

COMUNICADO DA COMISSÃO

Documento de orientação para a aplicação do Regulamento (UE) 2019/515 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao reconhecimento mútuo de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2021/C 100/02)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
1. INTRODUÇÃO	18
2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (ARTIGO 2.O DO REGULAMENTO)	18
2.1. Mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro	19
2.1.1. Mercadorias	19
2.1.2. Comercializadas legalmente noutro Estado-Membro	19
2.2. «Decisões administrativas» nos termos do regulamento	19
2.2.1. O que é uma decisão administrativa?	19
2.2.2. Primeiro critério: regras técnicas nacionais — a base para uma decisão administrativa	20
2.2.3. Segundo critério: o efeito direto ou indireto da decisão administrativa é restringir ou impedir o acesso ao mercado no Estado-Membro de destino	21
2.2.4. Regras técnicas nacionais e procedimentos de autorização prévia	22
2.2.5. Alguns casos em que o Regulamento (UE) 2019/515 não é aplicável	23
3. COMO FUNCIONA O RECONHECIMENTO MÚTUO NOS TERMOS DO REGULAMENTO?	23
3.1. A comercialização legal de mercadorias no Estado-Membro de origem	23
3.2. Vender mercadorias noutro Estado-Membro	23
3.3. Informações sobre a avaliação	23
3.4. A «declaração de reconhecimento mútuo» (artigo 4.o do regulamento)	23
3.4.1. Conteúdo e estrutura da declaração	25
3.4.2. Língua da declaração	26
3.4.3. Quem pode elaborar a declaração?	26
3.4.4. O que acontece se a declaração estiver apenas parcialmente preenchida?	26
3.4.5. De que forma e quando é que a declaração pode ser utilizada?	27
3.4.6. Como apresentar documentos	27
3.5. Avaliação pela autoridade competente (artigo 5.o, n.o 1, do regulamento)	27
3.5.1. Razões legítimas de interesse público	28
3.5.2. Princípio da proporcionalidade	28
3.6. Suspensão temporária do acesso ao mercado (artigo 6.o do regulamento)	30
3.7. Decisão administrativa (artigo 5.o, n.os 9 a 13, do regulamento)	31
3.8. Notificações à Comissão e aos restantes Estados-Membros	31
3.9. Vias de recurso contra a decisão administrativa	32
3.10. O que é a SOLVIT?	32
3.11. A SOLVIT e o procedimento de resolução de problemas nos termos do artigo 8.o do regulamento	33

3.12. O parecer da Comissão no contexto do procedimento de resolução de problemas que consta do artigo 8.o do regulamento	34
3.13. O papel dos pontos de contacto para produtos (artigo 9.o do regulamento)	34
3.14. Cooperação administrativa (artigo 10.o do regulamento)	35
4. AVALIAÇÃO PRÉVIA DAS REGRAS TÉCNICAS NACIONAIS — DIRETIVA (UE) 2015/1535 E CLÁUSULA RELATIVA AO MERCADO ÚNICO	36
5. RELAÇÃO ENTRE O REGULAMENTO (UE) 2019/515 E A DIRETIVA 2001/95/CE	37
5.1. Medidas relativas a produtos que constituam um risco para a saúde e a segurança dos consumidores	37
5.2. Medidas relativas aos produtos de consumo que constituam outros riscos	37

1. INTRODUÇÃO

O Regulamento (UE) 2019/515 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reconhecimento mútuo de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro ⁽¹⁾ («o regulamento») começou a ser aplicado em 19 de abril de 2020 e substituiu o Regulamento (CE) n.º 764/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²⁾. O regulamento visa melhorar o funcionamento do mercado único, assegurando a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo e eliminando obstáculos injustificados ao comércio (artigo 1.º, n.º 1, do regulamento).

O presente documento de orientação tem como objetivo ajudar as empresas e as autoridades nacionais competentes a aplicar o regulamento ⁽³⁾. Contudo, o único texto com força jurídica é o texto do próprio regulamento. A interpretação da legislação da UE é da competência exclusiva do Tribunal de Justiça da União Europeia («o Tribunal»).

O princípio do reconhecimento mútuo decorre da jurisprudência do Tribunal sobre os artigos 34.º e 36.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O regulamento estabelece as regras e os procedimentos relativos à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo, em casos individuais (artigo 1.º, n.º 2, do regulamento).

Os artigos 34.º e 36.º do TFUE aplicam-se na ausência de regras de harmonização da UE que abranjam mercadorias ou determinados aspetos das mercadorias.

De acordo com o artigo 34.º do TFUE, «[s]ão proibidas, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente».

O artigo 36.º do TFUE tem a seguinte redação:

As disposições dos artigos 34.º e 35.º são aplicáveis sem prejuízo das proibições ou restrições à importação, exportação ou trânsito justificadas por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública; de proteção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas; de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico; ou de proteção da propriedade industrial e comercial. Todavia, tais proibições ou restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

A aplicação de medidas restritivas também pode ser justificada por outros objetivos identificados pela jurisprudência do Tribunal (as denominadas exigências imperativas).

Com base nos artigos 34.º e 36.º, o Tribunal desenvolveu o princípio do reconhecimento mútuo:

- os Estados-Membros não podem proibir a venda no seu território de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro;
- os Estados-Membros podem restringir ou impedir a comercialização de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro quando essa restrição ou esse impedimento se justificar pelos motivos estipulados no artigo 36.º do TFUE ou com base noutros motivos de interesse público reconhecidos pela jurisprudência do Tribunal.

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (ARTIGO 2.º DO REGULAMENTO)

O regulamento é aplicável: 1) a mercadorias de qualquer tipo que sejam comercializadas legalmente noutro Estado-Membro; e 2) a decisões administrativas tomadas ou a tomar pela autoridade competente de um Estado-Membro de destino em relação a qualquer das referidas mercadorias. Para estarem inseridas no âmbito de aplicação do regulamento, as decisões administrativas devem ter por base uma regra técnica nacional aplicável no Estado-Membro de destino e devem ter como efeito direto ou indireto restringir ou impedir o acesso ao mercado no Estado-Membro de destino (artigo 2.º, n.º 1, do regulamento).

Nem sempre é fácil determinar se as mercadorias podem beneficiar do princípio do reconhecimento mútuo, uma vez que os artigos 34.º e 36.º do TFUE — e consequentemente o reconhecimento mútuo — são aplicáveis a um leque muito grande de mercadorias ou aspetos de mercadorias que não se encontram exhaustivamente cobertas pela legislação de harmonização da UE.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) 2019/515 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, relativo ao reconhecimento mútuo de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro e que revoga o Regulamento (CE) n.º 764/2008 (JO L 91 de 29.3.2019, p. 1).

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 764/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, que estabelece procedimentos para a aplicação de certas regras técnicas nacionais a produtos legalmente comercializados noutro Estado-Membro, e que revoga a Decisão n.º 3052/95/CE (JO L 218 de 13.8.2008, p. 21).

⁽³⁾ Ver a Comunicação da Comissão, de 19 de dezembro de 2017, *Pacote «Mercadorias»: reforçar a confiança no mercado único* [COM (2017) 787 final], e o considerando 5 do regulamento.

2.1. Mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro

2.1.1. Mercadorias

O regulamento é aplicável a mercadorias de qualquer tipo, incluindo produtos agrícolas. O termo «produtos agrícolas» inclui produtos da pesca, como previsto no artigo 38.º, n.º 1, do TFUE (artigo 2.º, n.º 1, e considerando 12 do regulamento).

O regulamento diz respeito às mercadorias sujeitas ao artigo 34.º do TFUE (artigo 1.º, n.º 2, do regulamento). De acordo com a jurisprudência do Tribunal «só fazem parte do âmbito de aplicação da livre circulação de mercadorias os produtos avaliáveis em dinheiro e suscetíveis, como tais, de ser objeto de transações comerciais»⁽⁴⁾.

2.1.2. Comercializadas legalmente noutro Estado-Membro

O regulamento diz respeito às mercadorias que são comercializadas legalmente noutro Estado-Membro (artigo 1.º, n.º 2, do regulamento).

De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, do regulamento, mercadorias «[c]omercializadas legalmente noutro Estado-Membro» são aquelas que se prendem com o facto de «cumprirem as regras pertinentes aplicáveis nesse Estado-Membro ou não estarem sujeitas a quaisquer dessas regras nesse Estado-Membro, e serem disponibilizadas aos utilizadores finais nesse Estado-Membro» (artigo 3.º, n.º 1, do regulamento). Esta importante definição engloba dois critérios que se encontram definidos abaixo em dois pontos.

- **O primeiro critério** é que as mercadorias ou as mercadorias desse tipo devem cumprir as regras pertinentes aplicáveis no Estado-Membro de origem ou não devem estar sujeitas a quaisquer dessas regras nesse Estado-Membro. Por conseguinte, na ausência de regras técnicas nacionais pertinentes relacionadas com as mercadorias específicas no Estado-Membro de origem, a resposta à questão da conformidade das mercadorias com as regras técnicas nacionais desse Estado-Membro é mais fácil. Quando existem regras técnicas nacionais no Estado-Membro de origem, as informações acerca das características das mercadorias e a referência ao direito nacional podem, em certos casos, ser suficientes para demonstrar a conformidade. Noutros casos, pode ser necessária uma decisão relativa a autorização prévia. Importa ter em atenção que os Estados-Membros podem dispor de sistemas muito diferentes para controlar as mercadorias antes de estas serem colocadas no mercado (procedimentos de autorização prévia) ou depois da sua colocação no mercado (fiscalização do mercado). Estes sistemas diferentes incluem situações em que determinadas mercadorias não estão simplesmente regulamentadas e não têm de cumprir os requisitos legais nacionais. O facto de «o cumprimento das regras pertinentes» aplicáveis às mercadorias depender de aprovação prévia num Estado-Membro não significa necessariamente que essa aprovação seja necessária para a comercialização legal dessas mesmas mercadorias noutro Estado-Membro. Os diferentes requisitos aplicados nos Estados-Membros não têm qualquer impacto no conceito de comercialização legal.
- **O segundo critério** do conceito de comercialização legal é que as mercadorias sejam disponibilizadas aos utilizadores finais nesse Estado-Membro. O artigo 3.º, n.º 2, do regulamento define «[d]isponibilizar no mercado» como «a oferta, a título oneroso ou gratuito, de mercadorias para distribuição, consumo ou utilização no mercado dentro do território de um Estado-Membro no decurso de uma atividade comercial». Qualquer documento que contenha: i) dados inequívocos que identifiquem as mercadorias ou o tipo de mercadorias e que identifiquem os fornecedores, os consumidores ou os utilizadores finais; e ii) informações sobre a data, por exemplo uma fatura, deve ser considerado como elemento de prova necessário e suficiente para comprovar que o critério está satisfeito.

2.2. «Decisões administrativas» nos termos do regulamento

2.2.1. O que é uma decisão administrativa?

O artigo 2.º, n.º 1, do regulamento especifica que o regulamento é aplicável a «decisões administrativas» tomadas ou a tomar por uma autoridade competente de um Estado-Membro de destino em relação a quaisquer das referidas mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro, caso essa decisão administrativa satisfaça os seguintes **critérios**:

- a) A base da decisão administrativa é uma regra técnica nacional aplicável no Estado-Membro de destino; e
- b) O efeito direto ou indireto da decisão administrativa é restringir ou impedir o acesso ao mercado no Estado-Membro de destino.

