



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 03.05.1995
COM(95) 163 final

LIVRO BRANCO

PREPARAÇÃO DOS PAÍSES ASSOCIADOS
DA EUROPA CENTRAL E ORIENTAL
PARA A SUA INTEGRAÇÃO NO MERCADO INTERNO DA UNIÃO

(Apresentado pela Comissão)

ÍNDICE

Resumo

1. Introdução
2. O Mercado interno e a fase de pré-adesão
3. Legislação comunitária relativa ao mercado interno
4. Situação nos países da Europe Central e Oriental
5. Assistência técnica especializada
6. Conclusões

ANEXO

RESUMO

O presente Livro Branco faz parte da estratégia de pré-adesão para os países associados da Europa Central e Oriental adoptada pelo Conselho Europeu de Essen de Dezembro de 1994. O seu objectivo consiste em ajudar os países associados a prepararem-se para funcionarem segundo as regras do mercado interno da União Europeia. O alinhamento pelo mercado interno não deve ser confundido com a adesão à União, que implica a aceitação do acervo comunitário no seu conjunto.

O Livro Branco identifica as medidas chave de cada sector do mercado interno e propõe uma sequência para se proceder à aproximação das legislações. Contudo, uma transposição meramente formal da legislação não será suficiente para obter o efeito económico pretendido ou para assegurar o bom funcionamento do mercado interno após o novo alargamento. Por conseguinte, é dada a mesma importância à criação de estruturas apropriadas de execução e aplicação, sendo mesmo esta tarefa porventura a mais difícil. A inclusão de legislação nos domínios da concorrência, da política social e do ambiente, de que certas partes se revelam essenciais para o funcionamento do mercado interno, assegurarão uma abordagem equilibrada.

São os países associados os principais responsáveis pelo alinhamento pelo mercado interno, tal como lhes pertence determinar as suas próprias prioridades sectoriais. No entanto, a União presta já assistência neste domínio da aproximação das legislações, nomeadamente através do programa PHARE, devendo agora esta assistência ser reforçada e adaptada às recomendações do Livro Branco.

Será concedida assistência suplementar, graças nomeadamente a um novo Gabinete de intercâmbio de informações sobre assistência técnica, que será gerido pela Comissão e apoiado por um programa PHARE multinacional. Este gabinete facilitará a prestação de assistência, através da criação de uma base de dados sobre a adaptação ao mercado interno e assistência conexa, acessível a todas as partes interessadas, e actuará como instância de apresentação dos pedidos de assistência, conciliando os pedidos com a peritagem e experiência disponíveis na União. Esta assistência será prestada pela Comissão, pelos Estados-membros e por organismos privados. O Livro Branco prevê a coordenação da assistência e o controlo dos progressos realizados na aplicação destas recomendações.

Prevê-se que o alinhamento pelo mercado interno reforce as reformas económicas e a reestruturação industrial e incentive o comércio. O Livro Branco enumera as medidas a serem tomadas pela Comissão, pelos países associados e pelos Estados-membros para que estes benefícios se concretizem.

1. INTRODUÇÃO

O contexto de pré-adesão

1.1 A fim de ajudar os países associados da Europa Central e Oriental (PECO) a preparar a sua adesão à União Europeia, o Conselho Europeu de Essen de Dezembro de 1994 adoptou uma estratégia geral de pré-adesão. O Conselho considerou que a preparação dos países associados para a sua integração no mercado interno constituía "a componente essencial da estratégia de aproximação", tendo convidado a Comissão a elaborar um Livro Branco. Do ponto de vista da União, a importância deste processo reside na necessidade de se criarem as condições que permitam um funcionamento adequado do mercado interno após o alargamento, em benefício de todos os seus membros.

1.2 O Livro Branco representa apenas um dos elementos da estratégia de pré-adesão estabelecida nas conclusões do Conselho de Essen. Essa estratégia assenta em dois instrumentos fundamentais: os acordos europeus e a relação estruturada entre os países associados e as instituições da União Europeia. Para as partes contratantes nos acordos europeus, as associações instituídas auxiliarão os PECO a atingir o objectivo final de adesão à União Europeia. Estes acordos visam nomeadamente a realização progressiva, entre as partes, das liberdades económicas em que se baseia a União e, em especial, do seu mercado interno. Prevêem o desenvolvimento de esforços específicos no sentido do alinhamento pela UE, incluindo também disposições em matéria de aproximação das legislações.

1.3 A relação estruturada com as instituições da União vem complementar os acordos bilaterais de associação, proporcionando um quadro multilateral propício ao reforço do processo de diálogo e de consulta. O Conselho Europeu de Essen sublinhou que este diálogo estruturado deveria permitir o desenvolvimento de formas práticas de cooperação entre os Estados-membros e os países associados. Uma tal cooperação e as oportunidades de diálogo permanente que oferece constituem factores importantes de apoio ao processo de preparação dos PECO com vista à sua integração no mercado interno.

Antecedentes e objectivos do Livro Branco

1.4 A elaboração de um Livro Branco sobre o mercado interno foi proposta pela primeira vez em duas comunicações da Comissão de Julho de 1994¹. O seu objectivo consistia em estabelecer um programa que permitisse a cada um dos países associados preparar-se, sob a supervisão da União, para cumprir as obrigações decorrentes do mercado interno. Foi então sublinhado que tal se faria em colaboração com os países associados, incumbindo a cada um destes países elaborar o seu próprio programa de prioridades e o respectivo calendário. A Comissão realçou ainda a dimensão da tarefa a empreender, bem como as necessidades em termos de estreita coordenação e de prestação

¹ Documentos COM (94) 320 final, de 13 Julho de 1994.
COM (94) 361/3, de 26 de Julho de 1994.

de assistência técnica. Os Estados-membros, nomeadamente aqueles que procederam recentemente à aproximação da sua legislação na perspectiva da adesão à União, poderiam partilhar a experiência adquirida neste domínio com os países em questão.

1.5 O processo de aproximação só poderá ser realizado pelos próprios países associados. Para os apoiar nesta tarefa, o Livro Branco reconhece os progressos já alcançados por todos os PECO, em especial sob o impulso dos acordos europeus. Os PECO têm vindo a estabelecer sistemas de coordenação que permitem dinamizar e fiscalizar o processo de aproximação, bem como estratégias legislativas globais que reflectem os seus próprios interesses e prioridades. A fim de ajudar estes países a planificarem e programarem as suas acções, o Livro Branco não se limita a uma mera enumeração da legislação relevante, identificando, outrossim, as medidas-chave em cada sector e propondo a ordem segundo a qual o processo de aproximação poderia ser executado. Esta é a primeira contribuição concreta do Livro Branco para facilitar o processo de aproximação dos PECO.

1.6 Ao aprovar a proposta de elaboração de um Livro Branco sobre a preparação dos PECO para a sua integração no mercado interno, o Conselho Europeu observou que esta integração não implica apenas a aproximação das legislações. As conclusões do Conselho de Essen mencionam "a criação das condições necessárias ao estabelecimento de um mercado único" e descrevem as tarefas com que se defrontam os países associados, nomeadamente o estabelecimento de "sistemas legislativos e regulamentares, normas e sistemas de certificação compatíveis com os da União Europeia". Em consequência, para além da aproximação das legislações, o Livro Branco identifica e descreve as estruturas necessárias para tornar essa mesma legislação eficaz. Trata-se da segunda contribuição do Livro Branco.

1.7 O Conselho Europeu de Essen reconheceu ainda que os PECO necessitariam de assistência na realização desta tarefa. No quadro dos acordos europeus, a União presta já assistência aos países associados no que diz respeito à aproximação das legislações, através do programa PHARE. No Livro Branco refere-se o modo como esta assistência poderá ser reforçada e adaptada, a fim de apoiar o processo de pré-adesão e reflectir as recomendações agora feitas. Nele se definem as grandes linhas em termos de conteúdo e de organização de um programa intensivo e coerente, no qual os Estados-membros são convidados a participar plenamente. Esta é a terceira contribuição concreta do Livro Branco.

O contexto jurídico

1.8 Enquanto elemento da estratégia de pré-adesão, o Livro Branco não faz parte das negociações de adesão e em nada prejudica qualquer aspecto de tais negociações, incluindo eventuais disposições transitórias. Enquanto as negociações de adesão incidirão sobre o conjunto dos domínios abrangidos pela legislação e pelas políticas comunitárias, o Livro Branco centra-se, fundamentalmente, nas medidas comunitárias destinadas a criar e a manter o mercado interno.

1.9 O Livro Branco não vem também em nada alterar as relações convencionais entre a União e os PECO, que se baseiam nos acordos europeus. Tal como previsto nos

acordos, a aproximação das legislações é fiscalizada por um subcomité específico. Os acordos têm uma natureza dinâmica, neles se prevendo, em certos casos, uma progressão automática no sentido de uma maior integração após um determinado período, e, noutros casos, uma progressão negociada, por exemplo no que diz respeito aos acordos de reconhecimento mútuo.

O contexto económico

1.10 O Conselho Europeu sublinhou igualmente que a adopção de políticas macroeconómicas sólidas constituía um factor essencial para o êxito das reformas e da estratégia de pré-adesão. O alinhamento progressivo pelas políticas do mercado interno da União irá reforçar a competitividade das economias dos PECO e aumentar os benefícios da transição, contribuindo para a consecução e consolidação da estabilidade macroeconómica. Dever-se-á de imediato ajustar a sequência e o ritmo da aplicação das medidas de aproximação legislativa de cada país associado, a fim de reforçar o processo de reforma económica.

1.11 No âmbito das reformas económicas empreendidas na Europa Central e Oriental têm vindo a ser criadas as instituições de base de uma economia de mercado. Estas incluem, nomeadamente, um sistema de regras jurídicas e comerciais (por exemplo, código comercial, legislação sobre a propriedade, legislação sobre a falência, direito dos contratos, legislação sobre a defesa dos consumidores) que garanta um clima de segurança jurídica e de transparência aos operadores económicos. Delas fazem parte, igualmente, as empresas, os mercados e os organismos reguladores, que tornam possível a descentralização da intermediação financeira através de operadores privados. Neste contexto, torna-se crucial realizar novos progressos no domínio das privatizações. Esforços no sentido de melhorar a qualificação da mão-de-obra constituem igualmente um elemento-chave para o êxito do processo de reforma económica e de transição para uma economia de mercado.

1.12 O alinhamento pela legislação do mercado interno da União ultrapassa a realização das reformas económicas necessárias à criação de uma economia de mercado. É seu objectivo facilitar a integração das economias dos PECO - que embora em diferentes estádios de desenvolvimento se encontram no conjunto ainda em transição - nas economias industrializadas de mercado da União. Será pois necessário mais tempo para legislar e criar as instituições necessárias para garantir a aplicação efectiva da nova legislação e controlar os progressos realizados. A consolidação da reforma judicial nos PECO faz também parte deste processo. Sem as necessárias alterações institucionais, a adopção da legislação relativa ao mercado interno poderá resumir-se a um mero exercício formal de transposição, o que prejudicaria o clima de confiança mútua entre todos os participantes, de que depende o mercado interno, e impossibilitaria os países associados de obterem o impacto económico real e os benefícios a que aspiram.

1.13 A sequência e o ritmo da estratégia adoptada por cada PECO no que diz respeito ao seu alinhamento progressivo pela legislação da União relativa ao mercado interno deverão ser regularmente revistos, a fim de se manterem coerentes com os esforços de reforma económica por si envidados. Será também necessário adoptar políticas comerciais e de concorrência mais transparentes e proceder, a médio prazo, a uma harmonização

destas políticas com as da União, a fim de facilitar a integração progressiva das economias da UE e dos PECO e incentivar, simultaneamente, o processo de reforma económica.

