



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.12.2002
COM(2002)725 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**SOBRE A MELHORIA DO CONTROLO DA APLICAÇÃO DO DIREITO
COMUNITÁRIO**

ÍNDICE

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO SOBRE A MELHORIA DO CONTROLO DA APLICAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO

1. Introdução	3
2. Prevenção das infracções	5
2.1. Reforçar a cooperação preventiva entre a Comissão e os Estados-Membros.....	5
2.2. Acompanhar e facilitar a transposição correcta das directivas	7
2.2.1. Melhorar a transparência e o conhecimento do direito comunitário.....	7
2.2.2. Intensificar a cooperação antes do termo do prazo de transposição.....	8
2.2.3. Melhorar a comunicação das medidas de transposição.....	9
2.3. Reforçar a informação do público sobre o direito comunitário	10
3. Controlo da aplicação do direito comunitário e repressão das infracções	11
3.1. Utilização eficaz dos instrumentos disponíveis em função da gravidade das infracções	11
3.2. As queixas e a respectiva importância para o controlo da aplicação do direito comunitário	13
3.3. Uma melhor cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão na instrução dos processos de infracção (aplicação rigorosa do artigo 10º do Tratado CE).....	15
3.4. Fazer respeitar melhor o direito comunitário	16
3.5. Melhorar a comunicação e controlar a conformidade das medidas nacionais de execução.....	19
3.5.1. Acelerar a comunicação das transposições em falta.....	19
3.5.2. Acelerar a conformidade dos textos de transposição.....	20
4. prevenir a repetição das infracções	20
5. Conclusões e disposições finais	22

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

SOBRE A MELHORIA DO CONTROLO DA APLICAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO

1. INTRODUÇÃO

Para que as políticas da Comunidade sejam efectivamente aplicadas e produzam os efeitos esperados, merecendo assim a confiança dos cidadãos, actualmente as instituições devem não só esforçar-se por melhorar, a montante, a qualidade da legislação, mas também assegurar-se, a jusante, de que é efectuado um controlo eficaz da sua aplicação. Nesta óptica, a reflexão iniciada com o "*Livro Branco sobre a Governança Europeia*"¹ debruça-se, por um lado, sobre a qualidade das normas comunitárias e, por outro, sobre a melhoria do seu controlo.

Estes dois desafios estão obviamente ligados. A qualidade da redacção dos actos legislativos, objecto da Comunicação da Comissão "*Legislar melhor*"², constitui um elemento essencial que influencia simultaneamente a capacidade dos Estados-Membros para aplicarem o direito comunitário, a eficácia deste direito e o seu controlo pela administração comunitária. As eventuais dificuldades de aplicação e de controlo do direito deverão ser tidas mais em consideração aquando da redacção das propostas legislativas, nomeadamente através de uma justificação reforçada da escolha do instrumento legislativo (directiva ou regulamento) e de uma avaliação *ex ante* das dificuldades de transposição e de contencioso previsíveis.

Todavia, a presente comunicação visa aprofundar o segundo aspecto, o do controlo, relativamente ao qual o Tratado confia à Comissão Europeia uma responsabilidade exclusiva, a de "guardião do Tratado". A sua importância é pouco conhecida pelo grande público, apesar de ser essencial do ponto de vista do interesse dos cidadãos, como recordam regularmente a Comissão das Petições do Parlamento Europeu e o Provedor de Justiça Europeu.

A responsabilidade da Comissão em matéria de controlo da aplicação do direito comunitário está consignada no artigo 211º do Tratado CE. O artigo 226º prevê, para o efeito, a *acção por incumprimento*³. Ao longo dos anos, a Comissão desenvolveu amplamente a fase pré-contenciosa, correntemente designada "*processo de infracção*". A acção por incumprimento e o processo de infracção que a precede constituem, todavia, meios não exclusivos de uma mesma missão, a de assegurar o respeito do direito comunitário. Uma vez que o Tratado não impõe uma escolha restritiva destes meios, incumbe à Comissão adaptá-los de forma permanente para cumprir eficazmente a sua missão e, se for caso disso, inovar com vista a uma melhor aplicação do direito comunitário.

¹ COM(2001)428 final.

² Comunicação da Comissão relativa a um plano de acção para «*Simplificar e melhorar o ambiente regulador*», COM(2002)278 final.

³ A presente comunicação debruça-se unicamente sobre a aplicação do artigo 226º do Tratado CE e do artigo paralelo 141º do Tratado Euratom; não abrange os recursos por incumprimento correspondentes a outras disposições do direito comunitário, tais como as que relevam do domínio da concorrência.

Se bem que o procedimento actual de controlo e de repressão tenha dado amplas provas da sua eficácia, sendo a taxa de recurso ao Tribunal de Justiça equivalente a apenas 10% do volume das infracções presumidas (cf. Caixa p.4), é necessário antecipar o aumento automático das tarefas decorrentes do futuro alargamento e ter em conta igualmente a extensão do acervo comunitário. Com este objectivo, a presente comunicação expõe *diversas acções* destinadas a melhorar o controlo da aplicação do direito comunitário.

Em primeiro lugar, distingue aquilo que faz parte da prevenção realizada num espírito de cooperação *leal e recíproca* entre a Comissão e os Estados-Membros para evitar as infracções (artigo 10º do Tratado CE)⁴. Seguidamente, descreve as condições para uma gestão eficaz dos controlos e da repressão das infracções. Estas acções baseiam-se na experiência adquirida ao longo dos anos. A comunicação enquadra e valoriza assim um conjunto de métodos resultantes da prática. Ao fazê-lo, observa um dever de pedagogia e de transparência num domínio complexo que é da responsabilidade exclusiva da Comissão.

Um procedimento eficaz⁵

A repressão das infracções presumidas à legislação comunitária realiza-se em várias etapas, destinadas a dissipar as dúvidas ou a facilitar a eliminação da infracção em causa.

As potenciais violações são, primeiro, inscritas num registo único, independentemente da origem da sua identificação: *queixas* dirigidas directamente à Comissão ou transmitidas pelo Parlamento Europeu (através da Comissão das Petições) ou pelo Provedor de Justiça Europeu; *casos constatados oficiosamente* pelos controlos *ex-ante* ou pró-activos dos serviços.

À medida que se desenrola o processo de instrução de cada *dossier*, a Comissão comunica ao Estado-Membro em causa, em primeiro lugar, uma "*notificação para cumprir*", seguida de um "*parecer fundamentado*" e, em último lugar, se a infracção estabelecida ainda não tiver sido corrigida, o *recurso* ao Tribunal de Justiça mediante uma acção por incumprimento proposta pela Comissão. Estas etapas sucessivas permitem mobilizar o maior número de informações e a maior cooperação possível, conduzindo na maior parte dos casos à supressão da infracção e ao *arquivamento* do *dossier*.

Segundo as estatísticas disponíveis para 2001, o número de *dossiers* de infracção que dão origem a uma notificação para cumprir corresponde a aproximadamente metade (49%) das infracções presumidas registadas; os pareceres fundamentados representam, por seu turno, um pouco mais de metade (54%) das notificações para cumprir e os recursos ascendem a cerca de um quinto (21%) das notificações. No final, a Comissão decide recorrer ao Tribunal de Justiça apenas em 10% dos casos de infracções presumidas registadas (10,3%).

O fluxo dos novos registo é actualmente da ordem de 2 000 *dossiers* por ano; por razões técnicas, este nível situou-se em 2001 acima desta média (2 179). O fluxo dos *dossiers* que entram é comparável ao fluxo dos *dossiers* tratados definitivamente por arquivamento ou

⁴ O Tribunal de Justiça consagrou o carácter recíproco da cooperação leal imposta pelo artigo 10º tanto aos Estados-Membros como às instituições comunitárias.