⁽⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de abril de 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging e Janssens, C-42/10, C-45/10 e C-57/10, ECLI:EU:C:2011:253, n.º 68 e jurisprudência citada no acórdão.

O artigo 2.º, n.º 1, do regulamento especifica igualmente que o termo «decisão administrativa» inclui qualquer ação administrativa com base numa regra técnica nacional e cujo efeito jurídico seja o mesmo ou substancialmente o mesmo que o efeito referido na alínea b).

Significa isto que não é necessário que a ação administrativa seja apelidada de «decisão». O importante é que diga respeito às mercadorias que são comercializadas legalmente noutro Estado-Membro e que satisfaça as condições supramencionadas nas alíneas a) e b).

2.2.2. Primeiro critério: regras técnicas nacionais — a base para uma decisão administrativa

De acordo com o artigo 2.º, n.º 2, do regulamento, para efeitos do regulamento, uma «regra técnica nacional» é uma disposição legal, regulamentar ou administrativa de um Estado-Membro com as seguintes características:

- a) Abrange mercadorias ou aspetos de mercadorias que não são objeto de harmonização ao nível da UE;
- b) Proíbe a disponibilização de mercadorias, ou de mercadorias de determinado tipo, no mercado desse Estado-Membro ou faz com que o respeito dessa disposição seja obrigatório, *de facto* ou *de jure*, sempre que as mercadorias, ou as mercadorias de determinado tipo, sejam disponibilizadas nesse mercado; e
- c) Compreende, no mínimo, um dos seguintes aspetos:
 - estabelece as características exigidas às mercadorias ou às mercadorias de determinado tipo, tais como os respetivos níveis de qualidade, desempenho ou segurança, ou as suas dimensões, incluindo os requisitos aplicáveis a essas mercadorias no que respeita aos nomes sob os quais são vendidas, à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, marcação ou rotulagem e aos procedimentos de avaliação da conformidade ⁽⁵⁾,
 - para efeitos de proteção dos consumidores ou do ambiente, impõe às mercadorias ou às mercadorias de determinado tipo outros requisitos que afetem o ciclo de vida das mercadorias depois da sua disponibilização no mercado desse Estado-Membro. Os referidos requisitos incluem condições de utilização, reciclagem, reutilização ou eliminação, nos casos em que tais condições possam influenciar significativamente a composição ou a natureza dessas mercadorias ou a sua disponibilização no mercado desse Estado-Membro.

O artigo 2.º, n.º 2, alínea c), do regulamento foi inspirar-se no artigo 1.º, n.º 1, alínea c), e no artigo 1.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁶⁾ (a «Diretiva Transparência») e no artigo 1.º, n.º 2, e no artigo 1.º, n.º 3, da sua predecessora, a Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁷⁾. Por conseguinte, a jurisprudência relativa a estas disposições ⁽⁸⁾ pode constituir uma referência útil. É importante referir que as regras técnicas nacionais sujeitas à Diretiva Transparência que não forem notificadas em fase de projeto não são aplicáveis a particulares ⁽⁹⁾. O procedimento de notificação nos termos da Diretiva Transparência encontra-se descrito no capítulo 4 das presentes orientações.

Adicionalmente, sobre o conceito de *regras que possam influenciar significativamente a disponibilização das mercadorias no mercado*, importa referir que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, as restrições à utilização de determinadas mercadorias podem ser consideradas obstáculos à livre circulação de mercadorias, uma vez que influenciam o comportamento dos consumidores. Os consumidores não compram mercadorias que não podem utilizar. Os três pontos que se seguem abordam alguns exemplos específicos desta jurisprudência.

⁽⁵⁾ Este ponto abrange igualmente: i) os métodos e processos de produção utilizados relativos aos produtos agrícolas, como referidos no artigo 38.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TFUE; ii) os métodos e processos de produção relativos aos produtos destinados ao consumo humano ou animal; e iii) os métodos e processos de produção relativos a outros produtos, caso esses métodos e processos tenham um efeito nas características desses produtos (ver artigo 2.º, n.º 3, do regulamento).

⁽⁶⁾ Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO L 241 de 17.9.2015, p. 1).

⁽⁷⁾ Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 204 de 21.7.1998, p. 37).

⁽⁸⁾ Ver, por exemplo, o Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de outubro de 2016, M. e S., C-303/15, ECLI:EU:C:2016:771; Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de junho de 2015, *Berlington Hungary e o.*, C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386; Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de julho de 2012, *Fortuna e o.*, C-213/11, C-214/11 e C-217/11, ECLI:EU:C:2012:495; Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de outubro de 2006, *Comissão/Grécia*, C-65/05, ECLI:EU:C:2006:673; Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de novembro de 2007, *Schwibbert*, C-20/05, ECLI:EU:C:2007:652; Acórdão do Tribunal de 21 de abril de 2005, *Lindberg*, C-267/03, ECLI:EU:C:2005:246; Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de setembro de 2018, *Van Gennip e o.*, C-137/17, ECLI:EU:C:2018:771.

⁽⁹⁾ Acórdão do Tribunal de 30 de abril de 1996, *CIA Security International/Signalson e Securitel*, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172.

- Por exemplo, no seu acórdão *Comissão contra Itália*, o Tribunal sustentou que a proibição de tração de reboques por motocicletas constituía uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação. Tal aplica-se na medida em que a proibição tem como efeito criar obstáculos ao acesso ao mercado em causa de reboques especificamente concebidos para os motociclos, do mesmo modo que tem uma influência considerável no comportamento dos consumidores e impede a existência de uma procura no mercado em causa para esses reboques ⁽¹⁰⁾. Os consumidores, sabendo que lhes é proibido utilizar o seu motociclo com um reboque especialmente concebido para o mesmo, não têm praticamente nenhum interesse em comprar esse reboque ⁽¹¹⁾.
- Da mesma forma, no processo *Mickelsson*, que dizia respeito à regulamentação nacional para designação de águas e vias navegáveis, o Tribunal afirmou que a restrição que impõe à utilização de um produto no território de um Estado-Membro pode, em função do seu alcance, ter uma influência considerável no comportamento dos consumidores, que pode, por seu turno, afetar o acesso desse produto ao mercado desse Estado-Membro ⁽¹²⁾. Os consumidores, sabendo que a utilização autorizada por tal regulamentação é muito limitada, têm apenas um interesse reduzido em comprar o produto em causa ⁽¹³⁾. A esse propósito, o Tribunal sustentou que, quando as regras nacionais para a designação das águas e vias navegáveis tiverem por efeito impedir os utilizadores das motas de água de utilizar esses produtos de forma adequada e inerente às suas características ou limitar fortemente o seu uso, tais regras têm por efeito entravar o acesso desses produtos ao mercado nacional em questão e constituem, por isso, uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação ⁽¹⁴⁾.
- O Tribunal também considerou contrária ao artigo 34.º do TFUE a proibição que visa a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis, afirmando, entre outros, que os eventuais interessados, comerciantes ou particulares, sabendo que lhes é proibido afixar essas películas no para-brisas e nos vidros correspondentes aos lugares dos passageiros dos veículos automóveis, não terão, na prática, nenhum interesse em comprá-las ⁽¹⁵⁾.

É importante salientar que o regulamento não é aplicável a decisões administrativas baseadas noutros tipos de medidas que estão sujeitas ao artigo 34.º do TFUE, mas não constituem regras técnicas nacionais, tais como especificações técnicas elaboradas para efeitos de adjudicação de contratos públicos ou requisitos para utilizar a(s) língua(s) oficial(is) do Estado-Membro em causa (considerando 10 do regulamento).

Adicionalmente, as regras relativas às modalidades de venda só se inserem no âmbito de aplicação do artigo 34.º do TFUE se introduzirem discriminação com base na origem dos produtos, tanto juridicamente como de facto ⁽¹⁶⁾.

2.2.3. Segundo critério: o efeito direto ou indireto da decisão administrativa é restringir ou impedir o acesso ao mercado no Estado-Membro de destino

Como indicado na secção 2.2.1, o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do regulamento prevê que «o efeito direto ou indireto da decisão administrativa é restringir ou impedir o acesso ao mercado no Estado-Membro de destino».

No processo *Dassonville* ⁽¹⁷⁾, o Tribunal declarou que «[q]ualquer regulamentação comercial dos Estados-Membros suscetível de entravar, direta ou indiretamente, atual ou potencialmente, o comércio intra-[UE] deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas».

Um bom exemplo de decisões administrativas com o efeito direto de restringir ou impedir o acesso ao mercado pode ser as que impedem o acesso ao mercado de joias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro com base no facto de não terem aposta uma marca de certificação ou de essa marca de certificação não ser reconhecida no Estado-Membro de destino. É frequente o reconhecimento mútuo enfrentar desafios no setor dos metais preciosos.

⁽¹⁰⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de fevereiro de 2009, *Comissão/Itália*, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, n.ºs 56-58.

⁽¹¹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de fevereiro de 2009, *Comissão/Itália*, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, n.º 57.

⁽¹²⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2009, *Mickelsson e Roos*, C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, n.º 26.

⁽¹³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2009, *Mickelsson e Roos*, C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, n.º 27.

⁽¹⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2009, *Mickelsson e Roos*, C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, n.º 28.

⁽¹⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de abril de 2008, *Comissão/Portugal*, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, n.º 33.

⁽¹⁶⁾ Acórdão do Tribunal de 24 de novembro de 1993, *Keck e Mithouard*, C-267/91 e C-268/91, ECLI:EU:C:1993:905, n.ºs 16 e 17. Para mais informações acerca das modalidades de venda, consultar o *Guia de aplicação das disposições do Tratado que regem a livre circulação de mercadorias*, 2010, secção 3.1.10.

⁽¹⁷⁾ Acórdão do Tribunal de 11 de julho de 1974, *Dassonville*, Processo 8-74, ECLI:EU:C:1974:82.

O processo C-525/14, *Comissão contra República Checa*, diz respeito à recusa da República Checa em reconhecer uma marca de certificação do WaarborgHolland, um laboratório de garantia independente sediado nos Países Baixos e com sucursais em países terceiros, e consequentemente ao requisito de os metais preciosos em causa terem aposto uma marca de certificação checa adicional. O Tribunal declarou que, por força dessa prática, os metais preciosos marcados com marca de certificação do laboratório de garantia neerlandês WaarborgHolland só podem ser comercializados no território da República Checa após terem sido objeto de um controlo e de lhes ser apostada uma marca de certificação de garantia adicional neste último Estado-Membro, o que é suscetível de tornar a importação desses produtos para o território deste último, a partir de outros Estados-Membros, mais difícil e dispendiosa. Por conseguinte, a referida prática é considerada proibida pelo artigo 34.º do TFUE em relação às marcas de certificação apostas nos Países Baixos e não em sucursais de países terceiros.

No que diz respeito ao **efeito indireto** das decisões administrativas, importa ter em atenção que é suficiente que a decisão administrativa possa *restringir ou impedir o acesso ao mercado* no Estado-Membro de destino. Uma decisão tem efeito indireto se, por si só, não restringir nem impedir o acesso ao mercado, mas for pelo menos capaz de o fazer, de acordo com as condições de facto e as percepções prevalentes no Estado-Membro ⁽¹⁸⁾.

