



Bruxelas, 24.10.2019  
COM(2019) 800 final

## **RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**relativo ao resultado da avaliação da relevância das funções definidas no artigo 31.º, n.º 4, que recebem financiamento da União nos termos do artigo 34.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 305/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2011, que estabelece condições harmonizadas para a comercialização dos produtos de construção e que revoga a Diretiva 89/106/CEE do Conselho**

# 1. Introdução

O Regulamento «Produtos de Construção»<sup>1</sup> («RPC») regula o mercado interno para os produtos de construção. Visa a livre a circulação na aceção do artigo 8.º, n.º 4, do RPC. O RPC tem vindo a ser integralmente aplicado desde julho de 2013.

O presente relatório analisa de que forma a Organização Europeia de Avaliação Técnica (OEAT) exerceu as funções para as quais recebeu subvenções da UE. Tal implica avaliar a relevância, eficácia, eficiência, coerência e valor acrescentado da UE relativamente a essas funções.

O artigo 34.º, n.º 2, do RPC exige que a Comissão Europeia avalie a relevância das funções previstas no artigo 31.º, n.º 4, que recebem financiamento da UE em função da legislação e das políticas da União e informe o Parlamento Europeu e o Conselho do resultado dessa avaliação. Estas são as funções atribuídas à OEAT, que é a organização de organismos de avaliação técnica.

Os dados para o presente relatório provêm de duas fontes principais:

- 1) informações prestadas pela OEAT; e
- 2) um estudo externo intitulado «*Supporting study for the evaluation of the relevance of EOAT tasks*» (Estudo de apoio para a avaliação da relevância das funções da OEAT) («estudo»), realizado em dezembro de 2016<sup>2</sup>.

As informações provenientes da OEAT foram enviadas no início de 2019 e incluíam dados quantitativos e estatísticos relativos ao período 2014-2018.

O estudo abrangeu o período compreendido entre abril de 2011 e o fim de 2015. Analisou as informações disponíveis, bem como dados suplementares recolhidos junto dos principais intervenientes e partes interessadas envolvidos no sistema criado pelo RPC<sup>3</sup>. O estudo reconheceu a existência de diversos desafios, nomeadamente: i) o período relativamente curto de aplicação do RPC (principalmente dedicado ao processo de transição necessário para as principais partes interessadas em causa); ii) as limitadas consistência e comparabilidade dos dados; e iii) a representatividade limitada da consulta das partes interessadas (resultante da uma participação heterogénea). Tendo presentes essas potenciais lacunas, o estudo permitiu uma avaliação inicial.

## 2. Enquadramento

### 2.1. O papel da OEAT

A OEAT é a organização para a avaliação técnica criada pelos Organismos de Avaliação Técnica (OAT) nos termos do artigo 31.º, n.º 1, do RPC.

Foi atribuído à OEAT um papel importante na transição do antigo modelo de aprovação de produtos nos termos da Diretiva «Produtos de Construção» (DPC)<sup>4</sup> para o novo sistema de avaliação do desempenho do RPC.

---

<sup>1</sup> Regulamento (UE) n.º 305/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2011, que estabelece condições harmonizadas para a comercialização dos produtos de construção e que revoga a Diretiva 89/106/CEE do Conselho, JO L 88 de 4.4.2011, p. 5.

<sup>2</sup> Estudo realizado pela BRE, ECORYS e Vito, acessível em <https://bookshop.europa.eu/en/supporting-study-for-the-evaluation-of-the-relevance-of-eota-tasks-pbET0115714/>.

<sup>3</sup> Entrevistas de 11 representantes, 26 OAT e 45 empresas (incluindo 29 PME) e seminário de validação com fabricantes, associações de fabricantes, OAT, Estados-Membros e a OEAT realizado em outubro de 2016.

<sup>4</sup> Diretiva 89/106/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos produtos de construção, JO L 40 de 11.2.1989, p. 12.

A OEAT oferece aos fabricantes uma via alternativa para obter a marcação CE para os produtos de construção não abrangidos, ou não plenamente abrangidos, pelas normas europeias harmonizadas desenvolvidas pelo Comité Europeu de Normalização (CEN). Relativamente a esses produtos de construção, os fabricantes podem pedir uma Avaliação Técnica Europeia (ATE), que servirá de base para emitir a declaração de desempenho e apor a marcação CE, conforme especificado no artigo 21.º, n.º 1, do RPC. Havia também a expectativa de que esta via tornasse a entrada de produtos inovadores no mercado mais simples e mais célere.

As ATE são elaboradas pelos OAT com base em Documentos de Avaliação Europeus (DAE) elaborados pela OEAT em aplicação do artigo 19.º do RPC e seguindo os procedimentos estabelecidos no seu anexo II.

## **2.2. Objetivos e atribuições da OEAT**

O objetivo da OEAT, conforme estipulado no artigo 31.º, é coordenar os OAT.

O artigo 31.º, n.º 4, lista as funções que a OEAT deve exercer como mínimo:

- a) *Organizar a coordenação dos OAT e, se necessário, assegurar a cooperação e consulta com as outras partes interessadas;*
- b) *Garantir a partilha de exemplos de boas práticas entre os OAT, a fim de promover uma maior eficiência e prestar um melhor serviço ao setor;*
- c) *Coordenar a aplicação das regras processuais definidas no artigo 21.º e no anexo II e prestar o apoio necessário para o efeito;*
- d) *Elaborar e aprovar os Documentos de Avaliação Europeus;*
- e) *Informar a Comissão de todas as questões relacionadas com a preparação de Documentos de Avaliação Europeus e de todos os aspetos de interpretação das regras processuais definidas no artigo 21.º e no anexo II, e sugerir melhoramentos à Comissão com base na experiência adquirida;*
- f) *Comunicar todas as observações relativas a qualquer OAT que não cumpra as suas funções de acordo com as regras processuais estabelecidas no artigo 21.º e no anexo II à Comissão e ao Estado-Membro que tiver designado o OAT em causa; e*
- g) *Assegurar que os Documentos de Avaliação Europeus aprovados e as referências às Avaliações Técnicas Europeias sejam mantidos à disposição do público.*

As funções principais da OEAT são as referidas nas alíneas c) e d), porquanto dizem diretamente respeito à elaboração de DAE. As funções incluídas nas alíneas a) e b) podem ser consideradas funções de apoio que têm um impacto significativo no processo e na qualidade dos resultados. Por último, as funções incluídas nas alíneas e), f) e g) podem ser consideradas funções de acompanhamento.

No tocante ao procedimento para elaborar e adotar os DAE [ou seja, função da alínea d)], o RPC definiu no seu artigo 20.º, n.º 1, os seguintes requisitos:

- a) *Ser transparente para os fabricantes em causa;*
- b) *Definir prazos obrigatórios apropriados a fim de evitar atrasos injustificados;*
- c) *Ter na devida conta a proteção do segredo comercial e da confidencialidade;*
- d) *Permitir a participação adequada da Comissão;*
- e) *Ser rentável para o fabricante; e*
- f) *Assegurar colegialidade e coordenação suficientes entre os OAT designados para o produto em questão.*

A transparência, a confidencialidade, a relação custo-eficácia e a oportunidade são também referidas como imperativos nos considerandos 19 e 23 do RPC, e estão refletidas no procedimento estabelecido no anexo II, que especifica adicionalmente a participação da Comissão.

### **2.3. Estrutura da OEAT**

Conforme indicado no artigo 31.º, n.º 2, o objetivo da OEAT é do interesse geral europeu. A organização é composta por 49 OAT em 22 Estados-Membros da UE (todos, excetuando a Bulgária, Grécia, Letónia, Malta, Estónia e Luxemburgo), dois países do EEE e EFTA (Noruega e Suíça) e Turquia<sup>5</sup>.

Os membros da OEAT são autoridades públicas ou organismos privados designados pelos governos dos Estados participantes. Alguns Estados-Membros designaram apenas um OAT, outros mais do que um. Nalguns Estados-Membros, o OAT designado é responsável por avaliações técnicas e pela elaboração de DAE em todas as gamas de produtos, ao passo que outros Estados-Membros designaram OAT especializados numa ou em mais gamas de produtos definidas no artigo 29.º, n.º 1, e no anexo IV do RPC.

De acordo com o seu estatuto, a OEAT inclui:

- a Comissão Executiva (pessoal do Secretariado e seis representantes dos OAT nomeados pela Assembleia-Geral);
- a Assembleia-Geral (composta por todos os membros da OEAT e a Comissão Executiva); e
- a Comissão Técnica.

A Assembleia-Geral e a Comissão Executiva da OEAT são responsáveis por elaborar a política e a estratégia da OEAT.

A OEAT também tem um Secretariado<sup>6</sup> e um Grupo Consultivo de Partes Interessadas<sup>7</sup> que inclui um representante de cada parte principal que representa os interesses do setor da construção e a Comissão Executiva da OEAT. O Grupo Consultivo de Partes Interessadas é definido e supervisionado pela Comissão Executiva da OEAT e presidido pelo presidente da OEAT.

### **2.4. O processo de elaboração dos DAE**

#### **2.4.1. Procedimento definido no anexo II do RPC**

Um fabricante de um produto de construção não abrangido, ou não totalmente abrangido por uma norma europeia harmonizada pode pedir que seja emitida uma ATE para os seus produtos. Para o

---

<sup>5</sup> Fonte: base de dados NANDO, em 31.12.2018. A lista está acessível em [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir\\_id=33](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=33).

<sup>6</sup> O Secretariado emprega quatro membros do pessoal equivalente a tempo inteiro: o secretário-geral, um gestor de projetos, um assistente técnico e um secretário.

<sup>7</sup> O Grupo Consultivo de Partes Interessadas reúne-se uma vez por ano, ou em qualquer outra altura conforme necessário, e apresenta recomendações à Comissão Executiva sobre os seguintes pontos: o papel da OEAT na execução do RPC, processos DAE e ATE, sistemas de qualidade e procedimentos que promovem maior eficiência e prestam um melhor serviço ao setor, *feedback* sobre as tarefas levadas a cabo pelos OAT, reconhecimento internacional e das partes interessadas e parcerias com outras organizações, bem como aconselhamento sobre viabilidade jurídica e estabilidade financeira.

efeito, deve dirigir-se a um OAT. O OAT tem depois de determinar, em consonância com o artigo 21.º, n.º 1, do RPC, se um produto específico já se encontra abrangido, total ou parcialmente, por um DAE ou uma norma harmonizada europeia, e informar o fabricante em conformidade. Se já existir um DAE que cubra totalmente o produto, o OAT emite a ATE com base nesse documento.

