

**RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO****de 12 de Julho de 2004****sobre a transposição para o direito nacional de directivas relativas ao mercado interno****(Texto relevante para efeitos do EEE)**

(2005/309/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o artigo 211.º,

Considerando o seguinte:

- (1) Os Estados-Membros podem escolher a forma e o método da transposição de directivas para o direito nacional, mas devem respeitar o disposto nas directivas quanto ao objectivo a atingir e ao prazo para efectuar a referida transposição.
- (2) Em várias cimeiras, incluindo as de Estocolmo (Março de 2001), Barcelona (Março de 2002) e Bruxelas (Março de 2003 e 2004), o Conselho Europeu, reconhecendo a importância do bom funcionamento do mercado interno<sup>(1)</sup> para a competitividade da economia europeia, instou repetidamente os Estados-Membros a atribuir a maior prioridade à transposição para o direito nacional das directivas relativas ao mercado interno.
- (3) O Parlamento Europeu<sup>(2)</sup>, o Comité Económico e Social Europeu<sup>(3)</sup> e o Comité das Regiões<sup>(4)</sup> manifestaram em várias ocasiões inquietação quanto aos baixos índices de transposição correcta e atempada de directivas relativas ao mercado interno por parte dos Estados-Membros. O acordo interinstitucional — «Legislar Melhor», de 16 de Dezembro de 2003<sup>(5)</sup>, também destacou a necessidade de os Estados-Membros observarem o disposto no artigo 10.º do Tratado, instando-os a assegurar a transposição correcta e atempada do direito comunitário para o direito nacional, nos prazos previstos.
- (4) Apesar dessas chamadas de atenção e do facto de a transposição atempada e correcta ser uma obrigação legal, os

Estados-Membros muitas vezes não transpõem directivas relativas ao mercado interno de forma correcta e nos prazos que eles próprios aceitaram. A maior parte dos Estados-Membros nem sequer atinge as metas intercalares de transposição estabelecidas pelo Conselho Europeu, e muitas das directivas em causa não foram ainda transpostas para o direito nacional em todos os Estados-Membros muito depois de o prazo previsto para o efeito ter expirado.

- (5) A transposição tardia ou incorrecta de directivas relativas ao mercado interno está a prejudicar as empresas e os cidadãos, uma vez que os priva com frequência dos respectivos direitos.
- (6) A transposição tardia ou incorrecta priva igualmente as empresas e os consumidores da totalidade dos benefícios económicos de um mercado interno em bom funcionamento e afecta a competitividade da economia europeia no seu conjunto, comprometendo a capacidade da Comunidade de gerar crescimento económico sem prejuízo de um elevado nível de coesão social.
- (7) Numa União Europeia com 25 ou mais Estados-Membros, é maior o risco de que a transposição tardia ou incorrecta das directivas dê origem à fragmentação do mercado interno e à consequente redução dos seus benefícios económicos.
- (8) A Comissão vai continuar a dar prioridade à sua enérgica acção judicial contra os Estados-Membros por motivos de transposição tardia ou incorrecta e ao incentivo de pressão entre pares mediante a publicação dos registos de transposição dos vários Estados-Membros no Painel de Avaliação do Mercado Interno. Todavia, ainda que essas acções tenham tido algum êxito no passado, os défices de transposição persistem, sendo necessária, portanto, uma abordagem mais proactiva por parte da Comissão e dos Estados-Membros.
- (9) Na comunicação da Comissão sobre a melhoria do controlo da aplicação do direito comunitário<sup>(6)</sup>, de 2002, referiu-se o modo como a Comissão pode assistir os Estados-Membros em matéria de transposição de directivas para o direito nacional e como efectivamente o faz.
- (10) Compete aos Estados-Membros, porém, garantir a transposição correcta e atempada das directivas.

(1) O mercado interno abrange também três Estados da EFTA — Islândia, Liechtenstein e Noruega —, pelo facto de serem signatários do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

(2) Relatório Harbour, A5 0026/2003 (JO C 234 de 30.9.2003, p. 55); Relatório Miller, A5 0116/2004.

(3) JO C 221 de 7.8.2001, p. 25; JO C 241 de 7.10.2002, p. 180; JO C 234 de 30.9.2003, p. 55.

(4) JO C 128 de 29.5.2003, p. 48.

(5) JO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

(6) COM(2002) 725 final de 11.12.2002.