Importa distinguir claramente as decisões que apenas têm um efeito indireto no comércio intra-UE daquelas *cujos efeitos são demasiado indiretos para ter qualquer efeito*. O Tribunal considerou mesmo que, em determinados casos ⁽¹⁹⁾, os efeitos restritivos que uma medida possa eventualmente produzir na livre circulação de mercadorias são *demasiado aleatórios e indiretos* para que a obrigação que estabelece possa ser vista como suscetível de entravar o comércio entre os Estados-Membros e constituir uma violação do artigo 34.º do TFUE.

Contudo, se uma medida *abranjer apenas parte do território nacional*, mas tiver um efeito direto ou indireto na livre circulação de mercadorias, *será considerada uma restrição*, mesmo se estiver limitada geograficamente.

Por exemplo, no processo *Ditlev Bluhme* ⁽²⁰⁾, a legislação dinamarquesa proibiu a apicultura na ilha de Læsø para que não recorresse à subespécie de abelhas castanhas de Læsø, com vista a proteger essa subespécie da extinção. Embora a medida se aplicasse apenas a esta ilha relativamente pequena na Dinamarca, o Tribunal concluiu que uma proibição de importação representa uma medida com efeito equivalente a uma restrição quantitativa e «[e]sta conclusão não pode ser infirmada pelo facto de a medida em causa no processo principal só se aplicar numa parte do território nacional» ⁽²¹⁾. O Tribunal rejeitou o argumento de que uma proibição de importação de mercadorias (outros tipos de abelhas) limitada a uma parte do território possa estar isenta numa base *de minimis* uma vez que o efeito no comércio entre Estados-Membros é insignificante. Contudo, a medida foi considerada justificada com base no artigo 36.º do Tratado por razões de proteção da saúde e da vida dos animais, uma vez que o risco de desaparecimento das abelhas castanhas de Læsø era indubitavelmente genuíno caso estas acasalassem com abelhas amarelas devido ao caráter recessivo dos genes da abelha castanha.

2.2.4. Regras técnicas nacionais e procedimentos de autorização prévia

Por vezes, o direito nacional exige uma autorização prévia antes de as mercadorias serem colocadas no mercado. Um procedimento de autorização prévia é um procedimento administrativo ao abrigo do direito de um Estado-Membro mediante o qual a autoridade competente desse Estado-Membro, com base no pedido de um operador económico, deve dar a sua aprovação formal antes de as mercadorias poderem ser disponibilizadas no mercado desse Estado-Membro (artigo 3.º, n.º 7, do regulamento).

Um procedimento de autorização prévia não constitui, por si só, uma regra técnica nacional para efeitos do regulamento (artigo 2.º, n.º 4, do regulamento). Por conseguinte, as decisões das autoridades competentes que restringem ou impedem o acesso ao mercado unicamente com base no facto de as mercadorias não terem uma autorização prévia válida deverão ser excluídas do âmbito de aplicação do regulamento (considerando 11 do regulamento).

Contudo, uma decisão de recusa de autorização prévia com base numa regra técnica nacional deve ser considerada uma decisão administrativa à qual é aplicável o regulamento se essa decisão cumprir os outros requisitos previstos no artigo 2.º, n.º 1, do regulamento (artigo 2.º, n.º 4, do regulamento). Significa isto que, quando a regra nacional que estabelece o procedimento de autorização prévia é aplicada a uma regra técnica nacional, qualquer decisão de recusar a autorização prévia com base numa regra técnica nacional constitui uma decisão administrativa nos termos do regulamento. Como tal, o requerente pode beneficiar da proteção processual prevista no regulamento (considerando 11 do regulamento).

⁽¹⁸⁾ Acórdão do Tribunal de 8 de setembro de 2009, *Budějovický Budvar*, C-478/07, ECLI:EU:C:2009:521, n.ºs 81-82.

⁽¹⁹⁾ Acórdão do Tribunal de 14 de julho de 1994, *Peralta*, C-379/92, ECLI:EU:C:1994:296, n.º 24.

⁽²⁰⁾ Acórdão do Tribunal de 3 de dezembro de 1998, *Ditlev Bluhme*, C-67/97, ECLI:EU:C:1998:584, n.ºs 19-20.

⁽²¹⁾ *Ibidem*, n.º 20.

2.2.5. *Alguns casos em que o Regulamento (UE) 2019/515 não é aplicável*

O regulamento não é aplicável a decisões de natureza judicial proferidas por órgãos jurisdicionais nacionais (artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do regulamento). Dizem assim respeito às decisões dos órgãos jurisdicionais que apreciam a legalidade das decisões que recusem o acesso ao mercado num Estado-Membro de mercadorias comercializadas legalmente noutra Estado-Membro (considerando 14 do regulamento).

Além disso, o regulamento não é aplicável a decisões de natureza judicial proferidas por autoridades competentes para a aplicação da lei no decurso de uma investigação ou ação penal respeitante à terminologia, aos símbolos ou a qualquer referência material a organizações ou infrações inconstitucionais ou criminosas de natureza racista, discriminatória ou xenófoba (artigo 2.º, n.º 5, alínea b), do regulamento).

3. COMO FUNCIONA O RECONHECIMENTO MÚTUO NOS TERMOS DO REGULAMENTO?

3.1. A comercialização legal de mercadorias no Estado-Membro de origem

Aquando da comercialização de mercadorias noutra Estado-Membro na ausência de legislação europeia de harmonização, os operadores económicos devem primeiro certificar-se de que as mercadorias cumprem as regras (ou não estão sujeitas a quaisquer dessas regras) do Estado-Membro de origem aplicáveis no dia em que as referidas mercadorias são colocadas no mercado no Estado-Membro de destino e são disponibilizadas aos utilizadores finais no Estado-Membro de origem. Se as mercadorias são comercializadas legalmente no Estado-Membro de origem, então os operadores económicos podem remeter para o princípio do reconhecimento mútuo junto das autoridades competentes do Estado-Membro de destino.

3.2. Vender mercadorias noutra Estado-Membro

O artigo 5.º, n.º 3, do regulamento estipula o seguinte:

O operador económico fica autorizado a disponibilizar as mercadorias no mercado do Estado-Membro de destino enquanto a autoridade competente efetua a avaliação ao abrigo do n.º 1 do presente artigo, e pode continuar a fazê-lo, a menos que o operador económico seja notificado de uma decisão administrativa que restrinja ou impeça o acesso dessas mercadorias ao mercado. O presente número não é aplicável caso a avaliação seja efetuada no âmbito de um procedimento de autorização prévia, ou se a autoridade competente suspender temporariamente a disponibilização no mercado das mercadorias que são sujeitas a essa avaliação nos termos do artigo 6.º.

Significa isto que, uma vez satisfeitas as condições da secção 3.1 supra, em princípio, o operador económico pode disponibilizar as mercadorias no mercado do Estado-Membro de destino. Contudo, o operador económico deve verificar se existe um procedimento de autorização prévia no Estado-Membro de destino. Se a comercialização das mercadorias exigir uma autorização prévia no Estado-Membro de destino, o operador económico deve solicitar essa autorização antes de as mercadorias serem disponibilizadas nesse mercado. As mercadorias não podem ser disponibilizadas imediatamente no mercado sempre que se aplique o procedimento de autorização prévia ou quando a autoridade competente decidir suspender temporariamente a disponibilização no mercado das mercadorias que estão sujeitas a essa avaliação.

3.3. Informações sobre a avaliação

Se a autoridade competente do Estado-Membro de destino, como parte da aplicação da regra técnica nacional, tiver intenção de avaliar as mercadorias sujeitas ao regulamento, o operador económico deve ser informado sem demora de que foi dado início à referida avaliação (artigo 5.º, n.º 1, do regulamento). Em especial, a autoridade competente deve informar o operador económico sobre: i) quais as mercadorias que são sujeitas a essa avaliação; ii) qual a regra técnica nacional ou o procedimento de autorização prévia aplicáveis; e iii) a possibilidade de apresentar à autoridade competente uma declaração de reconhecimento mútuo (artigo 5.º, n.º 2, do regulamento).

3.4. A «declaração de reconhecimento mútuo» (artigo 4.º do regulamento)

O regulamento permite que o produtor, o importador ou o distribuidor elaborem uma declaração voluntária para a comercialização legal das mercadorias para efeitos de reconhecimento mútuo («declaração de reconhecimento mútuo»). Esta declaração de reconhecimento mútuo ajuda as empresas a demonstrar que as mercadorias são comercializadas legalmente noutra Estado-Membro. Ao mesmo tempo, ajuda as autoridades competentes no processo de avaliação das mercadorias nos termos do artigo 5.º do regulamento e facilita a cooperação transfronteiriça.

A autoridade competente do Estado-Membro de destino deve informar o operador económico caso tenha intenção de avaliar se determinadas mercadorias específicas são comercializadas legalmente noutro Estado-Membro (artigo 5.º, n.º 1, do regulamento). O regulamento assegura que o procedimento é menos oneroso para o operador económico quando este opta pela declaração de reconhecimento mútuo.

Se for apresentada uma declaração de reconhecimento mútuo à autoridade competente do Estado-Membro de destino, a autoridade competente não exige quaisquer outras informações ou elementos de prova com vista a comprovar que as mercadorias são comercializadas legalmente noutro Estado-Membro (artigo 5.º, n.º 4, do regulamento).

A declaração de reconhecimento mútuo deve ser acompanhada dos elementos de prova necessários para verificar as informações nela contidas [artigo 5.º, n.º 4, alínea a), do regulamento]

A utilização da declaração voluntária não impede as autoridades competentes do Estado-Membro de destino de: i) avaliar as mercadorias no sentido de determinar se os interesses públicos legítimos abrangidos pela regra técnica nacional aplicável no seu Estado-Membro se encontram devidamente protegidos tendo em conta as características das mercadorias em questão; ou ii) tomar decisões administrativas que restrinjam ou impeçam o acesso ao mercado, desde que essas decisões sejam justificadas.

A declaração de reconhecimento mútuo deve sempre conter informações rigorosas e completas sobre as mercadorias (considerando 19 do regulamento), devendo ser atualizada a fim de refletir alterações, por exemplo, nas regras técnicas nacionais aplicáveis (considerando 19 e artigo 4.º, n.º 3, do regulamento).

As alterações nas regras nacionais também podem exigir alterações nas mercadorias. Se as mercadorias específicas cumprirem os requisitos técnicos alterados, as mercadorias não devem ser alteradas. Contudo, se as mercadorias deixarem de cumprir as regras nacionais do Estado-Membro onde são comercializadas legalmente na sequência de alterações efetuadas a essas regras, as mercadorias terão de ser modificadas por forma a cumprirem a legislação do Estado-Membro onde eram comercializadas legalmente. O operador económico responsável pelo conteúdo e rigor da declaração é aquele que assina a parte relevante da declaração (artigo 4.º, n.º 2, do regulamento).

Os operadores económicos podem optar por não apresentar a declaração de reconhecimento mútuo. Nesse caso, as autoridades competentes podem solicitar aos operadores económicos o fornecimento da documentação e a prestação das informações necessárias no prazo de, pelo menos, 15 dias úteis após o pedido (artigo 5.º, n.º 5, e artigo 6.º do regulamento). A Comissão considera que, por motivos de boa administração e segurança jurídica, o referido pedido de fornecimento de documentação e prestação de informações deve ser efetuado por escrito. A documentação e as informações que podem ser solicitadas por uma autoridade competente devem ser as necessárias para avaliar: i) as características das mercadorias ou do tipo de mercadorias em questão; e ii) a comercialização legal das mercadorias noutro Estado-Membro (artigo 5.º, n.º 5, do regulamento). Contudo, em consonância com o princípio da proporcionalidade, as autoridades competentes não devem solicitar mais do que o necessário para demonstrar as características das mercadorias e que estas eram comercializadas legalmente. Nesse sentido, solicitar ao operador económico a obtenção de um certificado de comercialização legal emitido por um ministério ou outro órgão administrativo no Estado-Membro de origem pode ser um exemplo de um pedido desproporcional de elementos comprovativos.