⁵ Para pormenores adicionais sobre os dados estatísticos relativos ao procedimento, consultar o Relatório Anual relativo ao controlo da aplicação do direito comunitário referente a 2001 (publicação do OPOCE).

recurso, de forma que o número de *dossiers* em curso se mantém estável, em torno dos 4 000 (3 868 *dossiers* em 10/06/2002). Este número afigura-se, afinal, relativamente pouco elevado tendo em conta o número de Estados-Membros e o volume do acervo comunitário, que comporta vários milhares de textos do direito derivado que se juntam ao Tratado. A rotação rápida dos *dossiers* reflecte-se na brevidade dos prazos de tratamento dos mesmos, sendo três quartos destes objecto de arquivamento ou de uma notificação para cumprir durante o ano que se segue ao seu registo.

2. PREVENÇÃO DAS INFRACÇÕES

É aos Estados-Membros que incumbe, em primeiro lugar, a responsabilidade pela aplicação do direito comunitário, tanto no que diz respeito ao Tratado, como ao direito derivado (regulamentos, directivas e decisões). Não obstante, a cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros constitui um elemento fundamental do controlo eficaz da aplicação do direito comunitário.

Ao impor à Comissão o respeito de uma fase administrativa pré-contenciosa antes da acção por incumprimento, o artigo 226º do Tratado CE consagra, simultaneamente, o carácter contraditório deste procedimento e a obrigação de cooperação leal entre os Estados-Membros e as instituições comunitárias. Uma vez que o objectivo desta fase pré-contenciosa consiste na informação da Comissão e no cumprimento voluntário por parte do Estado-Membro das exigências do Tratado, a sua eficácia depende estreitamente dos contactos entre a Comissão e o Estado-Membro. *É necessário ir mais longe na melhoria desta cooperação, muito antes da eventual instauração de um processo de infracção.*

Isto implica, de uma forma geral, a valorização ou o alargamento de um determinado número de instrumentos de cooperação com os Estados-Membros (2.1). Neste contexto, o acompanhamento da transposição das directivas merece especial atenção (2.2). *A rede de correspondentes* preconizada pelo Livro Branco sobre a Governança e pela Comunicação da Comissão "*Legislar melhor*" proporcionaria um quadro para dar a conhecer e a debater estas diversas melhorias.

2.1. Reforçar a cooperação preventiva entre a Comissão e os Estados-Membros

A acção preventiva para uma boa aplicação do direito comunitário começa pela escolha dos instrumentos mais adaptados. Uma vez feita esta escolha, a prevenção prossegue através da cooperação em torno da aplicação da legislação. Foram já experimentados vários instrumentos práticos de cooperação para prevenir os casos de infracção. Podem citar-se nomeadamente os seguintes:

- (1) As comunicações interpretativas sobre uma questão específica de direito comunitário (simultaneamente sobre o Tratado e o direito derivado)⁶.
- (2) A obrigação de notificação dos projectos de regras técnicas relativas aos produtos e serviços da sociedade da informação, decorrentes da Directiva 98/34/CEE

⁶ Por exemplo, as comunicações interpretativas adoptadas no domínio das grandes liberdades do mercado interno e dos contratos públicos ou a relativa à eliminação dos obstáculos fiscais aos regimes de pensões profissionais transfronteiras, JO C 165 de 8.6.2001, p.4.

- (mercadorias), tal como alterada pela Directiva 98/48/CEE (serviços da sociedade da informação)⁷, principalmente no domínio não harmonizado do mercado interno.
- (3) A publicação periódica de estatísticas pela Comissão no Painel de Avaliação do Mercado Interno; o Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito Comunitário, que visa provocar um estímulo entre os Estados-Membros, estabelecendo uma forma de fiscalização mútua dos esforços envidados para aplicar a legislação europeia; os relatórios da Comissão sobre a aplicação prevista em certas directivas, que desempenham um papel análogo⁸.
- (4) A antecipação de determinados grandes eventos, ligados por exemplo à realização de projectos de infra-estruturas: a experiência demonstrou que, por ocasião de investimentos de envergadura nacional, as autoridades nacionais em causa têm por vezes tendência a não ter suficientemente em conta as regras de direito comunitário⁹. Esta abordagem foi seguida no domínio dos contratos públicos, tanto no que diz respeito ao Tratado como ao direito derivado, e poderá ser alargada de forma útil à prevenção das infracções no domínio do ambiente¹⁰ e, se for caso disso, a outros domínios.
- (5) As acções de formação, de informação e de transparência destinadas às administrações, aos juízes e aos advogados junto dos tribunais nacionais, à imagem, por exemplo, dos programas "Grotius" II civil e penal¹¹, ou ainda, no âmbito do alargamento, das acções de geminação entre administrações nacionais¹².
- (6) A utilização, para efeitos de intercâmbio de informações e de boas práticas, tanto no que diz respeito ao Tratado como o direito derivado, dos comités e redes de peritos que assistem a Comissão, ou ainda a constituição de grupos de peritos *ad hoc* em domínios específicos¹³.

⁷ A aplicação destas directivas permite, através da notificação prévia dos projectos de regras técnicas nacionais, detectar eventuais entraves ao comércio antes de estas serem aplicadas, evitando-se assim a instauração de numerosos processos de infracção. Este procedimento permite igualmente dar uma importância particular ao princípio do reconhecimento mútuo (através da introdução de cláusulas de reconhecimento mútuo). O Tribunal de Justiça considerou igualmente que a falta de notificação de uma regra técnica pode ser invocada num litígio entre particulares; incumbe assim ao tribunal nacional recusar aplicar esta disposição e determinar as respectivas consequências a nível do contrato que lhe é apresentado, em função do direito nacional.

⁸ Por exemplo, os relatórios sobre a aplicação da Directiva 98/49/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1998, relativa à salvaguarda dos direitos a pensão complementar dos trabalhadores assalariados e independentes que se deslocam no interior da Comunidade.

⁹ No seu "*Livro Verde sobre os contratos públicos*", a Comissão indicou que a antecipação de determinados eventos constitui um elemento eficaz de prevenção, limitando consideravelmente o risco de casos de má aplicação (exemplos: diálogo com as autoridades helénicas no âmbito das grandes obras destinadas aos próximos Jogos Olímpicos de 2004 e com as autoridades italianas para os Jogos Olímpicos de Inverno).

¹⁰ Para o alargamento ao domínio do ambiente, considera-se, nomeadamente, o respeito das obrigações decorrentes da Directiva impacto 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente.

¹¹ Cf. Regulamento (CE) n° 743/2002 do Conselho, de 25 de Abril de 2002, que cria um quadro geral comunitário de actividades para facilitar a cooperação judiciária em matéria civil e Decisão do Conselho, de 28 de Junho de 2001 (com a referência 2001/512/JAI a que sucedeu a Decisão 2002/630/JAI) que estabelece uma segunda fase do programa de incentivo e de intercâmbio, formação e cooperação destinado aos profissionais da justiça (Grotius II – penal).

¹² *Livro Branco sobre a Governança Europeia*, COM(2001)428, p.49. O Livro Branco sobre a Governança evocava já a possibilidade de alargar estas acções de geminação a todas as administrações dos Estados-Membros.

¹³ Deste modo, a Comissão constituiu grupos de peritos governamentais no domínio da Directiva relativa ao destacamento de trabalhadores 96/71/CEE e das Directivas "igualdade de tratamento", 2000/43/CE e 2000/78/CE. Estes grupos reuniram-se antes da data de transposição e serviram de fórum de discussão e

Acção

- A Comissão extrairá ensinamentos a partir dos melhores instrumentos e práticas estabelecidos ao longo dos anos, desenvolvê-los-á e alargá-los-á a outros sectores do direito comunitário, a fim de reforçar a fase preventiva do controlo.
- A Comissão examinará a oportunidade de lançar um programa de formação a favor das administrações nacionais, dos meios judiciais e das ordens de advogados nacionais em matéria de direito comunitário (que se poderia chamar programa "JUSTINIEN" ou "IRNERIO")¹⁴.

2.2. Acompanhar e facilitar a transposição correcta das directivas

No que diz respeito ao controlo da aplicação do direito comunitário, as directivas requerem uma atenção mais especial, devido às exigências próprias da transposição que incumbe aos Estados-Membros¹⁵. A cooperação entre a Comissão e as administrações nacionais deverá, por conseguinte, ser desenvolvida num estágio muito precoce.

