



Bruxelas, 22.1.2014  
COM(2014) 25 final

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

**Uma visão para o mercado interno dos produtos industriais**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2014) 23 final}

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

## Uma visão para o mercado interno dos produtos industriais

(Texto relevante para efeitos do EEE)

### 1. INTRODUÇÃO

Em 2012, a União comemorou o vigésimo aniversário do mercado único que assegura a liberdade de circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais na União Europeia (UE). A presente comunicação tem por objetivo formular uma série de recomendações para a legislação relativa ao mercado interno dos produtos industriais e definir uma visão mais ampla para a próxima década. O documento será transmitido ao Conselho Europeu, tal como foi solicitado na sua reunião de 14 e 15 de março de 2013.

O reforço da eficácia do mercado interno dos produtos industriais foi apontado como uma prioridade na comunicação de atualização sobre uma política industrial integrada, de outubro de 2012<sup>1</sup>. Aqui se preconizava a reindustrialização da UE, com base numa estratégia assente em quatro pilares, sendo um deles a melhoria de acesso aos mercados.

Por conseguinte, a Comissão procedeu a uma avaliação do direito da UE na área dos produtos industriais para determinar a coerência global do quadro normativo e a sua adequação aos fins a que se destina, e desenvolver uma base factual sobre os efeitos da regulamentação na perspetiva da indústria. Ao mesmo tempo, a Comissão organizou uma consulta pública das partes interessadas. A presente comunicação tem por base os resultados da avaliação e da consulta pública e analisa o ambiente regulador do mercado interno dos produtos industriais. Os resultados circunstanciados da avaliação e da consulta pública, bem como uma série de estudos de casos, encontram-se no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a comunicação.

O mercado interno dos produtos tem sido crucial para a integração económica da UE. A Diretiva 98/34/CE<sup>2</sup> previne os obstáculos de natureza regulamentar na União; quando estes existem, são eliminados através do princípio do reconhecimento mútuo ou da legislação de harmonização da União. A legislação serve um objetivo duplo. Em primeiro lugar, vela por que os produtos colocados no mercado europeu assegurem níveis elevados de proteção da saúde e segurança e do ambiente e, em segundo lugar, garante a livre circulação de produtos, substituindo as regras nacionais por um conjunto único de condições harmonizadas que os produtos devem satisfazer para poderem ser colocados no mercado interno e circular sem obstáculos.

---

<sup>1</sup> COM(2012) 582 final: «Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica - Comunicação de atualização das ações da política industrial».

<sup>2</sup> A Diretiva 98/34/CE estabelece um procedimento que impõe aos Estados-Membros a obrigação de notificar à Comissão e aos seus pares os projetos de regulamentações técnicas relativas aos produtos e, em breve, aos serviços da sociedade da informação antes de serem adotados no direito nacional.

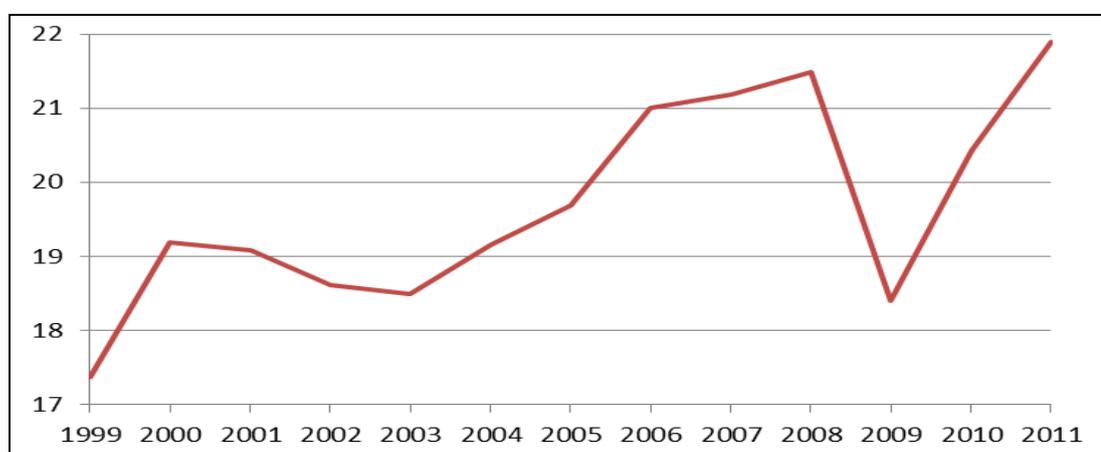
A presente comunicação visa os produtos industriais, isto é, produtos não alimentares fabricados através de um processo industrial<sup>3</sup>. Abrange uma ampla gama de produtos, tais como diferentes tipos de máquinas, equipamentos de rádio, aparelhos elétricos e eletrónicos, brinquedos e muitos outros. O acervo da UE em matéria de produtos industriais tem conhecido uma expansão gradual e existem, atualmente, mais de 30 diretivas e regulamentos na matéria<sup>4</sup>; uns abrangem produtos industriais específicos (por exemplo, os equipamentos sob pressão e os aparelhos a gás) e outros aplicam-se horizontalmente a vários grupos de produtos distintos, tais como o Regulamento REACH (relativo aos produtos químicos) e a Diretiva Ecodesign.

A legislação da União que foi recentemente alvo de revisões profundas, designadamente a legislação relativa aos dispositivos médicos, cosméticos, produtos de construção e à segurança dos produtos de consumo e fiscalização do mercado, não se enquadram no âmbito da presente comunicação. Os produtos químicos e os veículos a motor estão também fora do âmbito desta análise, uma vez que a legislação da União nestes setores foi recentemente avaliada ou sujeita a balanços de qualidade. Por último, os produtos farmacêuticos foram excluídos em virtude da sua natureza muito específica.

## 2. QUAIS AS VANTAGENS DO MERCADO INTERNO DOS PRODUTOS INDUSTRIAIS?

Desde que o mercado único se tornou uma realidade em 1993, o comércio intra-UE de produtos cresceu, em percentagem do PIB, cerca de 5 pontos percentuais, passando de cerca de 17% do PIB da UE em 1999 para perto de 22% em 2011. Além disso, representa uma percentagem muito elevada do PIB na maioria dos Estados-Membros.