Em relação aos relatórios ou certificados emitidos por um organismo de avaliação da conformidade, o artigo 5.º, n.º 8, prevê o seguinte:

Aquando da realização da avaliação ao abrigo do n.º 1, as autoridades competentes dos Estados-Membros de destino devem ter em conta o conteúdo dos relatórios ou certificados de ensaio emitidos por um organismo de avaliação da conformidade e fornecidos por qualquer operador económico como parte da avaliação. As autoridades competentes dos Estados-Membros de destino não podem recusar relatórios de ensaio nem os certificados emitidos por organismos de avaliação da conformidade acreditados para o domínio em causa da atividade de avaliação da conformidade nos termos do Regulamento (CE) n.º 765/2008 por razões relacionadas com a competência técnica desses organismos.

Significa isto que, quando um operador económico apresenta certificados emitidos por um organismo de avaliação da conformidade acreditado para o domínio em causa da atividade de avaliação da conformidade nos termos do Regulamento (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²²⁾, a autoridade competente do Estado-Membro de destino não deve solicitar certificados emitidos por outro organismo de avaliação da conformidade somente pelo facto de pôr em causa a competência do organismo de avaliação da conformidade que emitiu os certificados.

⁽²²⁾ Regulamento (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização do mercado relativos à comercialização de produtos, e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 339/93 (JO L 218 de 13.8.2008, p. 30).

3.4.1. Conteúdo e estrutura da declaração

O anexo do regulamento define a estrutura da declaração de reconhecimento mútuo, devendo esta conter sempre todas as informações especificadas no anexo (artigo 4.º, n.º 1, do regulamento).

A declaração está dividida em duas partes, servindo ambas um objetivo específico.

- A parte I fornece informações sobre as características das mercadorias ou do tipo de mercadorias e sobre as regras específicas no Estado-Membro onde as mercadorias são comercializadas legalmente.
- A parte II fornece informações sobre a comercialização das mercadorias ou desse tipo de mercadorias no Estado-Membro de origem. Os elementos que comprovam as informações que constam desta parte podem, entre outros, ser uma fatura, um documento comprovativo de uma venda, declarações fiscais, registos, licenças, notificações enviadas ou recebidas das autoridades ou excertos de registos públicos.

Declaração de reconhecimento mútuo para efeitos do artigo 4.º do Regulamento (UE) 2019/515 do Parlamento Europeu e do Conselho

Parte I

1. Identificador único das mercadorias ou do tipo de mercadorias: ... [Nota: inserir o número de identificação da mercadoria ou outro número de referência que identifique de forma única as mercadorias ou o tipo de mercadorias]
2. Designação e endereço do ou dos operadores económicos: ... [Nota: inserir o nome e o endereço do signatário da Parte I da declaração de reconhecimento mútuo: o produtor e, se aplicável, o seu mandatário, ou o importador, ou o distribuidor]
3. Descrição das mercadorias ou do tipo de mercadorias objeto da declaração de reconhecimento mútuo: ... [Nota: a descrição deve ser suficiente para permitir a identificação das mercadorias por razões de rastreabilidade. A descrição pode ser acompanhada por uma fotografia, se adequado]
4. Declaração e informações relativas à legalidade da comercialização das mercadorias ou desse tipo de mercadorias
 - 4.1. As mercadorias ou o tipo de mercadorias acima descritas, incluindo as suas características, cumprem as seguintes regras aplicáveis em ... [Nota: identificar o Estado-Membro em que se alega que as mercadorias ou esse tipo de mercadorias são comercializadas legalmente]: ... [Nota: inserir o título e referência da publicação oficial, em cada caso, das normas pertinentes aplicáveis nesse Estado-Membro e a referência da decisão de autorização se as mercadorias estiverem sujeitas a um procedimento de autorização prévia],
ou
as mercadorias ou o tipo de mercadorias acima descritas não estão sujeitas a quaisquer regras pertinentes em ... [Nota: identificar o Estado-Membro em que se alega que as mercadorias ou esse tipo de mercadorias são comercializadas legalmente].
 - 4.2. Referência do procedimento de avaliação da conformidade aplicável às mercadorias ou a esse tipo de mercadorias, ou referência a relatórios de ensaio relativos a quaisquer ensaios realizados por um organismo de avaliação da conformidade, incluindo o nome e endereço desse organismo (se esse procedimento teve lugar e se esses ensaios foram realizados): ...
5. Quaisquer informações adicionais consideradas pertinentes para avaliar se as mercadorias ou esse tipo de mercadorias são comercializadas legalmente no Estado-Membro indicado no ponto 4.1: ...
6. Esta parte da declaração de reconhecimento mútuo é redigida sob a responsabilidade unicamente do operador económico identificado no ponto 2.

Assinado por e em nome de:

(local e data):

(nome, cargo) (assinatura):

Parte II

7. Declaração e informações relativas à comercialização das mercadorias ou desse tipo de mercadorias
 - 7.1. As mercadorias ou esse tipo de mercadorias descritas na Parte I são disponibilizadas aos utilizadores finais no mercado no Estado-Membro indicado no ponto 4.1.

- 7.2. Indicação de que as mercadorias ou esse tipo de mercadorias são disponibilizadas aos utilizadores finais no Estado-Membro indicado no ponto 4.1, precisando a data em que as mercadorias foram pela primeira vez disponibilizadas aos utilizadores finais no mercado nesse Estado-Membro: ...
8. Quaisquer informações adicionais consideradas pertinentes para avaliar se as mercadorias ou esse tipo de mercadorias são comercializadas legalmente no Estado-Membro indicado no ponto 4.1: ...
9. Esta parte da declaração de reconhecimento mútuo é redigida sob a responsabilidade de... [Nota: inserir o nome e o endereço do signatário da Parte II da declaração de reconhecimento mútuo: o produtor e, se aplicável, o seu mandatário, ou o importador, ou o distribuidor]

Assinado por e em nome de:

(local e data):

(nome, cargo) (assinatura):

3.4.2. Língua da declaração

A língua da declaração deve ser uma das línguas oficiais da UE. Contudo, se a declaração tiver sido elaborada numa língua diferente das línguas exigidas pelo Estado-Membro de destino, o operador económico deve traduzir a declaração de reconhecimento mútuo para uma língua exigida pelo Estado-Membro de destino (artigo 4.º, n.º 1, sexto parágrafo, do regulamento).

3.4.3. Quem pode elaborar a declaração?

As disposições do regulamento relativas à declaração asseguram o equilíbrio necessário entre: i) dar a todos os operadores económicos a possibilidade de elaborarem a declaração; e ii) o respetivo operador económico assumir a responsabilidade pela declaração ou pelas partes da declaração que elabora.

O produtor de mercadorias, ou de mercadorias de certo tipo, é quem está em melhor posição para elaborar a declaração voluntária. O produtor também pode solicitar ao seu mandatário que elabore a declaração de reconhecimento mútuo em seu nome e sob sua responsabilidade (artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do regulamento). O importador ou o distribuidor também podem elaborar a declaração se conseguirem fornecer os elementos de prova necessários para verificar as informações que constam da declaração (artigo 4.º, n.º 1, quinto parágrafo, do regulamento).

O produtor (ou o seu mandatário, quando autorizado para o fazer) pode limitar-se a preencher as informações da parte I da declaração de reconhecimento mútuo (p. ex. tipo, descrição, características das mercadorias, regra aplicável no Estado-Membro em que se alega que as mercadorias são comercializadas legalmente, procedimento de avaliação da conformidade ou relatórios dos ensaios realizados, etc.). Nestes casos, as informações da parte II da declaração devem ser preenchidas pelo importador ou distribuidor (artigo 4.º, n.º 1, quarto parágrafo, do regulamento).

Os operadores económicos que assinam a declaração de reconhecimento mútuo, ou uma parte dela, são responsáveis pelo conteúdo e rigor das informações que fornecem na declaração. Os operadores económicos são responsáveis nos termos da legislação nacional e, quando a declaração tem de ser traduzida, são responsáveis pela exatidão das informações que traduzem (artigo 4.º, n.º 2, do regulamento).

Os operadores económicos devem também assegurar que a declaração de reconhecimento mútuo está sempre atualizada por forma a refletir quaisquer alterações nas informações que os mesmos forneceram (artigo 4.º, n.º 3, do regulamento).

3.4.4. O que acontece se a declaração estiver apenas parcialmente preenchida?

De acordo com o artigo 4.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do regulamento, a declaração de reconhecimento mútuo deve ter a estrutura prevista no anexo, partes I e II, e conter *todas as informações especificadas no anexo*.

Por conseguinte, se estiver incompleta por não conter todos os elementos necessários, a declaração deve ser considerada inválida para efeitos do artigo 5.º, n.º 4, do regulamento. Consequentemente, aplica-se o artigo 5.º, n.ºs 5 e 6, do regulamento, e a autoridade competente do Estado-Membro de destino pode solicitar as informações necessárias para a avaliação. O operador económico deve dispor de, pelo menos, 15 dias úteis após o pedido para apresentar os documentos e informações necessário para a avaliação.

3.4.5. *De que forma e quando é que a declaração pode ser utilizada?*

A autoridade competente do Estado-Membro de destino deve informar o operador económico em causa «sem demora» quando tiver intenção de avaliar se as mercadorias são comercializadas legalmente noutro Estado-Membro e, em caso afirmativo, se os interesses públicos legítimos abrangidos pela regra técnica nacional aplicável do Estado-Membro de destino são protegidos de forma adequada (artigo 5.º, n.º 1, do regulamento).

Ao mesmo tempo, nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do regulamento, a autoridade competente deve indicar:

- quais as mercadorias que são sujeitas a essa avaliação,
- qual a regra técnica ou o procedimento de autorização prévia aplicáveis,
- a possibilidade de apresentar uma declaração de reconhecimento mútuo.

O operador económico pode optar por apresentar uma declaração de reconhecimento mútuo com os elementos de prova necessários para verificar as informações nela contidas. Esta opção seria menos onerosa para o operador económico, uma vez que a autoridade competente não deve exigir quaisquer outras informações ou documentação a qualquer operador económico com vista a comprovar que as mercadorias são comercializadas legalmente noutro Estado-Membro (artigo 5.º, n.º 4, do regulamento).

3.4.6. *Como apresentar documentos*

A declaração e os elementos de prova necessários devem ser apresentados dentro de um prazo limite que não deve ser inferior a 15 dias úteis após o pedido da autoridade competente do Estado-Membro de destino (artigo 5.º, n.º 6, do regulamento). A declaração pode ser apresentada em formato papel, ou por meios eletrónicos, ou ser disponibilizada em linha, de acordo com os requisitos do Estado-Membro de destino (artigo 4.º, n.º 4, do regulamento).

3.5. **Avaliação pela autoridade competente (artigo 5.º, n.º 1, do regulamento)**

Uma autoridade competente do Estado-Membro de destino pode avaliar as mercadorias para determinar:

- se as mercadorias ou as mercadorias desse tipo são comercializadas legalmente noutro Estado-Membro;
- e, em caso afirmativo, se os interesses públicos legítimos abrangidos pela regra técnica nacional aplicável do Estado-Membro de destino são protegidos de forma adequada, tendo em conta as características das mercadorias em causa.