Caso seja necessário um DAE (novo ou revisto) para emitir a ATE, o OAT que recebeu o pedido (denominado «OAT responsável ou «OATR») informa a OEAT, celebra um contrato com o fabricante e define nesse contrato o programa de trabalho para elaborar o DAE (ponto 2 do anexo II). O DAE abrangerá os aspetos de desempenho das características essenciais que o fabricante pretende declarar.

O DAE novo ou revisto é elaborado por um grupo de trabalho dos OAT em cooperação com o fabricante, sendo depois adotado pela OEAT. O grupo de trabalho é liderado pelo OATR e inclui os OAT que manifestaram interesse em participar aquando do convite do OATR<sup>8</sup>. A Comissão Europeia é informada sobre a elaboração do DAE, que deverá ser concluída no prazo de nove meses a contar da receção do pedido da ATE (pontos 3 e 4 do anexo II).

Após informar o fabricante e ter em conta a suas observações (caso existam), a OEAT adota formalmente um projeto do DAE e envia-o à Comissão. A Comissão dispõe de 15 dias úteis para comunicar as suas observações. A OEAT tem depois de alterar o projeto de DAE em conformidade e enviar o esperado DAE final ao fabricante e à Comissão (fase 7 do anexo II). Nesse momento pode ser emitida uma ATE.

Assim que for emitida a primeira ATE pelo OATR com base no esperado DAE final, esse DAE é adaptado, se necessário, com base na experiência obtida. Só então a OEAT adota o DAE final e envia um exemplar do mesmo à Comissão, juntamente com a tradução do título em todas as línguas oficiais da UE para publicação da sua referência no Jornal Oficial da União Europeia (fase 8 do anexo II).

A primeira ATE é emitida e um produto pode receber uma marcação CE com base nesta ATE, na pendência da citação do DAE no Jornal Oficial.

#### **2.4.2. Utilização e conversão de documentos da DPC**

Antes de o RPC ter entrado em vigor, as aprovações técnicas europeias eram emitidas nos termos da DPC.

Segundo a DPC (artigo 9.º), as aprovações técnicas europeias baseavam-se em Guias de Aprovação Técnica Europeia (GATE) ou nos «procedimentos de avaliação de comum acordo» (PACA)<sup>9</sup>. As aprovações técnicas europeias tinham um período máximo de validade de cinco anos,<sup>10</sup> o que significa que esses documentos não podiam continuar a ser utilizados (como base para elaborar a declaração de desempenho) após 1 de julho de 2018.

A única forma de os PACA poderem transitar da DPC para o RPC era mediante a elaboração de DAE com base no conteúdo técnico dos PACA, contanto que estivessem atualizados. As aprovações técnicas europeias emitidas com base nos PACA tinham de ser substituídas por ATE com base num DAE até 30 de junho de 2018.

No caso dos DAE, o artigo 66.º, n.º 3, indica que as GATE «podem ser utilizadas como» DAE, como base para emitir ATE nos termos do RPC, desde que contenham todos os elementos necessários para DAE em conformidade com o artigo 24.º do RPC e desde que o seu conteúdo técnico não tenha, entretanto, ficado desatualizado. Devido ao desenvolvimento de novos métodos e critérios de avaliação nos termos do RPC, as GATE tornaram-se obsoletas e foram progressivamente convertidas

---

<sup>8</sup> Estes são os «OAT participantes».

<sup>9</sup> O conceito de PACA foi desenvolvido na OEAT nos termos da DPC para proporcionar uma base clara para emitir aprovações técnicas europeias nos casos previstos no artigo 9.º, n.º 2, da DPC, quando isso não podia ser feito mediante a aplicação das GATE.

<sup>10</sup> Nos termos do artigo 8.º, n.º 4, da DPC.

em DAE. Atualmente, 12 GATE (com todas as suas partes) foram convertidas e citadas no Jornal Oficial em junho de 2019; 14 GATE encontram-se em conversão.

## **2.5. O financiamento da OEAT**

O RPC estipula as modalidades de financiamento da OEAT e as suas funções a serem financiadas.

O artigo 20.º, n.º 2 prevê que «*Os OAT devem, em conjunto com a organização dos OAT [ou seja, a OEAT], suportar inteiramente os custos da elaboração e aprovação de Documentos de Avaliação Europeus*». Segundo o artigo 31.º, n.º 5, «*Os Estados-Membros devem assegurar que os OAT contribuam com recursos financeiros e humanos para a respetiva organização.*»

Contudo, considerando o papel da OEAT no sistema harmonizado para produtos de construção, o artigo 31.º, n.º 2, especifica que a OEAT «*deve ser considerada como um organismo que prossegue um fim de interesse geral europeu na aceção do artigo 162.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias*».

Por conseguinte, «*A organização dos OAT pode beneficiar de financiamento da União para o exercício das funções referidas no n.º 4 do artigo 31.º*» nos termos do disposto nos artigos 32.º, 33.º, 34.º, n.º 1, e 35.º do RPC.

Em termos práticos, isto significa que o financiamento da OEAT é partilhado entre os OAT e apoiado pela Comissão Europeia e os fabricantes não devem suportar nenhum dos custos da elaboração e adoção dos DAE. Todavia, os fabricantes pagam taxas aos OAT pela emissão das ATE e essas taxas variam de um OAT para outro.

O financiamento do DAE é disponibilizado pela OEAT ao OAT responsável e aos OAT participantes.

## **3. Principais conclusões**

### **3.1. Desempenho da OEAT**

#### **3.1.1. Atividades**

As atividades da OEAT dividem-se em quatro pacotes de trabalho.

Pacote de trabalho 1 - Secretariado. Este pacote tem os custos mais elevados, na forma de remuneração do pessoal. O Secretariado coordena e presta o apoio necessário aos procedimentos estabelecidos no artigo 21.º e no anexo II do RPC.

O pacote de trabalho 2 está relacionado com reuniões de organismos e grupos de trabalho da OEAT.

O pacote 3 constitui a atividade principal em termos de elaboração de DAE. Nos últimos três anos representou 41 % de dias-homem.

O pacote de trabalho 4 diz respeito ao apoio a serviços especializados e outros tipos de atividades de apoio. Representa uma ínfima parte do total de dias-homem.

Todas estas atividades foram cofinanciadas pela subvenção da UE à OEAT.

Quadro 1 - Atividade orçamentada da OEAT por pacote de trabalho, em dias-homem e como porcentagem (2013-2018):

Orçamento em dias-homem*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>PT1 - Secretariado</b>	602 - 85 %	687 - 49 %	693 - 61 %	770 - 41 %	1 001 - 50 %	900 - 52 %
<b>PT2 - Reuniões</b>	51 - 7 %	89 - 6 %	160 - 14 %	153 - 8 %	197 - 10 %	242 - 14 %
<b>PT3 - Elab DAE</b>	51 - 7 %	614 - 44 %	239 - 21 %	912 - 49 %	784 - 40 %	602 - 34 %
<b>PT4 - Apoio</b>	0 - 0 %	0 - 0 %	42 - 4 %	41 - 2 %	0 - 0 %	0 - 0 %
<b>Total</b>	<b>705</b>	<b>1 391</b>	<b>1 134</b>	<b>1 876</b>	<b>1 982</b>	<b>1 744</b>

Fonte: Acordos de subvenção 2013-2018

\* dias-homem ajustado a um equivalente a 12 meses em relação a 2013 e 2014 para permitir a comparação com anos posteriores

### 3.1.2. Elaboração dos DAE

Desde 31 de dezembro de 2018, a OEAT adotou 324 DAE.

Desses, 217 foram citados no Jornal Oficial e os restantes 107 estão a ser processados para citação.

Dos 217 DAE citados, 20 dizem respeito a DAE substituídos (que substituem DAE anteriormente citados). Por conseguinte, o número líquido total de DAE citados na última ronda de publicação no Jornal Oficial em 2018 é de 197. Em relação aos três últimos anos, em que o procedimento pode ser considerado plenamente executado, foram citados uma média de 61 DAE por ano no Jornal Oficial.

Quadro 2 - Número de DAE adotados e citados, por ano (2013-2018):

Ano	DAE adotados	Citações de DAE no Jornal Oficial*	DAE citados no Jornal Oficial**
2014	24	0	0
2015	47	19	14
2016	107	65	53
2017	53	70	67
2018	93	63	63
<b>Total</b>	<b>324</b>	<b>217</b>	<b>197</b>
* incluindo DAE substituídos			
** excluindo DAE substituídos			

Os DAE citados podem dividir-se em duas categorias: DAE resultantes da conversão de documentos com base na DPC (GATE ou PACA<sup>11</sup>), ou novos DAE. A maioria dos DAE citados tem por base documentos elaborados nos termos da era da DPC (57 %).

Quadro 3 - Tipologia dos DAE citados por ano (2015-2018):

Ano	2015	2016	2017	2018	Total
<b>DAE baseados nas GATE</b>	0	3	10	3	<b>16</b>
<b>DAE baseados nos PACA</b>	18	34	32	24	<b>108</b>
<b>Novos DAE</b>	1	28	28	36	<b>93</b>
<b>Total</b>	19	65	70	63	<b>217</b>

A maioria dos 93 DAE novos não está relacionada com produtos novos que entraram no mercado, mas com produtos abrangidos, mas não totalmente abrangidos, por uma norma ou DAE existente (amiúde resultante da conversão de uma GATE ou de um PACA). Estes «novos» DAE incluem apenas uma/duas características essenciais adicionais ou referem-se a um âmbito ligeiramente mais alargado ou a utilizações previstas adicionais<sup>12</sup> em comparação com as especificações técnicas harmonizadas preexistentes.

Os 107 DAE adotados, mas ainda não citados, incluem:

- DAE que aguardam uma reação da OEAT após as observações da Comissão<sup>13</sup>;
- DAE que aguardam citação após adoção final<sup>14</sup>; e
- DAE rejeitados pela Comissão por não serem consentâneos com o artigo 19.º, n.º 1.

Adaptar o documento de acordo com as observações da Comissão pode demorar muito tempo, pelo que muitos documentos estão pendentes. Os DAE adotados pela OEAT continuam a necessitar de uma quantidade significativa de observações técnicas e jurídicas da Comissão, razão pela qual o número de DAE adotados pela OEAT, mas não citados, aumentou.