A metodologia e a estrutura do Livro Branco

1.14 O Livro Branco centra a sua análise na legislação essencial ao funcionamento do mercado interno. Esta legislação é apresentada de modo a evidenciar as medidas-chave a serem adoptadas em cada sector e as medidas que devem ser tomadas em primeiro lugar, não se tentando contudo estabelecer qualquer prioridade entre sectores. No Livro Branco descreve-se igualmente, com algum grau de pormenor, as estruturas administrativas e organizativas necessárias em cada sector para que a legislação seja eficazmente executada e aplicada.

1.15 O Livro Branco tem como destinatários os seis países com os quais já foram concluídos acordos de associação (Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Bulgária e Roménia), devendo aplicar-se igualmente àqueles que vierem a concluir acordos com a União (actualmente, as três Repúblicas Bálticas, que já rubricaram acordos, e a Eslovénia). O Livro Branco é um documento de referência geral, não se procedendo a uma adaptação das recomendações aos requisitos específicos dos vários países. Caberá a cada PECO definir as suas próprias prioridades e determinar o seu próprio calendário em função da respectiva situação económica, social e política e dos progressos já realizados.

1.16 O Livro Branco compreende duas partes. Na primeira, analisam-se os objectivos, o contexto e a natureza deste exercício em termos políticos e refere-se como poderá ser fiscalizado. Na segunda parte, em anexo, consta uma apresentação pormenorizada da legislação comunitária no domínio do mercado interno.

- O **Capítulo 1** descreve o contexto, âmbito e metodologia do Livro Branco.

- O **Capítulo 2** apresenta o quadro geral do exercício, identificando as características fundamentais do mercado interno e explicando a sua importância. Neste capítulo descreve-se o modo como a legislação comunitária permitiu dismantlar os vários tipos de obstáculos à livre circulação e analisa-se o papel fundamental da política da concorrência no que diz respeito ao mercado interno.

- O **Capítulo 3** descreve de que forma a legislação necessária à criação e à manutenção do mercado interno foi seleccionada e hierarquizada para efeitos da elaboração do Livro Branco. Neste capítulo explica-se como foram elaboradas e qual o objectivo das fichas sectoriais constantes do Anexo.

- O **Capítulo 4** descreve em termos gerais a situação nos PECO, no que diz respeito à legislação e às estruturas, e identifica algumas dificuldades específicas com que estes países se defrontam para se alinharem com as regras e as práticas comunitárias.

- O **Capítulo 5** diz respeito à assistência que a União continuará a prestar aos PECO, a fim de apoiar os seus esforços de preparação para integração no mercado

interno. Neste capítulo refere-se ainda um novo sistema de canalização da assistência que permitirá simultaneamente reforçar, completar e tornar mais coerentes as actuais medidas da UE. É dada especial atenção ao reforço da coordenação com os programas de assistência técnica dos Estados-membros.

- O **Capítulo 6** refere os benefícios que será lícito esperar após a aplicação das recomendações do Livro Branco, bem como as medidas que deverão ser tomadas pela Comissão, pelos países associados e pelos Estados-membros a fim de garantir a concretização desses mesmos benefícios.

ANEXO

Esta segunda parte, mais longa, contém uma análise sector por sector dos elementos-chave da legislação comunitária relevante, explicando o objectivo e a evolução da legislação sectorial, descrevendo as estruturas necessárias para garantir a sua execução e aplicação e sugerindo a sequência da adopção das medidas legislativas necessárias para cada sector. A Comissão considera que o facto de colocar a tónica sobre o modo de garantir uma aplicação efectiva da legislação constitui uma mensagem importante para os países associados, mensagem esta que não só é útil para estes países como, em última análise, permitirá a uma União alargada proceder a um alinhamento real e não meramente formal.

2. O MERCADO INTERNO E A FASE DE PRÉ-ADESÃO

A importância do mercado interno na realização dos objectivos da União

2.1 O mercado interno da Comunidade não constitui um objectivo em si, mas um dos principais instrumentos para a consecução de uma série de objectivos, a saber: um crescimento equilibrado, sustentável e respeitador do ambiente, um elevado nível de emprego e de protecção social, um nível e uma qualidade de vida superiores e a coesão económica e social.

2.2 O mercado interno contribui para a realização destes objectivos através da melhoria do desempenho das economias na Comunidade, promovendo uma afectação mais eficaz dos factores de produção, proporcionando às empresas a possibilidade de produzirem em maior escala e beneficiarem das economias daí resultantes, melhorando os respectivos resultados económicos através de uma maior concorrência e estimulando o investimento.

2.3 A integração económica atingida num mercado interno sem fronteiras ultrapassa a resultante de outras formas de cooperação, tais como as zonas de comércio livre, as uniões aduaneiras e os mercados comuns, nos quais são mantidas as fronteiras físicas. Em consequência, essa integração maximiza o seu impacto económico positivo. A legislação que, em termos globais, estabelece o quadro jurídico necessário à consecução destes efeitos económicos foi, em consequência, seleccionada enquanto domínio que deverá merecer especial atenção por parte dos países associados no âmbito do seu processo de preparação para a adesão.

2.4 Um mercado interno sem fronteiras internas assenta num elevado grau de confiança mútua e na equivalência das abordagens regulamentares adoptadas. Qualquer não aplicação significativa das regras comuns, verificada em qualquer parte do mercado interno, compromete o resto do sistema e mina a sua integridade. É esta uma outra razão pela qual é necessário envidar esforços no sentido de se estabelecerem as condições adequadas à efectiva aplicação desta legislação.

2.5 O objectivo do alinhamento pelas regras e práticas em vigor no mercado interno não exclui a adopção de uma abordagem selectiva e gradual, adaptada à situação concreta de cada PECO e que salvguarde os esforços por estes envidados no sentido de concluir o processo de transição económica e atingir uma situação de estabilidade macroeconómica. Com efeito, é fundamental que os países associados adaptem o ritmo dos seus programas de aproximação legislativa ao processo de reforma económica.

Princípios

2.6 O mercado interno da União é definido no artigo 7º-A do Tratado como um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada. Trata-se igualmente de um mercado com uma dimensão social e no qual é incentivada a existência de uma concorrência activa. Quaisquer verificações ou controlos sistemáticos necessários para garantir a observância das regras estabelecidas são realizados no interior desse mercado e não aquando da transposição das fronteiras nacionais. O Tratado estabelece as regras de base que garantem o preenchimento destas condições:

- o **artigo 6º** proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, tanto entre Estados-membros como entre os seus cidadãos;
- o **artigo 8º-A** confere aos cidadãos da União o direito de circular e permanecerem livremente no território dos Estados-membros;
- os **artigos 9º a 12º** exigem a supressão dos direitos aduaneiros e de quaisquer encargos de efeito equivalente sobre o comércio de mercadorias entre os Estados-membros;
- os **artigos 30º a 36º** proíbem as restrições quantitativas e as medidas de efeito equivalente que incidam sobre o comércio de mercadorias e estabelecem as condições em que são possíveis derrogações;
- o **artigo 37º** proíbe qualquer discriminação a favor dos monopólios estatais;
- os **artigos 48º a 51º** estabelecem os princípios que garantem a livre circulação dos trabalhadores; os artigos 52º a 57º garantem a livre circulação e a liberdade de estabelecimento no que diz respeito às actividades não assalariadas e o artigo 58º no que diz respeito às sociedades;
- os **artigos 59º a 66º** estabelecem a livre prestação de serviços;
- o **artigo 67º**, substituído ulteriormente pelo **artigo 73º-B**, prevê a supressão das restrições aos movimentos de capitais;
- os **artigos 85º e 86º** proíbem as empresas de adoptarem um comportamento anticoncorrencial susceptível de anular os efeitos do mercado interno; o **artigo 90º** garante a aplicação das regras de concorrência às empresas públicas e às empresas que usufruam de direitos especiais ou exclusivos;
- o **artigo 92º** estabelece condições estritas no que diz respeito aos auxílios que os Estados-membros podem conceder às suas empresas, a fim de proteger a integridade do mercado interno;
- o **artigo 95º** impõe aos Estados-membros um comportamento não discriminatório no domínio fiscal.

2.7 Os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nos seus acórdãos de interpretação do Tratado desempenham igualmente um papel fundamental na evolução da estrutura jurídica da União. Um destes princípios, enunciado pelo Tribunal no importante acórdão "Cassis de Dijon" de 1979, é o **princípio do reconhecimento mútuo**. Qualquer mercadoria que circule legalmente num Estado-membro deve poder circular livremente em toda a Comunidade, salvo se um Estado-membro puder demonstrar que as regras do Estado-membro de origem não proporcionam uma protecção equivalente de um interesse público fundamental. A aplicação deste princípio garante a livre circulação de numerosos tipos de mercadorias e serviços na Comunidade, sem que seja necessário legislar a nível comunitário.

2.8 Os acórdãos do Tribunal desempenharam igualmente um papel importante na interpretação de certas expressões constantes do Tratado, tais como medidas de "efeito equivalente" a restrições quantitativas (artigo 30º e seguintes) e as proibições, restrições ou limitações à livre circulação justificadas por razões de interesse público (artigo 36º, nº 3 do artigo 48º, etc.). Estas interpretações vieram facilitar o alargamento do mercado interno a um grande número de sectores não harmonizados, sem ser necessário adoptar nova legislação.

2.9 A aplicação destes princípios implicou a supressão dos obstáculos físicos, técnicos, fiscais e pautais. No próprio Tratado prevê-se que a criação do mercado interno deve ser um processo gradual. A supressão dos controlos físicos nas fronteiras internas (ainda não terminada no que diz respeito à livre circulação das pessoas) só foi possível quando os Estados-membros chegaram a acordo relativamente às disposições que lhes permitem efectuar, por outros meios e noutros locais, os controlos que geralmente se realizavam nas fronteiras.

2.10 As condições necessárias à livre circulação na Comunidade das mercadorias e dos serviços e, em menor grau, das pessoas e dos capitais, não poderiam ter sido criadas na íntegra apenas através da aplicação do Tratado, das interpretações do Tribunal sobre o Tratado e do princípio do reconhecimento mútuo. Com efeito, nos casos em que a enorme diferença entre as regras e práticas a nível dos vários Estados-membros representava um obstáculo à livre circulação foi necessário elaborar legislação derivada mais pormenorizada. Contudo, o legislador comunitário deve observar o princípio da subsidiariedade, ou seja, só deve ser adoptada legislação a nível comunitário quando o mesmo, ou um melhor, resultado não possa ser atingido por medidas tomadas a nível nacional ou regional.

2.11 As legislações nacionais prosseguem, geralmente, objectivos legítimos de interesse público, partilhados por todos os Estados-membros, por exemplo a ordem pública (que inclui o combate ao crime, à fraude e ao comércio ilícito), a protecção da saúde e da segurança públicas, a protecção do ambiente, a defesa dos consumidores, a preservação da confiança do público nos serviços financeiros e a posse de qualificações adequadas para o exercício de certas profissões especializadas. Estes objectivos devem continuar a ser prosseguidos, podendo, na maioria dos casos, as regulamentações existentes a nível nacional ser harmonizadas por forma a criar um conjunto único de regras comunitárias, ou aproximadas de modo a que os Estados-membros aceitem aplicar o princípio do reconhecimento mútuo. Para se atingir esta situação através de legislação elaborada a nível comunitário foi necessário pôr em causa muitas regras e práticas nacionais.

2.12 Nos termos do nº 3 do artigo 100º-A do Tratado, a Comissão deve, ao elaborar as suas propostas de harmonização das legislações nacionais em matéria de protecção da saúde, da segurança e do ambiente, basear-se num elevado nível de protecção. Contudo, poderá acontecer que alguns Estados-membros pretendam manter padrões nacionais ainda mais elevados após o processo de harmonização, o que é permitido pelo nº 4 deste mesmo artigo. Neste e noutros casos excepcionais, as restrições à livre circulação podem justificar-se, na condição de não constituírem uma restrição dissimulada ao comércio e serem proporcionais e adequadas aos objectivos prosseguidos.