*Figura 1 – Evolução do comércio intra-UE de produtos em percentagem do PIB da UE, 1999-2011 (média das importações e das exportações) - Fonte: Eurostat*



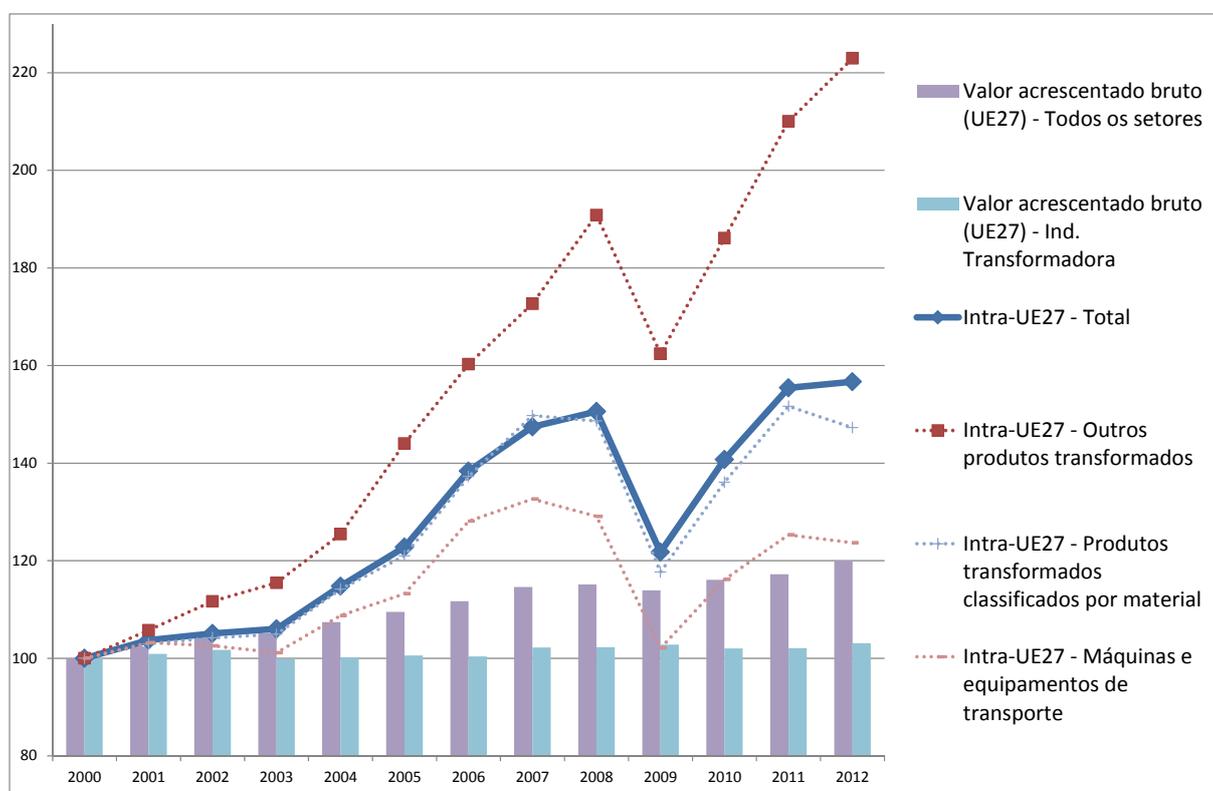
A evolução do comércio intra-UE nas três grandes categorias de produtos industriais segundo a classificação CTCI (máquinas e equipamentos de transporte, produtos transformados classificados por material e outros produtos transformados) excedeu a

<sup>3</sup> A noção de «produtos industriais» não deve ser entendida por oposição a «produtos de consumo». Enquanto a primeira se refere ao processo de produção usado, a segunda tem a ver com a utilização final. Por conseguinte, muitos produtos industriais, embora não todos (alguns só se destinam a usos profissionais), são também produtos de consumo.

<sup>4</sup> Pode encontrar-se uma lista indicativa dos atos de harmonização da União em: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index\\_en.htm#h2-2](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-2)

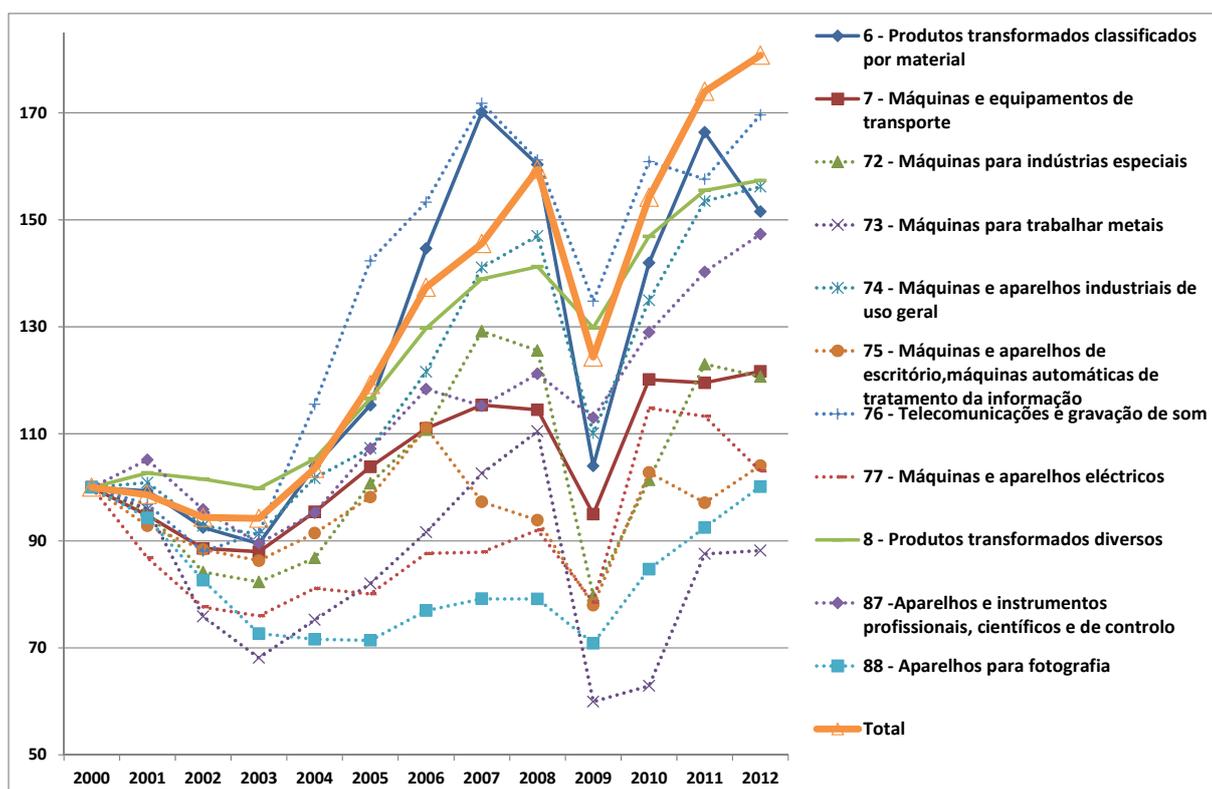
taxa de crescimento do valor acrescentado total da indústria transformadora da UE entre 2000 e 2012 (ver gráfico infra).

*Figura 2 - Evolução do comércio intra-UE (exportações, 2000=100) em determinados setores transformadores em relação ao valor acrescentado bruto da indústria transformadora - Fonte: Eurostat*



Ainda que existam diferenças significativas entre os setores abrangidos pela legislação de harmonização da União relativa aos produtos industriais, a maioria registou um aumento no volume de comércio intra-UE, em especial entre 2003 e 2008. Apesar de em três setores se ter verificado uma diminuição no nível do comércio intra-UE desde 1999 (isto é, máquinas de escritório e de processamento automático de dados, máquinas para trabalhar metais e aparelhos fotográficos), o facto poderá ser essencialmente imputado ao início da crise económica e financeira em 2008, mas também a outros fatores associados, por exemplo, à emergência dos telefones inteligentes e dos *tablets*.

*Figura 3 - Evolução do comércio intra-UE em determinados setores transformadores (valor das importações; 1999=100) - Fonte: Eurostat*



Um melhor acesso ao mercado interno e aos mercados globais resultou em maiores economias de escala e de âmbito, vindo, assim, reforçar a competitividade e a rentabilidade das empresas graças à convergência de regulamentações e produtos a nível europeu e, em certa medida, também internacional. Antes da criação do mercado único, cada Estado-Membro impunha obrigações às empresas no interesse da segurança, da saúde e da proteção dos consumidores, o que gerava obstáculos regulamentares consideráveis ao comércio de produtos devido à diversidade de regras e exigências, devendo as empresas tratar cada Estado-Membro como um mercado separado e oferecer produtos distintos.

Neste ambiente operacional, as transações a nível transfronteiriço significavam consideráveis custos de conformidade para as empresas. A adoção sucessiva por parte da UE de atos legislativos horizontais e verticais de harmonização veio, pois, dar resposta direta às necessidades da indústria europeia.

Em alguns casos, a adoção da legislação da UE veio colmatar lacunas regulamentares, instituindo regras onde estas não existiam a nível nacional e permitindo assim às empresas desenvolver um mercado mais vasto para os respetivos produtos e assegurar níveis elevados de proteção e segurança dos produtos. Por exemplo, até à adoção da Diretiva Máquinas<sup>5</sup> em 1989, vários quadros normativos nacionais não regulamentavam devidamente a segurança e a utilização de máquinas elétricas e mecânicas, apesar do elevado risco que o seu uso acarreta. Nestes setores, a legislação da UE precedeu largamente o desenvolvimento de legislação nacional, prevenindo assim a emergência de regulamentações nacionais divergentes que teriam, de outro modo, resultado numa fragmentação do mercado, em obstáculos à livre circulação de produtos e encargos administrativos mais elevados para garantir a conformidade regulamentar.

<sup>5</sup> JO L 157 de 9.6.2006. p.24.

A aproximação das leis em matéria de produtos através da legislação do mercado interno tem sido importante para promover a competitividade industrial, na medida em que a convergência reguladora a nível da UE, apoiada pela definição voluntária de normas técnicas, fomentou o acesso a novos mercados no interior do mercado interno e induziu uma concorrência mais justa e condições equitativas entre os operadores económicos. A legislação de harmonização da UE também reforça a competitividade de outras formas, designadamente através dos efeitos na convergência de regulamentações e produtos a nível mundial, do maior aproveitamento dos resultados da inovação e da I&D (mediante uma abordagem neutra do ponto de vista tecnológico), e da promoção da consolidação industrial conducente a economias de escala ainda maiores com as empresas da indústria transformadora capazes de operar no mercado interno e fora dele.

### 3. A EVOLUÇÃO DO DIREITO DA UNIÃO EM MATÉRIA DE PRODUTOS INDUSTRIAIS

#### 3.1. A UE só regula elementos essenciais...

Desde 1985, a União aplica um mecanismo único no que respeita à legislação harmonizada relativa aos produtos: o legislador da União define, no que respeita à segurança, à saúde e a outros interesses públicos, as «exigências essenciais» que as empresas têm de cumprir quando colocam produtos no mercado da União. O princípio fundamental é que as empresas têm de demonstrar que cumpriram as exigências essenciais definidas na legislação de harmonização da União, eventualmente com a ajuda de normas harmonizadas estabelecidas pelos organismos europeus de normalização. Os produtos podem então ser comercializados em todo o mercado interno.

A chamada «nova abordagem» da legislação dos produtos reduziu consideravelmente as divergências nas regulamentações técnicas nacionais dos mesmos e resultou num mercado único e sem fronteiras para os produtos industriais harmonizados. Diminuiu os entraves que se colocavam à indústria para aceder ao mercado e permitiu às empresas operarem mais facilmente em mercados pan-europeus. Com o seu contributo para o incremento do comércio no território da UE, o mercado interno dos produtos industriais gerou vantagens para a economia e o emprego. Como tal, é amplamente reconhecido como uma das principais histórias de sucesso da UE.

#### 3.2. ... com e para as pessoas, as empresas e os Estados-Membros...

As regras europeias em matéria de produtos industriais assentam nos contributos valiosos de vários grupos de agentes importantes:

- **Espera-se dos fabricantes e de outras empresas** na cadeia de fornecimento que façam o necessário para tornar os seus produtos conformes com as exigências regulamentares. Os fabricantes devem seguir os vários processos de avaliação de conformidade, ao mesmo tempo que têm a possibilidade de participar - principalmente através das associações industriais - no desenvolvimento de normas técnicas e acompanhar a implementação da legislação. **Outros agentes relevantes** - por exemplo, grupos de consumidores e de defesa do ambiente e sindicatos - participam também ativamente neste processo.
- A cargo dos **Estados-Membros** está um conjunto de mecanismos e estruturas que concorrem para a implementação da legislação de harmonização da União. Os Estados-Membros são responsáveis pelo desenvolvimento de regras

nacionais de execução, pela designação das entidades competentes em matéria de avaliação da conformidade (os chamados «organismos notificados»), pela determinação da necessidade de mecanismos de acreditação e pela fiscalização do funcionamento desses organismos. Também apoiam e orientam as empresas, de modo a assegurar a eficácia da implementação, a fiscalização do mercado e o controlo do respeito pela legislação.

- A nível da UE, a **Comissão** tem um importante papel abrangente na fiscalização e na avaliação da aplicação da legislação de harmonização da União relativa aos produtos industriais, determinando a margem existente para possíveis alterações de índole regulamentar e punindo eventuais infrações ao direito da UE. A Comissão é igualmente responsável por solicitar aos organismos de normalização da UE que desenvolvam normas técnicas em apoio da legislação, em conformidade com as prioridades identificadas no programa de trabalho anual da União em matéria de normalização<sup>6</sup>. Sucessivos programas-quadro europeus na área da investigação contribuíram para o desenvolvimento de normas relativas a tecnologias e produtos e estas atividades terão continuidade no programa Horizonte 2020.

### 3.3. ... mas não se escusa a proceder a reformas profundas, se necessário

A legislação da União relativa aos produtos industriais define as principais exigências para as empresas. Entre os exemplos contam-se o rótulo CE que atesta a conformidade dos produtos em causa com a legislação da UE e as fases obrigatórias por que têm de passar para poderem ostentar esse rótulo, tais como a elaboração de uma declaração de conformidade.

Ainda que, em princípio, as exigências administrativas para as empresas sejam claras (rótulo CE, declaração de conformidade, autocertificação ou avaliação de conformidade por terceiros, em função do tipo de diretiva ou regulamento em causa e do nível de segurança ou outros riscos envolvidos), na prática, constata-se anomalias e diferenças entre os textos legislativos da UE. Tal fica, em parte, a dever-se ao aumento do volume de legislação e ao facto de os atos legislativos individuais terem evoluído independentemente. Por exemplo, as exigências relativas às declarações de conformidade variam em função da diretiva relevante, tanto no que respeita à informação que nelas tem de figurar como ao facto de terem de ser colocadas juntamente com o produto ou poderem ser apenas incluídas no manual que o acompanha.

Por conseguinte, era necessário harmonizar e garantir uma maior coerência em termos das exigências para as empresas e as autoridades nacionais. Desde 2009, a legislação nacional dos produtos industriais sofreu reformas no sentido de eliminar incoerências desnecessárias entre os vários textos da legislação de harmonização da União e ajudar a minimizar os encargos impostos às empresas.

- Mais de **15 propostas diferentes de revisão de diretivas relativas** a um vasto conjunto de produtos industriais, desde os brinquedos às instalações por cabo<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> COM(2013) 561 final.

<sup>7</sup> A Diretiva 2013/29/UE relativa aos artigos de pirotecnia foi já adotada e o legislador chegou também a acordo quanto à diretiva relativa às embarcações de recreio. Estão ainda pendentes as propostas que incidem sobre equipamentos de rádio, compatibilidade eletromagnética, produtos elétricos de baixa voltagem, elevadores, aparelhos utilizados em atmosferas potencialmente explosivas (ATEX), explosivos para utilização civil, instrumentos de medição, instrumentos de medição não automáticos,

terão sido apresentadas e/ou adotadas entre 2009 e 2013. A maioria destes novos regulamentos e diretivas terá de ser transposta ou aplicada até 2015, o mais tardar.

- O **Regulamento «Produtos de construção»<sup>8</sup>** foi adotado em 2011 e entrou em vigor em 2013.
- O **Regulamento «Normalização»<sup>9</sup>** foi adotado em 2012 e entrou em vigor em 2013.
- Além disso, foram apresentadas duas propostas legislativas horizontais de **regulamentos sobre a fiscalização do mercado e a segurança dos produtos de consumo**, esperando-se que sejam adotadas pelo Parlamento Europeu e o Conselho em 2014.
- Uma análise preliminar indica que as partes interessadas parecem estar satisfeitas com as atuais regras da UE em matéria de **máquinas e brinquedos**. Contudo, a Comissão irá lançar uma avaliação da Diretiva «Máquinas» em 2015 e, com base no contributo dos Estados-Membros e de todas as partes interessadas em 2014, analisará a necessidade de reforçar a eficácia das regras em matéria de segurança dos brinquedos.
- O princípio do **reconhecimento mútuo** é um dos pilares do mercado interno e, na área dos produtos industriais, está estabelecido no Regulamento «Reconhecimento Mútuo»<sup>10</sup>. Em linha com as conclusões do Conselho de dezembro de 2013<sup>11</sup>, a Comissão irá lançar uma avaliação do funcionamento do princípio de reconhecimento mútuo, transmitindo os resultados ao Conselho em 2015.

#### 4. REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DA UNIÃO RELATIVA AOS PRODUTOS INDUSTRIAIS

Uma avaliação exaustiva e independente do funcionamento quotidiano da legislação da União relativa aos produtos industriais analisou o seu impacto nas empresas, nas administrações públicas e em outras partes interessadas. A avaliação concluiu que a legislação do mercado interno é pertinente para a concretização dos objetivos da UE associados à necessidade de medidas de harmonização técnica que assegurem elevados níveis de proteção da saúde, da segurança, dos consumidores e do ambiente. O quadro normativo do mercado interno integra também mecanismos de adaptação à mudança.

Não obstante, a avaliação e a consulta pública identificaram vários problemas ou aspetos que devem ser melhorados, resultando no conjunto de recomendações que se apresenta de seguida e que sintetizam os resultados desses exercícios.

---

recipientes sob pressão simples, equipamentos sob pressão, equipamentos de proteção individual, teleféricos e aparelhos a gás.

<sup>8</sup> JO L 88 de 4.4.2011, p.15.

<sup>9</sup> JO L 316 de 14.11.2012, p. 12.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Conclusões do Conselho sobre a política do mercado único (16443/13).

#### 4.1. Melhorar a arquitetura da legislação de harmonização da União

- (1) **Mais do que as diretivas, devem ser privilegiados os regulamentos** como instrumentos de aplicação da legislação de harmonização da União. Deste modo, eliminam-se as divergências no momento em que entram em vigor as legislações nacionais em toda a União e reduzem-se os riscos de transposição, interpretação e execução diferentes. A viabilidade desta abordagem deve, no entanto, ser confirmada através de uma análise individual que tenha em conta os objetivos de uma melhor regulamentação e o princípio da subsidiariedade. Na sequência de uma análise positiva, a Comissão propôs, por exemplo, um regulamento na área dos equipamentos de rádio<sup>12</sup>.
- (2) Há que proceder a **revisões periódicas** da legislação de harmonização da União relativa aos produtos industriais, de modo a assegurar a coerência do quadro normativo e a ausência de lacunas importantes, incoerências, encargos regulamentares que podem ser reduzidos ou duplicações, quer na própria legislação quer entre diferentes atos legislativos da União na matéria. Estas revisões devem ocorrer regularmente para garantir que a legislação se mantém atualizada, serve de forma suficiente os seus objetivos e traduz a evolução da indústria e a inovação dos produtos.
- (3) Há que considerar a adoção de um **regulamento horizontal baseado na Decisão 867/2008/CE**, que estabeleça definições e outros elementos comuns aplicáveis por força da legislação de harmonização da União. Este regulamento induziria maior coerência na legislação de harmonização da União.
- (4) Deve ser feita uma **atualização regular de orientações não vinculativas sobre formas de assegurar a conformidade com a legislação de harmonização da União**, tais como o «guia azul» da implementação das regras da UE em matéria de produtos<sup>13</sup>. Sempre que possível, estas orientações devem esclarecer as razões de determinadas exigências ou normas.
- (5) Em algumas áreas referentes aos produtos para uso profissional, a legislação aplicável na **fase de utilização (por exemplo, instalações, manutenção)** estabelecida a nível nacional impõe barreiras adicionais que minam os benefícios da legislação de harmonização. Ainda que esses aspetos estejam fora do âmbito da legislação de harmonização da União relativa aos produtos industriais, o desenvolvimento e as disposições desta legislação devem tê-los em conta no intuito de minimizar tanto quanto possível eventuais obstáculos.