#### **DAE por gamas de produtos:**

Os DAE citados não cobrem todas as 36 gamas de produtos (que incluem as 35 estabelecidas no anexo IV do RPC<sup>15</sup> mais uma gama adicional «outra» resultante do artigo 29.º, n.º 1), mas apenas 28.

<sup>11</sup> Procedimento de avaliação de comum acordo - este conceito não constava da DPC, mas foi desenvolvido na OEAT para proporcionar uma base clara para a emissão de aprovações técnicas europeias nos casos previstos no artigo 9.º, n.º 2, da DPC, caso tal não pudesse ser feito mediante a aplicação das GATE.

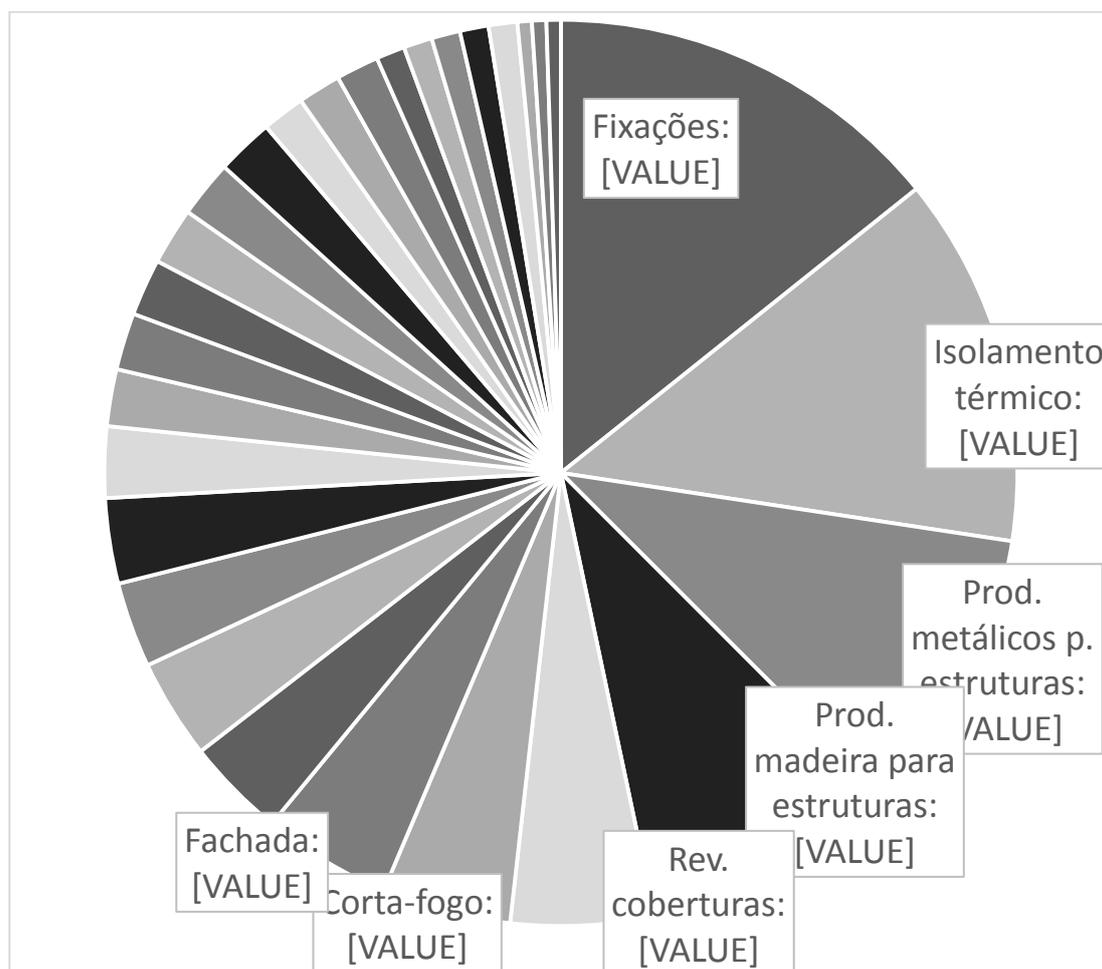
<sup>12</sup> Esta questão é especificamente abordada na questão relativa à relevância (ver secção 4.3).

<sup>13</sup> Na fase 7(c) ou 8 do procedimento do anexo II.

<sup>14</sup> Na fase 8, em que muitas vezes parece que as observações da Comissão na fase 7(c) não foram tidas em conta e que é necessária uma avaliação suplementar.

<sup>15</sup> As gamas de produtos listadas no anexo IV do RPC constam do anexo.

Gráfico 1 - DAE citados por principais gamas de produtos (superior a 5 % de todos os DAE):



Cerca de metade de todos os DAE citados foram elaborados apenas em quatro gamas de produtos:

- 14,2 % sobre fixações (gama 33);
- 13,2 % sobre produtos de isolamento térmico. *Kits*/sistemas de isolamento compósitos (gama 4);
- 10,1 % sobre produtos metálicos para estruturas e produtos conexos (gama 20); e
- 9,1 % sobre produtos e elementos de madeira para estruturas e produtos conexos (gama 13).

Não foram citados DAE para as seguintes gamas: 10 (equipamento fixo de combate a incêndio); 11 (aparelhos sanitários); 24 (agregados); 25 (colas para construção); 27 (aparelhos para aquecimento ambiente); 30 (produtos de vidro plano, vidro perfilado e blocos de alvenaria de vidro); e 31 (cabos elétricos, de comando e para comunicação).

#### **DAE por OAT responsável:**

Vinte e nove de 49 OAT elaboraram DAE na função de «OAT responsável». Vinte OAT não elaboraram qualquer DAE e 23 não elaboraram qualquer DAE citado no Jornal Oficial.

Um número muito reduzido de OAT elaboraram DAE. Conforme mostrado no quadro *infra*, dois OAT elaboraram cerca de 50 % da quantidade total de DAE citados. Trata-se do DIBt<sup>16</sup> (Alemanha), que elaborou 38 % de todos os DAE citados e do OIB<sup>17</sup> (Áustria), que elaborou 13 %.

Quadro 4 - Número de DAE adotados e citados, por OAT responsável, 2013-2018 (excluindo OAT que não elaboraram qualquer DAE):

OAT responsável	País	DAE adotados	DAE citados	Percentagem de DAE citados
DIBt	Alemanha	107	83	38,2 %
OIB	Áustria	46	28	12,9 %
ETA-DK	Dinamarca	34	18	8,3 %
TSUS	Eslováquia	12	11	5,1 %
TZUS	Chéquia	13	10	4,6 %
ITeC	Espanha	14	10	4,6 %
Eurofins	Finlândia	10	8	3,7 %
RISE Certif.	Suécia	6	6	2,8 %
CSTB	França	10	5	2,3 %
BM Trada	Reino Unido	8	5	2,3 %
UBAtc	Bélgica	13	4	1,8 %
BBA	Reino Unido	6	4	1,8 %
LNEC	Portugal	4	4	1,8 %
ITC	Itália	4	3	1,4 %
ITB	Polónia	8	2	1,4 %
KIWA	Países Baixos	7	2	1,4 %
ZAG	Eslovénia	3	2	1,4 %
CEREMA	França	2	2	1,4 %
IETcc	Espanha	2	2	1,4 %
SINTEF	Noruega	2	2	1,4 %
SKG-IKOB	Países Baixos	2	1	0,5 %
TECNALIA	Espanha	2	1	0,5 %
ICECON	Roménia	1	1	0,5 %
ICiMB	Polónia	1	1	0,5 %
ITECONS	Portugal	1	1	0,5 %
STC	Itália	1	1	0,5 %
FM App	Reino Unido	2	0	0,5 %
CPC	Turquia	2	0	0,5 %
IBDIM	Polónia	1	0	0,5 %
<b>Total</b>		<b>324</b>	<b>217</b>	

<sup>16</sup> Deutsches Institut für Bautechnik.

<sup>17</sup> Österreichisches Institut für Bautechnik.

Seis OAT elaboraram 74 % da totalidade dos DAE citados, ao passo que 23 OAT elaboraram os restantes 26 %.

Vinte OAT (40 % de todos os OAT) não elaboraram nenhum DAE.

### 3.1.3 Emissão de ATE

As ATE são emitidas a pedido dos fabricantes com base nos DAE.

Os OAT emitiram 6 240 ATE no período 2013-2018. O número de ATE emitidas aumentou de ano para ano.

Quadro 5 - Número de ATE por ano (2013-2018):

Ano	ATE emitidas
2013	23
2014	643
2015	926
2016	1,262
2017	1,576
2018	1,810
<b>Total</b>	<b>6,240</b>

Nos termos do RPC, as ATE são, em princípio, baseadas nos DAE. Conforme explicado na secção 2.4.2, a fim de assegurar a transição da DPC para o RPC, as ATE foram também emitidas com base nas GATE ou nos DAE que convertem ATE e nos DAE que convertem PACA.

Quadro 6 – Número de ATE por base (2013-2018):