2.2.1. Melhorar a transparência e o conhecimento do direito comunitário

Em 31/12/2001, os Estados-Membros haviam comunicado, em média, 97,4% das medidas nacionais de execução necessárias à aplicação das directivas (sem distinção de sectores), o que representa uma melhoria relativamente a 2000 (96,6 %). Esta taxa média é a mais elevada desde 1992, ainda que continue a ser inferior ao objectivo de 98,5% fixado pelo Conselho Europeu de Estocolmo para a transposição da legislação relativa unicamente ao mercado interno.

A publicação regular pela Comissão das taxas de transposição exerce uma influência positiva, através de um efeito de controlo e de incentivo. O efeito de estímulo desta informação *erga omnes* poderá ser ainda melhorado através da publicação em linha do termo dos prazos de transposição de cada directiva a transpor. Seria útil relembrar, com dois meses de antecedência, o termo destes prazos através dos meios susceptíveis de atingirem o público em causa.

Acção

- A Comissão publicará em linha, através de um portal "aplicação do direito comunitário", todos os prazos de transposição, as taxas de transposição por domínio e por Estado-Membro, bem como as medidas nacionais de transposição. Serão utilizados os meios de comunicação mais apropriados em função do público em causa para recordar os termos dos prazos de transposição.

de intercâmbio de boas práticas. De igual modo, o Regulamento (CE) nº 1408/71 criou a Comissão administrativa da segurança social dos trabalhadores migrantes (CASSTM), composta por peritos governamentais, que desempenha um papel muito activo a montante da apresentação pela Comissão das propostas de actualização deste regulamento. Pode igualmente referir-se a rede dos pontos de contacto em matéria de qualificações profissionais.

¹⁴ Nome do célebre jurista da Universidade de Bolonha que introduziu, no início do século XII, a noção de "direito comum" inspirado na tradição do "direito romano" e que se estendeu a toda a Europa medieval.

¹⁵ Convém sublinhar que, na presente comunicação, a referência à "transposição" apenas visa as directivas, já que certos regulamentos e decisões necessitam por vezes de medidas de aplicação a nível nacional.

2.2.2. *Intensificar a cooperação antes do termo do prazo de transposição*

A procura de uma melhor governança em matéria de aplicação do direito comunitário exige uma melhor avaliação *a priori* e uma melhor utilização do prazo da transposição das directivas. Este prazo é necessário para permitir a adaptação das regras nacionais e facilitar a preparação dos agentes económicos e sociais. Mas deve ser igualmente aproveitado pela Comissão e pelos Estados-Membros, co-responsáveis pela aplicação correcta do direito comunitário, para intensificar a sua cooperação com vista a assegurar uma adaptação rápida e eficaz da legislação nacional.

Muitas vezes os atrasos na transposição das directivas não se devem a uma omissão voluntária do Estado-Membro, mas sim a problemas administrativos internos e, sobretudo, a dificuldades de compreensão dos textos legislativos comunitários, muitas vezes complexos.

Por outro lado, o Tribunal de Justiça consagrou formalmente na sua jurisprudência sobre o artigo 10º do Tratado CE a existência da obrigação de cooperação em caso de dificuldades ligadas à aplicação do direito comunitário. Esta obrigação implica, para o Estado-Membro em causa, a possibilidade de submeter estas dificuldades à apreciação da Comissão¹⁶.

Foi com esta finalidade que os serviços da Comissão têm vindo a desenvolver, desde há vários anos, a prática das "*reuniões pacote*", assim designadas porque permitem examinar com as administrações nacionais responsáveis as eventuais dificuldades de transposição, bem como o conjunto das infracções verificadas ou presumidas num Estado-Membro relativamente a um dado domínio. Regra geral, as "*reuniões pacote*" só são realizadas actualmente após a instauração de um processo de infracção contra o Estado-Membro. Seria útil que pudessem realizar-se numa fase mais precoce.

Não obstante a maior atenção dedicada à qualidade das propostas legislativas e ao exame periódico dos textos comunitários em vigor, o direito comunitário pode continuar a revelar-se complexo. Por conseguinte, a Comissão está disposta a prestar numa fase precoce "*assistência técnica*" aos Estados-Membros no âmbito da transposição dos textos legislativos. O instrumento das "*reuniões pacote*" poderá ser utilizado para examinar com o Estado-Membro em causa as dificuldades que este encontra, eventualmente, na transposição de textos comunitários e para lhe fornecer esclarecimentos na matéria. No mesmo espírito, os comités instituídos por certos textos comunitários podem constituir uma instância adequada. Esta assistência poderá, além disso, incluir a análise prévia pelos serviços da Comissão, a pedido do Estado-Membro, das medidas de transposição previstas; este exame prévio não prejudicaria, como é evidente, a faculdade de a Comissão apurar, numa fase posterior, eventuais deficiências de transposição.

Outra pista de colaboração precoce basear-se-ia na elaboração pelos serviços da Comissão, em determinados casos específicos, de "*elementos de reflexão para a transposição*", que seriam propostos às administrações nacionais. Os Estados-Membros deveriam ser associados à sua redacção, que ganharia em ser anunciada no documento de base.

Contudo, é por vezes difícil para a Comissão identificar o ou os interlocutores apropriados para a prossecução do diálogo. Os órgãos dos Estados-Membros encarregados de transpor as directivas comunitárias variam em função da matéria em causa e da organização de cada Estado. Muitas vezes também, a transposição requer a intervenção de vários órgãos

¹⁶ Acórdãos de 15 de Janeiro de 1986, Comissão/Bélgica, C-52/84, Col. 1986, p. 89, ponto 16, e de 2 de Fevereiro de 1989, Comissão/Alemanha, C-94/87, Col. 1989, p. 175.

administrativos e/ou judiciais. Esta multiplicidade de intervenientes aumenta no caso dos Estados federais ou regionalizados. A criação de "instâncias de coordenação" adequadas nos Estados-Membros em que ainda não existam permitir-lhes-ia dar resposta a estas dificuldades, criando um interlocutor único para a Comissão: para as questões de transposição, para os assuntos ligados à aplicação do direito comunitário, bem como para a coordenação com os ministérios, as autoridades regionais e locais. Estes interlocutores "horizontais" teriam vocação para constituir a rede de correspondentes desejados pela Comissão (cf. Introdução, ponto 2). A organização unificada, em certos Estados-Membros, da "presidência das reuniões pacote" dá já uma imagem do que poderão ser estas instâncias.

Acção

- A Comissão propõe-se generalizar a prática das "*reuniões pacote*". Envidará todos os esforços necessários para encorajar a criação, nos Estados-Membros, de instâncias de coordenação únicas, responsáveis pela aplicação do direito comunitário.
- Os serviços da Comissão entrarão em contacto com os Estados-Membros em causa no mês da adopção da directiva e proporão, nomeadamente, a sua "*assistência técnica*" em caso de dificuldade de transposição; mostrar-se-ão dispostos a examinar anteprojectos de medidas de transposição e organizarão, se necessário, uma "reunião pacote".
- Os serviços da Comissão estabelecerão, em concertação com as administrações nacionais, "*elementos de reflexão sobre a transposição*".

2.2.3. Melhorar a comunicação das medidas de transposição

As regras de comunicação das medidas de transposição nunca foram especificadas até ao presente, sendo a única obrigação que incumbe aos Estados-Membros a de as comunicar à Comissão. Há muito tempo que se observa que esta situação gera atrasos e dificuldades inúteis¹⁷.

No âmbito da procura de uma maior eficácia no controlo, tanto da transposição como da conformidade das medidas nacionais de transposição, as modalidades desta comunicação deverão ser definidas e recordadas sistematicamente em cada proposta de directiva, com a obrigação de estabelecer um quadro de correspondência.

O acesso ao direito comunitário e o controlo de conformidade serão também facilitados mediante a comunicação electrónica das medidas de transposição, que será desenvolvida no âmbito do projecto "*EULEX III*", destinado a interconectar as bases de dados das publicações oficiais nacionais, utilizando um portal de acesso único consagrado ao direito comunitário.

¹⁷ Por exemplo, início ou prossecução não justificada do processo de infracção, dificuldade de acesso às medidas de transposição, dificuldades no controlo de conformidade.

