

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Realizar os benefícios do mercado único através do reforço da cooperação administrativa»**

[COM(2008) 703 final]

(2010/C 128/19)

Relator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 6 de Novembro de 2008, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Realizar os benefícios do mercado único através do reforço da cooperação administrativa*

COM(2008) 703 final.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 9 de Setembro de 2009.

Na 457.ª reunião plenária de 4 e 5 de Novembro de 2009 (sessão de 5 de Novembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 128 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões

1.1. O CESE apoia a abordagem mais descentralizada e em rede da cooperação transfronteiriça proporcionada pelo Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI). O sistema ajudará a garantir o cumprimento efectivo das normas do mercado interno e a adoptar as medidas mais acertadas para resolver os problemas enfrentados pelos cidadãos e pelas empresas.

1.2. As organizações da sociedade civil podem desempenhar, nos seus Estados-Membros, um papel activo e destacado no funcionamento do IMI e contribuir para divulgar a sua existência e informar sobre o seu funcionamento.

1.3. Uma vez que o IMI visa identificar os entraves nacionais à aplicação correcta das Directivas Serviços e Qualificações Profissionais, com a possibilidade de ser posteriormente alargado a outros sectores, conviria que a Comissão elaborasse um mecanismo de alerta e/ou sanção específico para a supressão desses entraves.

1.4. Na medida em que a transmissão dos dados do IMI está sujeita ao regime de protecção da privacidade e dos dados pessoais consagrado no direito comunitário, o CESE recomenda a introdução de uma obrigação de notificação dos titulares desses dados, a fim de lhes permitir exercer os seus direitos de acesso previstos nesse regime de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

## 2. Introdução

2.1. O artigo 10.º do TCE consagra, com carácter geral, o «princípio da lealdade comunitária» entre os Estados-Membros e a

Comunidade, que foi amplamente desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) <sup>(1)</sup>, em virtude da qual os Estados-Membros devem:

- tomar todas as medidas legislativas necessárias à execução das normas e dos actos comunitários e
- cooperar entre si e com a Comunidade para o cumprimento dos objectivos do Tratado e do direito derivado.

2.2. A cooperação administrativa entre os Estados-Membros e a Comunidade até à data tem abrangido muitos domínios específicos, como a fiscalidade <sup>(2)</sup> (criação de um gabinete central em cada Estado-Membro e obrigação de assistência entre os Estados-Membros), a política alfandegária, a concorrência (rede de autoridades nacionais) ou mesmo as políticas de asilo, de imigração e externa (Programa ARGO-2002).

2.3. O CESE examinou a cooperação administrativa entre as autoridades nacionais e comunitárias num parecer de iniciativa <sup>(3)</sup>, no qual concluiu que a boa governação comunitária passava tanto pela definição clara e pela eficácia dos procedimentos políticos e nacionais como pela melhoria da legislação, sua aplicação e seu cumprimento.

<sup>(1)</sup> Processo C-392/02, o Acórdão de 15.11.2005 e as Conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed.

<sup>(2)</sup> JO L 264 de 15.10.2003.

<sup>(3)</sup> JO C 325 de 30.12.2006.

2.4. A Decisão 2004/387/CE <sup>(4)</sup>, de 21 de Abril de 2004, criou um programa para a prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha (eGovernment) a administrações públicas, às instituições da Comunidade e a outras entidades, assim como às empresas e aos cidadãos (IDABC). A Decisão previa a aplicação dos chamados «projectos de interesse comum» e de medidas horizontais, cuja execução será custeada à Comunidade na proporção do seu interesse (artigo 10.º).

2.5. Em 17 de Março de 2006, os representantes dos Estados-Membros no Comité Consultivo para o Mercado Interno aprovaram um Plano Global de Aplicação do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) e a respectiva execução com vista a promover uma melhoria da comunicação entre os Estados-Membros. A Decisão 2008/49/CE <sup>(5)</sup> da Comissão, relativa à protecção dos dados pessoais no âmbito do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), qualifica este sistema de projecto de interesse comum para efeitos do IDABC.

2.6. O IMI foi concebido como um instrumento destinado a facilitar a aplicação dos actos legislativos ligados ao mercado interno que exigem a troca de informação entre as administrações dos Estados-Membros.