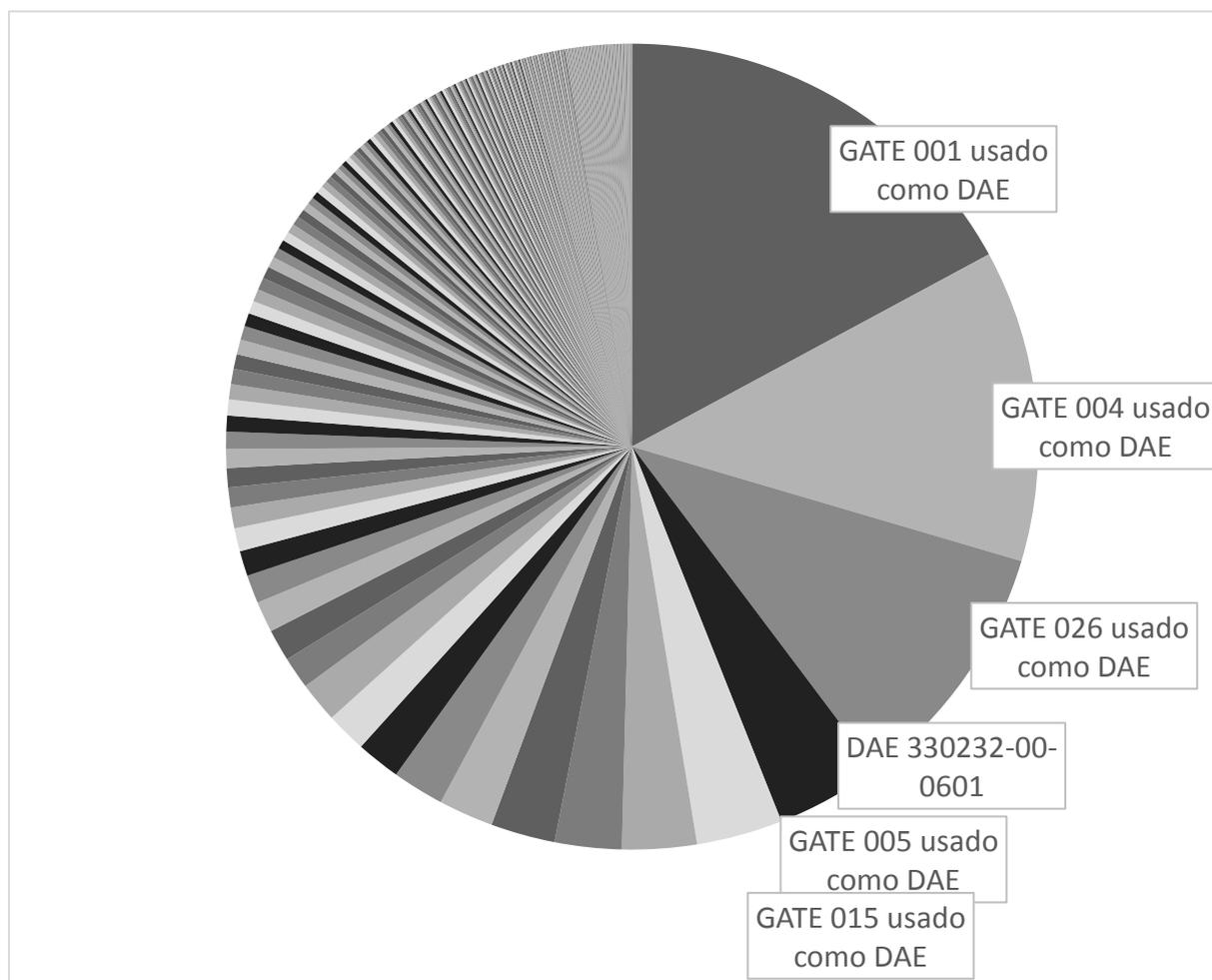
ATE com base em	Número de ATE emitidas	Percentagem de ATE emitidas
<b>GATE ou DAE que convertem GATE</b>	4 873	78 %
<b>DAE que convertem PACA</b>	817	13 %
<b>novos DAE</b>	550	9 %
<b>Total</b>	<b>6 240</b>	<b>100 %</b>

Conforme mostrado no quadro *supra*, 91 % das ATE emitidas basearam-se em documentos com conteúdos que datam da era da DPC e apenas 9 % das ATE se baseiam em novos DAE. Conforme mencionado acima, uma clara maioria das ATE baseadas nos novos DAE não dizem respeito a

produtos recém-chegados ao mercado, mas sim a ligeiros desvios das normas harmonizadas (ou outros DAE).

Três documentos (GATE 001 relativa a cavilhas metálicas para fixação em betão, GATE 004 relativa a sistemas compósitos para isolamento térmico exterior com revestimento aplicado sobre isolante e GATE 026 relativa a vedações de abertura de passagem de cabos) constituíram a base para mais de um terço da totalidade de ATE. Se juntarmos o DAE 330232 (ele próprio um dos três DAE que convertem a GATE 001), a GATE 005 relativa aos *kits* (conjuntos) para impermeabilização de coberturas aplicados na forma líquida e a GATE 015 relativa a chapas tridimensionais pregadas para estruturas de madeira, estes seis documentos cobrem 50 % das ATE emitidas.

Gráfico 2 - ATE por documento de base (2013-2018):



Considerando a ampla difusão dos produtos abrangidos por estes seis documentos e a sua estabilidade devido à sua aplicação contínua desde a década de 1990, a Comissão podia aplicar o artigo 19.º, n.º 1, do RPC, que confere a possibilidade de utilizar o DAE como a base para os pedidos de normalização.

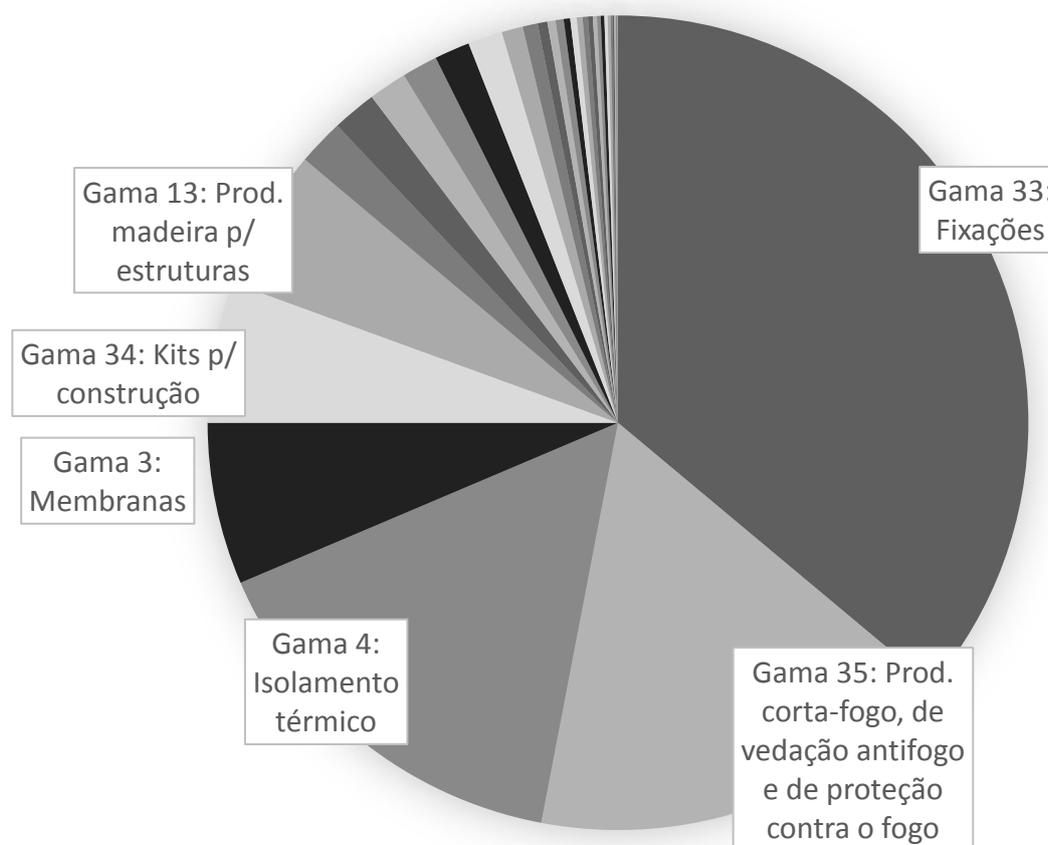
**ATE por gama de produtos:**

O interesse dos fabricantes nas ATE está concentrado em algumas gamas de produtos. De facto, dois terços das 6 240 ATE dizem respeito a apenas três das gamas de produtos definidas pelo anexo IV do RPC:

- gama 33: fixações (36 %),
- gama 35: produtos corta-fogo, produtos de vedação antifogo e produtos de proteção contra o fogo produtos ignífugos (17 %); e ainda
- gama 4: produtos de isolamento térmico; *kits*/sistemas de isolamento compósitos (15 %).

Além disso, mais de 85 % das ATE emitidas nestas três gamas de produtos baseiam-se em GATE ou DAE que convertem GATE.

Gráfico 3 - ATE por gama de produtos (2013-2018):



Se incluirmos a gama 3 (membranas, incluindo na forma líquida, e *kits*); gama 34 (*kits*, unidades modulares e elementos prefabricados para construção) e a gama 13 (produtos e elementos de madeira para estruturas e produtos conexos), as seis gamas salientadas no quadro *supra* perfazem 86 % das ATE emitidas. Em comparação, as outras 30 gamas apenas perfazem 14 %.

Isto poderá reforçar a necessidade de eventualmente aplicar o artigo 19.º, n.º 4, do RPC e preparar um pedido de normalização.

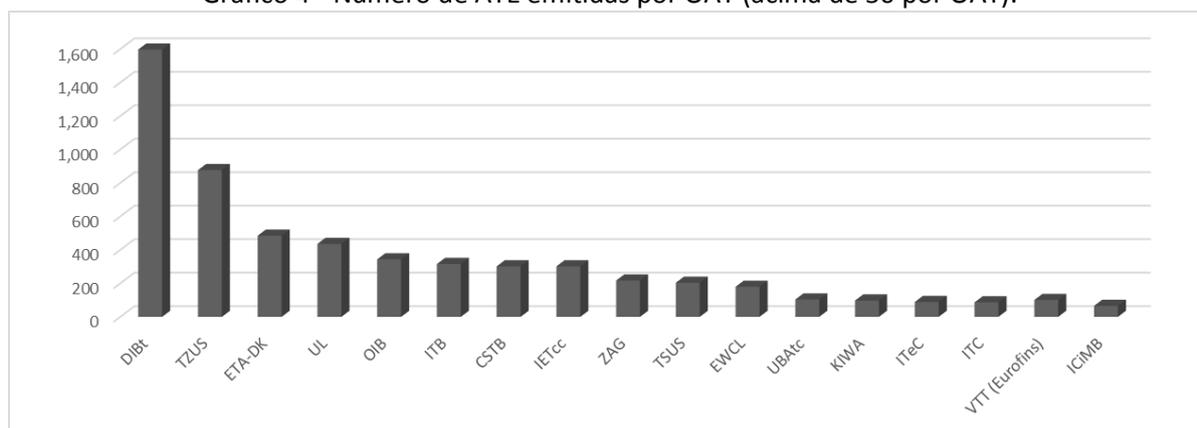
Não foram emitidas ATE para as seguintes gamas de produtos (e, conseqüentemente, não foram citados DAE no Jornal Oficial): gama 11 (aparelhos sanitários); gama 24 (agregados); gama 27 (aparelhos para aquecimento ambiente); e gama 31 (cabos elétricos, de comando e para comunicações).

#### ATE por país:

A partir de 2013, os OAT situados na Alemanha emitiram 26 % das ATE, os OAT na República Checa 14 % e os OAT no Reino Unido 12 % Estes três países emitiram metade do total de ATE.

Em relação à Alemanha, isto representa a atividade do único OAT (DIBt). Em relação à República Checa, é sobretudo o resultado do principal OAT, TZUS<sup>18</sup>. A situação é diferente para o RU onde todos os oito OAT estão ativos.