- (11) Nos termos do disposto no artigo 10.º do Tratado, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas gerais ou específicas susceptíveis de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade.
- (12) O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias declarou repetidamente que os Estados-Membros não podem invocar disposições, práticas ou circunstâncias existentes no respectivo ordenamento jurídico para justificar o incumprimento das obrigações e dos prazos estabelecidos nas directivas.
- (13) Dada a natureza repetitiva do incumprimento em matéria de transposição correcta e atempada de directivas, é necessário que os Estados-Membros revejam os respectivos procedimentos e práticas para garantir o cumprimento cabal desta obrigação legal.
- (14) Alguns Estados-Membros têm efectivamente registos de transposição muito melhores do que outros, que reflectem a existência ou a adopção de estruturas, procedimentos e práticas mais eficazes. Contudo, o facto de nenhum Estado-Membro possuir um registo perfeito significa que todos devem procurar melhorar a actual situação. Nos termos do Acordo interinstitucional – «Legislar melhor», os Estados-Membros devem elaborar, para si e no interesse da Comunidade, tabelas que ilustrem tanto quanto possível a correspondência entre as directivas e as medidas de transposição, devendo torná-las públicas.
- (15) Na comunicação «Estratégia do Mercado Interno – Prioridades 2003-2006»<sup>(1)</sup>, a Comissão anunciou a intenção de adoptar uma recomendação com um conjunto de boas práticas a seguir pelos Estados-Membros para garantir a transposição mais eficaz e mais rápida das directivas relativas ao mercado interno.
- (16) Os Estados-Membros manifestaram interesse em aprender com as práticas dos seus pares, tendo sido consultados através do Comité Consultivo do Mercado Interno no que se refere às boas práticas de transposição e às várias normas e práticas constitucionais, legislativas e regulamentares nacionais que a podem comprometer.
- (17) Foi identificado um conjunto de boas práticas para ajudar os Estados-Membros a transpor para o direito nacional
- directivas relativas ao mercado interno de forma atempada e correcta.
- (18) Cabe a cada Estado-Membro escolher as práticas e os procedimentos mais indicados para garantir a transposição correcta e atempada das directivas relativas ao mercado interno, tendo em conta os elementos potencialmente mais eficazes no contexto desse Estado-Membro, uma vez que as práticas e os procedimentos eficazes num Estado-Membro podem não ter o mesmo efeito em outros Estados-Membros.
- (19) Atendendo à insegurança jurídica e à confusão criadas pela transposição tardia de directivas relativas ao mercado interno, as empresas e os cidadãos devem ser informados dos direitos que lhes assistem sempre que as directivas não sejam transpostas nos prazos previstos.
- (20) Os projectos de disposições de execução apresentados aos Parlamentos nacionais devem ser acompanhados de uma declaração relativa à sua conformidade com o direito comunitário e que informe o Parlamento se a transposição da directiva em questão é total ou parcial.
- (21) Sem prejuízo do seu papel e das suas obrigações enquanto guardião do Tratado, a Comissão deve ser informada, sempre que lhe forem notificadas disposições nacionais de execução, se a directiva em questão é transposta para o direito nacional na íntegra ou parcialmente e se essas disposições são consideradas conformes ao direito comunitário.
- (22) O facto de os Estados-Membros decidirem incluir a transposição de uma directiva num pacote legislativo mais vasto pode implicar o incumprimento do prazo fixado. A inclusão de condições e de exigências adicionais às necessárias para transpor uma directiva pode também comprometer os objectivos prosseguidos pela directiva,

## RECOMENDA:

- 1) Os Estados-Membros devem tomar medidas, organizativas ou outras, necessárias para alterar de forma célere e eficaz as causas subjacentes ao incumprimento persistente da respectiva obrigação legal de transpor as directivas relativas ao mercado interno correcta e atempadamente;

<sup>(1)</sup> COM(2003) 238 final de 7.5.2003.

- 2) Os Estados-Membros devem analisar as melhores práticas indicadas no anexo e, atendendo às respectivas tradições institucionais nacionais, adoptar as práticas que conduzam, ou possam conduzir, a uma maior celeridade ou qualidade da transposição das directivas relativas ao mercado interno;
- 3) Os Estados-Membros devem publicar oportunamente uma lista das directivas relativas ao mercado interno que não foram transpostas na íntegra para o direito nacional nos prazos fixados e informar as empresas e os cidadãos de que, não obstante esse facto, podem, em certas circunstâncias, gozar de determinados direitos nos termos das directivas não transpostas. Esta informação deve ser divulgada pelo menos num sítio internet da administração central;
- 4) Os Estados-Membros devem garantir que, ao apresentar aos Parlamentos nacionais projectos de disposições nacionais de execução, estes sejam acompanhados da declaração de que são conformes ao direito comunitário e que transpõem determinada directiva parcialmente ou na íntegra;
- 5) Os Estados-Membros devem declarar à Comissão, na notificação de disposições nacionais de execução, que, tanto quanto lhes é dado conhecer, estas disposições estão em conformidade com o direito comunitário, indicando ainda se a directiva é transposta na íntegra ou parcialmente;
- 6) Os Estados-Membros devem abster-se de aditar à legislação nacional de execução condições ou exigências dispensáveis na transposição da directiva em causa, caso estas condições ou exigências possam dificultar a prossecução dos objectivos nela previstos;
- 7) Os Estados-Membros devem garantir o cumprimento do prazo fixado para a transposição de uma directiva mesmo que esta seja incluída num pacote legislativo mais vasto.