Acção

- Nas propostas de directiva a Comissão incluirá o seguinte:
 - a obrigação de o Estado-Membro acompanhar a comunicação de medidas de transposição (a nível nacional e/ou regional ou local) de um "*quadro de correspondência*";
 - um modo de comunicação electrónico padrão das medidas de transposição (*formulário electrónico único*);
 - a indicação do Secretariado-Geral da Comissão como ponto central de comunicação.
- A Comissão levará a cabo o projecto "*EULEX III*", que visa a colocar em rede as bases de dados nacionais, por forma a permitir a comunicação electrónica das medidas de transposição.

2.3. Reforçar a informação do público sobre o direito comunitário

Uma melhor informação do público ou uma melhor participação nos processos de decisão contribuem para melhorar a qualidade das decisões. Têm igualmente um efeito preventivo relativamente a dificuldades de interpretação ou a litígios posteriores. É este o objecto dos comunicados de imprensa difundidos pela Comissão sobre os processos de infracção em curso que fornecem informações úteis a outras pessoas para além daquela que apresenta a queixa, afectadas por um mesmo problema. O portal "aplicação do direito comunitário" (cf. ponto 2.2.1), ligado à base legislativa EUR-LEX, será concebido de forma a ser acessível a um grande público e a fornecer, de forma contínua, uma informação actualizada sobre as decisões e os debates relativos à aplicação do direito comunitário nos Estados-Membros.

Por outro lado, os diversos domínios das políticas europeias podem prestar-se à instauração de possibilidades específicas de informação e de participação dos cidadãos na sua aplicação efectiva. É o caso, por exemplo, da Convenção de Aarhus relativa ao acesso à informação, à participação do público e ao acesso à justiça no domínio do ambiente que oferece um exemplo completo deste tipo de abordagem. Os dois primeiros "pilares" desta convenção, que dizem respeito, respectivamente, ao acesso à informação e à participação do público, foram já objecto de propostas de directivas apresentadas pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho¹⁸. A execução concreta pelos Estados-Membros destas directivas, após adopção pelo legislador, deveria ser objecto de uma avaliação, a fim de inspirar eventualmente outros domínios da legislação comunitária.

¹⁸ Proposta de revisão da Directiva 90/313/CEE, que prevê nomeadamente, no seu artigo 6º, a obrigação de os Estados-Membros estabelecerem as vias de recurso judiciais ou administrativas em caso de recusa de acesso. Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que prevê a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho. Ver COM/2000/839 final.

Acção

- O portal "aplicação do direito comunitário" incluirá uma informação geral sobre a aplicação e o acesso ao direito, compreensível por não especialistas, ligado à base legislativa EUR-LEX.
- A execução das directivas europeias destinadas à aplicação da Convenção de Aarhus será objecto de uma avaliação na perspectiva da informação e da participação efectiva do público.

3. CONTROLO DA APLICAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO E REPRESSÃO DAS INFRAÇÕES

O desenvolvimento das acções de cooperação iniciadas entre a Comissão e os Estados-Membros para prevenir as situações de incumprimento do direito comunitário não pode substituir a responsabilidade de controlo da aplicação do direito comunitário, de repressão das infracções e, se for caso disso, de instauração de uma acção por incumprimento. A presente comunicação expõe as *prioridades* com base nas quais a Comissão tenciona gerir da melhor forma os diversos instrumentos oferecidos pelo Tratado (3.1). A este respeito, são evocados o tratamento das queixas, instrumento essencial de detecção das infracções (3.2), e a necessária cooperação dos Estados-Membros na instrução dos processos (3.3). Por último, é abordada, a repressão concreta das infracções, distinguindo as situações em que os textos comunitários, de aplicação directa ou indirecta, não são respeitados (3.4) e a situação específica de não comunicação e de não conformidade das directivas (3.5).

3.1. Utilização eficaz dos instrumentos disponíveis em função da gravidade das infracções

A jurisprudência constante do Tribunal de Justiça consagra o poder de apreciação discricionário da Comissão em matéria de infracções¹⁹, tornando-a o único juiz da oportunidade de dar início a um processo em matéria de controlo da aplicação do direito comunitário. Embora sublinhando que este poder não pode ser exercido de forma arbitrária²⁰, o Provedor de Justiça Europeu recordou também regularmente nos seus pareceres este poder de apreciação discricionário²¹.

A missão de "*guardiã*" da ordem jurídica comunitária, que o artigo 211º do Tratado CE confia à Comissão, implica, por conseguinte, a responsabilidade de adoptar as medidas de organização interna necessárias ao exercício efectivo e imparcial da sua missão, em conformidade com o Tratado.

¹⁹ Acórdão de 1 de Junho de 1994, Comissão/Alemanha, C-317/92, Col.1994, p. I-2039; acórdão de 10 de Maio de 1995, Comissão/Alemanha, C-422/92, Col.1995 p. I-1097.

²⁰ Observações críticas relativas à queixa P.S. Emfietzoglou – Macedonian Metro Joint Venture (ref. 995/98/OV).

²¹ Ver inquérito efectuado por iniciativa do Provedor de Justiça Europeu de 1997 sobre os procedimentos administrativos aplicados pela Comissão ao tratamento das queixas sobre as infracções dos Estados-Membros ao direito comunitário.

Neste espírito, no Livro Branco sobre a Governança, a Comissão anunciou a sua intenção de desenvolver a sua acção de controlo e de repressão das infracções com eficácia e equidade, com base em *critérios de prioridade* que reflectam a gravidade do incumprimento potencial ou provado da legislação²². Precisando o quadro delineado pelo Livro Branco, estes critérios decorrem da experiência acumulada e levam a considerar graves, quer sejam presumidas (na sequência por exemplo de queixas) ou verificadas:

a) As infracções que põem em causa os fundamentos da comunidade de direito:

- Violações dos princípios do primado e da aplicação uniforme do direito comunitário (trata-se de infracções sistémicas que obstam, por exemplo, ao bom funcionamento dos recursos a título prejudicial ao Tribunal de Justiça ou que impedem os tribunais nacionais de conferir o primado ao direito comunitário, ou que consistem na falta de vias de recurso efectivas a nível nacional; exemplos deste último tipo de infracção seriam a não aplicação da Directiva "recursos" num Estado-Membro, ou uma jurisprudência nacional não conforme com o direito da Comunidade Europeia, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça).
- Violações dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais consagradas pelo direito comunitário material, susceptíveis de comprometerem o exercício efectivo destas liberdades (por exemplo, violação grave do exercício das quatro liberdades, violação do exercício do direito de voto dos cidadãos europeus, recusa de acesso ao emprego ou aos direitos sociais decorrentes do direito comunitário, violações contra a saúde humana, violações contra o ambiente que possam causar problemas de saúde humana).
- Violações graves contra os interesses financeiros das Comunidades (omissão de medidas de luta contra fraudes com implicações para o orçamento comunitário, violação do direito comunitário no âmbito de uma acção que beneficie de apoio financeiro do orçamento comunitário²³).

b) As infracções que prejudicam o funcionamento efectivo da ordem jurídica comunitária:

- Violação de uma competência exclusiva da União Europeia, por exemplo em matéria de política comercial; obstrução grave à aplicação de uma política comum;
- Repetição de uma infracção no mesmo Estado-Membro num dado período ou relativamente ao mesmo instrumento de direito comunitário; trata-se, nomeadamente, dos casos de má aplicação sistemática detectados a partir de uma série de queixas pontuais de particulares ou na sequência de controlos *a priori* da Comissão;
- O carácter transfronteiriço da infracção, nos casos em que esta dimensão torne mais complexa a invocação pelos cidadãos europeus dos seus respectivos direitos.
- Não execução de um acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça contra um Estado-Membro, na sequência de um recurso da Comissão por não aplicação do direito comunitário (processo do artigo 228º do Tratado CE).

²² Livro Branco relativo à Governança Europeia p. 48: Prioridade consagrada ao tratamento de eventuais infracções ao direito comunitário.