2.13 A adopção de legislação a nível comunitário justifica-se igualmente pela necessidade de criar e manter condições iguais para todos os agentes económicos. A concorrência poderia ser falseada se as empresas de uma determinada região da Comunidade tivessem que suportar custos muito mais elevados do que noutra região, verificando-se ainda o risco de a actividade económica migrar para as zonas em que os custos são mais baixos. Tais custos incluem aqueles que são impostos pelos Governos aos agentes económicos, por razões de protecção social e do ambiente e de defesa dos consumidores. Elevados padrões comuns de protecção constituem assim um dos objectivos da União e, simultaneamente, contribuem para garantir a equivalência das "regras do jogo".

2.14 O mercado interno está também estreitamente ligado a outros domínios da política comunitária. O mercado interno não poderia ter sido criado sem o reforço, nas sucessivas revisões do Tratado, das disposições relativas a outros domínios importantes. É o caso da política a favor de uma maior coesão económica e social e das políticas em matéria de protecção do ambiente e de defesa dos consumidores. Uma concentração excessiva em aspectos meramente económicos e relativos ao mercado teria criado uma Comunidade desequilibrada, inaceitável para a maioria dos Estados-membro. A relação entre o mercado interno e as outras políticas será objecto de uma discussão mais aprofundada no Capítulo 3.

Supressão dos obstáculos através do direito derivado

2.15 Como já referido, foi necessário legislar a nível comunitário sempre que as diferenças entre os Estados-membros eram demasiado importantes para que os princípios fundamentais da livre circulação e do reconhecimento mútuo pudessem ser aplicados directamente. O presente Livro Branco tem por principal objectivo apresentar e clarificar à atenção dos países associados o grande volume de disposições de direito derivado resultante desta actividade regulamentar. O método utilizado é descrito no Capítulo 3, sendo feita uma apresentação pormenorizada no Anexo.

2.16 Em conformidade com os artigos do Tratado nos quais se baseia, a maioria da legislação relativa ao mercado interno assume a forma de directivas. As directivas são obrigatórias para os Estados-membros, que devem adoptar as medidas necessárias para lhes dar cumprimento. (Tal como demonstrado por diversos acórdãos do Tribunal de Justiça, se um determinado Estado-membro não tomar atempadamente as medidas necessárias para dar cumprimento a uma directiva, ou proceder a uma transposição incompleta ou inadequada, os cidadãos podem fazer valer os seus direitos invocando

directamente essa directiva, na condição de o comportamento do Estado se poder inferir de forma clara da directiva). Em certos casos, as directivas são relativamente pormenorizadas, deixando uma margem de manobra limitada ao legislador nacional. Noutros casos, limitam-se a fixar grandes objectivos ou um número de condições consideradas fundamentais, podendo os Estados-membros incorporar de diferentes formas as respectivas disposições no seu direito nacional. Esta técnica garante tanto quanto possível a salvaguarda dos métodos e preferências nacionais.

2.17 Os regulamentos, actos comunitários directamente aplicáveis nos Estados-membros, fazem igualmente parte do corpo legislativo do mercado interno, especialmente no domínio da agricultura, bem como no que diz respeito à coordenação das disposições relativas à segurança social dos trabalhadores migrantes. Existem igualmente decisões, instrumentos vinculativos para os seus destinatários.

Legislação que garante a livre circulação das mercadorias

2.18 Grande parte das disposições de direito derivado relativas ao mercado interno diz respeito à produção e à comercialização de mercadorias. Estas disposições abrangem domínios relativamente aos quais não podia ser aplicado o princípio do reconhecimento mútuo pelo facto de as divergências entre as legislações nacionais serem demasiado importantes, tendo, em consequência, "um efeito equivalente" ao dos direitos aduaneiros ou ao das restrições quantitativas, e sendo designadas por obstáculos técnicos ao comércio. Nas primeiras directivas houve tendência para se estabelecer um conjunto pormenorizado de regras comunitárias que substituíssem as regras nacionais. Mais recentemente, a metodologia adoptada em termos de harmonização técnica - a "nova abordagem" - consiste em estabelecer um número limitado de requisitos fundamentais, deixando aos outros organismos de normalização a incumbência de fixarem, numa base voluntária, regras mais pormenorizadas.

2.19 Para certos produtos, especialmente no que diz respeito aos géneros alimentícios e aos medicamentos, bem como aos produtos que, embora de uso corrente, representam um perigo potencial (veículos a motor, por exemplo) considera-se que a antiga metodologia de harmonização completa continua a ser a mais adequada. A legislação neste domínio impõe igualmente requisitos rigorosos em matéria de realização de ensaios e de certificação, bem como, em alguns casos, medidas de fiscalização dos mercados. Um outro problema abordado pela legislação comunitária diz respeito à harmonização das diferentes regras nacionais relativas à designação de determinados produtos e aos respectivos rótulos e/ou embalagens.

2.20 Estas regras, conjugadas com o princípio do reconhecimento mútuo, garantem que, independentemente da sua localização no território da Comunidade, os produtores, os fabricantes ou os importadores possam colocar um dado produto no mercado e comercializá-lo em qualquer região da UE, sem temerem não estarem a cumprir regras locais. Os Estados-membros que fazem parte do mercado interno devem não só ser capazes de criar as condições necessárias à produção de mercadorias que correspondam às normas comunitárias (o que é igualmente verdade para todos os países que exportam para a União), mas também poder garantir que todos os produtos vendidos no seu mercado satisfazem essas mesmas normas. Os Estados-membros devem também poder garantir a livre circulação no seu território de todas as mercadorias provenientes de outros

Estados-membros. Em consequência, este sistema exige não apenas que todos os Estados-membros adotem a legislação adequada, mas também que criem as estruturas necessárias, nomeadamente técnicas, para garantir uma aplicação efectiva desta legislação. Estas estruturas - quer se trate de laboratórios de ensaio, de institutos de metrologia ou de estâncias aduaneiras localizadas nas fronteiras externas da Comunidade - devem poder contar com a confiança de toda a Comunidade, caso se pretenda que o princípio do reconhecimento mútuo seja aplicado.

Legislação que garante a livre circulação dos serviços

2.21 Uma outra grande categoria de legislação derivada diz respeito às condições de prestação de certos serviços. Foi necessário legislar neste domínio dado que a regulamentação dos Estados-membros - apesar de não ser abertamente discriminatória contra os não nacionais - apresentava grandes divergências, não permitindo que a livre circulação se realizasse com base na aplicação do princípio do reconhecimento mútuo. A grande maioria das disposições neste domínio diz respeito ao sector dos serviços financeiros e nelas se estabelecem requisitos prudenciais mínimos, por exemplo, no que diz respeito à concessão de autorizações aos bancos e às empresas de seguros. Esta legislação permite igualmente abrir os mercados nacionais, nomeadamente no que diz respeito a domínios tradicionalmente dominados por monopólios nacionais, tais como as telecomunicações e certos segmentos dos sectores dos transportes e da energia.

Legislação que garante a livre circulação das pessoas

2.22 O artigo 8º-A do Tratado consagra o amplo conceito - "direito de circular e permanecer livremente"- enquanto direito fundamental não dependente da prossecução de um objectivo económico, mas cujo exercício se encontra sujeito a legislação secundária relevante. Esta legislação inclui regras que garantem, por um lado, um desenvolvimento harmonioso do mercado de trabalho e evitam distorções da concorrência e, por outro, regras que estabelecem as condições de acesso por parte dos cidadãos de outros Estados-membros. Grande parte da legislação relevante neste domínio incide sobre este último aspecto, nela se abordando questões, tais como: autorizações de residência, direito de entrada, restrições à extradição e prestações familiares. (Esta parte do acervo comunitário não pode ser considerada como fazendo parte integrante do presente exercício de alinhamento progressivo, embora seja evidente a sua importância para a realização do mercado interno após a adesão).

2.23 Uma parte da legislação relativa à livre circulação das pessoas está intimamente ligada à liberdade de prestação de serviços, especialmente no que diz respeito aos serviços que exigem a posse de determinadas qualificações profissionais. À semelhança do que aconteceu com as mercadorias, a Comunidade começou por tentar atingir uma harmonização total, passando as regras comunitárias a substituir as regras nacionais. Foi este o caso de determinadas profissões, tais como os arquitectos, os médicos e as enfermeiras. As directivas mais recentes adoptam, em contrapartida, uma metodologia

horizontal, fixando as condições gerais que permitem a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo dos diplomas.

2.24 É também necessário legislar para garantir que os trabalhadores que circulam na Comunidade continuem a usufruir plenamente dos seus direitos sociais. Não se trata apenas dos direitos pecuniários, mas também dos direitos no domínio da formação e da saúde. Os sistemas de segurança social dos Estados-membros não foram objecto de harmonização, mas, nos termos do artigo 51º do Tratado, devem ser objecto de coordenação, a fim de garantir que os trabalhadores migrantes não sejam privados dos direitos adquiridos em virtude da sua mobilidade.

2.25 O direito das sociedades é igualmente abrangido por este capítulo. O artigo 58º do Tratado exige que as sociedades sejam equiparadas a pessoas singulares para efeitos da livre circulação. Se é um facto que a legislação comunitária atenua algumas das principais diferenças existentes a nível das legislações nacionais no que diz respeito à criação e à gestão das empresas, esta legislação não confere, todavia, às empresas uma "liberdade de circulação" total no que diz respeito a domínios como as fusões e as tomadas de controlo transfronteiras ou as transferências de sede.

Legislação que garante a livre circulação dos capitais

2.26 A livre circulação dos capitais justifica-se não apenas do ponto de vista económico, mas também por se tratar de uma condição de exercício da livre circulação dos serviços financeiros e das pessoas. Contudo, a plena liberalização dos movimentos de capitais só foi atingida muito recentemente, uma vez que os controlos aos quais estes estavam sujeitos constituíam um importante instrumento da política macroeconómica prosseguida pela maioria dos Estados-membros. Os artigos 67º a 73º, que regiam esta matéria até ao final de 1993, são redigidos de forma mais prudente do que as outras disposições relativas à livre circulação e no artigo 73º estabelece-se um mecanismo de salvaguarda em caso de perturbações no mercado de capitais. A adopção de legislação derivada permitiu a supressão gradual dos controlos nos Estados-membros. A partir de 1994, os artigos 73º-B a 73º-G, de aplicação directa, que impõem uma proibição mais ampla das restrições, vieram substituir as disposições iniciais.

Política de concorrência

2.27 A política de concorrência desempenha um papel fundamental na realização do mercado interno. Sem a instituição de "um regime que garanta que a concorrência não seja falseada no mercado interno" (alínea g) do artigo 3º), o mercado interno não poderia funcionar.