Gráfico 4 - Número de ATE emitidas por OAT (acima de 50 por OAT):



Os fabricantes titulares de uma ATE são provenientes de 66 países diferentes de todo o mundo. Os principais titulares de países terceiros encontram-se no Canadá (34), Índia (24), Taiwan (24), EUA (21) e Emirados Árabes Unidos (20). Todos os outros 29 países terceiros são titulares de menos de 15 ATE cada.

Na UE, os dados relativos ao país titular de ATE (fabricante) não correspondem necessariamente ao país emitente da ATE (OAT). Por exemplo, as empresas checas são titulares de 3 % das ATE, ao passo que os OAT checos emitiram 14 % das ATE. De igual modo, as empresas do RU são titulares de 7 % das ATE e os OAT do RU emitiram 12 %, ao passo que as empresas dinamarquesas são titulares de 2 % das ATE e o OAT dinamarquês emitiu 8 %. Em contrapartida, as empresas italianas são titulares de 8 % das ATE, enquanto 2 % das ATE foram emitidas por OAT italianos.

<sup>18</sup> Technický a zkušební ústav stavební Praha.

Gráfico 5 - ATE por país de OAT emitente:

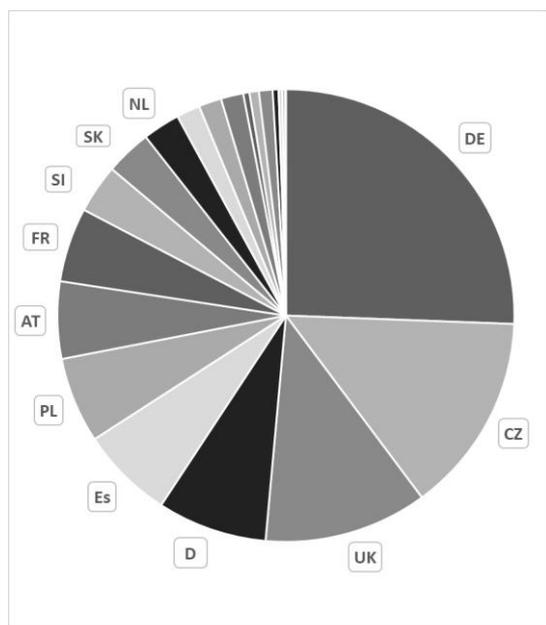
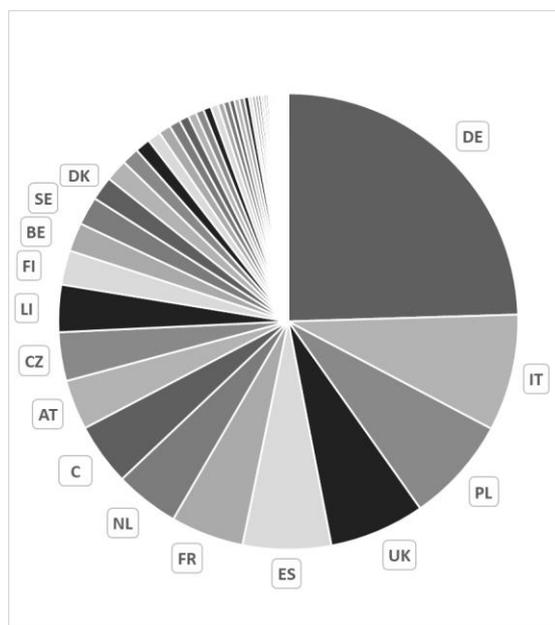


Gráfico 6 - ATE por país dos titulares:



## 3.2. Orçamento

### 3.2.1 Recursos de financiamento da OEAT

Nos termos do artigo 33.º do RPC, a Comissão Europeia concedeu subvenções de funcionamento à OEAT que cobrem uma percentagem substancial (40-50 %) dos seus custos, nomeadamente os custos de elaboração dos DAE

Quadro 7 - Fontes de financiamento da OEAT, 2013-2018 (em € e percentagem de financiamento da UE):

Fonte	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Quotizações de membros recebidas	487 321	757 308	760 681,80	665 047,14	879 917,69	886 483,01
Subvenção da CE recebida	183 790	336 612	440 000	533 133,78	570 000	550 000
Total	671 111	1 093 920	1 200 681,80	1 198 190,92	1 449 917,69	1 436 483,01
<b>Percentagem de financiamento da CE</b>	<b>27 %</b>	<b>31 %</b>	<b>37 %</b>	<b>44 %</b>	<b>39,31 %</b>	<b>38,29 %</b>

### **3.2.2 Reembolso do DAE**

A principal atividade da OEAT é a elaboração de DAE, relativamente à qual a OEAT financia cada OATR. Quando o DAE é adotado pela OEAT, o OAT responsável confirma ao Secretariado da OEAT que OAT participaram na sua elaboração. Os OAT responsável e participantes preenchem uma tabela com as horas e dados de deslocação como prova de atividade elegível para o reembolso a partir dos fundos da OEAT. Um número médio de dias-homem para a elaboração do DAE é acordado nos OAT; esse número varia consoante o OAT foi responsável ou teve um papel participativo. Contudo, este número médio de dias-homem não corresponde ao tempo real investido pelos OAT na elaboração de um novo DAE que é elaborado com base noutros já existentes e não requer novos métodos de avaliação.

Os coordenadores, os membros das equipas de projeto (EP)<sup>19</sup> e outros grupos envolvidos enviam cada um uma tabela ao Secretariado da OEAT, na qual se inclui o número de dias-homem e os dados de deslocação. Os coordenadores fornecem ao Secretariado uma lista dos participantes das reuniões realizadas durante o trimestre a que respeitam.

A taxa dias-homem da OEAT é calculada de acordo com o país de origem dos OAT em causa, tendo em conta níveis de preços comparativos de 2013 publicados pelo Eurostat.

Os custos de deslocação são reembolsados a:

- participantes das reuniões de EP, grupos de trabalho da OEAT e outros grupos da OEAT;
- funcionários da OEAT que participem em reuniões dos órgãos estatutários da OEAT;
- membros da Comissão Executiva que participem na reunião da Comissão Executiva; e
- participantes de outras reuniões no interesse da OEAT (após consentimento prévio da Comissão Executiva).

Quando é realizada uma reunião de EP ou grupo de trabalho, apenas uma pessoa por cada OAT é elegível para o reembolso dos custos de deslocação, incluindo quaisquer peritos que participem em nome desse OAT.

É aplicada uma taxa fixa de 150 € por noite para cobrir os custos de alojamento e transporte local no lugar onde se realiza a reunião. Os bilhetes de avião e de comboio são reembolsados de acordo com as despesas efetivas.

As faturas diferem bastante entre OATR em termos das informações que contêm sobre as horas de trabalho envolvidas na elaboração do DAE. Tal não permite uma comparação precisa entre o trabalho realizado e os pedidos de reembolso dos OAT, o que resulta numa falta de transparência, uma vez que os custos reivindicados por vários OATR pela elaboração de DAE não podem ser facilmente comparados e analisados. A Comissão está a trabalhar com a OEAT para introduzir maior transparência e responsabilidade relativamente ao reembolso desses custos com base no tempo real investido na elaboração (ou alteração) de cada DAE.

## **4. Avaliação da OEAT no exercício das suas funções**

---

<sup>19</sup> Níveis de funcionamento dos grupos de trabalho.

## **4.1 Eficácia**

Esta secção analisa em que medida a via OEAT contribuiu para o mercado interno dos produtos de construção e em que medida cumpriu os seus objetivos específicos. Identifica igualmente impactos previstos e imprevistos.

### **4.1.1. Aplicação do artigo 29.º do RPC relativo à designação, controlo e avaliação dos OAT e do artigo 30.º do RPC relativo aos requisitos aplicáveis aos OAT:**

A criação dos OAT demorou algum tempo após a plena entrada em vigor do RPC. A partir de 31 de dezembro de 2018, 21 Estados-Membros e três países terceiros (Suíça, Noruega e Turquia) designaram OAT. Não existem OAT na Bulgária, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Malta e Luxemburgo, portanto os fabricantes desses países dirigiram os seus pedidos a OAT situados noutros países. Esta situação pode ter um impacto claro no seu acesso à via alternativa OEAT, desde logo de um ponto de vista linguístico. No entanto, 150 ATE são detidas por estes sete países, com a exceção de Malta que não detém nenhuma<sup>20</sup>.

Espera-se que todos os OAT cumpram os requisitos definidos no quadro 2 do anexo IV relativos à sua competência na análise dos riscos, na definição de critérios técnicos, na definição de métodos de avaliação, na determinação do controlo específico de produção da fábrica, na avaliação do produto e na gestão geral. Assim que um país participante nomeia um OAT, a Comissão verifica a sua competência examinando as informações prestadas por este país numa lista com dez perguntas incluída nas diretrizes para avaliar os OAT adotadas em 2015<sup>21</sup>.

Cumprir salientar que os principais OAT ativos (exceto o alemão DIBt e o austríaco OIB) são também organismos de notificação nos termos do RPC. Por conseguinte, a sua posição no mercado é reforçada pelo facto de poderem oferecer um «balcão único» ao fabricante [emitir a ATE e subseqüentemente continuar a exercer as funções de avaliação e verificação da regularidade do desempenho (AVCP) para o produto].

### **4.1.2. Aplicação do artigo 31.º do RPC relativo à coordenação dos OAT**

O estudo concluiu, sobretudo com base nas entrevistas dos representantes dos OAT e dos fabricantes que receberam ATE para os seus produtos, que a OEAT cumpre o objetivo definido no artigo 31.º, n.º 1, do RPC e está a exercer todas as funções estabelecidas no artigo 31.º, n.º 4. No entanto, o estudo revelou margem para melhoria, em especial no nível de comunicação e cooperação entre OAT. Parece ter surgido uma certa tensão entre a coordenação e a concorrência entre OAT, resultando em alguma sobreposição e duplicação dos resultados dos OAT. O estudo recomenda ainda uma melhor monitorização dos calendários (prazos de entrega) e clarificação das funções no sistema OEAT.

### **4.1.3. Qualidade dos DAE**

O conteúdo de um DAE é definido no artigo 24.º.

A OEAT substituiu a anterior Organização Europeia de Aprovação Técnica (instituída pela DPC) e, conforme indicado no Relatório de execução do RPC de 2016<sup>22</sup>, a mudança de paradigma da DPC para o RPC, ou seja, das «aprovações de produtos» para a «avaliação do desempenho», tem sido o seu principal desafio na elaboração e adoção de DAE.