Feito em Bruxelas, em 12 de Julho de 2004.

*Pela Comissão*

Frederik BOLKESTEIN

*Membro da Comissão*

## ANEXO

**PRÁTICAS IDENTIFICADAS DOS ESTADOS-MEMBROS QUE FACILITAM A TRANSPOSIÇÃO CORRECTA E ATEMPADA PARA O DIREITO NACIONAL DE DIRECTIVAS RELATIVAS AO MERCADO INTERNO**

1. **Tornar a transposição correcta e atempada uma prioridade política e operacional permanente.**
  - 1.1. Um membro superior do Governo, ministro ou secretário de Estado, é nomeado responsável pelo controlo da transposição de todas as directivas relativas ao mercado interno para o direito nacional e pela melhoria dos registos de transposição do seu Estado-Membro. Este membro do Governo goza do apoio explícito do chefe do Governo relativamente a esta função, sendo claro tanto para os ministros como para a administração que, para o Governo, a transposição correcta e atempada constitui uma prioridade.
  - 1.2. Todos os ministros recebem com regularidade (por exemplo, uma vez por mês) um relatório sobre os registos de transposição de todos os ministérios e organismos da administração. Os registos de transposição são regularmente debatidos nos conselhos de ministros.
  - 1.3. São afectados recursos suficientes para garantir a transposição correcta e atempada.
2. **Garantir o controlo e a coordenação permanentes da transposição de directivas relativas ao mercado interno a nível administrativo e político**
  - 2.1. Um ministério ou organismo da administração é responsável pelo controlo de toda a actividade de transposição. Este organismo coordena a transposição com os ministérios e os organismos da administração subfederal, regional e local responsáveis pela transposição, recebendo o calendário previsto para esta transposição. Garante que os progressos obtidos em matéria de transposição sejam debatidos com os ministérios, regularmente (por exemplo, uma vez por mês), a um nível administrativo elevado. Envia regularmente (por exemplo, uma vez por mês) relatórios ao ministro ou secretário de Estado responsável pelo controlo da transposição. Actua igualmente como coordenador nacional perante a Comissão no que se refere aos registos de transposição do seu Estado-Membro.
  - 2.2. Cada ministério ou organismo da administração subfederal, regional ou local que efectue a transposição nomeia os funcionários responsáveis pelo seu acompanhamento no ministério ou organismo em causa, constituindo também os pontos de contacto nesta matéria. É instituída uma rede nacional entre estes funcionários.
  - 2.3. São divulgadas orientações gerais relativamente ao modo de transposição, garantindo uma abordagem comum da transposição em toda a administração pública.
  - 2.4. É mantida uma base de dados central nacional referente à transposição. Esta base de dados é acessível a todos os ministérios e organismos da administração subfederal, regional ou local que participam no processo de transposição. Para cada directiva, inclui: as referências e o objecto da directiva; o ministério ou outro organismo da administração responsável pela transposição, incluindo as pessoas responsáveis em cada um deles; uma lista de outros ministérios e organismos da administração que participem na transposição, incluindo as pessoas responsáveis; os recursos necessários para a transposição; o prazo para a transposição; as medidas a adoptar para transpor a directiva; o calendário previsto para a transposição (incluindo os debates parlamentares); a evolução do processo; eventuais dificuldades de transposição; informação quanto à existência de processos por infracção devido a transposição tardia ou incorrecta. É possível estabelecer em qualquer momento o registo de transposição do Estado-Membro no seu conjunto e também por ministério.
  - 2.5. O ministério ou outro organismo da administração responsável são avisados de que o prazo está a chegar ao fim (por exemplo, três meses e, de novo, um mês antes do termo do prazo).
  - 2.6. Sempre que um prazo não for respeitado, é imediatamente enviado um aviso a nível administrativo e ministerial, sendo o Parlamento nacional informado.
  - 2.7. Os Estados-Membros são proactivos na procura de aconselhamento e assistência da Comissão em questões de transposição de modo tempestivo. A base de dados de pontos de contacto criada pela Comissão é utilizada para identificar os funcionários responsáveis.