2.28 A supressão dos obstáculos ao comércio exige o estabelecimento e a aplicação de um novo conjunto de regras transparentes destinadas a regulamentar a concorrência. Na ausência de tais regras, a almejada afectação óptima dos recursos seria comprometida por comportamentos anticoncorrenciais. As regras de concorrência devem regulamentar o comportamento das sociedades e do Estado nos seguintes quatro principais domínios:

- com a supressão das barreiras ao comércio impostas pelo Estado, as empresas poderão ser tentadas a agrupar-se em acordos de partilha do mercado e noutros acordos restritivos, ou a explorar de forma abusiva a sua posição dominante no mercado, a fim de eliminarem a concorrência. Tal comportamento privará a economia dos benefícios decorrentes da liberdade de comércio e do dinamismo da concorrência. Assim, as vantagens da existência de obstáculos ao comércio, que beneficiavam anteriormente o Estado (por exemplo, através de direitos de importação), passam a ser usufruídas pelas empresas privadas que participam nos acordos. Esta a razão pela qual é importante dispor de regras eficazes que evitem este tipo de comportamento abusivo por parte das empresas;

- o mercado interno coloca novos desafios às empresas, que serão mais facilmente ultrapassáveis por estas mediante a conclusão de alianças estratégicas sob a forma de fusões e aquisições. Embora se trate, em princípio, de uma estratégia empresarial legítima, importa velar para que as estruturas de mercado se mantenham competitivas. A ausência de regulamentação poderá induzir a criação e o abuso de posições dominantes, reduzindo o bem-estar geral;

- quando as fronteiras se abrem, os Governos podem também sentir-se tentados a conceder auxílios estatais, a fim de proteger a sua indústria face à intensificação da concorrência. Quando estes auxílios estatais são concedidos a favor de objectivos gerais, tais como a investigação e o desenvolvimento, a protecção do ambiente ou a coesão regional, podem ser autorizados, na medida em que o investimento efectuado tenha um efeito positivo para a sociedade em geral e não unicamente para a empresa interessada. Contudo, devem ser proibidas as outras formas de auxílio, que têm por efeito falsear a concorrência sem proporcionar estas vantagens. Tal justifica que se proceda a um rigoroso controlo dos auxílios estatais no âmbito do mercado interno;

- os monopólios estatais de carácter comercial, as empresas públicas e as empresas que usufruem de direitos especiais e exclusivos põem igualmente em risco a liberdade de concorrência. Com efeito, são concedidas deliberadamente rendas económicas a certos agentes partindo do pressuposto que tais vantagens facilitarão a prestação de serviços públicos ou reverterão para o Estado sob a forma de receitas. Se bem que este princípio não seja em si condenável, torna-se extremamente difícil circunscrever as distorções da concorrência ao estritamente exigido pelo interesse geral, por exemplo assegurar a prestação de serviços públicos em regiões remotas.

2.29 Uma política de concorrência dinâmica contribui para a criação de estruturas económicas saudáveis e evita a criação de lucros anormais. Esta política desempenha um papel fundamental na realização do mercado interno em sectores como o da energia, dos transportes e das telecomunicações. No entanto, em matéria de política de concorrência como noutros domínios, as necessidades não se limitam à adopção de legislação nem à criação de estruturas. Há que envidar esforços contínuos no sentido de aplicar efectivamente essa política, de modo a torná-la amplamente conhecida e aceite e criar a expectativa de que seja efectivamente cumprida. Só então o mercado interno terá atingido plenamente o seu potencial.

Execução e aplicação

2.30 A nível comunitário, compete à Comissão e ao Tribunal de Justiça garantir a efectiva aplicação da legislação comunitária, mas a execução e a aplicação efectiva dessa legislação, quer se trate de actos directamente aplicáveis nos Estados-membros ou de actos transpostos para a legislação nacional, pressupõem a existência de sistemas judiciais e administrativos adequados a nível dos Estados-membros. Constitucionalmente, os Estados-membros são Estados de direito, em que vigora o princípio da separação de poderes que garante a independência do poder judicial. O sistema judicial deve assegurar o acesso dos cidadãos à justiça, em especial no que diz respeito às decisões das autoridades públicas. O sistema económico descentralizado, que caracteriza as economias de mercado, implica igualmente que o acesso à justiça seja razoavelmente rápido. A garantia de uma aplicação efectiva do direito comunitário depende igualmente da existência de um conjunto de estruturas administrativas específicas e de organismos técnicos e profissionais no sector privado.

Conclusões

2.31 Se os princípios que regem o mercado interno são basicamente simples, as regras e as estruturas necessárias para assegurar a sua concretização na prática são numerosas e complexas. Permitem eliminar os obstáculos à livre circulação, mas garantem que objectivos importantes de interesse público não sejam negligenciados, impedem a criação de novos obstáculos e asseguram que as autoridades públicas e as entidades privadas não prejudiquem, através da adopção de medidas egoístas e míopes, a existência de uma concorrência leal e dinâmica. Embora o quadro geral seja ainda marcado por algumas imperfeições, a União está empenhada na realização do mercado interno e na manutenção do seu bom funcionamento.

3. LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA RELATIVA AO MERCADO INTERNO

3.1 O Anexo do presente Livro Branco apresenta, de forma exaustiva e pormenorizada, a actual legislação comunitária relativa ao mercado interno, sendo sucessivamente examinadas vinte e três áreas de actividade legislativa. O presente capítulo explica a abordagem utilizada pela Comissão, chamando à atenção para alguns aspectos da apresentação da informação no Anexo.

3.2 A apresentação pela Comissão da legislação pormenorizada objecto do Livro Branco baseou-se em quatro princípios:

- o Livro Branco deveria centrar-se no mercado interno, não tentando abranger todo o acervo comunitário;
- dentro das áreas seleccionadas, a legislação não deveria ser apresentada como uma listagem ou bloco únicos, mas de forma a evidenciar quais as medidas mais fundamentais, que deveriam, logicamente, ser tomadas em primeiro lugar;
- o Livro Branco deveria poder ser utilizado como um documento de referência para os actuais e futuros Estados associados, não devendo as suas recomendações ser especificamente adaptadas às necessidades de qualquer um deles;
- a legislação deveria ser apresentada aos PECO de forma a tornar claras as medidas e as estruturas necessárias para tornar a legislação eficaz.

Delimitação da legislação relativa ao mercado interno

3.3 Ao elaborar o Livro Branco, foi necessário decidir quais os limites do "mercado interno" em termos legislativos. Tal como esclarecido no capítulo anterior, o funcionamento efectivo do mercado interno não depende apenas de um enquadramento completo de legislação pormenorizada com o objectivo de suprimir as barreiras formais, exigindo também o preenchimento de um amplo leque de condições económicas de base. Tais condições incluem, em especial, a existência de uma concorrência aberta e leal entre os operadores económicos, dependente da introdução de regras formais e transparentes em matéria de concorrência, um enquadramento comum que assegure a aplicação de padrões mínimos a nível social e uma protecção adequada do ambiente em todo o território da União.

3.4 O próprio Tratado consagra um equilíbrio delicado entre diferentes objectivos e políticas, do que resulta que nenhuma parte do acervo comunitário pode, na prática, ser dissociada do resto. O Tratado realça expressamente esta interdependência, por exemplo, no seu artigo 130º-R, que prevê que as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias. As eventuais negociações de adesão com os PECO irão abranger toda a legislação comunitária, pelo que são extremamente importantes os trabalhos de aproximação das legislações entre os Estados. Os acordos europeus prevêem já esta aproximação e

identificam um grande número de áreas, nomeadamente a política da concorrência, a protecção do ambiente, a política social e a defesa dos consumidores, que deverão merecer especial atenção.

3.5 Para descrever a legislação relevante, o Livro Branco adopta uma abordagem temática. Os artigos do Tratado e o direito derivado referidos no Anexo são os que afectam directamente a liberdade de circulação das mercadorias, dos serviços, das pessoas ou dos capitais. Sem esta legislação, continuariam a existir ou voltariam a surgir obstáculos à livre circulação. Nesta apresentação pormenorizada não foi incluída legislação que intervém de forma indirecta no funcionamento do mercado único, ao afectar, por exemplo, a situação concorrencial das empresas.

3.6 Este tipo de abordagem oferece vantagens de ordem prática, devido principalmente ao volume de direito derivado envolvido. Permitirá igualmente que a aproximação seja organizada de forma mais sistemática no âmbito de um programa de trabalho coerente que poderá contar com uma assistência técnica especializada. A aproximação noutras áreas continuará a ser objecto de iniciativas distintas no âmbito da estratégia de pré-adesão.

3.7 Ao identificar a legislação essencial ao funcionamento do mercado interno, afigurou-se necessário consagrar especial atenção à política social e à política ambiental por forma a atingir um equilíbrio adequado. Afigurou-se necessário, também noutras áreas, explicar as linhas de demarcação utilizadas.

3.8 A dimensão social constitui um elemento essencial da política do mercado interno, tal como aliás expressamente consagrado no Tratado. Além disso, uma grande parte da legislação social utiliza na sua fundamentação uma argumentação relacionada com o mercado interno. Uma abordagem legislativa diferenciada a nível nacional relativamente aos direitos dos trabalhadores ou à saúde e segurança no local de trabalho poderia originar custos desiguais para os operadores económicos, sendo assim susceptível de distorcer a concorrência. É por este motivo que grande parte da legislação social adoptada antes de 1985 tem como base legal o artigo 100º do Tratado.

3.9 Simultaneamente, parte da legislação social não se destina exclusivamente a atingir a equivalência das "regras do jogo". Um nível elevado de protecção social constitui, com efeito, um dos objectivos fundamentais da União, para ele contribuindo, entre outros aspectos, os benefícios económicos decorrentes do mercado interno. A apresentação no Livro Branco da legislação relativa ao mercado interno inclui as partes da legislação social que afectam o funcionamento do mercado interno ou que constituem o complemento necessário de outras medidas identificadas como instrumentos-chave, principalmente no domínio do direito das sociedades. Em vários Conselhos Europeus foi inequivocamente confirmado que a aproximação no domínio social não deverá ser negligenciada pelos países associados, constituindo uma parte essencial dos seus preparativos para aderirem à União.

3.10 O mesmo se aplica à legislação em matéria de ambiente. A política de ambiente e o mercado interno apoiam-se mutuamente. O Tratado tem como objectivo um

crescimento sustentado e um nível elevado de protecção do ambiente, estabelecendo que as disposições em matéria de ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das outras políticas. Uma abordagem integrada que permita um desenvolvimento social e económico mais sustentável não só é vital para o ambiente, mas também para o êxito a longo prazo do mercado interno.

3.11 O Livro Branco inclui legislação que afecta directamente a liberdade de circulação das mercadorias e dos serviços, não se debruçando sobre a legislação relacionada com a poluição proveniente de fontes fixas nem sobre a legislação relativa aos processos, e não aos produtos, que apenas indirectamente está relacionada com o mercado interno. De tal facto resulta não ser abrangida a maior parte da legislação no domínio do ambiente. Não foi incluída legislação importante relativa às normas de qualidade do ar e da água e à protecção da natureza, sendo a estratégia em matéria de resíduos apenas parcialmente abordada. O presente exercício relativo ao mercado interno deverá, consequentemente, ser complementado por uma abordagem mais exaustiva no domínio do ambiente, que constitui, em si mesmo, um objectivo importante.

3.12 A aproximação legislativa no sector energético não pode ser dissociada da aplicação das regras em matéria de concorrência. A disciplina comunitária em matéria de auxílios estatais, por exemplo, é essencial caso se pretendam evitar distorções da concorrência num mercado integrado da energia. A legislação no domínio da transparência em matéria de preços deve ser acompanhada pela aplicação das regras em matéria de concorrência, incluindo a aplicação de sanções. A política energética está, por outro lado, estritamente relacionada com outras políticas, nomeadamente a política ambiental. Será difícil, por exemplo, aceitar que seja importada electricidade se a produção de electricidade no país de exportação não respeitar os mesmos níveis de protecção ambiental ou de segurança nuclear.