O acesso ao mercado do Estado-Membro de destino de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro só pode ser restringido ou negado quando:

- 1) A regra técnica nacional do Estado-Membro de destino tem como objetivo um interesse público legítimo; e
- 2) A restrição ou o impedimento de acesso ao mercado é **proporcional**, significando isso que a medida é **adequada** para garantir a consecução do objetivo e **necessária** (não vai além do necessário para alcançar o objetivo).

As decisões administrativas que restringem ou impedem o acesso ao mercado em relação a mercadorias que são comercializadas legalmente noutro Estado-Membro não podem basear-se no simples facto de as mercadorias avaliadas satisfazerem o objetivo público legítimo prosseguido pelo Estado-Membro de uma forma diferente daquela em que as mercadorias desse Estado-Membro satisfazem esse objetivo (considerando 5 do regulamento). O que significa «as mercadorias avaliadas satisfazerem o objetivo público legítimo [...] de uma forma diferente»? Significa que as mercadorias podem satisfazer o objetivo prosseguido pelo legislador nacional mesmo que, por exemplo, tenham sido sujeitas a métodos de ensaio no Estado-Membro de origem que são diferentes do método preconizado no Estado-Membro de destino.

3.5.1. Razões legítimas de interesse público

De acordo com o artigo 36.º do TFUE, os artigos 34.º e 35.º do TFUE não impedem proibições ou restrições à importação, exportação ou trânsito justificadas por razões de: i) moralidade pública; ii) ordem pública ou segurança pública; iii) proteção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas; iv) proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico; ou v) proteção da propriedade industrial e comercial. Todavia, tais proibições ou restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros.

Para além das razões enunciadas no artigo 36.º do TFUE, existem «razões imperiosas de interesse geral» ou «exigências imperativas»⁽²³⁾ desenvolvidas pelo Tribunal. No processo *Cassis de Dijon*⁽²⁴⁾, o Tribunal explicou que um obstáculo à livre circulação de mercadorias decorrente de disparidades entre legislações nacionais relativas à comercialização dos produtos deve ser aceite na medida em que tais medidas possam ser consideradas necessárias para a satisfação de exigências imperativas atinentes, designadamente, à eficácia dos controlos fiscais, à proteção da saúde pública, à lealdade das transações comerciais e à defesa dos consumidores. O Tribunal pode reconhecer outros fundamentos de justificação. Por exemplo, proteção dos direitos fundamentais (p. ex. liberdade de expressão e liberdade de reunião dos manifestantes⁽²⁵⁾), proteção dos consumidores⁽²⁶⁾, proteção de menores⁽²⁷⁾ ou proteção do ambiente⁽²⁸⁾.

É possível consultar mais informações sobre as razões legítimas de interesse público no *Guia para a aplicação das disposições do Tratado que regem a livre circulação de mercadorias*⁽²⁹⁾.

3.5.2. Princípio da proporcionalidade

A decisão deve respeitar o **princípio da proporcionalidade**. Significa isto que a decisão administrativa deve ser apropriada para garantir a realização do objetivo visado e não excede o necessário para atingir esse objetivo.

No processo C-320/03, *Comissão contra Áustria*, o Tribunal sustentou que «[p]ara verificar se esse entrave é proporcional em relação ao fim legítimo prosseguido no caso em apreço, isto é, a proteção do ambiente, importa determinar se é necessário e adequado para alcançar o objetivo autorizado»⁽³⁰⁾.

A proporcionalidade da regra técnica nacional constitui a base para demonstrar a proporcionalidade da decisão administrativa que é baseada nessa regra. Contudo, os meios para demonstrar a proporcionalidade da decisão administrativa devem ser estabelecidos caso a caso (considerando 27 do regulamento).

O *Guia para a aplicação das disposições do Tratado que regem a livre circulação de mercadorias* contém informações úteis sobre o teste da proporcionalidade.

As alíneas que se seguem abordam alguns exemplos do princípio da proporcionalidade.

a) A medida é apropriada para garantir a realização do objetivo visado?

O Tribunal avaliou a **adequação** das medidas para alcançar o objetivo nos processos seguintes, entre outros⁽³¹⁾.

⁽²³⁾ O Tribunal chamou-lhes «exigências imperativas» no processo *Cassis de Dijon*.

⁽²⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de fevereiro de 1979, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, processo 120/78, ECLI:EU:C:1979:42, n.º 13.

⁽²⁵⁾ Acórdão do Tribunal de 12 de junho de 2003, *Schmidberger*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333: «desde que essa restrição ao comércio intracomunitário de mercadorias possa ser justificada pelo interesse legítimo constituído pela proteção dos direitos fundamentais, no caso vertente os dos manifestantes, em matéria de liberdade de expressão e de liberdade de reunião».

⁽²⁶⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2016, *Comissão/República Checa*, C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714.

⁽²⁷⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85: proibição de importação das bandas desenhadas japonesas designadas «animes» na sua versão em DVD ou cassete vídeo do Reino Unido para a Alemanha porque estas não tinham apostado um rótulo dessa autoridade a indicar a idade a partir da qual as bandas desenhadas podem ser vistas, sendo a proteção da criança uma base justificada para a proibição.

⁽²⁸⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de julho de 2014, *Ålands Vindkraft AB contra Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037; Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de novembro de 2005, *Comissão/Áustria*, C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684.

⁽²⁹⁾ Guia para a aplicação das disposições do Tratado que regem a livre circulação de mercadorias, 2010, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>.

⁽³⁰⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de novembro de 2005, *Comissão/Áustria*, C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684, n.º 85.

⁽³¹⁾ Para mais informações, consultar o Guia de aplicação das disposições do Tratado que regem a livre circulação de mercadorias, 2010, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>.

- No processo *Ålands Vindkraft*, o Tribunal salientou que a utilização de fontes de energia renováveis para a produção de eletricidade é útil para a proteção do ambiente, na medida em que contribui para a redução das emissões de gases com efeito de estufa que se encontram entre as principais causas das alterações climáticas que a União Europeia e os seus Estados-Membros se comprometeram a combater ⁽³²⁾.
- O Tribunal sustentou no processo *Comissão contra Itália* (reboques) que a proibição de tração de reboques por motociclos é adequada por razões de proteção da segurança rodoviária ⁽³³⁾.
- No processo *Dynamic Medien*, o Tribunal sustentou que não há dúvida de que a proibição da venda e da cessão por correspondência de videogramas que não foram objeto, por uma autoridade competente, de um controlo e de uma classificação com vista à proteção de menores e que não contenham a indicação, por essa autoridade, da idade a partir da qual podem ser vistos constitui uma medida destinada a proteger a criança contra a informação e material prejudiciais ao seu bem-estar ⁽³⁴⁾.

b) A medida é necessária para atingir esse objetivo?

A medida administrativa é proporcionada se, para além de apropriada, também for **necessária** para atingir o objetivo legítimo. Nesta parte da avaliação, a questão a considerar deve ser: a decisão administrativa excede o necessário para atingir o objetivo legítimo? Se existirem meios menos restritivos para atingir o mesmo objetivo, então a decisão administrativa excede o necessário. Os exemplos seguintes demonstram quais as questões a colocar para avaliar a necessidade de uma decisão administrativa.

- No processo *Comissão contra República Checa*, o Tribunal salientou que, no âmbito da luta contra a fraude com vista a assegurar a proteção dos consumidores no seu território, os Estados-Membros têm o direito de considerar que as marcas de certificação de garantia apostas no território de Estados terceiros não oferecem um nível de proteção dos consumidores equivalente às marcas de certificação de garantia apostas por organismos independentes no território dos Estados-Membros (exceto quando o Estado-Membro importa de países terceiros que disponham de um sistema de certificação equivalente, realiza as verificações das mercadorias e os resultados cumprem o requisito desse Estado-Membro ⁽³⁵⁾). Contudo, o Tribunal considerou que a medida não era proporcional ao objetivo prosseguido, uma vez que esse mesmo objetivo poderia ter sido alcançado através de medidas alternativas menos restritivas. Em primeiro lugar, as autoridades checas poderiam ter exigido ao importador prova documental que atestasse o local onde a marca de certificação em causa foi aposta e, eventualmente, o local de introdução em livre prática e de comercialização legal dos metais preciosos em causa na UE. Em segundo lugar, as autoridades checas poderiam ter limitado a recusa de reconhecimento das marcas de certificação do WaarborgHolland unicamente aos casos em que um controlo adicional dos metais preciosos por parte das autoridades checas se justificasse efetivamente para a proteção dos consumidores, em especial nos casos de importações de países terceiros ⁽³⁶⁾.
- No processo *Ålands Vindkraft*, um parque eólico localizado na Finlândia viu recusada a concessão de certificados de eletricidade suecos pelo facto de esses certificados estarem reservados somente para instalações de produção de eletricidade verde localizadas na Suécia. Contudo, o Tribunal considerou a medida proporcional, explicando que não se afigurava que a Suécia tivesse violado o princípio da proporcionalidade pelo simples facto de ter limitado à eletricidade verde produzida em território nacional o benefício de um regime de apoio que utiliza certificados verdes. Os Estados-Membros têm objetivos nacionais obrigatórios em matéria de energias renováveis (a sua quota parte de esforço) e a única eletricidade que podem contabilizar para alcançar esse objetivo é a eletricidade produzida nas suas instalações. Consequentemente, a Suécia considerou legitimamente que essa limitação territorial não ultrapassava o necessário para atingir o objetivo de aumento da produção e, indiretamente, do consumo de eletricidade verde na União que quer o regime nacional quer a Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³⁷⁾ no âmbito do qual aquele se inscrevem ⁽³⁸⁾.

⁽³²⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de julho de 2014, *Ålands Vindkraft AB contra Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, n.º 78.

⁽³³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de fevereiro de 2009, *Comissão/Itália*, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, n.º 64.

⁽³⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85, n.º 47.

⁽³⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2016, *Comissão/República Checa*, C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714, n.ºs 54 e 55.

⁽³⁶⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2016, *Comissão/República Checa*, C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714, n.ºs 65 e 66.

⁽³⁷⁾ Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

⁽³⁸⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de julho de 2014, *Ålands Vindkraft AB contra Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, n.º 104.

- No processo *Dynamic Medien*, o Tribunal avaliou a necessidade da medida da seguinte forma: quanto ao alcance material da proibição em causa, refira-se que a Lei sobre a proteção de menores não se opõe a toda a forma de comercialização de videogramas não controlados. Com efeito, resulta da decisão de que é permitido importar e vender a adultos videogramas por canais de distribuição que impliquem um contacto pessoal entre o vendedor e o adquirente, permitindo, assim, garantir que as crianças não tenham acesso aos videogramas em causa. Tendo em consideração esses elementos, verifica-se que a legislação em causa no processo principal não ultrapassa o necessário para atingir o objetivo prosseguido pelo Estado-Membro em questão ⁽³⁹⁾.
- No processo C-265/06, *Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa*, o Tribunal considerou que o combate à criminalidade e a segurança rodoviária podem constituir razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar um entrave à livre circulação de mercadorias. Muito embora a proibição de afixar películas coloridas nos vidros dos automóveis de passageiros ou mercadorias «se revele, de facto, suscetível de facilitar essa observação e, consequentemente, adequada a atingir os objetivos de combate à criminalidade e segurança rodoviária, isso não implica que seja necessária para atingir esses objetivos e que não haja outros meios menos restritivos para os alcançar» ⁽⁴⁰⁾. A necessidade da proibição ficou tanto menos provada quando as autoridades admitiram que permitiam a comercialização, no seu território, de veículos automóveis equipados de origem com vidros fumados, nos limites previstos na Diretiva 92/22/CEE ⁽⁴¹⁾. Além disso, as películas coloridas abrangem uma vasta gama (que vai das películas transparentes às películas quase opacas), o que implica que pelo menos determinadas películas, a saber, as que apresentam um grau de transparência suficiente, permitem o pretendido exame visual do habitáculo dos veículos automóveis. Por conseguinte, o Tribunal concluiu que a proibição de afixação de películas coloridas nos veículos era excessiva e, como tal, desproporcionada relativamente aos objetivos pretendidos ⁽⁴²⁾.