<sup>20</sup> Grécia: 63; Hungria: 31; Letónia: 21; Estónia: 20; Bulgária: 11; e Luxemburgo: 4.

<sup>21</sup> Disponível em:

<https://www.eota.eu/ckfinder/userfiles/files/CPR%20Guidelines%20for%20the%20evaluation%20of%20TABs.pdf>.

<sup>22</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução do Regulamento (UE) n.º 305/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2011, que estabelece condições harmonizadas para a comercialização dos produtos de construção e que revoga a Diretiva 89/106/CEE, COM/2016/0445 final de 7.7.2016.

Depois de a Comissão ter adotado o formato da Avaliação Técnica Europeia em 2013<sup>23</sup>, a OEAT e a Comissão acordaram o formato do DAE em 2015. Isto conduziu à primeira publicação no Jornal Oficial de referências a DAE em julho de 2015. Depois, em 2016, a Comissão elaborou diretrizes pormenorizadas sobre o formato do DAE com base na experiência recolhida nesses processos. Isto resultou num aumento gradual e significativo do número de DAE concluídos todos os anos e, por fim, citados no Jornal Oficial, de 14 em 2015 para 63 em 2018.

Nos termos do sistema atual, a Comissão apenas faz observações sobre o conteúdo dos DAE após estes terem sido aprovados pela Comissão Técnica da OEAT (ver secção 2.4.1). A Comissão identifica, em média, 30 emissões que requerem adaptações num determinado projeto de DAE proposto pela OEAT. A OEAT aceita 90 % das suas observações (especificamente pelos OAT que elaboram os DAE), o que indica um controlo de qualidade prévio limitado dos documentos apresentados à Comissão. Esta situação conduz a um aumento dos atrasos na citação dos DAE, em especial porque a correção de algumas questões (por exemplo, âmbito de aplicação exato, cláusulas de identificação do produto desnecessárias nos DAE, controlo de produção na fábrica ou tarefa para os ON) requer períodos de análise mais longos.

A Comissão elaborou uma lista de verificação para melhorar a qualidade dos DAE adotados na OEAT na fase 7, que é utilizada pelos OAT desde junho de 2019.

Contudo, as observações da Comissão nem sempre são sistematicamente incorporadas antes da emissão da primeira ATE, resultando em situações em que o DAE final requer revisões adicionais, atrasando novamente a citação.

#### **4.1.4. Concentração em gamas de produtos específicas**

A elaboração dos DAE centrou-se nas seguintes gamas de produtos:

- gama 33: fixações (29 DAE citados);
- gama 04: produtos de isolamento térmico (26 DAE citados);
- gama 20: produtos metálicos para estruturas e produtos conexos (21 DAE citados);
- gama 13: produtos e elementos de madeira para estruturas e produtos conexos (19 DAE citados);
- gama 22: revestimentos de coberturas, claraboias, janelas de sótão e produtos conexos (14 DAE citados); e
- gama 9: fachadas – cortina/revestimentos descontínuos de fachada/sistemas de vidros exteriores colados (12 DAE citados).

Cumprе salientar que estas gamas de produtos não dizem necessariamente respeito aos produtos mais inovadores. Existem também gamas onde foram elaboradas GATE relevantes nos termos da DPC e muitos desses DAE são variantes dessas GATE.

Noutras gamas de produtos, foram citados no Jornal Oficial menos de dez DAE, ao passo que em relação a sete famílias de produtos não foram citados quaisquer DAE.

#### **4.1.5. Concentração em OAT específicos**

Dos 49 OAT, apenas 29 OAT receberam pedidos de fabricantes solicitando-lhes que começassem a elaborar DAE.

---

<sup>23</sup> Regulamento de Execução (UE) n.º 1062/2013 da Comissão, JO L 289 de 31.10.2013, p. 42; esta lei baseia-se no artigo 26.º, n.º 3, do RPC.

Conforme referido anteriormente, há um pequeno número de OAT que está muito ativo na elaboração de DAE. São os seguintes: DIBt, OIB e ETA-DK<sup>24</sup> (os únicos OAT para a Alemanha, Áustria e Dinamarca), que elaboraram 59 % de todos os DAE citados.

Em contrapartida, 40 % dos OAT não receberam qualquer pedido dos fabricantes.

Surgiu um certo nível de especialização. Em relação a certas gamas de produtos, um determinado OAT principal parece atrair a maioria dos pedidos dos fabricantes. Por exemplo, na gama de produtos 33 (fixações), 25 de 40 DAE foram elaborados pelo DIBt (63 %), enquanto apenas seis outros OAT elaboraram DAE (37 %) nesta gama de produtos.

De igual modo, parece que os fabricantes tendem a enviar os seus pedidos de ATE para o OAT que desenvolveu o DAE relevante, possivelmente por razões de confiança. Por conseguinte, a especialização a nível dos DAE reflete-se no nível de ATE; por exemplo, o DIBt, o OIB e o ETA-DK emitiram 39 % de todas as ATE. A Dinamarca, com o ETA-DK, representa 8 % dos DAE e 8 % das ATE, ao passo que a Áustria, com o OIB, representa 6 % dos DAE e das ATE.

Daqui poderá depreender-se que os OAT que elaboram DAE podem ter uma vantagem competitiva no mercado das ATE.

Contudo, a Alemanha e a República Checa não seguem o mesmo padrão. Enquanto o DIBt alemão elaborou 38 % dos DAE, apenas 26 % das ATE são detidas por fabricantes alemães e um terço das mesmas foram emitidas por OAT de outros países, o que pode sugerir que os clientes do DIBt tendem a dirigir os seus pedidos a outros OAT quando têm de suportar os custos. O oposto é mostrado no caso da República Checa e do TZUS, com uma percentagem de 5,6 % dos DAE comparativamente com 14 % de ATE, mostrando que o TZUS pode atrair clientes de outros países para a emissão de ATE.

#### **4.1.6. Concentração de DAE e ATE com base nas GATE passadas**

Conforme mencionado na secção 3.1.3, existe uma concentração de ATE emitidas em apenas algumas gamas de produtos, com dois terços das 6 240 ATE a pertencerem a apenas três gamas. Mais de 85 % das ATE emitidas nestas três gamas de produtos baseiam-se na utilização de GATE como DAE, ou em DAE que convertem GATE. Além disso, seis GATE<sup>25</sup>, juntamente com as suas conversões em DAE, constituem a base de cerca de 60 % de todas as ATE emitidas.

Conforme indicado na secção 2.4.2, a transição da DPC para o RPC, a par dos desenvolvimentos técnicos dos métodos de avaliação, exigiu a conversão de GATE e PACA em DAE. Atualmente, 91 % das ATE emitidas no âmbito do RPC baseiam-se em documentos provenientes da era da DPC.

#### **4.1.7. Proliferação de DAE e ATE**

Em diversos casos, estão a ser elaborados vários DAE em paralelo para os mesmos tipos de produtos (por exemplo, relativos a cavilhas de fixação por aderência). Se estes DAE paralelos viessem a ser adotados, criariam sérias dificuldades a produtos concorrentes, confusão no desempenho declarado e confusão para o utilizador do produto. Esta proliferação de DAE também promove uma utilização insatisfatória da OEAT e dos recursos da Comissão, tanto financeiros como humanos.

Esta abordagem é por vezes justificada com base nas regras de confidencialidade previstas no artigo 20.º, n.º 1, alínea c), e no anexo II do RPC para «a proteção do segredo comercial e da confidencialidade». Contudo, uma vez adotados, os DAE tornam-se especificações técnicas harmonizadas com consequências diretas e a nível da Europa na concorrência e comercialização dos produtos de construção relevantes. Por conseguinte, as disposições relativas à confidencialidade são tidas em conta juntamente com outros princípios essenciais que poderão ficar comprometidos pela sua

---

<sup>24</sup> ETA-Dinamarca.

<sup>25</sup> GATE 001, GATE 004, GATE 026, GATE 005, GATE 015, GATE 029.

aplicação cega. Estão atualmente a ser debatidas com os Estados-Membros e a OEAT orientações sobre o processo de elaboração dos DAE para evitar a sua proliferação injustificada, assegurando, simultaneamente, que a confidencialidade é protegida.

Uma única GATE representa 24 % de todas as ATE (1 490) emitidas (GATE 001 utilizada como DAE e as suas conversões de DAE associadas). Treze DAE (ou GATE utilizadas como DAE) serviram cada um de base a mais de 100 ATE, 49 DAE serviram cada um de base a menos de 100 ATE e os restantes serviram cada um de base a menos de 10 ATE.

Além disso, alguns produtos atualmente no mercado estão abrangidos por duas ATE, como é o caso de um sistema de injeção pertencente à gama de produtos das fixações (gama 33) em relação ao qual a primeira ATE foi emitida com base na GATE 001-5 utilizada como um DAE e posteriormente uma segunda ATE foi emitida com base no DAE 331522-00-0601 (apenas adotado) com um âmbito de aplicação ligeiramente diferente.

#### **4.1.8. Obstáculos às PME**

A via da OEAT para a marcação CE disponibilizada aos fabricantes tem um preço. Embora as empresas não suportem quaisquer custos pela elaboração dos DAE, pagam taxas aos OAT pela emissão da ATE. Essas taxas podem ser consideráveis (24 000 € a 36 000 € - ver mais pormenores na secção 4.2.3 relativa à eficiência) e por vezes o investimento não pode ser recuperado por um aumento da procura no mercado. Além disso, o fabricante não tem qualquer garantia de que o DAE no qual a ATE se baseia não será substituído em qualquer momento por uma nova versão na sequência do pedido de outro fabricante para algumas mudanças, gerando assim, potencialmente, custos adicionais.

Incorrer nesses custos e assumir tais riscos é desafiante para as PME, sobretudo no domínio dos DAE que convertem GATE, porquanto representam a maior parte das ATE e, portanto, dos fabricantes em causa.

Um pequeno número de respostas dos fabricantes entrevistados no estudo indicou que a marcação CE via OEAT pode ser utilizada para fabricantes de maior dimensão de uma forma que lhes confere uma vantagem competitiva sobre os seus concorrentes<sup>26</sup>.

#### **4.1.9. Desempenho da OEAT e dos OAT quando emitem DAE e ATE:**

O formato para as avaliações técnicas europeias foi adotado em outubro de 2013 e o formato do DAE foi concluído em março de 2015. Apesar destas primeiras realizações, a grande maioria dos DAE não foi concluída dentro dos prazos estipulados no anexo II.