### 3. Comunicação da Comissão

3.1. A desconfiança em relação ao enquadramento jurídico e à supervisão exercida noutros Estados-Membros resultou numa multiplicação das regras e na duplicação dos controlos relacionados com as actividades além-fronteiras; esse tem sido um dos maiores obstáculos, até à data, ao bom funcionamento do mercado único, pelo que as entidades dos Estados-Membros devem cooperar estreitamente entre si e ganhar confiança nos sistemas dos outros Estados-Membros.

3.1.1. O IMI permitirá aos Estados-Membros cumprirem as suas obrigações legais em matéria de intercâmbio de informações. Permitirá igualmente novas formas de cooperação administrativa, que não seriam possíveis sem o apoio de um sistema de informação electrónico.

3.2. O IMI faculta às entidades competentes dos Estados-Membros uma ferramenta simples para encontrar as entidades de outros Estados-Membros e para lhes enviar qualquer pedido de informação através de um questionário estruturado, com base em domínios específicos do direito comunitário.

3.2.1. O sistema foi concebido de modo a reduzir eficazmente o preço unitário das comunicações necessárias entre os Estados-Membros para a correcta aplicação da legislação relativa ao mercado interno. Não obstante, a Comissão julgou conveniente restringir a aplicação inicial do sistema a dois domínios específicos: o reconhecimento das qualificações profissionais, já iniciado, e o da Directiva Serviços. A experiência acumulada nestes dois sectores contribuirá para o alargamento posterior do sistema a outros domínios essenciais para o funcionamento do mercado interno.

3.2.2. O IMI contribuirá assim para criar o ambiente de confiança necessário para garantir que o mercado único possa funcionar correctamente e gerar os benefícios esperados.

3.3. O IMI é um instrumento multilingue criado para uma UE com 27 Estados-Membros e 23 línguas oficiais, embora seja aplicável aos outros Estados do EEE. O multilinguismo é uma fonte de riqueza. Ao utilizar novas tecnologias baseadas em serviços de tradução humana e automática, o IMI constitui um bom exemplo das medidas concretas que a UE pode adoptar para minimizar esses obstáculos e para preencher lacunas na comunicação entre as administrações da Europa.

3.4. No âmbito da modernização da gestão do mercado único, o IMI contribuirá para uma abordagem mais eficaz, descentralizada e em rede da cooperação transfronteiriça.

3.5. O IMI permite que os Estados-Membros cooperem mais eficazmente na aplicação da legislação relativa ao mercado interno ao ajudar as entidades competentes dos Estados-Membros a ultrapassarem importantes dificuldades práticas de comunicação, devido a diferenças na cultura administrativa e nos métodos de trabalho, ao uso de línguas diferentes e à dificuldade em identificar claramente os parceiros nos outros Estados-Membros. O seu objectivo é aumentar a eficiência e a eficácia na cooperação de rotina entre os Estados-Membros.

3.6. O desenvolvimento do IMI baseia-se em três princípios-chave:

- Não impõe aos Estados-Membros obrigações adicionais de cooperação administrativa, para além das obrigações já previstas na legislação relativa ao mercado interno;
- Permite a flexibilidade necessária para o respeito das diferentes estruturas e culturas administrativas na Europa;
- Representa um sistema único, baseado em módulos de base que podem ser reutilizados, e foi concebido de modo a integrar diversos diplomas legislativos relativos ao mercado interno, evitando desse modo uma proliferação de sistemas de informação.

3.7. A comunicação da Comissão chama acertadamente a atenção para as implicações do IMI para a protecção dos dados pessoais, sujeitando-o plenamente às disposições pertinentes na matéria, com destaque para a Directiva 95/46/CE e para o Regulamento (CE) n.º 45/2001.

3.7.1. Com efeito, o acesso à informação gerida pelo IMI está reservado às autoridades e entidades nacionais designadas «autoridades competentes» nas directivas a que o sistema se aplica actualmente.

3.8. Por último, a Comissão considera que o actual nível de investimento em formação e sensibilização deveria ser aumentado para que se possam alcançar os resultados pretendidos. A Comissão examinará as diferentes opções e decidirá se é ou não necessário propor um programa de formação e intercâmbio.