3.6. Suspensão temporária do acesso ao mercado (artigo 6.º do regulamento)

Caso esteja a avaliar as mercadorias antes de decidir se vai restringir ou impedir o respetivo acesso ao mercado, a autoridade competente de um Estado-Membro de destino não deve poder tomar decisões que suspendam o acesso ao mercado, exceto se for necessária uma intervenção rápida para evitar danos para a segurança ou a saúde das pessoas ou para evitar danos para o ambiente, ou impedir a disponibilização de mercadorias quando esta for em geral proibida por razões de moral pública ou de segurança pública, incluindo, por exemplo, a prevenção de crimes (considerando 29 do regulamento).

Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, do regulamento, ao realizar uma avaliação das mercadorias, as autoridades competentes do Estado-Membro de destino só podem suspender temporariamente a disponibilização dessas mercadorias no mercado desse Estado-Membro se:

- a) Em condições normais ou razoavelmente previsíveis de utilização, as mercadorias apresentarem um risco grave para a segurança ou saúde das pessoas ou do ambiente, inclusivamente nos casos em que os efeitos não sejam imediatos, que exija uma intervenção rápida por parte da autoridade competente; ou
- b) A disponibilização das mercadorias ou de mercadorias desse tipo no mercado desse Estado-Membro estiver sujeita a uma proibição geral no Estado-Membro em causa por razões de moralidade pública ou de segurança pública.

Quando suspende temporariamente o acesso ao mercado, a autoridade competente de um Estado-Membro deve notificar imediatamente o operador económico em causa, a Comissão e os outros Estados-Membros (artigo 6.º, n.º 2, do regulamento). Se o motivo para a suspensão temporária for *em condições normais ou razoavelmente previsíveis de utilização, as mercadorias apresentarem um risco grave para a segurança ou saúde das pessoas ou do ambiente, inclusivamente nos casos em que os efeitos não sejam imediatos, que exija uma intervenção rápida por parte da autoridade competente*, a notificação deve ser acompanhada por uma justificação técnica ou científica detalhada que comprove por que razão o caso está abrangido pelo âmbito de aplicação dessa alínea (artigo 6.º, n.º 2, do regulamento).

⁽³⁹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85, n.º 48.

⁽⁴⁰⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de abril de 2008, *Comissão/Portugal*, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, n.ºs 38-41.

⁽⁴¹⁾ Diretiva 92/22/CEE do Conselho, de 31 de março de 1992, relativa às vidraças de segurança e aos materiais para vidraças dos veículos a motor e seus reboques (JO L 129 de 14.5.1992, p. 11).

⁽⁴²⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de abril de 2008, *Comissão/Portugal*, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, n.ºs 38-48.

3.7. Decisão administrativa (artigo 5.º, n.ºs 9 a 13, do regulamento)

Após a conclusão de uma avaliação das mercadorias, a autoridade competente do Estado-Membro de destino pode decidir tomar uma decisão administrativa em relação às mercadorias que avaliou (artigo 5.º, n.º 9, do regulamento).

Como referido anteriormente, o reconhecimento mútuo não é um princípio absoluto. Contudo, as exceções a este princípio exigem uma justificação válida. O acesso ao mercado de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro não pode ser restringido ou negado unicamente com base no facto de as regras nacionais definirem requisitos diferentes para mercadorias em causa. Se existir uma razão genuína para restringir ou impedir o acesso ao mercado, há que fornecer uma justificação para uma decisão dessas.

Até à data, as decisões administrativas muito raramente definiram as razões para restringir ou impedir o acesso ao mercado de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro.

O artigo 5.º, n.ºs 10 a 12, do regulamento, indica as categorias de informações que devem ser fornecidas na decisão administrativa.

A decisão administrativa deve enunciar *as razões* que levaram à decisão de forma suficientemente pormenorizada e justificada para facilitar a realização de uma avaliação da sua compatibilidade com o princípio do reconhecimento mútuo e com os requisitos do regulamento (artigo 5.º, n.º 10, do regulamento). Em especial, a decisão administrativa deve incluir as seguintes informações (artigo 5.º, n.º 11, do regulamento):

- a) A regra técnica nacional na qual se baseou a decisão administrativa;
- b) A razão legítima de interesse público que justifica a aplicação da regra técnica nacional em que a decisão administrativa se baseia;
- c) Os elementos de prova técnicos ou científicos considerados pela autoridade competente do Estado-Membro de destino, incluindo, se aplicável, quaisquer alterações significativas em termos de avanços técnicos verificadas desde que a regra técnica nacional entrou em vigor;
- d) Uma síntese das observações (caso tenham sido fornecidas) apresentadas pelo operador económico em causa, que são pertinentes para avaliar se as mercadorias são comercializadas legalmente e se os interesses públicos legítimos abrangidos pela regra técnica nacional aplicável do Estado-Membro de destino estão protegidos de forma adequada, tendo em conta as características das mercadorias em causa;
- e) Os elementos de prova que comprovam que a decisão administrativa é apropriada para garantir a realização do objetivo visado e que não excede o necessário para atingir esse objetivo.

Para efeitos do artigo 5.º, n.º 11, do regulamento, entende-se por «razão legítima de interesse público» qualquer uma das razões enunciadas no artigo 36.º do TFUE ou qualquer outra razão imperiosa de interesse público (artigo 3.º, ponto 14, do regulamento) ⁽⁴³⁾.

A decisão administrativa deve especificar as vias de recurso disponíveis ao abrigo da legislação nacional do Estado-Membro de destino e os prazos aplicáveis a essas vias de recurso. Deve também incluir uma referência à possibilidade de os operadores económicos utilizarem a SOLVIT e o novo procedimento de resolução de problemas (artigo 5.º, n.º 12, do regulamento; ver também a secção 3.10).

A decisão administrativa de restringir ou impedir o acesso ao mercado deve ser notificada sem demora ao operador económico. A decisão não produz efeitos antes da sua notificação ao operador económico (artigo 5.º, n.ºs 9 e 13, do regulamento).

3.8. Notificações à Comissão e aos restantes Estados-Membros

As autoridades nacionais competentes devem notificar a Comissão e os outros Estados-Membros de:

- suspensões temporárias (artigo 6.º, n.º 2, do regulamento);
- decisões administrativas (artigo 5.º, n.º 9, do regulamento).

Para efeitos do artigo 5.º, n.º 9, e do artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, deve ser utilizado o Sistema de Informação e Comunicação no domínio da Fiscalização do Mercado («ICSMS») (artigo 11.º, n.º 1, do regulamento).

A Comissão deve utilizar as informações disponíveis no ICSMS para proceder a uma avaliação futura do regulamento (artigo 14.º, n.º 2, do regulamento).

⁽⁴³⁾ Ver também a secção 3.5.1.

A notificação das suspensões temporárias à Comissão e aos outros Estados-Membros deve ser feita imediatamente através do ICSMS (artigo 6.º, n.º 2, do regulamento).

A notificação das decisões administrativas à Comissão e aos outros Estados-Membros deve ser feita através do ICSMS no máximo 20 dias úteis após a decisão ter sido tomada (artigo 5.º, n.º 9, do regulamento).

A suspensão temporária ou a decisão administrativa que foi notificada deve ser inserida no ICSMS.

Em teoria, se uma medida notificada através do Sistema de Troca Rápida de Informação (RAPEX) ⁽⁴⁴⁾ ou do Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais (RASFF) ⁽⁴⁵⁾ incidir sobre mercadorias que não se encontram abrangidas pela legislação de harmonização da UE e que estão a ser comercializadas legalmente noutra Estado-Membro, a referida medida também deve ser notificada nos termos do regulamento, utilizando o sistema ICSMS.

O regulamento foi concebido para evitar que os Estados-Membros procedam a uma dupla notificação nos casos em que uma medida exige notificação ao abrigo de dois sistemas. Por conseguinte, o artigo 7.º prevê que, se uma decisão administrativa ou uma suspensão temporária também for uma medida que seja necessário notificar através do RAPEX ou do RASFF, «não é necessário efetuar uma notificação separada à Comissão e aos outros Estados-Membros nos termos do presente regulamento» se forem satisfeitas as seguintes condições: a) a notificação RAPEX ou RASFF indica que a notificação da medida também conta como notificação ao abrigo do Regulamento (UE) 2019/515; e b) os elementos de prova exigidos para satisfazer os requisitos definidos no Regulamento (UE) 2019/515 são fornecidos.

A autoridade competente do Estado-Membro de destino é responsável por inserir no sistema os documentos exigidos nos termos do regulamento. Tal como referido anteriormente, estes documentos são a decisão administrativa e a suspensão temporária (acompanhados da justificação técnica ou científica detalhada nos casos em que apresentem um risco grave para a segurança e a saúde das pessoas ou do ambiente).

3.9. Vias de recurso contra a decisão administrativa

Qualquer decisão administrativa tomada pela autoridade competente de um Estado-Membro de destino nos termos do regulamento deve especificar as vias de recurso disponíveis ao abrigo da legislação nacional e os prazos aplicáveis a essas vias de recurso (artigo 5.º, n.º 12, do regulamento e considerando 35 do regulamento), para que um operador económico possa recorrer da decisão ou intentar uma ação contra a decisão. As opções disponíveis para contestar essas decisões dependem das vias de recurso previstas na legislação nacional (instâncias de recurso de natureza administrativa, tribunais nacionais ou outras instâncias de recurso). Em geral, os sistemas judiciais nacionais oferecem a possibilidade, quer diretamente quer após um recurso administrativo, de intentar ações junto de um tribunal contra a decisão administrativa da autoridade competente de restringir ou impedir o acesso ao mercado.

O artigo 8.º do regulamento introduz um novo procedimento de resolução de problemas, a fim de fornecer vias de recurso eficazes e restaurar a confiança no reconhecimento mútuo. Este novo procedimento é um serviço prestado pela rede SOLVIT.

3.10. O que é a SOLVIT?

A SOLVIT é uma rede de centros criada pelos Estados-Membros com o objetivo de proporcionar soluções rápidas, eficazes e informais para os problemas com que os cidadãos e as empresas se deparam quando as autoridades públicas não respeitam os seus direitos no mercado interno da UE, com base na Recomendação 2013/461/UE da Comissão sobre os princípios que regem a SOLVIT ⁽⁴⁶⁾.