3.13 A agricultura constitui um outro sector importante, tanto em termos do volume da legislação existente como do papel que desempenha na economia de muitos dos PECO. No presente Livro Branco não foram abrangidos muitos dos aspectos da política agrícola e respectiva legislação, uma vez que se relacionam mais com mecanismos de apoio ao mercado do que com a livre circulação das mercadorias. Embora a intensidade do apoio à agricultura e os meios utilizados tenham um impacto sobre o mercado interno dos produtos agrícolas, não são essenciais para alcançar e manter a livre circulação. A Comissão apresentará, até ao final do ano, uma comunicação distinta relativa à agricultura no âmbito da estratégia de pré-adesão. Consequentemente, o Livro Branco abrange as áreas dos controlos veterinários, preservação das plantas e nutrição animal, bem como as exigências de comercialização de determinados produtos. O objectivo de tal legislação consiste em proteger os consumidores, a saúde pública, a saúde dos animais e a preservação das plantas.

Apresentação da legislação relativa ao mercado interno no Anexo

3.14 A informação relativa à legislação comunitária relevante é apresentada, no Anexo, através de uma série de 23 análises sectoriais. Alguns sectores constituem amplas áreas da

política comunitária que foram divididas em subsectores. Cada uma destas áreas é precedida por uma introdução sectorial geral, que descreve os objectivos subjacentes e a metodologia utilizada na legislação. Na introdução, explica-se por que motivo foi necessário adoptar legislação e, na maior parte dos casos, qual a sua evolução ao longo do tempo. A relação entre a legislação nacional e comunitária é igualmente abordada.

3.15 Com esta apresentação mais pormenorizada relativa a cada sector pretende-se guiar os países associados no planeamento da sua estratégia para um alinhamento progressivo com a legislação comunitária, sua execução e aplicação. Cada análise contém, nomeadamente, indicações relativas à *sequência que os países associados poderiam utilizar na aproximação das legislações* e uma *secção sobre as condições necessárias à aplicação da legislação*.

Prioridades indicativas para a aproximação

3.16 Embora cada um dos actos legislativos comunitários seja, em princípio, importante, e a adesão à União implique a adopção de toda a legislação comunitária, a Comissão considera pertinente, na fase de pré-adesão, propor uma sequência adequada a seguir pelos países associados para adoptar a legislação relativa a cada área principal. Os recursos para este exercício de aproximação são limitados, tanto na Comunidade como nos países associados, quer em termos de conhecimentos legais ou técnicos, quer em termos de tempo parlamentar ou de disponibilidade de formação. Estes recursos deverão ser concentrados nas áreas onde possam ter maior impacto.

3.17 Consequentemente, na apresentação da legislação relativa a cada área, a Comissão estabelece uma distinção entre as "medidas-chave" e o conjunto das medidas aplicáveis, propondo seguidamente uma repartição das medidas-chave em duas fases. A divisão em medidas da Fase I e da Fase II revela as prioridades indicativas que decorrem da lógica da própria legislação, constituindo um guia para que os países associados utilizem a sequência mais eficaz nos seus programas de trabalho relativos à aproximação, execução e aplicação da legislação.

3.18 As medidas da Fase I foram normalmente seleccionadas com base num ou mais dos seguintes critérios:

- as medidas seleccionadas constituem o quadro geral de legislação mais pormenorizada;
- as medidas seleccionadas referem-se a princípios fundamentais ou prevêm os procedimentos básicos que regulamentam o sector em causa;
- as medidas seleccionadas constituem uma condição prévia para o funcionamento efectivo do mercado interno no sector em questão.

Nalgumas áreas, as medidas da Fase I podem igualmente incluir medidas que exigem um período de preparação particularmente longo para a sua aplicação efectiva.

3.19 Ainda no que se refere à abordagem seguida pela Comissão deverão igualmente ser notados os seguintes pontos de carácter geral. Em primeiro lugar, as medidas-chave incluem, nalguns sectores, medidas que não foram ainda adoptadas pela Comunidade, mas cujo processo legislativo foi já iniciado. Foi também incluído, por vezes na Fase I, um elevado número de medidas que só recentemente foram adoptadas. O facto de a Comunidade ter adoptado estas medidas ou dever adoptá-las numa fase relativamente tardia da realização do mercado interno não reduz, necessariamente, a sua importância para os PECO. As medidas que se encontram em fase de adopção irão, possivelmente, integrar o acervo que deverá ser aceite pelos futuros Estados-membros.

3.20 Em segundo lugar, os critérios utilizados para o estabelecimento da sequência recomendada para a aproximação, no âmbito de cada área legislativa, baseiam-se numa abordagem coerente da própria legislação, sem referência aos custos ou aos benefícios económicos decorrentes da sua adopção. A dimensão económica deverá ser avaliada por cada Estado associado ao adoptar a sua estratégia de aproximação.

3.21 Em terceiro lugar, as prioridades indicativas são específicas a cada análise ou área legislativa. Não foi feita qualquer tentativa no sentido de elaborar uma ordem geral de prioridades, que incluísse considerações acerca da importância de desenvolver acções precoces nas diferentes áreas legislativas. Trata-se, de alguma forma, da consequência lógica da abordagem descrita no ponto anterior. Na ausência de uma análise económica global, não existe qualquer conjunto evidente de critérios objectivos que pudesse ser utilizado para determinar as prioridades entre sectores. Contudo, parte da legislação abrangida por este exercício, tal como o direito das sociedades, deverá ser considerada como um "bloco" essencial para o funcionamento de uma economia de mercado e, nesta perspectiva, foi já abordada pelos países associados nas primeiras fases do seu processo de transição económica. A prioridade dada pelos PECO aos diversos sectores dependerá da situação política e económica de cada um dos países associados. Esta escolha caberá a estes países e não à União.

3.22 Em quarto lugar, num número limitado de áreas, não é possível estabelecer fases distintas, uma vez que a legislação constitui um todo e que uma adopção parcelar não produziria qualquer efeito benéfico.

3.23 Em quinto lugar, deverá realçar-se que a legislação é incluída independentemente da situação já alcançada pelos diferentes países associados, mesmo quando se pode presumir que todos adoptaram já a legislação em causa. Tal abordagem é compatível com a posição da Comissão no sentido de elaborar um documento de referência geral que possa ser utilizado por todos os Estados susceptíveis de aderirem à União. Além disso, não se pretende com o Livro Branco emitir juízos sobre a conformidade de determinada legislação nacional.

3.24 Por último, não foram fixados quaisquer calendários, que deverão ser decididos por cada um dos países associados, em função da sua situação própria e da estratégia adoptada.

Condições necessárias à execução e aplicação da legislação

3.25 O principal desafio que se coloca aos Estados associados, na adopção da legislação do mercado interno, não reside tanto na aproximação dos seus diplomas legislativos, mas na adaptação dos seus mecanismos administrativos e das suas empresas às condições que permitam que essa legislação seja aplicada na prática. Trata-se de um processo complexo que exige a criação ou adaptação de instituições e estruturas, o que implica transformações radicais em termos de responsabilidade tanto a nível dos sistemas administrativos e judiciais nacionais, como no sector privado que começa a surgir. Por forma a auxiliar os PECO nesta tarefa, o Anexo fornece, na sua introdução, um resumo dos diferentes tipos de estruturas que asseguram a aplicação efectiva da legislação comunitária. Cada análise identifica as estruturas relevantes a nível nacional (ou internacional) em cada sector, com base na experiência relevante na União.

3.26 A existência de autoridades responsáveis pela aplicação é crucial por forma a garantir, aos restantes membros da Comunidade, que a legislação é correctamente aplicada. O funcionamento correcto destas estruturas administrativas, judiciais ou do sector privado depende, por sua vez, das possibilidades de formação e ensino do pessoal em causa. A colocação à disposição de tal formação e a transferência da experiência comunitária relevante nesta área constituem uma das principais tarefas deste exercício de aproximação e serão abordadas em mais pormenor no Capítulo 5.

Conclusão

3.27 O Anexo contém um conjunto de recomendações pormenorizadas destinadas aos países associados e relativas ao modo de realizar a aproximação e de aplicar a legislação em cada área do direito comunitário relativo ao mercado interno. Estas recomendações não são imperativas, podendo existir razões válidas, de natureza política, económica ou comercial, para que determinados países associados adoptem uma posição diferente no que se refere à sequência em que procederão à aproximação. Estas análises são, de qualquer forma, úteis uma vez que revelam as medidas-chave que deverão ser tomadas e as condições necessárias à sua eficácia.

4. SITUAÇÃO NOS PAÍSES DA EUROPA CENTRAL E ORIENTAL

Introdução

4.1 A Comissão manteve contactos regulares com os países associados durante a elaboração do Livro Branco. Começou por organizar uma reunião de seis PECO em Novembro de 1994, na qual explicou a abordagem que tencionava seguir e em que recebeu contribuições de cada país associado no que se refere à situação dos seus trabalhos em matéria de aproximação, bem como comentários sobre a abordagem a ser adoptada no Livro Branco. Em Fevereiro e Março do corrente ano, em conformidade com as conclusões do Conselho de Essen, a Comissão consultou os PECO a nível bilateral. Funcionários da Comissão visitaram as diferentes capitais, tendo conduzido discussões relativamente a cada sector e fornecendo às Autoridades dos PECO informações actualizadas sobre a elaboração do Livro Branco. Os debates incidiram particularmente nas medidas da Fase I e na necessidade de criar estruturas de execução e aplicação.

4.2 Além disso, a Comissão tem mantido um diálogo permanente com cada país associado no âmbito dos Subcomités para a aproximação das legislações, criados pelos acordos europeus. Este diálogo constitui uma oportunidade para coligir informações sobre os progressos alcançados nos PECO. Apesar destes contactos, a informação de que a Comissão dispõe continua a ser incompleta. Grande parte da nova legislação não foi ainda traduzida para qualquer das línguas comunitárias, e o seu âmbito não coincide muitas vezes, de forma precisa, com a legislação comunitária relevante, o que dificulta a comparação. Consequentemente, o presente capítulo não tentará apresentar uma análise pormenorizada da legislação já adoptada por cada país.

4.3 Contudo, ao planear a assistência técnica futura nesta área, será necessário conhecer, em termos gerais, em que medida os PECO harmonizaram já a sua legislação com a legislação comunitária e criaram as estruturas necessárias à execução e aplicação dessa legislação, bem como analisar, também em termos gerais, as situações que levantam problemas. É esta análise que é apresentada no presente capítulo.

Evolução da aproximação das legislações

4.4 Os países associados estão actualmente a elaborar e a adoptar um grande volume de legislação, tomando em consideração um objectivo geral de conformidade com a legislação comunitária. Têm de facto, nos termos dos acordos europeus, uma obrigação de utilizar "todos os meios ao seu alcance" para o conseguir. Contudo, na abordagem da tarefa da aproximação das legislações, cada PECO procedeu às suas opções no que toca às prioridades.

4.5 As diferentes opções reflectem a realidade económica e política de cada PECO, particularmente as relações comerciais em expansão com a União, bem como a legislação que consideram relevante no contexto da transição económica e/ou da preparação da adesão à União. As escolhas efectuadas são também função da lista de prioridades para a

aproximação especificamente mencionada nos acordos europeus. Alguns dos países associados assumiram igualmente outras obrigações internacionais que afectam as suas prioridades. Além disso, alguns deles iniciaram, muito antes de outros, o seu processo de harmonização legislativa, na perspectiva da adesão à Comunidade. Desta situação resultam, em termos gerais, grandes divergências entre os PECO quanto ao volume e tipo de legislação já adoptada, e quanto à sequência utilizada no processo de aproximação das legislações.

4.6 De qualquer forma, os PECO iniciaram um esforço sistemático de elaboração de programas de aproximação legislativa, estabelecendo prioridades e verificando a conformidade com a legislação comunitária relevante. A maior parte dispõe já de um mecanismo de coordenação geral no âmbito das respectivas administrações. Encontram-se igualmente em diferentes fases no que se refere ao planeamento e ao estabelecimento de prioridades. A maioria destes países tinha já estabelecido algumas prioridades nacionais antes da publicação do Livro Branco. As prioridades indicativas apresentadas no Anexo do presente documento deverão, conseqüentemente, conduzir a um processo de comparação e reavaliação a nível de cada país associado.