Está a ser desenvolvida uma ferramenta informática para melhorar o intercâmbio de informações entre a OEAT e a Comissão (para informar sobre prazos, para registar todas as fases realizadas para a elaboração dos DAE, para informar sobre eventuais atrasos, etc.) e para atualizar automaticamente a base de dados NANDO<sup>27</sup> quando é citado um DAE.

De acordo com o procedimento definido no anexo II do RPC e devido à obrigação incondicional definida no artigo 4.º, n.º 1, a concessão da marcação CE a um produto baseado num DAE ainda não citado poderá ser justificada. A intenção dos legisladores era permitir adaptar o projeto de DAE após a primeira ATE ter sido emitida e evitar atrasar os processos ATE para outros fabricantes subsequentes. Contudo, nos casos em que o DAE é rejeitado e não citado, a validade da declaração de desempenho e a marcação CE baseada na ATE emitida podem ser postas em causa. Isto afeta 70 ATE e 31 DAE

<sup>26</sup> Ver estudo, página 44.

<sup>27</sup> NANDO é o sistema de informação «Nova Abordagem em matéria de organismos notificados e designados», que assume a forma de um sítio Web para que os fabricantes possam procurar e encontrar um organismo notificado para os seus produtos. O NANDO é também utilizado para efeitos da OEAT, ou seja, para listar os DAE citados no Jornal Oficial e os OAT designados pelos Estados-Membros.

(incluindo, nomeadamente, 18 ATE emitidas por seis OAT diferentes de um único DAE adotado resultante da conversão de um PACA). Isto significa que os produtos receberam a marcação CE e foram colocados no mercado com base num DAE que ainda requer melhorias adicionais a fim de ser citado no Jornal Oficial.

Além disso, embora os fabricantes não tenham a obrigação jurídica direta de atualizar as suas ATE e marcação CE após a revisão de um DAE, a pressão do mercado tende a forçá-los a fazê-lo. Além disso, se um novo DAE que substitui o anterior (ou converte uma GATE) contiver métodos de avaliação significativamente alterados, isto resulta na obrigação de emitir uma nova ATE.

O estudo sugere a necessidade de rever o anexo II para refletir as responsabilidades e calendários efetivos necessários para elaborar DAE e citá-los no Jornal Oficial<sup>28</sup>.

Contudo, o número relativamente elevado de DAE que foram rejeitados ou estão a aguardar citação deve-se sobretudo à falta de controlo de qualidade apropriado da OEAT. Espera-se que a capacidade técnica e jurídica interna que a OEAT se comprometeu a criar, juntamente com a recente lista de verificação para aferir a qualidade dos DAE na fase 7, venha a melhorar significativamente a qualidade dos projetos de DAE e a sua taxa de citação e, assim, também a reduzir os prazos. Essa melhoria seria também essencial para a redução da proliferação de DAE (ver a secção 4.1.7 anterior).

## **4.2 Eficiência**

Esta secção avalia se os resultados e impactos esperados foram alcançados com um custo razoável/proporcional.

### **4.2.1. Custos para a Comissão**

No que se refere à Comissão, os custos incluem a subvenção anual concedida à OEAT e os custos da contribuição dos serviços da Comissão para a elaboração dos DAE em termos de pessoal e apoio (consultores dedicados). Estes custos são específicos do RPC, uma vez que outra legislação do mercado interno não propõe esse tipo de vias alternativas para a normalização.

Desde 2016, a subvenção da OEAT manteve-se relativamente estável: 550 000 € em 2016, 570 000 € em 2017<sup>29</sup> e 550 000 € em 2018. Sessenta e cinco DAE foram citados em 2016, 70 em 2017 e 63 em 2018, o que dá um rácio indicativo por DAE entre 8 143 € em 2017 e 8 730 € em 2018. Conforme já foi referido, o orçamento da OEAT abrange quatro pacotes de trabalho diferentes, sendo o mais dispendioso o do Secretariado, seguido do da elaboração dos DAE (representando 34-49 % do orçamento em 2016-2018), do das reuniões e do das atividades de apoio.

Os recursos humanos utilizados pela Comissão para monitorizar a OEAT representam aproximadamente 1,5 equivalentes a tempo inteiro. Isto manteve-se estável apesar do número crescente de DAE adotados pela OEAT desde 2014 (de 24 em 2014 para 93 em 2018) e apesar de os DAE adotados pela OEAT continuarem a necessitar de um número significativo de observações técnicas e jurídicas da Comissão.

O serviço relevante da Comissão também contratou um consultor para rever a qualidade dos projetos de DAE propostos pela OEAT e, assim, diminuir o esforço interno (este apoio ascendeu a 120 000 € por ano desde 2014).

O estudo de apoio revelou a necessidade de associar melhor a convenção de subvenção aos objetivos do RPC e de reforçar os sistemas para controlar o financiamento da OEAT, o financiamento da elaboração dos DAE e o financiamento dos OAT.

---

<sup>28</sup> Ver estudo, página 82.

<sup>29</sup> Fonte: Sistema de Transparência Financeira CE [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm).

A Comissão pediu à OEAT que desenvolvesse um sistema de faturação comum para os OAT, para que os custos reais de elaboração de cada DAE fiquem refletidos nas faturas do OAT enviadas à OEAT. A OEAT também se comprometeu a utilizar um regime de reembolso dos OAT mais realista e preciso para a elaboração/alteração de DAE com base no trabalho real investido em cada caso específico.

#### **4.2.2. Eficiência externa**

No que diz respeito à relação custo-eficácia para os fabricantes que recorrem ao apoio da OEAT, 22 de 26 fabricantes inquiridos no estudo (todos clientes da OEAT) afirmaram que os ganhos comerciais compensam os custos de cumprimento, em grande ou muito grande medida (no caso de 12 deles), de forma moderada (para quatro deles) e pouco ou muito pouco (para quatro deles)<sup>30</sup>. Em geral, os clientes da OEAT consideram que o tempo para emitir os DAE e as ATE poderia ser encurtado (de acordo com as respostas, a adoção dos DAE demora em média 16,3 meses) e queixam-se de «atrasos na comercialização» apesar das melhorias introduzidas desde a era da DPC. Contudo, isto compara-se muito favoravelmente com o tempo necessário para elaborar uma norma europeia harmonizada.

Com base nos dados do volume de negócios dos produtos fornecidos por nove clientes da OEAT, o estudo constatou que os retornos financeiros das vendas de produtos no mercado interno superam os custos de cumprimento de uma ATE num rácio de custo-benefício de 443 para 1. Este cálculo é baseado numa receita geral do produto estimada pelos nove fabricantes em 157 milhões de euros. Todavia, a pequena dimensão desta amostra levanta sérias dúvidas quanto à representatividade desses resultados quantitativos, não estando disponíveis outros dados.

No tocante ao custo total para os fabricantes obterem uma ATE, o estudo estima-o num intervalo de entre 40 000 € e 52 000 €<sup>31</sup>, em que o custo principal é a taxa do OAT, variando entre 24 500 € e 36 000 € (com duas empresas a indicarem taxas de 150 000 € ou mais)<sup>32</sup>.

Dos 35 fabricantes (todos clientes da OEAT) questionados no estudo se voltariam a pedir uma ATE no futuro, 26 responderam positivamente.

### **4.3 Relevância**

A relevância diz respeito à adequação entre os objetivos da via OEAT (e da OEAT e dos OAT) e as necessidades dos fabricantes e do mercado.

Embora o RPC não se refira expressamente à inovação como o objetivo da OEAT, o processo do DAE visa produtos inovadores ou novos, o que, devido à duração dos processos de normalização, não pode ser abrangido por normas harmonizadas. As convenções de subvenção da Comissão identificam como resultado esperado do processo dos DAE a possibilidade oferecida aos fabricantes de aporem a marcação CE em «produtos de construção novos e muitas vezes inovadores». Os estatutos da OEAT indicam que as suas obrigações incluem atividades mais vastas respeitantes «à disponibilização e utilização de produtos de construção e à facilitação da inovação na construção».

De acordo com o estudo de apoio, os OAT e os seus clientes consideram que a OEAT é pertinente. Consideram que, dado que a normalização não abrange nem é adequada para todos os produtos, a abordagem OEAT é apropriada em especial para produtos totalmente novos e genuinamente inovadores, amiúde apresentados como constituindo o núcleo das atividades da OEAT. Dos 26 OAT a quem foi perguntado em que medida os objetivos da OEAT iam ao encontro das suas necessidades, 19

---

<sup>30</sup> Os outros dois inquiridos não especificaram em que medida.

<sup>31</sup> A avaliação mais baixa tem por base a amostra das nove empresas que forneceram dados relativos ao volume de negócios dos produtos, a mais alta as 45 empresas inquiridas.

<sup>32</sup> Outros custos dizem respeito à primeira auditoria anual da fábrica (11 233 € em média) e aos contributos dos recursos humanos (entre 4 822 € e 6 944 €).

responderam «completamente» e quatro «geralmente». Dos 37 fabricantes a quem foi feita a mesma pergunta, 20 responderam «completamente» e 11 «geralmente».

Contudo, não foi possível encontrar dados que demonstrem o impacto que a OEAT teria na inovação no setor da construção.

Em termos relativos, a via OEAT não abrange tantos produtos de construção como os que são abrangidos pela normalização. O número de ATE emitidas é substancialmente inferior ao número de certificados emitidos durante o mesmo período com base em normas harmonizadas. Enquanto havia 6 240 ATE em 31 de dezembro de 2018, o número de certificados emitidos todos os anos anualmente eleva-se a milhões.

Mais uma vez, a esmagadora maioria dos DAE não foi elaborada para produtos totalmente novos e verdadeiramente inovadores. Mesmo os OAT que participaram no estudo levantaram dúvidas sobre o número de produtos verdadeiramente inovadores, que consideram ser inferior aos 9 % dos DAE gerados a partir de «novos» produtos e não de documentos provenientes da era da DPC (DAE que convertem GATE ou PACA).

Na realidade, os fabricantes frequentemente pedem uma ATE para apor a marcação CE em produtos que são comumente utilizados em obras de construção e relativamente aos quais, embora esteja disponível uma norma harmonizada, o fabricante pretende declarar uma característica essencial ou finalidade prevista não abrangida pela norma harmonizada. Por conseguinte, a via OEAT poderia ser encarada como uma forma de os fabricantes obterem uma vantagem de mercado pelo facto de disporem de uma marcação CE nos seus produtos.