A SOLVIT é um mecanismo informal de resolução extrajudicial de problemas que constitui uma alternativa às ações judiciais. Proporciona soluções práticas aos particulares e às empresas que se deparam com dificuldades em situações transfronteiriças associadas ao mercado único e causadas por uma autoridade pública. A rede SOLVIT é um serviço gratuito prestado pelas administrações nacionais de todos os Estados-Membros da UE, bem como da Islândia, do Listenstaine e da Noruega. Os princípios que regem o seu funcionamento encontram-se definidos na Recomendação 2013/461/UE da Comissão, prevendo esta que deve existir um centro SOLVIT em cada Estado-Membro com recursos suficientes para garantir que consegue participar na rede ⁽⁴⁷⁾.

O procedimento SOLVIT pode ser desencadeado pelos operadores económicos afetados por uma decisão administrativa. A Recomendação 2013/461/UE não estabelece qualquer prazo para se avançar com um procedimento SOLVIT. Contudo, se os operadores económicos decidirem utilizar a SOLVIT, é aconselhável que apresentem a decisão administrativa à SOLVIT com a maior antecedência possível. Como a SOLVIT é um mecanismo informal, o facto de se recorrer ao procedimento

⁽⁴⁴⁾ Em conformidade com a Diretiva 2001/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de dezembro de 2001, relativa à segurança geral dos produtos (JO L 11 de 15.1.2002, p. 4).

⁽⁴⁵⁾ Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

⁽⁴⁶⁾ Recomendação 2013/461/UE da Comissão, de 17 de setembro de 2013, sobre os princípios que regem a rede SOLVIT (JO L 249 de 19.9.2013, p. 10).

⁽⁴⁷⁾ Secção IV, n.º 2, da Recomendação 2013/461/UE.

SOLVIT não suspende qualquer prazo formal de apresentação de um recurso de natureza administrativa ou judicial nem substitui os referidos recursos. Se, durante um procedimento SOLVIT em curso, um operador económico apresentar um recurso judicial, é prática corrente notificar o centro SOLVIT. O centro SOLVIT procederá ao encerramento do procedimento SOLVIT, terminando assim o mandato do centro SOLVIT ⁽⁴⁸⁾.

Quando os sistemas nacionais preveem a possibilidade de recurso administrativo contra a decisão administrativa da autoridade competente de restringir ou impedir o acesso ao mercado junto da autoridade responsável pela fiscalização dessa autoridade competente (dependendo do sistema aplicável no Estado-Membro em causa), algumas autoridades decidem suspender temporariamente o procedimento se estiver a decorrer um procedimento SOLVIT de resolução de problemas. A autoridade de fiscalização pode assim ter em conta o procedimento SOLVIT.

Todos os casos SOLVIT são tratados através de dois centros SOLVIT, o centro de origem e o centro responsável ⁽⁴⁹⁾. Habitualmente, o centro de origem está localizado no Estado-Membro do autor da queixa, ao passo que o centro responsável está localizado no Estado-Membro da autoridade em relação à qual foi apresentada uma queixa. O centro de origem é responsável por levar a cabo uma análise jurídica do problema e preparar o caso antes de o submeter ao centro SOLVIT da autoridade em relação à qual foi apresentada uma queixa ⁽⁵⁰⁾. O centro responsável é responsável por encontrar soluções para os requerentes, incluindo a clarificação da legislação aplicável da UE, devendo informar regularmente o centro de origem sobre a evolução do caso ⁽⁵¹⁾.

Os centros SOLVIT utilizam um sistema seguro em linha para o tratamento dos casos ⁽⁵²⁾. Desta forma, a comunicação é eficiente e propícia a uma total transparência. A Comissão tem acesso ao sistema, monitoriza a qualidade do tratamento dos casos e oferece assistência e esclarecimentos quando os casos são complexos.

3.11. A SOLVIT e o procedimento de resolução de problemas nos termos do artigo 8.º do regulamento

O procedimento SOLVIT descrito na Recomendação 2013/461/UE e o procedimento de resolução de problemas especial que consta do artigo 8.º do regulamento são diferentes. A principal diferença entre estes procedimentos é a possibilidade de os centros SOLVIT solicitarem à Comissão que emita um parecer.

O procedimento SOLVIT descrito na Recomendação 2013/461/UE não prevê qualquer possibilidade de os centros SOLVIT solicitarem um parecer à Comissão. Contudo, o artigo 8.º, n.º 1, do regulamento prevê que, nos casos em que um operador económico tenha iniciado um procedimento SOLVIT, o centro de origem ou o centro responsável pode solicitar à Comissão um parecer para ajudar a tratar o dossiê. Este procedimento específico só é aplicável nos casos em que as autoridades tenham emitido uma decisão administrativa em conformidade com o artigo 5.º do regulamento. Inclui a possibilidade de um centro SOLVIT solicitar à Comissão que avalie se a decisão administrativa é compatível com o princípio do reconhecimento mútuo e com os requisitos do regulamento (artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento). O procedimento de resolução de problemas ao abrigo do regulamento implica prazos mais dilatados do que o habitual procedimento SOLVIT, para dar à Comissão tempo suficiente para emitir um parecer.

⁽⁴⁸⁾ Secção III, n.º 6, da Recomendação 2013/461/UE.

⁽⁴⁹⁾ Secção V.A, n.º 1, da Recomendação 2013/461/UE.

⁽⁵⁰⁾ Secção V.B, n.º 2, da Recomendação 2013/461/UE.

⁽⁵¹⁾ Secção V.C, n.º 2, da Recomendação 2013/461/UE.

⁽⁵²⁾ A base de dados SOLVIT é uma aplicação em linha autónoma criada no âmbito do Sistema de Informação do Mercado Interno. Em virtude desta integração técnica, as regras enunciadas no Regulamento (UE) n.º 1024/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à cooperação administrativa através do sistema de informação do mercado interno e que revoga a Decisão 2008/49/CE da Comissão («Regulamento IMI») (JO L 316 de 14.11.2012, p. 1), relativas ao tratamento dos dados pessoais e das informações confidenciais, são igualmente aplicáveis aos procedimentos no âmbito da SOLVIT. A recomendação SOLVIT especifica ainda determinados aspetos do processamento dos dados pessoais no âmbito da SOLVIT, em conformidade com o Regulamento IMI.

Para que os operadores económicos tenham conhecimento da existência do procedimento de resolução de problemas específico do regulamento, todas as decisões administrativas emitidas pelas autoridades nacionais nos termos do regulamento devem incluir uma referência à possibilidade de os operadores económicos utilizarem a SOLVIT e o procedimento de resolução de problemas previsto no artigo 8.º do regulamento (artigo 5.º, n.º 12, do regulamento; ver também a secção 3.7). Por exemplo, a decisão administrativa pode incluir um parágrafo como o seguinte.

«É possível submeter esta decisão à apreciação da SOLVIT nas condições estabelecidas na Recomendação 2013/461/UE. O centro de origem ou o centro responsável pode solicitar à Comissão um parecer com vista a ajudar a tratar o dossiê, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2019/515.»

A SOLVIT esteve sempre disponível para os operadores económicos que enfrentam problemas no mercado único. Outros problemas associados à comercialização das mercadorias noutro Estado-Membro, tais como a falta de uma resposta da autoridade competente ou a recusa em emitir uma decisão, continuarão a ser tratados pela SOLVIT da forma habitual. Contudo, esses problemas não poderão ser tratados através do procedimento de resolução de problemas específico que consta do artigo 8.º do regulamento.

3.12. O parecer da Comissão no contexto do procedimento de resolução de problemas que consta do artigo 8.º do regulamento

Quando a abordagem informal da SOLVIT não resulta e subsistem dúvidas acerca da compatibilidade da decisão administrativa com o princípio do reconhecimento mútuo, qualquer um dos centros SOLVIT envolvidos pode solicitar um parecer à Comissão (artigo 8.º, n.º 1, do regulamento). O parecer da Comissão tem como finalidade permitir que a mesma avalie se a decisão administrativa é compatível com o princípio do reconhecimento mútuo e com os requisitos do regulamento (artigo 8.º, n.º 2, do regulamento). Entre outras coisas, a Comissão deve considerar os documentos e as informações fornecidas no âmbito do procedimento SOLVIT, podendo solicitar informações ou documentos adicionais através do centro SOLVIT pertinente (artigo 8.º, n.º 3, do regulamento).

No prazo de 45 dias úteis a contar da receção do pedido de um parecer (que não inclui o tempo necessário para a Comissão receber as informações e documentos adicionais supramencionados), a Comissão deve concluir a sua avaliação e emitir um parecer (artigo 8.º, n.º 4, do regulamento). Este parecer deve abordar apenas a questão da compatibilidade da decisão administrativa com o princípio do reconhecimento mútuo e com os requisitos do regulamento (artigo 8.º, n.º 2, do regulamento). Se adequado, o parecer deve identificar quaisquer preocupações que devam ser abordadas no processo SOLVIT ou fazer recomendações para ajudar na resolução do processo (artigo 8.º, n.º 4, do regulamento). O parecer da Comissão deve ser tido em conta no âmbito do procedimento SOLVIT (artigo 8.º, n.º 6, do regulamento).

A Comissão comunica o seu parecer através do centro SOLVIT pertinente ao operador económico em causa e às autoridades competentes. Notifica igualmente todos os Estados-Membros do parecer através do ICSMS (artigo 8.º, n.º 6, do regulamento). O operador económico pode utilizar o parecer da Comissão referido no artigo 8.º, n.º 4, do regulamento e disponibilizá-lo a quaisquer terceiros pertinentes.

Se, durante o período de avaliação, a Comissão for informada de que o caso foi resolvido, não necessita de emitir um parecer (artigo 8.º, n.º 5, do regulamento).

O facto de a Comissão emitir um parecer não afeta as competências que são conferidas pelo artigo 258.º do TFUE (considerando 40 do regulamento).

3.13. O papel dos pontos de contacto para produtos (artigo 9.º do regulamento)

Comparativamente ao que acontecia, o regulamento facilita ainda mais a comercialização de mercadorias não abrangidas pelas regras de harmonização da UE noutros Estados-Membros, mas também coloca mais responsabilidade sobre os operadores económicos. Estes últimos têm de conhecer as regras nacionais pertinentes não apenas do Estado-Membro onde comercializam legalmente as suas mercadorias, mas também do Estado-Membro de destino, por exemplo, se existe ou não um procedimento de autorização prévia.

Para garantir que os operadores económicos não ficam entregues a si próprios no que toca a recolher informações relacionadas com os produtos nos Estados-Membros, o regulamento facilita a recolha destas informações através dos pontos de contacto para produtos. Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do regulamento, os pontos de contacto para produtos

devem prestar os seus serviços em conformidade com o Regulamento (UE) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento Plataforma Digital Única) ⁽³³⁾. Os pontos de contacto para produtos devem estar devidamente equipados e ter recursos suficientes (artigo 9.º, n.º 1, e considerando 42 do regulamento) para que possam desempenhar o seu importante papel no que toca a facilitar a comunicação entre as autoridades nacionais e os operadores económicos.

Os pontos de contacto para produtos devem fornecer informações em linha sobre (artigo 9.º, n.º 2, do regulamento):

- a) O princípio do reconhecimento mútuo e a aplicação do regulamento no território do respetivo Estado-Membro, incluindo informações sobre o procedimento de avaliação das mercadorias nos termos do artigo 5.º do regulamento;
- b) Os contactos diretos das autoridades competentes no respetivo Estado-Membro, incluindo os elementos necessários sobre as autoridades competentes para a supervisão da aplicação das regras técnicas nacionais aplicáveis no território do respetivo Estado-Membro;
- c) As vias de recurso e os procedimentos disponíveis no território do respetivo Estado-Membro em caso de litígio entre a autoridade competente e um operador económico, incluindo o procedimento de resolução de problemas previsto no artigo 8.º do regulamento.