4.7 A situação geral caracteriza-se pela coexistência da nova legislação e de legislação antiga que por vezes data de há longos anos. Num reduzido número de sectores, a nova legislação está quase concluída, enquanto noutros pode estar já prevista mas não ter ainda sido elaborada. Um grande volume de nova legislação está actualmente a ser elaborado ou encontra-se pendente para adopção a nível dos Parlamentos nacionais. O estado de adiantamento num determinado sector não reflecte necessariamente a sua importância económica.

4.8 Nalgumas áreas, os próprios PECO reconhecem que a legislação elaborada ou adoptada não está plenamente em conformidade com os textos relevantes da União Europeia, tal acontecendo devido a uma opção deliberada (aproximação passo a passo) ou em consequência de alterações introduzidas a nível dos parlamentos. Nalguns casos, verificou-se uma decisão deliberada no sentido de suspender a nova legislação, na pendência de legislação comunitária nova ou alterada nesse domínio.

4.9 Na maior parte das áreas, os PECO solicitaram um parecer externo, frequentemente através dos programas PHARE, normalmente no sentido de obterem modelos de um ou mais Estados-membros. Recorrem, em termos de aconselhamento quanto à preparação e elaboração da legislação, aos funcionários comunitários e nacionais, mas também frequentemente a consultores.

4.10 Na maior parte, mas não em todos os países associados, a ordem de trabalhos dos Parlamentos está sobrecarregada, o que provoca atrasos. A carga legislativa é enorme, as alterações são frequentemente radicais, a matéria é por vezes desconhecida, as alterações aos textos são numerosas e os progressos lentos. Além disso, nos PECO, tal como noutros países, os governos e as prioridades políticas mudam, o que vem ainda complicar e atrasar o processo de aproximação.

Aproximação legislativa e reforma económica

4.11 Os países associados não solucionaram ainda completamente o difícil problema do ajustamento dos seus programas de alinhamento à necessidade de consolidar as reformas económicas. As dificuldades que os PECO enfrentam podem ser ilustradas através de alguns exemplos:

- no sector dos serviços financeiros, a legislação do mercado interno reforça as exigências prudenciais e conduz a mercados mais desregulamentados. Se esta alteração regulamentar for introduzida prematuramente pode enfraquecer de forma grave as instituições financeiras na Europa Central e Oriental que, na sua maior parte, têm ainda de suportar uma pesada herança de crédito mal parado;
- no sector fiscal, o ritmo da harmonização deverá depender do desenvolvimento das diferentes bases tributáveis, e poderá ter de tomar em consideração a necessidade de incentivos fiscais temporários por forma a corrigir distorções de afectação herdadas do passado;
- a liberalização dos movimentos de capitais dependerá da estabilidade geral atingida a nível macroeconómico por forma a evitar o perigo de grandes fugas de capitais e de dificuldades a nível da balança de pagamentos. É óbvio que um ambiente macroeconómico estável está intimamente relacionado com diversos aspectos-chave do processo de transição, tal como a solidez das finanças públicas ou o êxito do processo de reestruturação.

Sectores específicos

4.12 Mesmo se não se pretende proceder a uma análise de todos os sectores, existem diversas acções ou problemas específicos que deverão ser mencionados.

4.13 Os PECO adoptaram já, sem excepção, uma forma básica de **direito das sociedades** enquanto parte integrante do seu processo de transição para uma economia de mercado. Seguiram normalmente o modelo de um determinado Estado-membro, encontrando-se, assim, a legislação adoptada neste domínio, em termos gerais, em conformidade com as exigências comunitárias, mas incompleta na maior parte dos casos em termos de cobertura. O tratamento não discriminatório dos estrangeiros e das empresas estrangeiras foi, na maior parte dos casos, abordado de forma satisfatória, dado o interesse em atrair o investimento estrangeiro. O mesmo se passa, em termos gerais, no que se refere às **obrigações declarativas no domínio financeiro**, tendo sido adoptados muitos dos requisitos das três principais directivas da União Europeia. Mas a tarefa não está ainda concluída.

4.14 Pelos mesmos motivos, foi dada prioridade à adopção da legislação de base no que se refere ao sector dos **serviços financeiros**. O sector bancário está normalmente mais avançado do que o sector dos seguros, mas existem limites quanto às possibilidades de os PECO avançarem neste domínio enquanto continuarem a ser necessárias, por razões

macroeconómicas, restrições dos movimentos de capitais e enquanto os bancos permanecerem sobrecarregados pelo crédito mal parado herdado do passado. Uma grande parte da legislação deste sector está ainda em vias de elaboração.

4.15 Duas das áreas em que foram alcançados progressos significativos são a **fiscalidade indirecta** e o **sector aduaneiro**. Todos os PECO introduziram já o imposto sobre o valor acrescentado e, em muitos casos, tal imposto parece estar, em termos gerais, em conformidade com as exigências comunitárias. Trata-se de um exemplo de um sector em que foram alcançados mais progressos precisamente porque o sistema tem a vantagem de ter sido criado a partir do zero. No que se refere aos impostos especiais de consumo, a legislação da maior parte dos PECO cobre já os principais sectores de produtos abrangidos pela legislação comunitária. Será necessário reduzir algumas das taxas, mas tal deverá ser feito de forma prudente, tendo em conta as consequências a nível das receitas.

4.16 No que se refere ao sector aduaneiro, a harmonização tem vindo a acompanhar o rápido desenvolvimento das relações comerciais com a União Europeia. Foram adoptadas nomenclaturas nacionais baseadas no Sistema Harmonizado e está a proceder-se gradualmente a uma harmonização mais completa com a Nomenclatura Combinada comunitária, no âmbito dos acordos europeus. Estabeleceram-se já contactos estreitos entre as autoridades aduaneiras, tanto sob os auspícios dos Subcomités para a cooperação aduaneira no âmbito dos acordos europeus, como na sequência das acções de assistência técnica ao abrigo do programa PHARE. De qualquer forma, não é necessário um alinhamento completo antes da adesão.

4.17 Os esforços de harmonização na área das **normas industriais** foram igualmente incentivados por considerações de ordem comercial. As exigências legislativas nesta área parecem ser bem conhecidas, e todos os PECO iniciaram já o processo de adaptação às normas da União Europeia. Para tal, são muitas vezes utilizados os mecanismos existentes, criados inicialmente para efeitos de elaboração de regulamentações técnicas vinculativas e não de normas voluntárias. Muito há ainda a fazer nesta área, principalmente a nível das próprias empresas, para que seja alcançada uma convergência plena. Em muitos casos, as tentativas de abranger um amplo corpo de legislação num único instrumento torna o processo mais moroso. Além disso, as diferenças consideráveis ainda existentes no campo da avaliação da conformidade prejudicam normalmente os esforços de alinhamento. A possibilidade de concluir acordos de reconhecimento mútuo, prevista nos acordos europeus, irá promover os esforços nesta área. (No ponto relativo à evolução das estruturas de execução e de aplicação esta questão será analisada mais aprofundadamente).

4.18 Os progressos alcançados na área da **agricultura** (na qual a legislação relevante em termos de mercado interno diz respeito aos sectores veterinário, da preservação das plantas, da nutrição animal e dos produtos agrícolas sujeitos a normas de comercialização específicas, tais como o vinho) reflectem a importância do sector na economia dos países associados, sendo também consequência directa dos seus interesses relativamente a produtos específicos. Em diversos países associados, as prioridades imediatas consistem em questões básicas como a reforma agrária, embora a aproximação legislativa que irá

afectar as condições comerciais seja geralmente também reconhecida como prioritária. O processo de privatização foi já iniciado em todos os PECO, incluindo actividades a montante e a jusante relacionadas com a agricultura, mas a sua prossecução é indispensável. A maior parte dos PECO apoiam, de alguma forma, a sua agricultura, mas a protecção relativamente ao exterior é ainda fraca. A situação poderá vir a alterar-se com a aplicação do Acordo do GATT. Todos os PECO têm vindo a realizar, a diferentes níveis, discussões com a Comissão com o objectivo de concluir acordos de equivalência nos sectores dos controlos veterinário, da preservação das plantas e da nutrição animal. Embora estejam ainda longe de cumprir os requisitos inerentes a um mercado interno sem fronteiras, tais acordos constituirão um importante progresso na boa direcção. A Comunidade está a negociar a adaptação dos acordos europeus por forma a tomar em consideração o alargamento e os resultados do Uruguay Round.

4.19 Na área dos **transportes**, é particularmente notório o incentivo dado pelos acordos europeus. Foram apresentados ao Conselho mandatos específicos no sentido de concluir acordos bilaterais com alguns PECO em diversos sectores dos transportes, tendo já sido concluído um acordo. Estes acordos irão oferecer a possibilidade de um acesso ao mercado e fixarão as condições para a oferta de serviços de transporte internacional. Constituirão assim fortes incentivos para a harmonização legislativa antes da adesão. A participação dos PECO em diversos acordos internacionais contribui também para o êxito do processo de aproximação.

4.20 No sector da **energia**, a situação varia de país para país, mas caracteriza-se, de forma geral, pela predominância dos monopólios públicos. Embora esteja previsto ou em elaboração um grande volume de legislação, muito há ainda a fazer neste sector e a reestruturação das actuais estruturas legais e empresariais terá importantes implicações a nível económico e social.

4.21 No sector das **telecomunicações**, a situação é diferente uma vez que foram criados organismos reguladores distintos, tendo já sido introduzida uma certa liberalização, pelo menos nalguns dos países associados. A prática dos investidores no sentido de procurarem, e em muitos casos obterem, garantias efectivas relativamente aos empréstimos e a generosidade dos governos em matéria de duração dos direitos especiais ou exclusivos que lhes são concedidos poderá prejudicar, numa fase inicial do processo, a conformidade com as regras comunitárias em matéria de concorrência. Os esforços no sentido de alcançar a conformidade com a legislação comunitária são frequentemente incentivados pela participação em organismos internacionais. A evolução da aproximação legislativa no sector audiovisual é semelhante.

4.22 A **política de concorrência** reveste-se de especial importância durante o período de transição económica. As regras de base estão fixadas nos acordos europeus, que prevêm igualmente prazos para a adopção de regras de execução e uma disposição no sentido da adaptação complementar da legislação dos países associados em matéria de concorrência relativamente à legislação da União nesse domínio. Neste contexto, os PECO são obrigados a adoptar os princípios da política comunitária, podendo criar as estruturas de controlo e de aplicação que melhor servirem os seus objectivos. Aquando da

adesão, algumas das tarefas agora da responsabilidade dos países associados passarão a ser assumidas pela Comissão.

4.23 Na área da **propriedade intelectual**, a evolução da situação é dispar, apesar de os PECO terem demonstrado um grande interesse pela evolução legislativa da União e pretendam modernizar a sua legislação. Foram alcançados progressos significativos no que se refere à propriedade industrial, principalmente no que toca às patentes e às marcas. Foi também efectuado algum trabalho no que se refere à legislação em matéria de direitos de autor e direitos conexos.

4.24 O quadro geral, no que se refere à legislação relativa ao **ambiente**, é extremamente desequilibrado e os países associados estão bem conscientes dos custos que terão de suportar para alinhar os seus níveis de protecção pelos da Comunidade. Nalguns casos, contudo, nomeadamente no que se refere a produtos específicos, os seus trabalhos de preparação de nova legislação estão relativamente avançados.

4.25 Na área da **política social**, os países associados são de opinião que muita da sua legislação está próxima das normas da União Europeia e parecem consagrar uma importância considerável a este sector. Na maior parte dos PECO, é dada especial ênfase à legislação relativa à saúde e à segurança no local de trabalho. Todavia, a questão do custo constitui, uma vez mais, um factor determinante, devendo verificar-se em que medida mesmo a legislação já adoptada é efectivamente aplicada.