Conforme salientado anteriormente, existe a tendência para elaborar novos DAE em vez de alterar os existentes, o que resulta num número de DAE que estão muito próximos em termos de âmbito de aplicação. Consequentemente, os produtos são colocados no mercado com duas declarações de desempenho com base em duas ATE (por exemplo, porque cobrem duas utilizações previstas diferentes), o que não é definitivamente o objetivo da via alternativa OEAT.

Por último, o estudo constatou que a OEAT não coloca uma tónica suficiente no apoio à marcação CE de produtos inovadores, apontando para a necessidade de prestar apoio aos OAT e de dispor de diretrizes claras sobre os DAE e a inovação destinadas aos fabricantes, através de associações comerciais europeias.

#### **4.4 Coerência**

Esta secção avalia a coerência interna do sistema da OEAT e a sua coerência com todo o sistema do RPC.

A OEAT apoia a coordenação entre OAT, sendo que o desenvolvimento de modelos de DAE e de modelos de ATE ajudou particularmente a assegurar a consistência interna.

Contudo, o nível de atividade varia bastante entre OAT e o estudo concluiu que poderia haver maior coerência se se desenvolvessem boas práticas. Conforme salientado anteriormente, a cooperação insuficiente entre OAT contribui para a proliferação injustificada de DAE e ATE, prejudicial para a maioria dos fabricantes e confuso para os utilizadores.

No tocante à coerência interna de todo o sistema do RPC, a via OEAT complementa as normas europeias harmonizadas desenvolvidas pelo CEN. Todavia, algumas considerações adicionais necessitam de ser tidas em conta para complementar esta análise:

Em primeiro lugar, há indícios de que a adoção em grande escala da OEAT resulta do mau desempenho da principal via de harmonização, em particular dado que a via OEAT contribui para colmatar a lacuna provocada pela ausência ou incompletude de normas exaustivamente harmonizadas, em especial em relação a produtos de construção com pequenas quotas de mercado, ou produtos não normalizados, de acordo com o estudo. Isto parece ser confirmado pelo aumento contínuo do número

de DAE e ATE emitidos e, nomeadamente, pelo por vezes muito elevado número de ATE emitidas ao abrigo do mesmo DAE para algumas gamas de produtos específicas.

Em segundo lugar, uma das principais razões para a abertura desta via alternativa à normalização foi permitir uma colocação no mercado mais célere de produtos de construção inovadores. A utilização predominante de documentos de base com conteúdo da altura da DPC, a concentração de ATE num número limitado de gamas de produtos e a falta observada de produtos inovadores de grande impacto entre aqueles com ATE indicam que a via OEAT não é (ou é-o apenas muito marginalmente) utilizada para apoiar este aspeto.

Por último, os DAE com um grande número de GATE, que também estiveram operacionais no mercado por longos períodos (como GATE e DAE), indicam uma estabilidade que deveria levar a que fosse considerado o desenvolvimento de uma norma harmonizada.

No estudo de apoio, dos 26 OAT a quem foi perguntado se haveria vantagens caso os DAE evoluíssem para normas harmonizadas, 12 responderam «não», quatro responderam «sim» e 10 responderam «não sabe». Dos 39 fabricantes a quem foi feita a mesma pergunta (todos clientes da OEAT e titulares ou requerentes de uma ATE), 11 responderam «sim», 12 responderam «não» e 16 responderam «não sabe»<sup>33</sup>.

#### **4.5 Valor acrescentado da UE**

A avaliação do valor acrescentado da UE da via OEAT requer que consideremos se a ação a nível do Estado-Membro poderia ter produzido resultados e impactos similares ou melhores.

O estudo revela que os OAT de um modo geral reconhecem o valor acrescentado da OEAT para as suas ações, embora sugeriram que este valor acrescentado poderia aumentar através de ganhos de eficiência e eficácia.

Em relação ao valor acrescentado da UE da via OEAT para o sistema do RPC, os fabricantes inquiridos para o estudo não estavam em posição de prestar informações conclusivas sobre os custos e os calendários dos processos nacionais alternativos. Contudo, na ausência desta via, aplicar-se-ia o reconhecimento mútuo. Isto poderia muito bem implicar atrasos e aumentar os custos dos produtos de construção a serem comercializados em vários Estados-Membros, o que complicaria o acesso ao mercado interno. A principal vantagem da via OEAT é a possibilidade de atribuir a marcação CE a produtos mesmo na ausência de normas harmonizadas.

Os fabricantes também indicaram benefícios inesperados no comércio externo, no qual uma marcação CE quer baseada em normas harmonizadas quer em DAE parece ser considerada um rótulo de qualidade. É por exemplo o caso das fixações (gama de produtos 33) fabricadas na Europa cujos fabricantes beneficiam de uma vantagem competitiva sobre os seus concorrentes de países terceiros.

Por último, alguns GATE e DAE<sup>34</sup> foram adotados por diversos países terceiros enquanto parte da sua regulamentação técnica, o que confere às empresas europeias uma vantagem competitiva no mercado internacional.

## **5. Conclusões**

---

<sup>33</sup> Ver estudo, página 58.

<sup>34</sup> Por exemplo, a GATE 001 é utilizada como a base de especificações técnicas na Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos da América e Canadá.

Em relação às sete funções estabelecidas no artigo 31.º, n.º 4, do RPC abrangidas pelo presente relatório, os dados indicam que nenhuma função está por preencher<sup>35</sup> e que o apoio financeiro da UE se justifica.

Em relação ao período analisado, a via OEAT apoiou a transição da DPC para o RPC oferecendo a flexibilidade necessária.

Apesar disto, foram também identificadas várias questões estruturais:

- A via OEAT é utilizada por um número limitado de empresas que fabricam produtos de construção. Além disso, as atividades da OEAT revelam uma cobertura muito reduzida em qualquer das três dimensões possíveis (gamas de produtos, distribuição geográfica e OAT envolvidos) e não há indicação de que a situação esteja a melhorar.
- A via OEAT destinava-se principalmente a facilitar a colocação no mercado mais rápida de produtos inovadores, mas a esmagadora maioria das ATE não diz respeito a produtos inovadores e sim a produtos já no mercado.
- Também há fortes indícios de que a via OEAT beneficiou acima de tudo do mau desempenho do sistema de normalização. Alguns DAE podem até mesmo ser encarados como normas desenvolvidas através de meios alternativos. Isto é particularmente visível na gama das fixações, em que uma GATE (atualmente transformada num DAE) constituiu a base de 25 % de todas as ATE.
- Os custos para a elaboração dos DAE são elevados; o mesmo acontece com as taxas cobradas aos fabricantes para obter uma ATE. A via continua a ser dispendiosa e não favorável às PME.

Outros domínios para melhoria na gestão da OEAT:

- A concorrência entre OAT é limitada devido à ausência de transferência de conhecimentos especializados em matéria de avaliação ou ao intercâmbio de boas práticas, o que de certa maneira restringe a participação de um maior número de OAT.
- A coordenação dos procedimentos, em relação à proliferação de DAE e ATE e aos insuficientes controlos internos da qualidade dos projetos de DAE, resultaram em vários processos de verificação entre a Comissão e a OEAT, pelo que contribui substancialmente para atrasos na adoção final e na citação dos DAE no Jornal Oficial.

Caso venha a ser proposta uma revisão do RPC e do sistema de harmonização aplicável a produtos de construção, o papel da OEAT e da via OEAT deve ser analisado em profundidade como parte das especificações técnicas harmonizadas no centro do RPC e alinhado com as conclusões apresentadas na avaliação do RPC<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> A OEAT não comunicou observações sobre um OAT que não cumpre as suas funções, mas não existem provas de que deveria tê-lo feito.

<sup>36</sup> Regulamento (UE) n.º 305/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2011, que estabelece condições harmonizadas para a comercialização dos produtos de construção e que revoga a Diretiva 89/106/CEE do Conselho, SWD(2019) 1770.

Código da gama	Gamas de produtos
1	Produtos prefabricados de betão normal, betão leve e betão celular autoclavado.
2	Portas, janelas, portadas, portões e respetivas ferragens
3	Membranas, incluindo na forma líquida, e <i>kits</i> (para controlo da água e/ou do vapor de água).
4	Produtos de isolamento térmico. <i>Kits</i> /sistemas de isolamento compósitos.
5	Aparelhos de apoio. Pernos para juntas estruturais.
6	Chaminés, condutas de exaustão e produtos específicos.
7	Produtos à base de gesso
8	Geotêxteis, geomembranas e produtos relacionados
9	Fachadas – cortina/revestimentos descontínuos de fachada/sistemas de vidros exteriores colados.
10	Equipamento fixo de combate a incêndio (alarme de incêndio, deteção de incêndios, sistemas fixos de combate a incêndios, controlo de fumo e incêndios e produtos antiexplosão).
11	Aparelhos sanitários.
12	Dispositivos de circulação rodoviária: equipamento rodoviário.
13	Produtos e elementos de madeira para estruturas e produtos conexos.
14	Placas e elementos de derivados de madeira
15	Cimentos, cais de construção e outros ligantes hidráulicos
16	Armaduras de aço para betão armado e pré-esforçado (e produtos conexos). <i>Kits</i> /sistemas de pós-tensão para pré-esforço de estruturas.
17	Alvenaria e produtos associados. Blocos de alvenaria, argamassas, produtos conexos
18	Sistemas de drenagem de águas residuais
19	Revestimentos de piso.
20	Produtos metálicos para estruturas e produtos conexos.
21	Acabamentos interiores e exteriores para paredes e tetos. <i>Kits</i> para divisórias.
22	Revestimentos de coberturas, claraboias, janelas de sótão e produtos conexos. <i>Kits</i> para coberturas.
23	Produtos de construção rodoviária
24	Agregados.
25	Colas para construção.
26	Produtos relativos a betão, argamassas e caldas de injeção.
27	Aparelhos para aquecimento ambiente.
28	Tubos, reservatórios e acessórios não destinados a entrar em contacto com água para consumo humano.
29	Produtos de construção destinados a entrar em contacto com: água para consumo humano.
30	Produtos de vidro plano, vidro perfilado e blocos de alvenaria de vidro.
31	Cabos elétricos, de comando e para comunicações.
32	Vedantes para juntas.
33	Fixações.
34	<i>Kits</i> , unidades modulares e elementos prefabricados para construção.
35	Produtos corta-fogo, produtos de vedação antifogo e produtos de proteção contra o fogo. Produtos ignífugos.