Embora sejam responsáveis por disponibilizar os dados mais importantes nos seus sítios Web (ver o artigo 9.º, n.º 2, e o considerando 42 do regulamento), os pontos de contacto para produtos também podem ser contactados diretamente pelos operadores económicos ou pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, devendo ainda fornecer informações no prazo de 15 dias úteis a contar da receção de um pedido (artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, do regulamento). Estas informações adicionais devem ser fornecidas gratuitamente (artigo 9.º, n.º 5, do regulamento). As atribuições dos pontos de contacto para produtos relacionadas com a prestação de tais informações, nomeadamente cópias eletrónicas das regras técnicas nacionais ou o acesso em linha às mesmas, deverão ser exercidas sem prejuízo das regras nacionais que regem a difusão das regras técnicas nacionais (considerando 42 do regulamento).

As autoridades nacionais também podem contactar e solicitar informações aos pontos de contacto produtos ou às autoridades de outro Estado-Membro (p. ex. o Estado-Membro de origem/primeira comercialização legal) para verificarem os dados fornecidos pelos operadores económicos durante a avaliação das mercadorias (ver os artigos 5.º e 9.º e o artigo 10.º, n.º 3, do regulamento). Os pontos de contacto para produtos podem igualmente ser utilizados para facilitar os contactos entre as autoridades competentes pertinentes (artigo 10.º, n.º 3, do regulamento).

Contudo, os pontos de contacto para produtos não devem ser obrigados a fornecer cópias ou acesso em linha às normas sujeitas a direitos de propriedade intelectual de organismos ou outras entidades de normalização (considerando 42 do regulamento).

O artigo 10.º do regulamento estabelece regras de cooperação administrativa que estipulam os domínios mais importantes em que é necessária uma cooperação eficiente entre os pontos de contacto para produtos e as autoridades nacionais.

3.14. Cooperação administrativa (artigo 10.º do regulamento)

O regulamento reforça os pontos de contacto para produtos como um dos principais canais de comunicação relativamente ao reconhecimento mútuo e melhora a comunicação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e os pontos de contacto para produtos.

Uma das formas de cooperação administrativa prevista no regulamento é o intercâmbio de funcionários entre os Estados-Membros e a organização partilhada de ações de formação e programas de sensibilização para autoridades e empresas (artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do regulamento). A Comissão assegura a cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros e os pontos de contacto para produtos, ao passo que os Estados-Membros asseguram que as respetivas autoridades competentes e pontos de contacto para produtos participam nessas atividades (artigo 10.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento).

A cooperação administrativa é especialmente importante para a avaliação das mercadorias. Através do sistema ICSMS, as autoridades competentes de um Estado-Membro de destino podem contactar as autoridades competentes do Estado-Membro onde ocorreu a primeira comercialização legal se precisarem de verificar as informações fornecidas pelo operador económico (artigo 5.º, n.º 7, do regulamento). As autoridades competentes devem responder a esses pedidos no prazo de 15 dias úteis com quaisquer informações pertinentes para verificar os dados e os documentos fornecidos pelo operador económico durante a avaliação das mercadorias em causa (artigo 10.º, n.º 3, do regulamento).

⁽³³⁾ Regulamento (UE) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro de 2018, relativo à criação de uma plataforma digital única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 (JO L 295 de 21.11.2018, p. 1).

Os pontos de contacto para produtos podem ser utilizados para facilitar os contactos entre as autoridades competentes pertinentes no prazo de 15 dias úteis para a transmissão das informações solicitadas (artigo 10.º, n.º 3, do regulamento).

4. AVALIAÇÃO PRÉVIA DAS REGRAS TÉCNICAS NACIONAIS — DIRETIVA (UE) 2015/1535 E CLÁUSULA RELATIVA AO MERCADO ÚNICO

A Diretiva (UE) 2015/1535 é um instrumento importante para impedir o aparecimento de entraves técnicos ao comércio de produtos não abrangidos pela legislação de harmonização da UE ou que só estejam parcialmente abrangidos pela referida legislação. A diretiva ajuda a assegurar mais e melhor reconhecimento mútuo ao exigir que os Estados-Membros notifiquem a Comissão de quaisquer projetos de regulamentações técnicas relativas a produtos e regras relativas aos serviços da sociedade da informação antes de estas entrarem em vigor no direito nacional.

A Diretiva (UE) 2015/1535 e o regulamento são aplicáveis em diferentes fases do ciclo de vida de uma regulamentação técnica. Juntos, asseguram que os regulamentos nacionais não criam entraves injustificados ao comércio em qualquer ponto do seu ciclo de vida.

O procedimento de notificação previsto na Diretiva (UE) 2015/1535 permite à Comissão e aos Estados-Membros analisarem as regulamentações técnicas relativas a produtos e as regras relativas aos serviços da sociedade da informação que cada um dos Estados-Membros está a planear adotar. Impede o aparecimento de novos entraves técnicos ao comércio ao assegurar que a legislação nacional é compatível com o direito da UE e com os princípios relativos ao mercado interno. O procedimento permite também que as empresas e outras partes interessadas comentem os projetos notificados na base de dados TRIS (Sistema de Informações sobre Regulamentações Técnicas).

As consequências jurídicas do incumprimento são uma das principais características do procedimento. O Tribunal de Justiça, no seu acórdão relativo ao processo C-194/94 ⁽⁵⁴⁾, estabeleceu o princípio de que o incumprimento da obrigação de notificação [artigo 5.º da Diretiva (UE) 2015/1535] resulta na inaplicabilidade dessas regras técnicas, com a consequência de não poderem ser opostas aos particulares.

O Tribunal decidiu que a Diretiva (UE) 2015/1535 deve ser interpretada como tendo efeito direto, o que significa que os particulares podem invocá-la diretamente nos processos instaurados nos tribunais nacionais em que se oponham às autoridades competentes. Decidiu igualmente que o direito nacional não é aplicável pelo facto de não ter sido notificado. O Tribunal sustentou que, se os regulamentos não notificados continuassem a ser oponíveis, tal frustraria o objetivo e a finalidade da diretiva, podendo os Estados-Membros cair na tentação de se absterem de notificar. O acórdão do processo C-194/94 teve grandes implicações no que toca ao impacto da Diretiva (UE) 2015/1535. Significa isto que, essencialmente, as empresas não podem ser forçadas a cumprir regras técnicas nacionais que não foram notificadas.

Não obstante, o facto de uma regra técnica ter sido notificada não significa que a sua aplicação seja garantidamente compatível com o direito da UE. Uma regra técnica notificada pode ainda assim afetar a livre circulação de mercadorias, dependendo da forma como as autoridades nacionais aplicam a regra. É aqui que entra o Regulamento (UE) 2019/515 relativo ao reconhecimento mútuo, para assegurar que a regra é aplicada corretamente numa base casuística e de tal forma que cumpra o princípio do reconhecimento mútuo.

A fim de sensibilizar as autoridades nacionais e os operadores económicos para o princípio do reconhecimento mútuo, os Estados-Membros devem ponderar a possibilidade de prever «cláusulas relativas ao mercado único» claras e inequívocas nas suas regras técnicas nacionais (considerando 16 do regulamento), tendo em vista reduzir o risco de essas regras criarem entraves regulamentares ao comércio ⁽⁵⁵⁾ e facilitar a aplicação desse princípio. No procedimento de notificação ao abrigo da Diretiva (UE) 2015/1535, a Comissão recomenda, quando adequado, que as autoridades do Estado-Membro em causa incluam regularmente a cláusula relativa ao mercado único no projeto notificado, como estipulado no *Pacote «Mercadorias»: Reforçar a confiança no mercado único* ⁽⁵⁶⁾. Em seguida, apresenta-se uma versão mais clara da cláusula.

Presume-se que as mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro da União Europeia ou na Turquia, ou que tenham origem e sejam comercializadas legalmente nas Partes Contratantes no Acordo sobre o EEE, são compatíveis com essas regras. A aplicação dessas regras está sujeita ao Regulamento (UE) 2019/515, de 19 de março de 2019, relativo ao reconhecimento mútuo de mercadorias comercializadas legalmente noutro Estado-Membro.

⁽⁵⁴⁾ Acórdão do Tribunal de 30 de abril de 1996, CIA Security International/Signalson e Securitel, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172. Ver também o acórdão do Tribunal de 26 de setembro de 2000, Unilever, C-443/98, ECLI:EU:C:2000:496, e o acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2019, Airbnb Ireland, C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112.

⁽⁵⁵⁾ Relatório da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social sobre o funcionamento da Diretiva (UE) 2015/1535 de 2014 a 2015 [COM(2017) 788 final, p. 5].

⁽⁵⁶⁾ Ver a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu de 19 de dezembro de 2017: *Pacote «Mercadorias»: reforçar a confiança no mercado único* [COM(2017) 787 final].

5. RELAÇÃO ENTRE O REGULAMENTO (UE) 2019/515 E A DIRETIVA 2001/95/CE

A Diretiva 2001/95/CE relativa à segurança geral dos produtos ⁽⁵⁷⁾ («DSGP») especifica que só é possível colocar no mercado produtos seguros (artigo 3.º da DSGP) e estipula as obrigações dos produtores e dos distribuidores em relação à segurança dos produtos. A diretiva habilita as autoridades competentes a proibirem quaisquer produtos perigosos ou adotarem qualquer outra medida adequada (artigo 8.º da DSGP).

A DSGP é aplicável aos produtos de consumo, nomeadamente os que estão sujeitos à legislação de harmonização da UE (nos casos em que essa legislação não contenha disposições específicas que visem o mesmo objetivo da Diretiva 2001/95/CE) e os que não estão sujeitos à harmonização da UE (artigo 1.º, n.º 2, e artigo 2.º, alínea a), da DSGP).

O regulamento é aplicável tanto a mercadorias de consumo como a mercadorias que não sejam de consumo ou aspetos de mercadorias que não se encontrem abrangidos pela legislação de harmonização da UE.

5.1. Medidas relativas a produtos que constituam um risco para a saúde e a segurança dos consumidores

A DSGP descreve o procedimento a utilizar pelas autoridades competentes para aplicarem medidas adequadas caso os produtos constituam um risco, tais como as medidas referidas no artigo 8.º, n.º 1, alíneas b) a f), da DSGP. Os artigos 5.º e 6.º do regulamento não afetam a aplicação do artigo 8.º, n.º 1, alíneas b) a f), e do artigo 8.º, n.º 3, da Diretiva 2001/95/CE (ver o artigo 2.º, n.º 6, do regulamento).

5.2. Medidas relativas aos produtos de consumo que constituam outros riscos

No que diz respeito aos produtos de consumo, o regulamento é aplicável nos casos em que as autoridades competentes de um Estado-Membro tenham intenção de restringir ou impedir o acesso ao mercado de um produto de consumo não abrangido pela legislação de harmonização da UE, comercializado legalmente noutro Estado-Membro, com base numa regra técnica nacional e por outras razões que não sejam o risco para a saúde e a segurança dos consumidores. É o que acontece, por exemplo, quando as autoridades impedem a comercialização de um produto por razões ambientais, embora este não constitua um risco para a saúde e segurança dos consumidores.

⁽⁵⁷⁾ JO L 11 de 15.1.2002, p. 4.