4.26 Os PECO reconheceram, na sua totalidade, que a defesa do consumidor necessita de uma certa intervenção legislativa no âmbito do processo de transição para a economia de mercado. O funcionamento do mercado interno está, pelo menos em parte, dependente da aproximação da legislação neste sector. Além disso, este novo reconhecimento dos direitos dos consumidores, garantindo a sua participação no processo de decisão, é também considerado como uma contribuição para a consolidação da sociedade democrática nos países associados. Foi já adoptada ou está em preparação, em todos os PECO, legislação específica em matéria de defesa dos consumidores e, frequentemente, a legislação sectorial ou horizontal abrange igualmente aspectos relativos a esta matéria.

Estruturas de execução e aplicação

4.27 É particularmente difícil ter uma panorâmica completa dos progressos alcançados nos PECO no que se refere à criação das necessárias estruturas de execução e aplicação. A Comissão deu especial ênfase a este aspecto do processo de pré-adesão nos seus contactos com os países associados. Uma importante parte das tarefas a realizar após a publicação do Livro Branco e no contexto da preparação e do fornecimento do pacote de assistência técnica com ele relacionado, consistirá na melhoria dos conhecimentos nesta matéria.

4.28 Consequentemente, apenas é possível neste momento tecer algumas considerações de ordem geral acerca da situação já alcançada pelos PECO e de algumas das dificuldades que encontraram. Na generalidade, o processo de criar, dotar de pessoal e tornar

operacionais as estruturas administrativas necessárias está atrasado relativamente ao processo legislativo propriamente dito. A situação difere entre os diversos países associados e de sector para sector mas, na globalidade, é necessário um esforço suplementar nesta matéria.

4.29 A transição para uma economia de mercado constitui uma dificuldade específica que os PECO enfrentam e a que os Estados-membros existentes não tiveram de fazer face. Numa economia de mercado madura, existem já muitas das estruturas necessárias para assegurar o cumprimento integral das obrigações decorrentes da legislação comunitária. Os cidadãos estão normalmente conscientes dos seus direitos e o acesso à justiça está garantido. Em contrapartida, para os países associados, são muitas vezes necessárias estruturas novas ou a adaptação das estruturas existentes, incluindo alterações do sistema judicial.

4.30 No que se refere aos pilares da economia de mercado, os PECO começaram a criar novas estruturas no início da década de 90. Através de alterações da Constituição foram criados órgãos judiciais independentes e os sistemas judiciais estão a ser, na sua totalidade, gradualmente reformados. Nalguns casos, são necessárias alterações suplementares por forma a garantir a independência e a qualidade das nomeações judiciais e os PECO enfrentam, sem excepção, o problema da escassez dos recursos no domínio judicial, do que resulta uma sobrecarga excessiva dos tribunais civis e dos tribunais administrativos, não estando garantido um rápido acesso à justiça. Os órgãos judiciais dos países associados têm também de fazer face a novas tarefas. A propriedade intelectual é frequentemente citada como uma área que irá gerar novas exigências, tanto em termos de formação como de adaptação dos processos judiciais por forma a que os processos possam ir mais rapidamente a tribunal. As administrações de certos PECO reconhecem igualmente que necessitam modificar as suas regras em matéria de acesso à justiça, para que possam aplicar a legislação em áreas como a defesa dos consumidores.

4.31 No que se refere às estruturas económicas de base, os PECO têm registos públicos das empresas e jornais que publicam informações sobre a matéria. Alguns possuem igualmente órgãos de supervisão bancária, serviços de registo de direitos de propriedade intelectual, etc., mas o quadro não é equilibrado e, mesmo nos casos em que foram criadas instituições, estas não dispõem muitas vezes de pessoal com formação adequada. Em geral, sofrem de falta de experiência. Neste contexto, a assistência prestada através do programa TEMPUS, as actividades da Fundação Europeia para a Formação Profissional e a participação dos PECO nos programas LEONARDO e SOCRATES irão contribuir para o desenvolvimento das qualificações necessárias.

4.32 Por vezes, podem ser utilizadas as estruturas existentes, como no caso das inspecções veterinárias e fitossanitárias. Muitos dos países associados estão bastante bem servidos neste domínio. Contudo, mesmo nesta área, é necessário modernizar o equipamento e os serviços e torná-los extensivos a todo o país. Existem também laboratórios para a realização de ensaios e para a avaliação dos produtos industriais, mas necessitam normalmente de equipamento mais moderno. No que se refere às actuais exportações para a União Europeia, verificou-se já que as estruturas identificadas correspondem às normas comunitárias - por exemplo matadouros para a exportação de

carne e produtos de carne - mas a preparação para a integração no mercado interno significa que todas essas estruturas deverão satisfazer o nível exigido.

4.33 No que se refere à área das normas industriais, a passagem de um sistema obrigatório para um sistema voluntário baseado em legislação que fixa as exigências fundamentais poderá causar dificuldades, uma vez que muitas das disposições prevêm que cabe aos produtores proceder à avaliação da conformidade. Estas alterações implicam não só novas estruturas, mas também novas mentalidades. Permanecerão formais e não produzirão o impacto necessário se, tanto a nível das entidades regulamentares como dos operadores económicos, as atitudes não se transformarem.

4.34 De qualquer forma, em diversas áreas, uma importante parte do desafio consistirá em garantir uma boa compreensão prática dos novos mecanismos. Na área dos contratos públicos, por exemplo, na prática os mercados não estão a ser liberalizados apesar de a legislação de base ter sido já adoptada, uma vez que, por um lado, as empresas não compreenderam ainda que têm uma real possibilidade de obter os contratos e, por outro, os antigos monopólios não aceitaram ainda que os podem perder. Em ambos os casos, não são apresentadas propostas. Da mesma forma, a legislação em matéria de defesa dos consumidores começou já a ser adoptada, mas não produzirá efeitos práticos enquanto os consumidores não compreenderem os seus direitos e/ou não existirem os mecanismos que lhes permitam exercê-los.

Conclusão

4.35 Os países associados têm vindo a efectuar esforços significativos por forma a organizar um exercício concertado de aproximação e aplicação da legislação, principalmente na área do mercado interno. Contudo, a tarefa é complexa, exigindo um esforço excepcional de coordenação e um empenhamento inabalável. O papel dos diversos mecanismos de coordenação interministerial que foram criados deve ser reforçado, devendo também ser aumentado o rigor da abordagem de programação e de estabelecimento das prioridades.

4.36 É necessário que a União melhore e adapte a sua resposta em termos de assistência técnica ao desafio da preparação da integração dos PECO no mercado interno. É principalmente por este motivo que é necessário que a Comunidade melhore o seu conhecimento da situação no terreno. Tal exigirá um esforço de coordenação, aproveitando todo o leque de contribuições disponíveis tanto dos próprios PECO, como da Comissão e dos Estados-membros. Estas questões serão abordadas de forma mais pormenorizada nos próximos capítulos.

5. ASSISTÊNCIA TÉCNICA ESPECIALIZADA

Introdução

5.1 O principal contributo do presente Livro Branco, através da apresentação da legislação comunitária relevante, consiste em primeiro lugar em fornecer orientações relativamente à organização do trabalho legislativo e, em segundo lugar, em descrever e explicar as funções das estruturas necessárias para uma aplicação efectiva da legislação nacional. Este exercício ajudará os PECO a melhor centrar os seus esforços no processo de preparação para integração no mercado interno, bem como a assegurar que as alterações legislativas tenham um impacto real na economia. Os países associados expressaram o desejo de tomar em consideração as recomendações do Livro Branco na finalização das suas estratégias nacionais de alinhamento na área do mercado interno e na fixação das suas prioridades.

5.2 O Livro Branco visa ainda, tal como indicado no Capítulo 1, definir orientações em termos de conteúdo e organização da assistência técnica. O objecto do presente capítulo consiste em assegurar que o contributo analítico do Livro Branco se traduzirá numa assistência técnica coerente e eficaz que abranja a legislação e as estruturas, em resposta às necessidades emergentes das estratégias nacionais dos PECO.

Estratégias dos países associados

5.3 É aos países associados que cabe adoptar e aplicar a legislação que dê resposta às exigências do mercado interno. No âmbito das suas estratégias de pré-adesão e de aproximação da legislação, os países associados estão a elaborar programas individuais de trabalho relativos à adopção e aplicação da legislação do mercado interno. Esses programas de trabalho devem ser coerentes com as políticas económicas e com os programas de reforma de cada país e com outros aspectos da estratégia de pré-adesão. Deverão tomar em consideração as recomendações do Livro Branco, abranger todos os sectores relevantes para o funcionamento do mercado interno e abordar os aspectos administrativos e organizacionais da execução e da aplicação da legislação.

5.4 Incumbe igualmente a cada país associado coordenar os seus pedidos de assistência e prestar informações sobre os progressos efectuados na aplicação do Livro Branco, de molde a assegurar a coerência e o reforço mútuo da assistência prestada pela União, pelos Estados-membros e por outras entidades.

Uma resposta coordenada da União

5.5 A União, por seu lado, deve ter como objectivo-chave organizar a assistência técnica neste vasto e diversificado domínio, de forma a tirar o melhor partido dos limitados recursos de que dispõe. O financiamento não é ilimitado e a experiência de que os países associados necessitam encontra-se concentrada num número relativamente

reduzido de funcionários e peritos, principalmente nos Estados-membros. A União presta já assistência técnica, nomeadamente através do programa PHARE, devendo esta assistência ser agora reforçada e adaptada às recomendações do Livro Branco. Poderá igualmente recorrer-se a outros programas comunitários a que os países associados têm acesso, bem como à assistência dos Estados-membros e de entidades privadas. Deve garantir-se que estes esforços se reforçam mutuamente e se encontram bem orientados. Um melhor intercâmbio de informações e uma maior transparência relativamente à evolução registada nos países associados e à assistência oferecida ajudará a adaptar a oferta à procura e a prestar serviços comuns sempre que sejam identificadas necessidades comuns.

Assistência técnica especializada

5.6 A assistência técnica da União deve abranger a programação e a elaboração da legislação, bem como a sua execução e aplicação. A assistência poderá assumir nomeadamente as seguintes formas:

- assistência na avaliação dos custos e benefícios de diferentes sequências possíveis de aproximação da legislação;
- acesso directo e rápido aos textos legislativos e à jurisprudência, de forma completa e actualizada, da União, bem como aos serviços de tradução;
- criação de um "balcão único" na União ao qual poderão ser dirigidos os pedidos de assistência para resolução de problemas relativos à legislação e respectiva aplicação;
- aconselhamento por parte de peritos jurídicos e técnicos, relativamente ao sistema jurídico da União e, numa base sectorial, sobre a interpretação dos textos comunitários e a elaboração da legislação nacional;
- informação relativa aos mecanismos de execução e aplicação existentes nos Estados-membros e familiarização com o seu funcionamento através da participação em programas de intercâmbio;
- acesso a formação administrativa, linguística e técnica especializada;
- informação relativa ao funcionamento do mercado interno para os operadores económicos em sectores específicos e para o público em geral.

As medidas de assistência devem ter em conta o facto de ser necessário sensibilizar os parlamentos e as administrações. Os parlamentares e os funcionários dos parlamentos devem ser informados das estruturas necessárias para executar e aplicar a nova legislação, bem como sobre a legislação comunitária que terão que incorporar.