#### 4.2. Reforçar a eficácia do quadro regulamentar

- (6) A Comissão deve prestar atenção acrescida a formas de **reforçar a participação das PME e dos agentes da sociedade civil (por exemplo, associações de consumidores e associações de utilizadores profissionais) na preparação de iniciativas de ação legislativa da UE e nos processos de normalização**. Este processo poderá passar por garantir uma melhor representação das associações industriais orientadas para as PME em grupos de trabalho sobre legislação específica de harmonização da União relativa aos produtos industriais, financiando, quando possível, os custos dessa participação.

<sup>12</sup> COM(2012) 584 final.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index\\_en.htm#h2-3](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-3)

- (7) As organizações nacionais de harmonização devem ser incentivadas a **disponibilizar gratuitamente**, nos respetivos sítios Web, **sínteses de normas harmonizadas**. Pode dar-se o caso de os fabricantes, em especial as PME, não saberem antecipadamente de que normas necessitam. A disponibilização gratuita de sínteses reduziria o tempo e os custos incorridos com a aquisição de normas que se revelam inadequadas.
- (8) Seria oportuno assegurar uma **transição mais rápida para um sistema de «fiscalização eletrónica do mercado»**, em que os operadores económicos publicam, tanto quanto possível em linha, as informações relativas à conformidade. A documentação técnica e os dados mais sensíveis exigidos pelas autoridades de fiscalização do mercado poderão ser transferidos eletronicamente através de um processo seguro de transmissão de dados. Deste modo, serão promovidos meios mais eficazes de garantir a transparência e a prestação bilateral de informações relativas à conformidade e de dados entre as empresas e as autoridades de fiscalização do mercado.
- (9) Para facilitar a **transição para uma fiscalização do mercado sem recurso a papel**, as autoridades de fiscalização (e, se for caso disso, as autoridades aduaneiras) devem ser dotadas de *scanners* ou de leitores de telefones inteligentes que estabeleçam a ligação à secção «conformidade» do sítio Web dos operadores económicos ou a um sítio Web específico. Um mecanismo deste tipo depende da disponibilidade de recursos e exige um investimento conjunto por parte da indústria e das autoridades de fiscalização do mercado.
- (10) Há que dar às empresas maior flexibilidade para cumprirem as exigências em matéria de rastreabilidade, a fim de promover um uso mais frequente da **rotulagem eletrónica**. Tal contribuiria para mitigar a principal preocupação das empresas relativamente às atuais exigências de rastreabilidade dos produtos e das embalagens, que obrigam a fornecer informações completas aos destinatários. Estas informações são considerada desnecessárias, ao mesmo tempo que prejudicam a estética e o design industrial do produto. A rotulagem eletrónica fornece uma via alternativa viável de cumprir as mesmas exigências.
- (11) Quando um grupo de produtos atualmente não harmonizado passa a integrar um grupo harmonizado, há que considerar a possibilidade de **incluir novos grupos de produtos em atos vigentes da legislação de harmonização da União relativa aos produtos industriais**, em vez de propor nova legislação. Um bom exemplo é o das máquinas agrícolas para aplicar pesticidas, que foram incorporadas na Diretiva «Máquinas».

#### 4.3. Reforçar o regime de implementação da legislação de harmonização da União

- (12) **Os mecanismos destinados a facilitar a cooperação e o intercâmbio de informações** entre as autoridades de fiscalização do mercado e a Comissão, tais como os sistemas RAPEX<sup>14</sup> e ICSMS<sup>15</sup>, devem continuar a ser apoiados. As ações de coordenação e apoio da UE relacionadas com a fiscalização do mercado integradas no «pacote de fiscalização do mercado e segurança dos

---

<sup>14</sup> Sistema de alerta rápido para os produtos não alimentares perigosos. Para mais informações sobre o RAPEX, consultar: [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm)

<sup>15</sup> Sistema de Informação e Comunicação na área da Fiscalização do Mercado. Para mais informações sobre o ICSMS, consultar: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index_en.htm)

produtos»<sup>16</sup> são vitais e devem ser prosseguidas em cooperação com as autoridades de fiscalização do mercado, com vista à utilização mais eficaz dos recursos.

- (13) **O uso da acreditação deve ser reforçado**, através de uma abordagem coerente na área regulamentada, em linha com o Regulamento (CE) n.º 765/2008<sup>17</sup>.
- (14) **Há que explorar ao máximo as sinergias entre estruturas diferentes** que fazem parte do sistema de implementação da legislação de harmonização da União relativa aos produtos industriais. É necessário assegurar sinergias mais eficazes entre o sistema SOLVIT, que soluciona problemas de ordem geral relacionados com o não funcionamento do mercado interno, a *Entreprise Europe Network*, que ajuda as PME a aproveitar oportunidades no mercado interno, e os pontos de contacto dos produtos, que possuem conhecimentos mais especializados sobre legislação não harmonizada dos produtos. Por exemplo, os casos a tratar poderiam ser encaminhados entre a SOLVIT, a *Entreprise Europe Network* e os pontos de contacto para os produtos. Há também que estudar a possibilidade de utilizar o sistema de informação sobre o mercado interno<sup>18</sup> para associar os pontos nacionais de contacto dos produtos. O pessoal que trabalha nas diferentes estruturas pode ser mais bem informado sobre os mecanismos de coordenação e os pontos de contacto para a indústria que sejam especializados em questões relacionadas com o mercado interno dos produtos industriais.
- (15) O papel dos **pontos de contacto dos produtos** definido no Regulamento «Reconhecimento Mútuo»<sup>19</sup> deve ser alargado aos produtos harmonizados, de modo a constituírem um primeiro ponto de contacto para as empresas. Muitas empresas não sabem a que entidades devem recorrer e algumas empresas de pequena e micro dimensão não conhecem bem a legislação do mercado interno, não sabendo mesmo se os seus produtos estão abrangidos por legislação harmonizada ou não harmonizada. Esta medida reforçaria a visibilidade dos pontos de contacto dos produtos e proporcionaria às PME uma fonte de informações claras.