<sup>(4)</sup> JO L 181 de 18.5.2004.

<sup>(5)</sup> JO L 13 de 16.1.2008.

3.9. A Comissão publicou em 29 de Junho de 2009 uma Recomendação relativa a determinadas medidas para melhorar o funcionamento do mercado único <sup>(6)</sup>, na qual considera «vital que seja adoptada uma abordagem coordenada e cooperativa – em parceria entre a Comissão e os Estados-Membros – com o objectivo comum de melhorar a transposição, a aplicação e o cumprimento das regras do mercado único». Isso implica que os Estados-Membros assumam uma responsabilidade partilhada e, por conseguinte, um papel mais dinâmico na gestão do mercado único.

#### 4. Observações na generalidade

4.1. A abordagem descentralizada e em rede da cooperação transfronteiriça proporcionada pelo IMI promoverá o direito a uma boa administração, em benefício dos cidadãos, das instituições e das empresas. Haverá que respeitar os princípios fundamentais da flexibilidade, da reutilização e da não imposição de obrigações adicionais aos Estados-Membros.

4.1.1. O direito à boa administração traduz-se neste caso pela prestação aos cidadãos de informações precisas e concretas, dentro de prazos breves, sobre os requisitos em vigor nos Estados-Membros em que se estabeleçam, forneçam serviços ou trabalhem, assim como sobre as autoridades competentes às quais dirigir-se. Além disso, o sistema também proporcionará, indirectamente, informação sobre entraves nacionais injustificados ao exercício das liberdades comunitárias consagradas no direito comunitário, permitindo à Comissão reagir em consequência.

4.2. O bom funcionamento do mercado interno depende de uma cooperação estreita entre as autoridades dos Estados-Membros e da confiança que estas infundirem no IMI, contribuindo dessa forma para fomentar a transparência e a boa governação. Para uma boa cooperação transfronteiriça entre as autoridades nacionais competentes sobre questões relacionadas com o mercado único, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar o funcionamento das redes transfronteiriças ou dos sistemas electrónicos de informação criados pela Comissão, como é o caso do IMI.

4.3. A Decisão 2004/387/CE (IDABC) prevê o lançamento de um regime de partilha equitativa entre a Comunidade e os Estados-Membros dos custos operacionais e de manutenção dos serviços pan-europeus de administração em linha e de infra-estruturas (artigo 7.º, n.º 3). Por conseguinte, as autoridades dos Estados-Membros deverão efectuar os investimentos necessários ao funcionamento adequado do IMI. O CESE considera que, por se tratar de uma competência partilhada e, logo, de uma responsabilidade partilhada, os Estados-Membros também deveriam realizar um esforço suplementar.

4.4. A implantação na prática do IMI implicará o reforço da cooperação administrativa entre as autoridades dos Estados-Membros e a Comissão. No futuro, haverá que alargar o âmbito de aplicação do IMI, actualmente limitado à Directiva Qualificações Profissionais e à Directiva Serviços no mercado interno.

4.4.1. Para melhorar a cooperação administrativa, a Decisão 2008/49/CE estabelece uma plataforma de intercâmbio e tratamento da informação que, por ser particularmente sensível, seja

atribuída aos diferentes serviços administrativos intervenientes de modo que cada um assegure a gestão de uma parte concreta do sistema. Assim, e para além da Comissão, o IMI requer a intervenção dos seguintes participantes nacionais: por um lado, o coordenador e, por outra, os utilizadores do sistema; estes últimos, sob o controlo quer da autoridade nacional quer do coordenador, serão identificados com base nas diferentes funções que lhes forem atribuídas: gestão de pedidos, responsabilidade pela atribuição de pedidos, supervisão e administração de dados local.

4.4.2. Este sistema terá necessariamente que ser coordenado com os mecanismos de cooperação administrativa previstos nas directivas abrangidas, ou seja, com os mecanismos de intercâmbio de informação, e com as autoridades nacionais para o efeito designados na Directiva Serviços e na Directiva Qualificações Profissionais. Nesse sentido, haverá que ter em conta as eventuais relações directas ou indirectas entre os utilizadores do IMI e as autoridades nacionais referidas nessas directivas, sobretudo as que tenham uma relação directa ou indirecta com o mercado interno.