²³ Nestes casos, o novo Regulamento Financeiro, em vigor a partir de Janeiro de 2003, obrigará a Comissão a suspender as contribuições financeiras referentes à acção incriminada.

c) *As infracções que consistem na não transposição ou na não conformidade da transposição das directivas*, na medida em que podem privar, de facto, um grande número de cidadãos do acesso ao direito comunitário e constituem uma fonte potencial de inúmeros incumprimentos. Os critérios supramencionados ajudarão a Comissão a *optimizar o recurso aos diversos instrumentos adequados para obter o restabelecimento tão rápido quanto possível de uma situação conforme com os Tratados*. O objectivo do controlo da aplicação do direito e da repressão das infracções assumido pela Comissão não é, com efeito, "sancionar" um Estado-Membro, mas sim restabelecer a aplicação correcta do direito comunitário.

Concretamente, sempre que uma infracção responda a estes critérios de prioridade, *será imediatamente instaurado o processo, salvo se a situação puder ser corrigida mais rapidamente através de outros meios. Os outros casos – menos prioritários – serão reprimidos com base em instrumentos complementares, os quais serão estudados mais aprofundadamente nos parágrafos que se seguem, sem no entanto se excluir uma eventual acção por incumprimento*. Assim, dar-se-á resposta a uma preocupação de eficácia - intervir o mais rápida e eficazmente possível, incluindo nos casos em que o processo por incumprimento não constitua o instrumento mais adequado - respeitando simultaneamente a equidade de tratamento relativamente aos Estados-Membros e aos diferentes canais de identificação das infracções presumidas (as queixas, os casos constatados oficiosamente, os casos submetidos pelo Parlamento Europeu ou pelo Provedor de Justiça Europeu).

Por ocasião do *Relatório Anual sobre a Aplicação do Direito Comunitário* debatido pela Comissão, será efectuada uma avaliação da aplicação dos critérios de prioridade. O relatório será debatido em Junho pela Comissão. Esclarecerá qual a conduta a adoptar posteriormente nas missões de controlo do direito comunitário e de repressão das infracções; poderão tirar-se lições do ponto de vista da qualidade da própria legislação. As suas conclusões serão tomadas em conta igualmente aquando da adopção do Programa de Trabalho Anual, em Setembro de cada ano. Serão apresentadas aquando da discussão pública em assembleia plenária do Parlamento.

Acção

- A Comissão basear-se-á em critérios de prioridade relativos à gravidade das infracções para escolher os instrumentos que lhe permitam gerir rápida e equitativamente as suas acções de controlo e de repressão das infracções, num diálogo aberto com os cidadãos e com os Estados-Membros.
- A aplicação dos critérios de prioridade será objecto de uma avaliação anual, aquando da discussão do relatório sobre o controlo da aplicação do direito comunitário.

3.2. As queixas e a respectiva importância para o controlo da aplicação do direito comunitário

Tal como a Comissão salientou em várias ocasiões, as queixas constituem um instrumento essencial de detecção das infracções ao direito comunitário.

Se bem que o volume das queixas registadas tenha apresentado um claro aumento entre 1996 e 1999, o ano de 2000 conheceu uma diminuição. O número de queixas viria novamente a

aumentar entre 2000 e 2001, embora permanecendo abaixo do limite máximo atingido em 1999²⁴.

Se as queixas constituem a principal origem dos processos de infracção registados, só dão origem a um número muito limitado de *notificações para cumprir*. Em 2001, apenas 7% das queixas registadas pela Comissão deram origem a uma notificação para cumprir, 1% a um *parecer fundamentado*²⁵ (ver Caixa página 4). As queixas registadas são assim objecto de uma triagem eficaz, destinada a dar seguimento às que justificam uma acção e a resolver rapidamente as alegadas infracções ao direito comunitário²⁶; num grande número de casos, a instrução pré-contenciosa das queixas chama suficientemente a atenção dos Estados-Membros para lhes permitir sanar a situação.

Numa comunicação ao Provedor de Justiça Europeu e ao Parlamento Europeu relativa às relações com o autor da queixa em matéria de infracções ao direito comunitário [COM(2002)141final], a Comissão confirmou a sua vontade de tratar todas as queixas dos cidadãos, reprimindo, se necessário, o comportamento de infracção denunciado. O registo das queixas recebidas pela Comissão não é objecto de qualquer selecção, mas o seguimento a dar a estas queixas é sujeito aos critérios de prioridade evocados no ponto 3.1. e à possibilidade de as tratar pelas vias complementares. Para aumentar a eficácia das suas intervenções, a Comissão agrupará num mesmo processo de infracção as queixas relativas a uma mesma causa de violação da legislação europeia.

De uma forma geral, as relações com os autores das queixas obedecem ao *Código de boa conduta administrativa* adoptado pela Comissão. No espírito deste código, o autor da queixa que se dirige à Comissão tem o direito de receber uma resposta à altura das suas expectativas, mesmo quando estas excedem as prerrogativas da Comissão.

Com efeito, é mais frequente que o cidadão procure um conselho simples e prático e não que denuncie uma infracção. Acontece também muitas vezes que os autores de queixas se dirijam à Comissão para obter uma reparação financeira por violação do direito comunitário, a qual só pode ser concedida pelos tribunais nacionais. Muitas vezes também, os autores das queixas dirigem-se à Comissão para obter uma solução relativamente a uma disposição do direito nacional em relação à qual a competência europeia não é vinculativa.

A obrigação de resposta decorrente do Código de boa conduta deverá ser aproveitada para proporcionar ao cidadão uma resposta cuidadosa e pormenorizada, juntamente com conselhos práticos úteis (por exemplo, vias de recurso disponíveis a nível nacional, condições a

²⁴ O pico estatístico verificado em 2001 está ligada ao facto de ter sido neste ano que, devido ao parecer de má administração emitido pelo Provedor de Justiça Europeu no processo relativo ao Metro de Salónica, foi decidido registar sistematicamente toda a correspondência relativa ao direito comunitário proveniente da sociedade civil como queixa, independentemente da viabilidade de uma eventual instrução, até à adopção de uma codificação das regras em matéria de tratamento das queixas [COM(2002)141].

²⁵ Ver Décimo Nono Relatório Anual sobre o controlo da aplicação do direito comunitário, Anexo 2.

²⁶ Se se examinar a origem dos processos de infracção (Décimo Nono Relatório Anual sobre o controlo da aplicação do direito comunitário, Anexo 1), e à excepção do ano de 2001, a percentagem de processos instaurados com base numa queixa é inferior à dos processos iniciados com base em dossiers criados por iniciativa dos serviços da Comissão ("*casos constatados oficiosamente*"). Se a estes se juntarem os processos por não comunicação, as queixas constituem uma minoria dos processos instaurados. Na fase do parecer fundamentado, a percentagem de processos instaurados com base em queixas é inferior, em todos os anos, à percentagem de processos instaurados com base nos casos constatados oficiosamente, exceptuando os casos de não comunicação.

preencher para obter uma reparação, etc.). Uma vez que não tem vocação para substituir os advogados das partes, a Comissão velará por fornecer respostas neutras e objectivas. O portal de acesso ao direito comunitário incluirá, a este respeito, informações e referências úteis.

Acção

- Os autores das queixas serão informados, com clareza, do seguimento dado à sua correspondência, em conformidade com os compromissos assumidos na comunicação dirigida ao Provedor de Justiça e ao Parlamento Europeu. Em especial, a fundamentação das decisões tomadas em matéria de instrução de um comportamento de infracção deverá ser transparente.
- Será estabelecida uma distinção administrativa clara entre a correspondência susceptível de dar origem à instauração de um processo de infracção e a restante correspondência. Toda a correspondência será tratada em conformidade com o Código de boa conduta administrativa.

3.3. Uma melhor cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão na instrução dos processos de infracção (aplicação rigorosa do artigo 10º do Tratado CE)

A cooperação entre a Comissão e as administrações nacionais deve ser preservada constantemente, já que constitui um elemento essencial da eficácia do controlo da aplicação do direito comunitário. Tal colaboração poderá acelerar o processo de conformidade do Estado-Membro, assegurando, assim, o resultado procurado.