5.7 Seria igualmente conveniente que a União abra aos PECO a possibilidade de participarem nos programas comunitários já existentes, destinados especificamente a

reforçar o funcionamento do mercado interno, tais como o programa KAROLUS (intercâmbio de funcionários responsáveis pela aplicação do direito comunitário), MATTHAEUS (um programa semelhante no domínio aduaneiro), MATTHAEUS TAX (relativo à fiscalidade indirecta) e outros. As modalidades exactas desta abertura e as suas implicações orçamentais serão definidas em propostas separadas a apresentar pela Comissão. Os projectos de formação desenvolvidos no contexto do programa Leonardo e no âmbito da Fundação Europeia para a Formação contribuirão igualmente para a preparação dos PECO para o mercado interno.

Mecanismos de assistência

Programas nacionais

5.8 Poderia ser elaborado, para cada país associado, um programa-quadro nacional de aproximação no domínio do mercado interno, que asseguraria a complementaridade entre todos os programas PHARE pertinentes para os objectivos do Livro Branco.

5.9 Este programa nacional de cada país associado deveria ser colocado sob autoridade de um organismo responsável pela assistência e pela coordenação no âmbito da estratégia de pré-adesão. O Conselho de Associação e os órgãos competentes dos acordos europeus deverão ser regularmente informados da evolução dos programas nacionais.

5.10 A programação PHARE para o período de cinco anos que se inicia este ano está já bastante avançada. A Comissão convidará cada país associado para um debate, o mais rapidamente possível após a publicação do Livro Branco, a fim de clarificar o programa e as prioridades de cada país à luz do Livro Branco, o que permitirá introduzir ajustamentos nos programas-quadro nacionais de reforma e aproximação da legislação.

Gabinete de intercâmbio de informações sobre assistência técnica

5.11 Algumas necessidades de assistência são comuns a todos os países associados. Para dar resposta a estas necessidades, a Comissão tenciona criar um Gabinete de intercâmbio de informações sobre assistência técnica, apoiado por um programa PHARE multinacional. O Gabinete, situado em Bruxelas e gerido pela Comissão, assegurará o intercâmbio de informações e ajudará a garantir a prestação dos serviços apropriados aos países associados. Facilitará a prestação de assistência da mais elevada qualidade ao melhor custo possível por parte de uma grande variedade de entidades públicas e privadas.

5.12 O Gabinete prestará assistência em matéria de legislação comunitária, da transposição desta legislação para a legislação nacional, de terminologia jurídica, de tradução, de formação e de intercâmbios, nomeadamente através de destacamentos de curta duração nos serviços da Comissão e nos organismos competentes dos Estados-membros. Para além disso, o Gabinete funcionará como "balcão único" ao qual

poderão ser dirigidos pedidos de assistência para o recrutamento de consultores especializados.

5.13 O Gabinete centralizará os serviços de consultoria e aconselhamento em matéria de legislação e de estruturas de aplicação, principalmente através de um acordo-quadro PHARE que cria uma rede de peritos da Comissão e dos Estados-membros especializados nas diversas políticas. Colocará igualmente os seus serviços à disposição dos programas desenvolvidos a nível nacional.

5.14 Será criada uma base de dados, alimentada pela Comissão, pelos Estados-membros, pelos países associados e pelo sector privado, a fim de assegurar a transparência e evitar duplicações de esforços. A esta base terão acesso todas as partes interessadas.

5.15 Através desta base de dados, a Comissão disponibilizará todas as informações relevantes sobre a assistência dispensada no âmbito do programa PHARE e de outros programas comunitários a que os PECO podem ter acesso. A Comissão alimentará igualmente a base de dados com informações sobre a evolução dos PECO a nível da aplicação do Livro Branco, sobretudo nos domínios em que está a ser prestada assistência técnica. A Comissão convida os países associados, os Estados-membros e outros prestadores de assistência a fornecerem informações semelhantes.

Coordenação e supervisão

5.16 A Comissão apresentará regularmente relatórios sobre as actividades do Gabinete aos comités ou subcomités de associação criados pelos acordos europeus.

5.17 Em função dos relatórios sobre as actividades do Gabinete e das informações recolhidas na base de dados, a coordenação e supervisão da assistência serão efectuados pelos Estados-membros através do Comité de Gestão do programa PHARE, pelos países associados, a nível bilateral, através das estruturas adequadas dos acordos europeus e, sempre que surjam questões relativas a vários ou a todos os países associados, no âmbito da relação estruturada.

6. CONCLUSÕES

6.1 A transição dos países da Europa Central e Oriental para sistemas políticos e económicos compatíveis com os da União Europeia é um processo complexo, que exige um reforço da democracia e da sociedade civil, a aplicação de políticas macroeconómicas sãs, privatizações e uma reestruturação industrial, alterações legislativas e institucionais, bem como uma liberalização das trocas comerciais quer com a União quer com os países vizinhos. Apesar de a situação variar de país para país, este processo de transformação está actualmente bem lançado.

6.2 Se são os países associados os principais responsáveis pelo êxito deste processo, a estratégia acordada em Essen proporciona um apoio suplementar por parte da União, incluindo relações de trabalho mais estreitas com as suas próprias instituições, a adaptação das prioridades do programa PHARE à evolução das necessidades e um novo esforço significativo a nível da preparação dos países associados para a sua futura integração no mercado interno.

6.3 O presente Livro Branco marca o início de um processo e constitui um guia para os países associados no processo de adaptação das suas estruturas legais às necessidades da futura participação no mercado interno. Define uma sequência lógica de adopção das medidas necessárias e permite aos países associados elaborarem programas de trabalho a nível do mercado interno adaptados às prioridades económicas e de reforma de cada país. Permite igualmente à União prestar o tipo de apoio mais necessário, a partir da experiência das instituições da União, dos Estados-membros e do sector privado. O projectado Gabinete de intercâmbio de informações sobre assistência técnica facilitará em grande medida a prestação de uma assistência bem orientada por parte do programa PHARE e de outras fontes dos Estados-membros.

6.4 A adopção progressiva por parte dos países associados da legislação do mercado interno e a criação das estruturas necessárias para a sua execução e aplicação apoiará o processo de reforma económica. Prevêem-se benefícios económicos significativos para as empresas e para o comércio nos países associados e na União. A eliminação progressiva de obstáculos aumentará a competitividade e permitirá a expansão das empresas. Simultaneamente, a inclusão nas recomendações do Livro Branco de legislação nos domínios da concorrência, da política social e da política do ambiente, que se revelam essenciais para o funcionamento do mercado interno, assegurará que o alinhamento se processará de uma forma equilibrada. Não se deve confundir o alinhamento com o mercado interno com a adesão à União, que implica a aceitação do acervo comunitário no seu conjunto.

6.5 Para além do processo específico que será lançado, o Livro Branco dará um novo impulso ao processo mais vasto de integração entre os países associados e a União e incentivará o comércio. Tal como a Comissão indicou na sua Comunicação de 13 de Julho de 1994 relativa à estratégia de pré-adesão, "após a execução satisfatória das políticas de concorrência e de auxílios estatais (pelos países associados) e da aplicação de outros domínios do direito comunitário relacionados com um mercado alargado, a União poderia decidir reduzir, progressivamente, a aplicação dos instrumentos de defesa comercial a

produtos industriais dos países em questão, dado que passaria a contar com um nível de garantia contra a concorrência desleal comparável ao existente no mercado interno".

6.6 O processo do Livro Branco facilitará igualmente o comércio através da criação de condições favoráveis à conclusão de acordos de reconhecimento mútuo de ensaios de conformidade dos produtos com as normas vigentes no mundo industrializado. O objectivo destes acordos consistirá em garantir a aceitação mútua de certificados, marcas de conformidade e relatórios de ensaios emitidos por organismos técnicos implicados no domínio das normas industriais dos países associados e da União. Deverá ser possível dar início a negociações relativas ao reconhecimento mútuo quando os processos seguidos pelas institutos de certificação, laboratórios de ensaio e entidades similares dos países associados tiverem sido alinhadas pelos da União. O Livro Branco dá orientações sobre o modo como este objectivo poderá ser alcançado. Será seguido por um reforço da assistência técnica a nível do PHARE nestes domínios especializados.

6.7 O progressivo alinhamento dos países associados com o mercado interno reforçará o processo de reforma económica e ajudará a criar um enquadramento favorável à integração económica. Serão igualmente reduzidos os custos para as administrações públicas e empresas dos países associados e da União. A Comissão tenciona analisar estes potenciais benefícios e apresentar os resultados desta análise às instituições da União e aos países associados.

6.8 O processo de integração no mercado interno foi já lançado através de consultas, cooperação e assistência no âmbito dos acordos europeus, do programa PHARE e da preparação do presente Livro Branco. Na sequência da publicação do Livro Branco e da sua análise pelo Conselho Europeu, a Comissão considera que para aplicar as suas recomendações devem ser tomadas as seguintes medidas.

6.9 A Comissão:

- transmitirá o Livro Branco, traduzido na sua própria língua, aos países associados, bem como as conclusões do Conselho Europeu;
- realizará consultas com cada país associado sobre os programas de trabalho nacionais de implementação das recomendações do Livro Branco, sobre a adaptação e reforço da assistência técnica e sobre a coordenação interna no âmbito de cada país associado relativamente a todas as questões relacionadas com o Livro Branco;
- criará o Gabinete de intercâmbio de informação sobre assistência técnica a que se refere o Capítulo 5, com o apoio de um novo programa PHARE multinacional;
- coordenará e supervisionará a aplicação das recomendações do Livro Branco na União através do Comité consultivo para o mercado interno e do Comité de gestão do programa PHARE;
- manterá os países associados informados sobre as alterações da legislação do mercado interno;

- prosseguirá os trabalhos no sentido de alargar os programas KAROLUS e MATHAEUS aos países associados e examinará as possibilidades de extensão de outros programas relevantes a esses mesmos países;
- recomendará modalidades de participação dos países associados nos trabalhos de órgãos consultivos sectoriais, tendo em vista uma melhor compreensão do funcionamento do mercado interno;
- manterá um diálogo a nível da política económica com os países associados relativamente à interacção entre o alinhamento com o mercado interno e o processo mais vasto de transição, no âmbito da relação estruturada com as instituições da União;
- apresentará regularmente ao Conselho Mercado Interno, ao Conselho Assuntos Gerais e ao Conselho Europeu um relatório relativo aos progressos alcançados, após reuniões preparatórias com representantes dos países associados.

6.10 Os países associados são convidados a:

- identificar um coordenador único para todas as questões relativas à aplicação das recomendações do Livro Branco;
- elaborar programas nacionais de aplicação destas recomendações, recorrendo, se for caso disso, ao aconselhamento e assistência no âmbito do programa PHARE;
- rever, juntamente com a Comissão, o trabalho já realizado em matéria de aproximação da legislação e assistência conexa, tendo em vista a adaptação às necessidades dos programas de trabalho nacionais;
- utilizar plenamente as possibilidades oferecidas pelo projectado Gabinete de intercâmbio de informações sobre assistência técnica a fim de apoiar os seus trabalhos em matéria de aproximação, execução e aplicação da legislação do mercado interno.

6.11 Os Estados-membros são convidados a:

- disponibilizar a peritagem necessária em matéria de transposição da legislação da União relativa ao mercado interno para a legislação nacional, e no que se refere às estruturas necessárias para a sua execução e aplicação;
- fornecer informações sobre os esforços de assistência por eles realizados e sobre a sua disponibilidade de assistência através do Comité de Gestão do PHARE e do Gabinete de intercâmbio de informações sobre assistência técnica;
- coordenar os esforços de assistência através dos mecanismos acima referidos a fim de assegurar a eficácia e reforço mútuo do apoio concedido a partir de diversas fontes.

ISSN 0257-9553

COM(95) 163 final

DOCUMENTOS

PT

11 01

N.º de catálogo : CB-CO-95-191-PT-C

ISBN 92-77-88427-4

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo