18 Estados-Membros e a Noruega participaram na consulta pública.

2.3.1. De que forma as partes interessadas veem o reconhecimento mútuo e as suas potenciais insuficiências

Na sua maioria, as empresas inquiridas que pretendem vender produtos noutro Estado-Membro verificam quais as regras aplicáveis nesse Estado-Membro e, se essas regras as impedirem de vender o produto, muitas delas adaptam os produtos a essas regras. Trata-se de algo que acontece, não obstante o facto de 70 % dessas empresas estarem perfeitamente conscientes do princípio do reconhecimento mútuo. Mais de metade das empresas que responderam tentaram utilizar o reconhecimento mútuo para entrar num novo mercado. Metade dessas empresas viu o acesso ao mercado ser-lhe negado e apenas 2 % das destas empresas contestaram esta decisão com êxito.
Não obstante o nível elevado de sensibilização em relação ao reconhecimento mútuo, os inquiridos, na sua maioria, consideram que continua a ser necessário aumentar a sensibilização.
No que diz respeito aos obstáculos ao funcionamento do reconhecimento mútuo, as empresas identificaram a falta de soluções céleres para contestar decisões nacionais que impeçam o acesso ao mercado como um dos mais significativos, seguido da insuficiente comunicação entre as autoridades. Dos inquiridos, **52 %** enfrentaram eles próprios esses obstáculos.

2.3.2. Funcionamento do Regulamento «Reconhecimento Mútuo»

Eficácia: em que medida o regulamento atingiu os seus objetivos?
Os inquiridos, na sua maioria, conhecem o regulamento e consideram que muitos dos instrumentos implementados são úteis e ainda necessários. No que diz respeito ao facto de o regulamento ter ou não atingido os seus objetivos, foram muito poucos os operadores económicos que consideraram ser mais fácil vender produtos noutros Estados-Membros desde a entrada em vigor do regulamento. A maioria considerou que o regulamento não melhorou a situação, ou não sabe responder, quer por não utilizar o reconhecimento mútuo, quer por não vender produtos no estrangeiro.
Eficiência: custos e benefícios do regulamento
As autoridades nacionais classificaram estes custos como custos médios e concordaram, total ou parcialmente, que o regulamento traz benefícios em termos de facilitação do acesso ao mercado.
Para as empresas, os principais custos incorridos advêm da necessidade de adaptar os produtos às regras nacionais aplicáveis, quando o reconhecimento mútuo é negado ou não é utilizado para penetrar no mercado. A existência de custos elevados também está relacionada com atrasos na entrada num mercado e com oportunidades perdidas, quando as empresas abdicam de entrar num mercado devido às diferentes regras nacionais que exigem a adaptação dos produtos. Os custos relacionados com a contestação de decisões administrativas que impedem o acesso ao mercado são considerados menos importantes, sobretudo porque são poucos os operadores económicos que optam por esta via.
Existem também custos relacionados com a necessidade de avaliar se o reconhecimento mútuo pode ser utilizado para vender produtos noutro Estado-Membro. São muito poucos os operadores económicos (2 %) que externalizam esta avaliação, sendo que 26 % a realizam internamente. Dependendo do produto, 46 % optam por ambos.
Quanto aos benefícios do regulamento, a perceção das empresas inquiridas é bastante divergente. Os Estados-Membros tendem a considerar que os custos do regulamento são proporcionais aos benefícios que gera, ao passo que a grande maioria das empresas discorda, havendo apenas 9 % a concordar.
Coerência
Existe consenso entre os inquiridos no que diz respeito à coerência do regulamento.
Valor acrescentado europeu
O valor acrescentado europeu das regras do reconhecimento mútuo também é muito enfatizado pelos inquiridos.
2.3.3. Avaliação da comunicação aquando da utilização do reconhecimento mútuo

As empresas inquiridas, na sua maioria, nunca contactaram com um ponto de contacto para produtos para obter informações sobre as regras aplicáveis aos produtos, sobretudo porque desconhecem a sua existência. Os Estados-Membros inquiridos consideram que a comunicação com as autoridades dentro do seu próprio país é boa, ao passo que a comunicação com as autoridades de outros Estados-Membros é média ou fraca.
2.3.4. Prioridades para melhorar o reconhecimento mútuo

As empresas classificam a necessidade de soluções eficazes como sendo a maior prioridade, ao passo que os Estados-Membros e os cidadãos optam pelo aumento da sensibilização em relação ao reconhecimento mútuo.
2.3.5. Opções

Todas as opções apresentadas para facilitar a aplicação do reconhecimento mútuo e torná-lo mais fiável receberam um elevado nível de apoio por parte dos inquiridos.

Em relação ao que seria a alternativa mais adequada ao reconhecimento mútuo, os inquiridos, na sua maioria, concordaram ser a harmonização o instrumento mais adequado a utilizar quando o reconhecimento mútuo não funciona convenientemente.

2.4. Inquéritos realizados pelos contratantes externos

No âmbito do estudo externo que avaliou o funcionamento do princípio do reconhecimento mútuo[2], foram realizados quatro inquéritos diferentes que tiveram início em 9 de outubro de 2014 e ficaram concluídos em 5 de janeiro de 2015. As conclusões dos inquéritos e das entrevistas revelam que a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo constitui um desafio e que ainda existem obstáculos à livre circulação de mercadorias comercializadas legalmente devido aos requisitos e ensaios adicionais existentes em determinados Estados-Membros. O desconhecimento e a falta de sensibilização em relação ao reconhecimento mútuo continuam a revelar-se um problema. A fraca comunicação e cooperação entre as autoridades nacionais também foram indicadas como um ponto fraco.

No âmbito do estudo que avaliou os custos e os benefícios das diferentes opções definidas para melhorar o reconhecimento mútuo, foram realizados um inquérito e várias entrevistas pelo contratante externo. A consulta das partes interessadas centrou-se não apenas no funcionamento atual do reconhecimento mútuo — e nos principais problemas conexos — mas também na forma de rever o regulamento, através de opções políticas propostas pela Comissão. Inquéritos e entrevistas especificamente orientados para estas questões permitiram compreender os pontos de vista das partes interessadas acerca das opções políticas. As autoridades nacionais salientaram que: o âmbito abrangente, a dimensão e a fragmentação do mercado abrangido pelo reconhecimento mútuo e a presença de muitas legislações nacionais diferentes podem criar dificuldades à existência de procedimentos claros para aplicar o reconhecimento mútuo; os produtos que se enquadram em domínios onde existe harmonização parcial e/ou algumas normas da UE criam dificuldades às autoridades, uma vez que o facto de poder ser aplicável uma combinação de regras nacionais e da UE exige um esforço muito maior da sua parte em termos de verificação e decisão; existe também uma certa falta de comunicação entre os Estados-Membros. As empresas realçaram obstáculos associados à dificuldade em acederem facilmente a informações sobre a legislação pertinente e os procedimentos em vigor (barreiras linguísticas) e em receberem atempadamente uma resposta das autoridades nacionais. Tanto os operadores económicos como as autoridades nacionais consideram que é necessário tomar medidas para melhorar a situação. Embora exista um consenso bastante alargado entre as autoridades nacionais acerca da necessidade de intervenção, quer através de legislação não vinculativa quer através de instrumentos vinculativos, os operadores económicos parecem mais cautelosos em relação à eficácia das opções propostas para evitar atrasos no acesso ao mercado e reduzir os seus custos. Contudo, os operadores económicos e as autoridades nacionais parecem ser favoráveis a uma combinação de subopções diferentes, em detrimento da adoção de uma única opção política completa.

2.5. Outros contributos recebidos (documentos de tomada de posição ou mensagens de correio eletrónico)

Várias partes interessadas apresentaram documentos de tomada de posição distintos, muitos dos quais apelavam a uma maior ambição no que toca a melhorar o reconhecimento mútuo e a confiança entre os Estados-Membros.

Algumas dessas partes interessadas fizeram referência ao facto de o princípio do reconhecimento mútuo poder ser ainda mais reforçado através da introdução de uma presunção de conformidade para produtos sujeitos a ensaios independentes (por terceiros).