Aquando da instrução dos processos de infracção, a dificuldade em reunir elementos completos relativos a uma infracção está muitas vezes na origem de atrasos consideráveis devido à falta ou à insuficiência de cooperação entre as administrações nacionais, a todos os níveis. As instâncias de coordenação já propostas (cf. ponto 2.2.2) poderão desempenhar um papel útil a este respeito.

Tendo em conta o carácter contraditório do procedimento, é necessário recordar ao Estado-Membro o seu dever de cooperação leal, decorrente do artigo 10º do Tratado CE. Em caso de má vontade manifesta e persistente do Estado-Membro, será inevitável um processo de infracção por violação do artigo 10º do Tratado CE. Para ser eficaz, o recurso a esta disposição deverá ser orientado (por exemplo, agrupando as infracções de um mesmo Estado-Membro num determinado domínio) acelerado, limitando a 4 meses, no máximo, o período entre a notificação e o recurso, e ser objecto da publicidade apropriada.

Acção

- Sempre que os Estados-Membros não tomem as medidas susceptíveis de assegurar a execução das suas obrigações ou facilitar o cumprimento da missão da Comissão e, nomeadamente, em caso de reticência do Estado-Membro em causa em colaborar no âmbito de um processo de infracção, recorrer-se-á de forma mais sistemática e eficaz ao artigo 10º do Tratado CE, em articulação com as outras bases jurídicas pertinentes do Tratado.

- Nos casos adequados, este procedimento poderá ser acompanhado por uma intervenção do membro responsável e/ou do Presidente da Comissão, directamente junto do Estado-Membro.

3.4. Fazer respeitar melhor o direito comunitário

O incumprimento do direito comunitário consiste, de uma forma geral, quer numa violação do Tratado, dos regulamentos e das decisões, quer na "aplicação incorrecta das directivas". Esta última situação constituiu a maior fonte de notificações para cumprir, pareceres fundamentados e recursos em 2001, detectados quer na sequência de queixas (a maior parte dos casos) quer *ex-officio*. As situações de não comunicação ou de não conformidade dos textos destinados à transpor as directivas para o direito nacional (ponto 3.5) serão abordadas separadamente.

O Livro Branco sobre a Governança Europeia insistia no facto de um melhor respeito da aplicação do direito comunitário ser da responsabilidade conjunta dos Estados-Membros e das instituições europeias, mesmo se é à Comissão que cabe, em última instância, garantir a sua boa aplicação. Foi assim sublinhada a responsabilidade directa dos tribunais nacionais e das vias extrajudiciais existentes nos Estados-Membros para a eliminação das infracções, antes de abordar as condições de uma maior eficácia das acções de controlo conduzidas pela Comissão. É a ordem inversa que será escolhida para expor a complementaridade entre estas vias: os instrumentos complementares a uma acção por incumprimento serão accionados pela Comissão para obter rapidamente a correcção de um comportamento de infracção, sem necessariamente obter a reparação imediata de um prejuízo individual; os instrumentos extrajudiciais e os recursos directos aos tribunais nacionais têm por objectivo permitir que os cidadãos obtenham directamente essa reparação.

a) Os instrumentos complementares da acção por incumprimento

Para o tratamento dos casos de incumprimento do direito comunitário, foram identificados alguns *instrumentos complementares* que permitem dar um seguimento eficaz e rápido. A qualquer momento, um processo instruído no âmbito de um instrumento complementar pode ser evocado pela Comissão e tratado no âmbito de uma acção por incumprimento. Os resultados positivos obtidos permitem preconizar a sua aplicação mais frequente e o seu alargamento aos outros domínios do direito comunitário. No Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito Comunitário, serão apresentados a utilização destes instrumentos, bem como os resultados obtidos.

Podem mencionar-se os seguintes instrumentos complementares:

- (1) Em caso de violações numerosas e repetidas das regras comunitárias num determinado domínio, o recurso a uma *negociação global* com o Estado-Membro em causa revelou por vezes ser mais eficaz do que o recurso ao processo de infracção²⁷.
- (2) A rede de resolução de problemas denominada "*SOLVIT*"²⁸ demonstrou a sua eficácia no domínio do mercado interno. Uma recomendação da Comissão²⁹ estabelece os

²⁷ Pode citar-se o caso dos problemas de registo de veículos transfronteiras, em que esta negociação com as autoridades nacionais em causa, completada por uma comunicação interpretativa, conseguiu resolver as dificuldades recorrentes de registo de veículos encontradas pelos particulares.

princípios de trabalho dos centros "SOLVIT" e define as respectivas responsabilidades, bem como os prazos em que os casos apresentados devem ser resolvidos (em princípio, 10 semanas). Esta rede foi renovada na sequência de uma avaliação da Comissão que identificou³⁰ as vias para melhorar o sistema, por forma a torná-lo um verdadeiro instrumento comunitário de resolução extrajudicial dos problemas quotidianos ligados à criação do mercado interno³¹. Certas queixas que não suscitam problemas de incompatibilidade entre o direito nacional e o direito comunitário poderão ser tratadas pela rede "SOLVIT".

- (3) As "*reuniões pacote*" constituem, como já referido, um instrumento de diálogo e de cooperação permanentes entre a Comissão e as autoridades competentes dos Estados-Membros, com o objectivo de examinar um "pacote" de processos e procurar soluções não contenciosas. Estas reuniões traduzem, em termos concretos, o espírito da subsidiariedade, já que exercem igualmente uma função pedagógica a favor das autoridades nacionais (mas também regionais e locais).
- (4) No que se refere à aplicação das directivas que conferem direitos a um grande número de cidadãos comunitários e que necessitem um tratamento e soluções concretas caso a caso³², a criação de *pontos de contactos ad hoc* pode revelar-se eficaz.
- (5) A instituição de *autoridades nacionais independentes e especializadas* contribui, em certos casos, para facilitar o cumprimento por parte da Comissão da sua tarefa de guardião do Tratado³³.

b) *A resolução extrajudicial das infracções*

Deve igualmente chamar-se a atenção das partes interessadas para as possibilidades existentes a nível nacional no que se refere à resolução extrajudicial das infracções ao direito comunitário, como por exemplo o recurso a um provedor de justiça a nível local, regional ou nacional. No seu Livro Branco relativo à Governança, a Comissão sugeriu aliás aos

²⁸ "Um sistema eficaz de resolução de problemas no mercado interno", Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, COM(2001)702 de 27 de Novembro de 2001.

²⁹ Recomendação da Comissão de 7.12.2001 que estabelece os princípios para a utilização da rede SOLVIT – rede de resolução de problemas no mercado interno.

³⁰ "Um sistema eficaz de resolução de problemas no mercado interno", Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, COM(2001)702 de 27 de Novembro de 2001.

³¹ Numerosas actividades de informação visam dar a conhecer melhor a rede "SOLVIT" aos cidadãos europeus e aos intermediários susceptíveis de ser confrontados com casos de má aplicação a submeter à rede "SOLVIT". Desde 22 de Julho de 2002, uma base de dados em linha convivial permite aos centros "SOLVIT" (um centro por administração nacional) registar os dados sobre os casos que lhes são submetidos e trocar informações.

³² Foi criado um exemplo de sistema eficaz, no que diz respeito ao mercado interno, em matéria de reconhecimento dos diplomas. Trata-se de um sistema de pontos de contacto ou de coordenadores responsáveis pela aplicação das directivas relativas às profissões regulamentadas, aos quais os cidadãos europeus têm a possibilidade de se dirigir sempre que um Estado-Membro ignore os direitos que lhes são conferidos pelo direito comunitário. A recente proposta de directiva relativa às qualificações profissionais, que codifica e simplifica quinze directivas em vigor relativas às profissões regulamentadas, consagra e regulamenta a existência destes pontos de contacto, ao mesmo tempo que precisa que estes devem informar a Comissão dos casos tratados no prazo de dois meses a contar da sua recepção.

³³ Ver, por exemplo, as autoridades nacionais independentes em matéria de concorrência, de protecção de dados e de contratos públicos criadas por certos Estados-Membros. Uma contribuição da mesma ordem é dada pelos provedores de justiça nacionais e regionais criados na maior parte dos Estados-Membros.