3. **Garantir que os preparativos para a transposição tenham lugar numa fase precoce e que o seu objectivo seja a transposição correcta e atempada**
  - 3.1. Durante as negociações da directiva e, em qualquer caso, antes da sua aprovação, o ministério ou outro organismo da administração responsável por estas negociações elabora um calendário para a transposição da directiva em causa. Para cada directiva, o calendário inclui: as referências e o objecto da directiva; o ministério ou outro organismo da administração responsável pela transposição, incluindo as pessoas responsáveis em cada um deles; uma lista de outros ministérios e organismos da administração que participem na transposição, incluindo as pessoas responsáveis; os recursos necessários para a transposição; o prazo para a transposição; uma comparação entre a legislação nacional vigente e os termos da directiva proposta; as medidas a adoptar para transpor a directiva; e o calendário previsto para a transposição (incluindo os debates parlamentares). Este calendário é enviado ao ministério ou organismo da administração responsável pelo controlo de todo o processo de transposição pouco tempo (por exemplo, quatro semanas) após a publicação da directiva no *Jornal Oficial da União Europeia*, para assegurar a actualização permanente da base de dados.
  - 3.2. Os projectos legislativos devem ser redigidos antes ou imediatamente após a publicação da directiva no *Jornal Oficial da União Europeia*.
  - 3.3. O ministério ou o organismo da administração responsável pela transposição elabora uma tabela de correspondência que indica o modo como cada disposição de uma directiva é transposta para o direito nacional. Esta tabela acompanha todos os projectos legislativos de execução enviados ao Parlamento ou ao Governo, para facilitar as respectivas deliberações, e acompanha também todas as notificações à Comissão de legislação nacional de execução.
  - 3.4. Evita-se o aditamento de disposições suplementares que não sejam necessárias para transpor uma directiva. Sempre que este aditamento não for evitado, o ministério ou outro organismo da administração responsável justifica a sua necessidade e explicita que dele não decorrerá qualquer atraso para a transposição.
  - 3.5. Tanto quanto possível, os funcionários nacionais responsáveis pela negociação da directiva participam na sua transposição para o direito nacional. Caso não seja possível, cooperam estreitamente com os responsáveis por esta transposição. De qualquer forma, os funcionários que negociem uma directiva mantêm os responsáveis pela transposição informados no decurso das negociações, a fim de garantir que os eventuais problemas de transposição sejam suscitados e solucionados antes da aprovação da directiva.
  - 3.6. Os representantes dos organismos da administração subfederal, regional ou local chamados a transpor uma directiva são informados ao longo da sua negociação.
  - 3.7. A legislação nacional de execução é notificada à Comissão por via electrónica.
4. **Cooperação estreita entre Parlamentos nacionais, regionais e locais com poderes objecto de devolução que participam na transposição de directivas relativas ao mercado interno, no intuito de garantir a transposição correcta e atempada**
  - 4.1. Os Parlamentos recebem propostas de directivas assim que estas são apresentadas pela Comissão, e são informados acerca do processo de negociação destes diplomas.
  - 4.2. Os Parlamentos recebem, de forma regular (por exemplo, de três em três meses), relatórios sobre a evolução do processo de transposição de directivas cuja transposição esteja atrasada e relativamente às quais a Comissão intentou um processo por infracção devido a transposição tardia ou incorrecta.
  - 4.3. Juntamente com os projectos legislativos nacionais, os Parlamentos recebem igualmente um calendário de transposição, uma indicação inequívoca dos prazos, as tabelas de correspondência eventualmente elaboradas e uma declaração do Governo de que a medida nacional de execução é considerada conforme ao direito comunitário.
  - 4.4. Os Parlamentos recebem avisos prévios do Governo (por exemplo, três meses antes do termo do prazo) indicando que se aproxima o termo do prazo de transposição, sendo avisados quando o prazo tenha expirado.

- 4.5. O Governo insta o Parlamento a consagrar tempo à transposição de directivas cumprindo os prazos fixados.
5. **Adopção célere, visível e eficaz de medidas destinadas a transpor as directivas cuja transposição esteja atrasada**
- 5.1. São tomadas todas as medidas necessárias para garantir que as directivas que não tenham sido transpostas atempadamente o sejam com a maior brevidade possível após a expiração do prazo.
- 5.2. Sempre que a transposição de uma ou mais directivas estiver atrasada, os Parlamentos são instados a consagrar tempo adicional à transposição destas directivas o mais depressa possível e a solucionar as eventuais causas processuais do atraso.
- 5.3. Os Estados-Membros publicam uma lista das directivas que não transpuseram dentro do prazo fixado, advertindo as empresas e os cidadãos de que, apesar disso, podem, em certas circunstâncias, gozar de determinados direitos nos termos das directivas não transpostas.
- 5.4. Caso persista a incapacidade de transposição atempada de directivas, os Estados-Membros analisam em que medida o processo legislativo seguido pelo Parlamento pode ser encurtado para este fim. Pode considerar-se a adopção numa única leitura ou em processo acelerado.
- 5.5. Caso persista a incapacidade de transposição atempada de directivas, e sempre que a Constituição ou o ordenamento jurídico nacional de um Estado-Membro o permita, a transposição pode ser feita através da utilização de decretos ou regulamentos governamentais, desde que este factor possa acelerar o processo de transposição.
-