#### 4.4. Reduzir os encargos administrativos para as empresas

- (16) Porque todos os produtos têm de cumprir os requisitos legais em matéria de segurança, saúde e outros interesses públicos, **não há muita margem para isentar as PME** das disposições jurídicas da legislação de harmonização da União relativa aos produtos industriais. Não obstante, o teste PME<sup>20</sup> deve ser sempre realizado para garantir que os requisitos administrativos não impõem encargos desproporcionados às PME, ao mesmo tempo que se assegura a concretização dos objetivos da legislação.

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index\\_en.htm#h2-1](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm#h2-1)

<sup>17</sup> JO L 218 de 13.8.2008, p.30.

<sup>18</sup> Para mais informações sobre o sistema de informação do mercado interno, consultar: <http://ec.europa.eu/imi-net>

<sup>19</sup> JO L 218 de 13.8.2008, p.21.

<sup>20</sup> Análise dos efeitos de uma proposta legislativa nas PME. Mais informações disponíveis em: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/>

- (17) **As empresas devem dispor de uma fonte de referência única para consultar alterações à legislação de harmonização da União** relativa aos produtos industriais e atualizações das normas, bem como a entrada em vigor destas últimas. Esta informação deve poupar tempo e recursos à indústria, em especial as PME. As empresas que subscrevem o serviço poderão receber, por correio eletrónico, atualizações que deem conta das próximas alterações e da data em que vão ocorrer. A passagem de uma abordagem essencialmente legislativa para outra assente nos produtos para informar os operadores económicos sobre a legislação de harmonização da União aplicável aos produtos industriais e sobre normas voluntárias, seria, porém, complexa do ponto de vista técnico e um exercício que envolve recursos consideráveis. Exigiria ainda uma forte cooperação e apoio por parte das associações industriais e das organizações europeias de normalização, algumas das quais desenvolvem já um trabalho relevante neste domínio.
- (18) As empresas devem poder continuar a **optar por produzir uma declaração de conformidade única ou uma declaração de conformidade distinta para cada ato legislativo de harmonização da União aplicável** aos produtos.
- (19) **É vital assegurar que a indústria não seja sobrecarregada com frequentes alterações legislativas**, uma vez que foram já muitas as introduzidas na última década e outras deverão entrar em vigor num futuro próximo. As ações/medidas regulamentares devem continuar a ser objeto de consulta pública e ter por base avaliações do seu impacto.

#### **4.5. Alargar o alcance da legislação de harmonização da União relativa aos produtos**

- (20) **A Comissão deve promover a convergência internacional na legislação e nas normas técnicas relativas** aos produtos industriais, na medida em que tal poderia contribuir para reduzir os custos de conformidade para a indústria e, deste modo, reforçar a competitividade industrial. A Parceria de Comércio e Investimento em curso de negociação entre a UE e os EUA constitui um importante passo da direção certa. Há igualmente que explorar a possibilidade de reforçar a cooperação com reguladores e organismos de normalização em países terceiros que sejam mercados vitais para as exportações europeias, em especial em países que frequentemente baseiam as respetivas normas nas normas europeias ou internacionais ISO e IEC.

### **5. UMA VISÃO PARA O FUTURO**

A supressão dos obstáculos regulamentares assumirá importância acrescida à medida que se intensifica o ritmo da evolução tecnológica e que as cadeias de fornecimento globais se tornam mais integradas. Neste contexto, e tendo em conta a necessidade premente de minimizar os encargos administrativos, em especial para as PME, destacam-se como prioritárias as seguintes áreas.

#### **5.1. O funcionamento eficaz do mercado interno dos produtos requer fortes mecanismos de controlo do respeito pela legislação**

O aumento da fiscalização do mercado e a garantia de que os Estados-Membros investem nessa área os necessários recursos humanos e financeiros são aspetos vitais para reforçar os mecanismos destinados a controlar o respeito pela legislação. Este desafio reveste dois aspetos. Por um lado, as autoridades têm de assegurar o respeito pela legislação enquanto instrumento de salvaguarda dos importantes interesses

públicos como a saúde e a segurança, a proteção do ambiente e a segurança, bem como a proteção dos consumidores. Por outro lado, os mecanismos de aplicação contribuem para travar a concorrência desleal e criar condições equitativas para os operadores económicos. Igualmente importantes são a coordenação e a cooperação entre as autoridades responsáveis pelo controlo do respeito pela legislação no mercado interno.

Quase todas as organizações empresariais acolheram com agrado o novo pacote da Comissão em matéria de fiscalização do mercado, mas lamentaram o facto de as sanções impostas em caso de incumprimento das regras harmonizadas não serem aplicadas de forma coerente. Estas sanções não fazem, enquanto tal, parte da fiscalização do mercado, mas são antes uma das suas consequências. Algumas partes interessadas argumentam que um sistema desagregado e fragmentado de sanções económicas resulta no facto de o incumprimento da legislação da UE se verificar sempre nas áreas onde as sanções são menos rigorosas num determinado momento. Esta situação pode ser prevenida se as sanções económicas impostas pelos diferentes Estados-Membros forem otimizadas ou harmonizadas pelo menos de forma a evitar discrepâncias acentuadas e se todas as infrações à legislação dos produtos forem tratadas uniformemente em toda a UE.

Por conseguinte, a Comissão irá considerar a elaboração de uma proposta legislativa sobre formas de otimizar e harmonizar as sanções económicas de natureza administrativa ou civil em caso de incumprimento da legislação de harmonização da União, de modo a garantir a igualdade de tratamento de todas as empresas no mercado interno dos produtos industriais. Neste contexto, seria útil a criação de uma plataforma de autoridades responsáveis pelo respeito pela legislação suscetível de facilitar o respetivo trabalho e a cooperação mútua.

## 5.2. **Legislação «horizontal» dos produtos**

Várias partes interessadas defendem menos regras setoriais e mais regras horizontais na indústria dos produtos industriais, de forma a evitar sobreposições ou requisitos conflituosos. Muitas advogam uma legislação horizontal abrangente que defina os elementos comuns aos vários setores. Não obstante, também este ponto suscita opiniões divergentes, com algumas partes a preferir que todo o texto relevante seja incluído em cada diretiva. Várias autoridades competentes, autoridades de fiscalização e associações industriais mostraram-se favoráveis à transformação da Decisão 768/2008/CE num regulamento horizontal, já que tal reduziria o volume da legislação atual, que é muitas vezes considerado fonte de duplicações e pouco favorável às PME. Contrariamente à Decisão 768/2008/CE, que apenas contém disposições de referência, o regulamento horizontal abrangente seria também juridicamente vinculativo e diretamente aplicável.

Na Alemanha é possível encontrar um exemplo nacional de regulamento horizontal com base na Decisão 768/2008/CE. Este ato constitui um quadro regulamentar geral em torno do qual se estrutura a legislação setorial nacional derivada da legislação europeia relativa aos produtos.

A proposta de otimização e harmonização das sanções económicas de natureza administrativa ou civil em caso de incumprimento da legislação de harmonização da União deveria também levar mais longe a racionalização e a simplificação do quadro legal vigente em matéria de comercialização dos produtos industriais, incluindo a sua manutenção e serviço pós-venda.

### 5.3. A inovação e o futuro digital

A sociedade digital evolui a um ritmo cada vez mais intenso. Por exemplo, a robótica do futuro e as tecnologias inovadoras de produção industrial, tais como o fabrico por processos aditivos também designado «impressão 3D», poderiam devolver a grande parte da produção atual uma dimensão local e talvez mais sustentável. A impressão 3D tem o potencial de equilibrar as condições de concorrência entre as PME e as grandes empresas industriais, reduzindo os custos de desenvolvimento e permitindo às empresas desenvolver internamente protótipos e projetos iniciais em vez optar pela sua externalização, que pode acarretar custos proibitivos. Ao mesmo tempo, a revolução em termos de telefonia móvel está para continuar, com a expansão prevista para todo um conjunto de dispositivos inteligentes e portáteis, tais como relógios, óculos têxteis inteligentes, etc.

Em resumo, o mundo está a caminhar rapidamente para a «Internet das coisas», com todos os objetos a serem equipados com dispositivos minúsculos de identificação. Se todos os objetos do quotidiano fossem equipados com identificadores por radiofrequências, poderiam ser detetados e inventariados por computadores. Os programas informáticos desempenhariam todas as tarefas necessárias para permitir a deteção e a contagem dos produtos, deste modo reduzindo significativamente os resíduos, as perdas e os custos. Informariam os utilizadores da necessidade de substituir, reparar ou retirar os produtos e indicar-lhes-iam se estes são frescos ou se ultrapassaram já a data de validade.

No entanto, aquando da adoção da maioria da legislação de harmonização da União, não havia praticamente ferramentas eletrónicas disponíveis. O cumprimento das regras implica ainda a realização de várias formalidades administrativas por parte das empresas e das autoridades de fiscalização do mercado.

Para permanecer competitivo, o mercado europeu dos produtos industriais precisa de um quadro normativo que facilite a inovação e não gere obstáculos administrativos desnecessários à adoção, em tempo útil, de novas tecnologias e à introdução de inovações no mercado. A legislação e as normas da UE têm de permitir a rápida disponibilização no mercado de novos produtos e tecnologias para que a Europa possa tirar partido da vantagem de ser precursora no mercado mundial. Ao mesmo tempo, os desafios decorrentes das novas tecnologias terão também de ser tidos em consideração, nomeadamente o risco da produção não regulamentada de produtos perigosos com impressoras 3D ou as consequências do facto de os dispositivos inteligentes serem cada vez mais suscetíveis de ocultar equipamentos de registo audiovisual.

A Comissão terá em conta a inovação e a evolução tecnológica aquando da elaboração de novas propostas no domínio do mercado interno dos produtos. Lançará ainda uma iniciativa sobre a conformidade eletrónica no âmbito da qual será possível demonstrar eletronicamente e em várias línguas o cumprimento da legislação de harmonização da União, por exemplo através da rotulagem eletrónica, da fiscalização digital do mercado e de declarações eletrónicas de conformidade em todas as línguas oficiais.

### 5.4. A ténue distinção entre produtos e respetivos serviços conexos (instalação, manutenção, etc.)

As empresas transformadoras oferecem cada vez mais serviços em complemento dos seus produtos tradicionais. A interação entre indústria transformadora e serviços

tornou-se mais complexa. Os serviços e os produtos transformados são usados como componentes intermediários na produção de um grande número de produtos e serviços finais. Tanto na UE como no resto do mundo, a indústria transformadora tem vindo a integrar nos seus processos cada vez mais serviços. Em 2011, mais de um terço do valor acrescentado da produção final da indústria transformadora foi constituído por serviços.

Ainda que alguns produtos transformados sejam também usados na produção de serviços, a sua proporção é cerca de três vezes inferior à dos serviços nos produtos e tem aumentado a um ritmo muito inferior. Em média, os serviços produzidos na UE integram cerca de 10% de produtos transformados.

O grau de complementaridade entre produtos transformados e serviços é elevado<sup>21</sup>. Serviços como a manutenção e a formação são elementos muito importantes na oferta de produtos transformados complexos. Outros serviços, como é o caso dos transportes, são essenciais para a finalização de produtos transformados, mas estão ainda sujeitos a determinadas restrições de mercado. Ao mesmo tempo, a importância de serviços especializados, tais como a intermediação financeira, as comunicações, os seguros e os serviços de conhecimento intensivo prestados às empresas, estão a tornar-se importantes contributos no fabrico de produtos sofisticados. Este processo é um dos fatores na origem da crescente contribuição dos serviços para a produção global de uma economia<sup>22</sup>.

A questão da complementaridade entre produtos e serviços assume relevância crescente para a economia. A Comissão irá analisar formas de melhorar a interface entre produtos transformados e serviços no mercado interno.

### **5.5. Mais regulamentos, menos diretivas...**

As diretivas têm sido os instrumentos preferidos para a legislação de harmonização relativa aos produtos e possibilitaram a concretização do mercado interno dos produtos industriais. Atualmente, porém, tendo em conta o elevado grau de integração do mercado, os desafios são novos e os objetivos políticos ainda mais ambiciosos.

Num mundo cada vez mais complexo, o acesso à informação sobre as regras aplicáveis aos produtos é muito importante. Os custos associados à procura das informações certas podem ser consideráveis, facto que é particularmente verdadeiro no caso do comércio transfronteiriço. O acesso à informação pode ser ainda um problema no mercado interno dos produtos, no qual as diretivas são vinculativas quanto aos resultados a atingir, mas deixam aos Estados-Membros a escolha da forma e dos métodos. Em resultado desta flexibilidade, a transposição das disposições da UE e respetiva implementação pode variar de um país para outro e põem em perigo a coerência do quadro regulamentar geral relativo aos produtos. O risco é particularmente elevado nos casos em que os conceitos são vagos ou as disposições imprecisas, o que resulta muitas vezes da necessidade de conciliar os interesses de 28 ou mais países. De facto, a falta de informação ou as diferenças regulamentares podem constituir um obstáculo assaz significativo ao comércio na UE, o que constitui, obviamente, um desafio mais importante no caso das PME. A

<sup>21</sup> O Grupo de Alto Nível para os Serviços às Empresas proposto pela Comissão na Comunicação «Um Ato para o Mercado Único» [COM (2010) 608] tem por missão discutir a complementaridade entre os produtos e os serviços. O relatório final deste grupo é esperado na primavera de 2014.

<sup>22</sup> Relatório de 2013 sobre a competitividade da Europa.

situação complica-se se as empresas tiverem de comunicar com uma multiplicidade de autoridades governamentais em várias línguas diferentes.

A adoção de regulamentos em detrimento de diretivas induz menos burocracia e maior certeza para as empresas. Sob reserva de uma avaliação caso a caso, a Comissão irá dar prioridade à forma do regulamento enquanto principal fonte de direito da União para as empresas e as autoridades, de modo a evitar a sobre regulamentação e reduzir ao mínimo o número de processos por infração.

#### **5.6. ... e uma abordagem das regras relativas aos produtos favorável às empresas**

Há que fazer mais para ajudar as empresas a cumprir a legislação da UE em matéria de produtos industriais. É essencial manter o equilíbrio certo entre os custos da regulamentação e os objetivos visados. Atualmente, as empresas têm de lidar com múltiplos atos legislativos aplicáveis aos mesmos produtos/fabricantes e os limites entre muitos destes atos são, por vezes, pouco claros. A legislação do mercado interno está espalhada por centenas de diretivas que podem ter diferentes âmbitos de aplicação, procedimentos, abordagens, etc. e que requerem medidas de transposição complementares.

Por conseguinte, a simplificação e a clarificação das regras aplicáveis aos produtos ocupam um lugar central nas prioridades da Comissão. É necessária uma melhor integração regulamentar do mercado interno. Idealmente, a abordagem regulamentar no âmbito da qual os produtos são objeto de diretivas distintas que salvaguardam interesses públicos idênticos ou não e são transpostas diferentemente pelos Estados-Membros poderá ser simplificada através da criação de «balcões únicos» legislativos para os fabricantes de uma determinada categoria de produtos. Uma abordagem deste tipo implicaria a possibilidade de vários requisitos aplicáveis a um grupo de produtos serem abrangidos por um único instrumento legislativo coerente. Os processos de simplificação regulamentar de grande envergadura devem ser um objetivo de médio a longo prazo e ser objeto de avaliações de impacto exaustivas, sincronizadas com as revisões periódicas da legislação. A Comissão reconhece, assim, os efeitos cumulativos da frequência das alterações à legislação europeia, bem como o pedido expresso da indústria no sentido da existência de períodos de estabilidade regulamentar com alterações graduais, em vez de profundas e frequentes mudanças da legislação harmonizada relativa aos produtos.

Para além de regras favoráveis às empresas, importa também que as normas não gerem fragmentação do mercado. Em virtude da possibilidade limitada de a Comissão intervir no processo de normalização, incentivam-se as autoridades dos Estados-Membros a participarem ativamente na elaboração das normas, a fim de evitar casos em que estas só sejam contestadas no final de todo o processo.

Aquando da revisão periódica de leis setoriais, a Comissão irá considerar a viabilidade de as reagrupar com outras legislações aplicáveis à mesma categoria de produtos.

#### **5.7. O mercado global**

À medida que o mundo se torna mais multipolar e que emergem novos centros de desenvolvimento económico e comércio nos países em desenvolvimento de crescimento rápido, com os respetivos quadros normativos, a importância de suprimir as barreiras de índole regulamentar far-se-á sentir ainda mais.

Anteriormente, a UE podia estar certa da atratividade do seu modelo regulamentar, já que o cumprimento da regulamentação da UE significava, para os parceiros comerciais, o acesso ao maior importador de mercadorias do mundo. Graças à dimensão do mercado interno, a UE era definidora de normas na cena internacional. Contudo, para continuar competitiva e garantir as melhores oportunidades às empresas europeias, a UE precisa de reconhecer a evolução contínua desta situação e de se adaptar à nova realidade. A competitividade internacional das empresas europeias tem de desempenhar um papel mais determinante na avaliação da regulamentação da UE vigente e na consideração de opções com vista a novas iniciativas.

A abordagem da UE relativamente aos seus parceiros comerciais é variável. Por um lado, o objetivo relativamente aos países que pretendem aderir à UE e outros países vizinhos consiste em concluir o alinhamento com o modelo regulamentar da UE. Por outro lado, apesar de a abordagem em relação a parceiros mais distantes não poder ser tão ambiciosa, não deixa de visar a convergência regulamentar. Do ponto de vista dos operadores económicos, quando comparada com a celebração de acordos de reconhecimento mútuo, a convergência regulamentar apresenta grandes vantagens, em especial em termos de segurança jurídica.

Num ambiente global caracterizado por direitos aduaneiros cada vez mais reduzidos, os obstáculos regulamentares ou «atrás da fronteira» são responsáveis pelos custos relativamente mais elevados da conformidade administrativa e substantiva que as empresas têm de suportar. A UE deve reforçar os seus diálogos estratégicos com países terceiros importantes, enquanto meio de construir relações de confiança mútua e melhorar a previsibilidade dos desenvolvimentos em matéria de regulamentação. Esta é uma ferramenta que a indústria tem de planear antecipadamente.

A UE está já a negociar acordos de comércio livre com importantes países industrializados. Estas negociações representam oportunidades de reduzir os obstáculos de natureza regulamentar entre os principais parceiros comerciais, ao mesmo tempo que garantem um elevado nível de salvaguarda de interesses públicos. Contribuem para uma reflexão mais alargada sobre as regras comuns e globais em matéria de produtos. Para a UE, tal significa um acesso mais amplo a importantes mercados emergentes onde o crescimento económico e a procura são elevados.

Um acordo transatlântico de comércio capaz de suprimir as tradicionais barreiras comerciais aos produtos e serviços constituiria um passo muito importante no sentido da definição dessas regras globais. Poderia reduzir os custos de conformidade regulamentar para as empresas em todos os setores da economia. A adoção de regulamentações transatlânticas comuns aplicáveis às novas tecnologias permitiria economizar milhões e contribuir para definir normas e regulamentações globais abertas para as indústrias do futuro.

A UE deve continuar a promover a convergência internacional em matéria de legislação e normas técnicas na área dos produtos industriais, assegurando ao mesmo tempo um elevado nível de proteção dos interesses públicos. A Comissão deve preocupar-se mais com o impacto da regulamentação da UE na competitividade internacional das empresas europeias.

## **6. CONCLUSÃO**

Apesar do seu grau de desenvolvimento e da avançada integração, o mercado interno dos produtos tem de continuar a evoluir para poder acompanhar o ritmo dos desafios tecnológicos e sociais do século XXI. No entanto, tal deve ser equilibrado com a solicitação dos agentes industriais no sentido de períodos de estabilidade regulamentar sem alterações profundas às regras. Por conseguinte, a curto prazo, a Comissão irá concentrar esforços na consolidação da legislação e no reforço dos mecanismos de aplicação, sem impor encargos adicionais à indústria. A Comissão irá trabalhar numa proposta que consubstancie uma abordagem harmonizada das sanções económicas e um quadro comum para a comercialização dos produtos industriais, com base na Decisão 768/2008/CE.