Estados-Membros que organizassem um trabalho em rede de provedores de justiça³⁴ já estabelecidos a nível nacional ou regional. Alguns deles poderão receber uma formação particularmente adaptada à escuta e ao tratamento das queixas nos domínios do ambiente e da protecção da saúde.

c) Recurso aos órgãos jurisdicionais nacionais

Todos os cidadãos têm a possibilidade de recorrer aos órgãos jurisdicionais nacionais, primeiros juizes do direito comunitário. Esta oportunidade poderá ser mais valorizada pelas instituições europeias e pelos próprios Estados-Membros, em aplicação do princípio de cooperação leal.

A este respeito, merecem destaque duas iniciativas legislativas recentes ou futuras da Comissão:

- a "proposta de directiva do Conselho relativa à melhoria do acesso à justiça nos processos transfronteiras, através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas à assistência judiciária e a outros aspectos financeiros das acções cíveis"³⁵.
- a futura proposta de directiva relativa ao acesso à justiça, estabelecida em conformidade com a Convenção de Aarhus; esta proposta está a ser preparada pela Comissão e prevê regras de acesso à justiça para às organizações não governamentais, em caso de litígio em matéria de ambiente.

Em certos domínios de aplicação do direito comunitário em que os litígios são numerosos, como por exemplo em matéria de ambiente, deverá ser possível recorrer aos tribunais nacionais de forma mais eficaz do que actualmente, o que justifica que a Comissão tome iniciativas legislativas destinadas a facilitar este recurso.

Acção

- A Comissão favorecerá o desenvolvimento de sistemas complementares de tratamento dos casos de incumprimento do direito comunitário em cooperação com os Estados-Membros e em função das características próprias de cada domínio. Nos casos em que se afigure que um processo que não satisfaz os *critérios de prioridade* (cf. 3.1) poderia ser instruído rápida e eficazmente mediante o recurso aos mecanismos complementares, dever-se-á privilegiar o recurso a estes mecanismos.
- A Comissão tenciona adoptar uma proposta de directiva que aplique a nível comunitário o terceiro "pilar" da Convenção de Aarhus e estudará a possibilidade de lançar uma iniciativa complementar destinada a instaurar nos Estados-Membros mecanismos extrajudiciais de investigação das queixas.

³⁴ Ver nota precedente.

³⁵ COM(2002)13 final de 18/01/2002. Esta directiva deverá ser adoptada formalmente até ao final de Dezembro de 2002.

3.5 Melhorar a comunicação e controlar a conformidade das medidas nacionais de execução

No caso específico das directivas, a infracção pode resultar *a priori* do atraso da sua transposição; nestes casos, os cidadãos são totalmente privados do seu benefício, salvo se a directiva tiver "efeito directo". A infracção pode também resultar da não conformidade com a directiva comunitária, sendo nesse caso previsíveis inúmeras dificuldades de aplicação. Estas duas situações distinguem-se no desenrolar do processo de infracção.

3.5.1. *Acelerar a comunicação das transposições em falta*

Após o termo do prazo de transposição, embora os contactos entre os serviços da Comissão e o Estado-Membro devam continuar, a repressão da infracção resultante da não comunicação das medidas nacionais de transposição torna-se automática.

A fim de melhor assegurar a aplicação uniforme do direito comunitário, a Comissão adoptou, já em 1990, regras internas específicas que lhe permitem assegurar um controlo sistemático da comunicação da transposição das directivas.

Este sistema baseia-se na habilitação do membro da Comissão responsável pelo domínio em causa, bem como do Presidente, para notificarem os Estados-Membros que ainda não transpuseram as directivas cujo prazo de transposição termina e que não comunicaram à Comissão as suas medidas nacionais de transposição. Uma vez que este sistema deu provas da sua eficácia, poderá ser alargado ao estágio do parecer fundamentado por não comunicação na falta de resposta (e/ou de comunicação geograficamente parcial) do Estado-Membro. Com efeito, nestes casos, a infracção consiste unicamente na ultrapassagem do prazo de transposição e do prazo de resposta à notificação para cumprir, não deixando qualquer margem de apreciação sobre a sua materialidade. Esta aceleração do processo deve permitir à Comissão decidir recorrer ao Tribunal de Justiça num prazo de seis meses a contar do envio da notificação para cumprir aos Estados-Membros em causa.

O exame do estado da transposição das directivas cujo prazo de transposição termina é efectuado com base nas informações da base de dados "*Asmodée II*", consagrada à aplicação das directivas. Neste contexto, está a ser desenvolvido um sistema de notificação electrónica aos Estados-Membros.

A Comissão examinará a possibilidade de desenvolver a comunicação electrónica com os Estados-Membros no âmbito das acções por incumprimento por não comunicação.

Acção

- A Comissão tenciona manter os contactos com o Estado-Membro em caso de dificuldade de transposição, sem todavia suspender o processo de infracção em curso.
- O carácter sistemático do controlo de transposição em caso de falta de reacção do Estado-Membro à notificação para cumprir será reforçado, alargando o procedimento por habilitação a nível da Comissão ao estágio do parecer fundamentado. A decisão de recurso será então tomada no prazo de seis meses a contar de tal notificação.
- Será alargado o recurso à comunicação electrónica entre a Comissão e os Estados-Membros.

3.5.2 Acelerar a conformidade dos textos de transposição.

A verificação da não conformidade das medidas nacionais que transpõem uma directiva pode resultar quer do exame efectuado pelos serviços da Comissão, quer de queixas. Uma vez que a jurisprudência do Tribunal de Justiça admite o efeito directo vertical das directivas não transpostas ou transpostas incorrectamente³⁶, permite atenuar parcialmente este problema, não isentando, no entanto, a Comissão da sua missão de controlo.

Este tipo de infracção será tratado prioritariamente pela Comissão (cf. ponto 3.1, critérios de prioridade consoante a gravidade). Com efeito, ao violar os princípios do primado e da aplicação uniforme do direito comunitário, este tipo de infracção impede os cidadãos e os operadores económicos de obterem os benefícios individuais que deveriam retirar do direito comunitário. Uma vez que os riscos associados à não conformidade das medidas nacionais de transposição são tanto maiores quanto maior for o número de Estados-Membros, a Comissão procurará, na perspectiva do alargamento, preveni-los (ver ponto 2.2.3 com a utilização de "quadros de correspondência") e detectá-los num estágio precoce.

Relativamente a certas directivas, a Comissão elabora já *relatórios de aplicação*, a pedido do Parlamento Europeu. A elaboração destes relatórios implica uma passagem em revista geral das medidas e das técnicas de transposição em todos os Estados-Membros. Constitui, deste modo, uma boa ocasião para identificar, não só as transposições incorrectas, mas também as dificuldades de transposição. Na medida em que certas normas comunitárias colocam problemas recorrentes de transposição para o direito nacional, a Comissão examinará as razões que estão na origem dos mesmos e proporá soluções adequadas, considerando, se for caso disso, a hipótese de uma iniciativa legislativa.

Acção

- A Comissão considera as infracções por não conformidade como uma prioridade da sua função de guardião do Tratado. Estas infracções serão sistematicamente reprimidas dentro de prazos curtos.
- Em certos sectores, a prática dos relatórios sobre a aplicação das directivas será sistematizada. Estes relatórios serão comunicados ao Parlamento Europeu.
- Em caso de dificuldades recorrentes na aplicação de uma mesma directiva, a Comissão tomará em consideração a abordagem legislativa para remediar a sua causa.