[2] http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13381

Outros salientaram a necessidade de clarificar o âmbito do Regulamento «Reconhecimento Mútuo», fornecer orientações para as avaliações da proporcionalidade e partilhar as melhores práticas entre os Estados-Membros.
Também consideraram que devem ser introduzidos meios de dissuasão para garantir que os Estados-Membros efetuam as notificações de acordo com as obrigações que constam do regulamento. Além disso, importa que estejam disponíveis, para as empresas, vias de recurso eficazes para que consigam obter maior clareza no que toca a decisões tomadas contra os seus produtos no mercado único, incluindo um reforço da transparência para verem as decisões. Adicionalmente, os pontos de contacto para produtos devem ser otimizados e facilitar o acesso das empresas às informações acerca das decisões e das regras técnicas nacionais. Existe também uma necessidade generalizada de reconquistar a confiança e reforçar a cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros no mercado único.
A falta de confiança entre as autoridades competentes deve ser ultrapassada e as decisões nacionais devem passar a ser mais transparentes. Um procedimento de avaliação rápida, que permita efetuar uma avaliação das decisões que impedem o acesso ao mercado sem uma decisão vinculativa, é potencialmente um instrumento que pode conduzir a um melhor entendimento do princípio do reconhecimento mútuo e melhorar o funcionamento do atual regulamento.

3. OBSERVAÇÕES DESTINADAS ÀS PARTES INTERESSADAS

Os processos de consulta deram a conhecer um vasto leque de pontos de vista relativos à aplicação do regulamento em termos daquilo que funcionou bem e daquilo que funcionou menos bem, da perspetiva das partes interessadas. As reuniões com as partes interessadas constituíram uma primeira oportunidade para promover a participação das autoridades nacionais, melhorando assim as hipóteses de uma boa taxa de resposta.
O objetivo geral desta iniciativa passa por alcançar um mercado único de mercadorias mais aprofundado através de mais e melhor reconhecimento mútuo. Este objetivo será alcançado através do aumento da sensibilização em relação ao reconhecimento mútuo, do reforço da certeza jurídica para as empresas e as autoridades nacionais aquando da utilização do reconhecimento mútuo e da melhoria da cooperação administrativa e da confiança entre as autoridades. Só assim será possível explorar todo o potencial do mercado interno, facilitando a utilização e aplicação do reconhecimento mútuo, reduzindo o risco para as empresas de os seus produtos não terem acesso ou de serem injustificadamente retirados do mercado e oferecendo mais escolhas a preços mais baixos aos consumidores. Embora os benefícios esperados de mais e melhor reconhecimento mútuo não possam ser estimados com rigor, um estudo recente sobre «Os Custos da Não-Europa no Mercado Único» revela que uma redução das barreiras ao comércio pode conduzir a um aumento do comércio no interior da UE superior a 100 mil milhões de EUR por ano. O conceito de barreiras ao comércio neste estudo é mais abrangente do que apenas o reconhecimento mútuo, mas fornece uma estimativa dos benefícios esperados.
O valor acrescentado europeu da presente iniciativa assenta no facto de existir um conjunto comum de regras que garante a igualdade de tratamento e permite uma aplicação consistente, coerente e correta do reconhecimento mútuo. O reconhecimento mútuo decorre dos artigos 34.º-36.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e da jurisprudência do Tribunal de Justiça, e contribui diretamente para a consecução do mercado interno de mercadorias, uma das principais realizações da UE. Uma ação apenas ao nível dos Estados-Membros iria enfraquecer o princípio do reconhecimento mútuo e desagregá-lo em 28 procedimentos diferentes e potencialmente contraditórios.
As opções políticas propostas incluídas nesta avaliação de impacto foram:

- Opção 2 - Legislação não vinculativa para melhorar o funcionamento do reconhecimento mútuo (sensibilização, formação, intercâmbio de funcionários, etc.)
- Opção 3 - Alterações legislativas mínimas do Regulamento (CE) n.º 764/2008 (transparência das decisões administrativas, utilização de normas da UE, papel mais alargado dos pontos de contacto para produtos)
- Opção 4 - Alterações legislativas abrangentes do Regulamento (CE) n.º 764/2008 (declaração voluntária de conformidade, procedimento célere de apresentação de recursos, reforço dos pontos de contacto para produtos e da cooperação)
- Opção 5 - Autorização prévia voluntária para colocação no mercado

A opção de revogar o regulamento e a opção de propor medidas de harmonização adicionais relativamente a requisitos básicos específicos abrangendo determinados aspetos dos produtos cedo foram descartadas, tal como o foi a introdução de uma declaração de conformidade de terceiros.
A opção preferida é a opção 4 (alterações legislativas abrangentes do Regulamento (CE) n.º 764/2008), complementada com a opção 2 (medidas não vinculativas).