4. PREVENIR A REPETIÇÃO DAS INFRACÇÕES

A sua função de "guardião do Tratado" implica igualmente que a Comissão adopte todas as medidas necessárias para evitar a repetição ou a persistência das infracções. O Tratado prevê a

³⁶ Nos casos em que as disposições de uma directiva se apresentem como sendo, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, os particulares podem invocá-las contra um Estado-Membro sempre que este não tenha transposto a directiva no prazo previsto, a tenha transposto incorrectamente, mesmo quando os prazos de recurso tenham terminado em conformidade com o direito nacional (acórdão de 25/07/1991, C-208/90, *Emmott/Minister for Social Welfare e Attorney General*, Col.1991, p.I-4269).

possibilidade de a Comissão solicitar ao Tribunal de Justiça a imposição do pagamento de uma sanção pecuniária compulsória ou de uma soma fixa a um Estado-Membro que não tenha tomado as medidas necessárias para dar cumprimento a um primeiro acórdão por incumprimento (artigo 228º do Tratado CE)³⁷. Apesar de a repressão de tais situações constituir uma das prioridades da Comissão (cf. ponto 3.1), não existe uma sanção geral para a violação do direito comunitário, nem a possibilidade de aplicar uma sanção destinada a prevenir a repetição da infracção verificada no âmbito do Tratado CE.

Todavia, o próprio processo de infracção oferece a possibilidade de limitar o risco de reincidência. Trata-se de obter concretamente do Estado-Membro garantias mínimas de não repetição nos casos em que não foi possível pôr termo a uma infracção, uma vez que esta já tinha sido cometida no momento em que o Estado-Membro decidiu aceitar a posição defendida pela Comissão (por exemplo, no caso de um contrato público já ter sido celebrado e a obra realizada, quando foi exigida uma autorização de importação, contrária ao direito comunitário, e fornecida pelo operador), tais como: a) o reconhecimento pelo Estado-Membro em causa de que foi cometida uma infracção; b) o compromisso do Estado-Membro no sentido de adoptar uma política pró-activa de prevenção e de informação (dando, por exemplo, as "instruções" necessárias às autoridades em causa, nomeadamente às autoridades descentralizadas para que estas interpretem e apliquem correctamente uma disposição do Tratado ou do direito derivado).

A Comissão tenciona igualmente publicar uma compilação que agrupe certos tipos de infracções verificadas e classificadas (sem mencionar os Estados em causa), por forma a melhorar a informação dos cidadãos e dos operadores económicos sobre os seus direitos, mas também as autoridades nacionais (centrais e locais) sobre a correcta aplicação do direito comunitário.

Em última instância, uma das formas mais eficazes de lutar contra a repetição ou persistência de uma infracção que já foi objecto de um acórdão do Tribunal de Justiça consiste em informar os cidadãos do direito à reparação que lhes é conferido pela jurisprudência do Tribunal³⁸.

Esta proporciona, com efeito, a possibilidade de sancionar, através de uma indemnização concedida pelo tribunal nacional, a violação do direito comunitário ou a não transposição das directivas. Se esta jurisprudência e as suas consequências positivas para as pessoas lesadas pelo não respeito do direito comunitário num Estado-Membro são agora bem conhecidas dos profissionais do direito, o mesmo não acontece necessariamente com os cidadãos ou com os operadores económicos.

³⁷ No que se refere às modalidades e ao método de cálculo da sanção pecuniária, a Comissão manifestou a sua preferência por uma soma fixa (JO C 63 de 28.2.1997, pp. 2 a 4).

³⁸ Já em 1960, no seu acórdão *Humblet* (acórdão de 16 de Dezembro de 1960, *Humblet/Estado belga*, C-6/60, Col. 1960, p. 1125), o Tribunal de Justiça sublinhou que se "constatar num acórdão que um acto legislativo ou administrativo emanado das autoridades de um Estado-Membro é contrário ao direito comunitário, esse Estado é obrigado (...) tanto a revogar o acto em causa como a reparar os efeitos ilícitos que este tenha produzido". Na sua jurisprudência "*Francovich*" (acórdão de 19 de Novembro de 1991, *Francovich e outros/República Italiana, processos apensos C-6/90 e C-9/90*, Col. 1991, p. I-5357), o Tribunal de Justiça reiterou a possibilidade de um particular solicitar a reparação do dano causado pela violação do direito comunitário por um Estado-Membro. Neste caso, tratava-se da falta de transposição pela Itália da Directiva 80/987/CEE relativa à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador. O acórdão "*Brasserie du Pêcheur*", de 5 de Março de 1996 (acórdão de 5 de Março de 1996, *Brasserie du Pêcheur/Bundesrepublik Deutschland & The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. e outros*, Col. 1996, p.I-1029), confirmou e enriqueceu os princípios consignados no acórdão "*Francovich*".

A Comissão recordará, por conseguinte, nos comunicados de imprensa publicados por ocasião do arquivamento de processos de infracção importantes, que este arquivamento não prejudica os direitos dos particulares lesados, nem acções de indemnização susceptíveis de serem propostas perante os tribunais nacionais. Tornará pública uma comunicação interpretativa sobre o direito à reparação dos danos resultantes de uma violação do direito comunitário por um Estado-Membro.

Acção

- A Comissão subordinará o arquivamento de uma acção por incumprimento relativa a uma infracção corrigida à adopção de compromissos e de medidas por parte do Estado-Membro em causa, que tenham por efeito evitar a repetição da infracção.
- A Comissão publicará uma compilação que agrupará certos tipos de infracções verificadas e classificadas.
- Os comunicados de imprensa relativos ao arquivamento de processos de infracção importantes mencionarão os direitos de recurso dos cidadãos lesados junto dos órgãos jurisdicionais nacionais. Será publicada uma comunicação informativa que dê a conhecer os direitos à reparação dos danos.

5. CONCLUSÕES E DISPOSIÇÕES FINAIS

Embora as acções que a Comissão propõe conduzir para melhorar o controlo da aplicação do direito comunitário sejam aparentemente modestas, como tudo o que se refere à execução, são, no entanto, decisivas. Aplicar bem a legislação e respeitar efectivamente as suas disposições, constituem factores-chave para a confiança : confiança mútua entre os Estados que disporão da garantia de um controlo equitativo do respeito da legislação e confiança dos cidadãos na capacidade da União para assegurar a sua observância.

Estes desafios tornar-se-ão ainda mais importantes na perspectiva do alargamento. Bastará pensar, por exemplo, na tarefa de garantir a homogeneidade futura de 25 medidas nacionais de transposição de uma mesma directiva comunitária. Será sem dúvida necessário consagrar a esta tarefa mais recursos do que actualmente a nível da União e nos seus Estados-Membros. No imediato, com a presente comunicação, a Comissão pretende lançar uma mudança da cultura de controlo: a repressão dos comportamentos de infracção não será, por si só, suficiente, sendo igualmente necessário prevenir tais comportamentos; mas a cooperação não dispensará também a Comissão, guardiã do Tratado, de recordar aos Estados-Membros os seus compromissos, com rigor e através dos melhores instrumentos.

Na linha de mira destes esforços conjuntos, não se situam apenas as instituições europeias e nacionais. Em última instância é aos cidadãos que a presente comunicação se dirige em vários dos seus pontos. Os cidadãos são chamados a tornar-se, à sua maneira, através da informação, da participação e do acesso à justiça, os actores de uma Comunidade de direito. Por último, no espírito do Livro Branco sobre a Governança, o conjunto das acções consideradas poderá ser executado sem esperar uma alteração dos Tratados actuais. Estas medidas não prejudicam outras melhorias a introduzir no contexto da aplicação do direito comunitário, tais como a proposta que acaba de ser enviada pela Comissão à Convenção Europeia no sentido da alteração da tramitação da acção por incumprimento, com vista a levar os Estados-Membros,

que não queiram seguir um parecer fundamentado, a apresentarem eles próprios a questão perante o Tribunal de Justiça.

A Comissão fará uma exposição sobre a situação da aplicação das medidas previstas na presente comunicação no seu Relatório Anual relativo ao Controlo da Aplicação do Direito Comunitário dirigido ao Parlamento Europeu. Este relatório é publicado no Jornal Oficial, série C, bem como no servidor "*Europa*" das Comunidades Europeias, no seguinte endereço:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/infringements/19report_2001_fr.htm

Este relatório está igualmente disponível, mediante pedido, junto dos serviços da Comissão, nos "*Euro-Infopontos*" e nos "*Euro Info Centres*".

A presente comunicação é dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos Estados-Membros, bem como ao Provedor de Justiça Europeu. Será publicada no Jornal Oficial, série C, e no servidor "*Europa*" das Comunidades Europeias no endereço supramencionado.