4.4.3. No que diz respeito especificamente à Directiva Serviços, e para efeitos de coordenação com o IMI, haverá que ter em conta os aspectos seguintes:

- a) A definição ampla de autoridade competente (art. 4.º).
- b) A criação de balcões únicos (art. 6.º) e de pontos de contacto (art. 28.º).
- c) A definição de procedimentos harmonizados de autorização e comunicação com o requerente (art. 13.º).
- d) O estabelecimento de um mecanismo de alerta (art. 32.º), podendo dar lugar à criação de uma rede europeia de autoridades dos Estados-Membros.

4.4.4. Por último, e no que respeita à Directiva Qualificações Profissionais, deverão ser abrangidos os seguintes mecanismos de cooperação:

- a) A definição lata de autoridade competente e o reconhecimento dos títulos de formação profissional emitidas por organizações profissionais (art. 3.º).
- b) A cooperação administrativa entre Estados-Membros para a livre prestação de serviços (art. 8.º).
- c) A harmonização do procedimento para o reconhecimento mútuo de qualificações profissionais para efeitos de estabelecimento (art. 51.º).
- d) O sistema específico de cooperação administrativa que define os termos do intercâmbio de informações sobre acções disciplinares e sanções penais, a lista de autoridades competentes e o coordenador das mesmas (art. 56.º), e, por último, o estabelecimento de pontos de contacto nacionais que prestarão informação concreta para efeitos de aplicação da directiva (art. 57.º).

<sup>(6)</sup> JO L 176 de 7.7.2009, p. 17.

4.4.5. O Comité entende que a aplicação imediata do IMI deverá incluir os aspectos sociais (períodos de cotização, direitos de pensão, etc.) associados aos domínios previstos nesta primeira fase. Essa inclusão não só corresponde à posição política que vem sendo habitual no Comité como é imposta pelas relações directas e necessárias entre as vertentes económica e social no exercício de actividades profissionais e laborais.

4.4.6. Essas relações têm sido reiteradamente assinaladas pelo Comité: por exemplo, no recente parecer de 14.1.2009 <sup>(7)</sup> sobre *A dimensão social e ambiental do mercado interno*, o Comité salientou que «as Instituições europeias terão de ter em conta os interesses legítimos das empresas, bem como o facto de as liberdades económicas terem de estar sujeitas a regulamentação, de modo a garantir que o seu exercício não interfere com os direitos sociais fundamentais reconhecidos pelo direito da UE, pelas normas internacionais de trabalho e pela legislação de cada um dos Estados-Membros, incluindo o direito de negociar, celebrar e aplicar convenções colectivas».

4.4.7. Em particular, o Comité apoia as medidas de harmonização propostas para o efeito, incluindo tanto a coordenação dos regimes de segurança social como a transferibilidade dos direitos de pensão <sup>(8)</sup>.

4.5. O CESE defende a aplicação eficaz de toda a legislação comunitária e a exploração do pleno potencial do mercado interno, assim como a adopção de medidas adequadas para sensibilizar e formar as autoridades competentes.

4.6. Para reforçar a cooperação administrativa, importa, por um lado, consolidar o funcionamento do IMI e reforçar as organizações que contribuam para esse funcionamento; e, por outro lado, que o CESE e as organizações da sociedade civil desempenhem um papel de promoção sobretudo através de campanhas de divulgação da existência do IMI e de consciencialização da sua importância para o bom funcionamento do mercado interno.

4.7. A experiência com a aplicação do sistema IMI e com o processo de desenvolvimento do direito comunitário permitirá inferir princípios gerais para a elaboração, no futuro, de uma

regulamentação mais completa e pormenorizada a nível comunitário sobre a cooperação administrativa, mediante a adopção de um regulamento que abranja os aspectos mais gerais.

4.8. O IMI constitui, assim, a primeira fase deste processo: na sua configuração actual, o IMI racionalizará os sistemas de cooperação administrativa dos Estados-Membros entre si e entre eles e a Comissão nos domínios relacionados com o reconhecimento mútuo e o princípio da não discriminação, fundamentais para o bom funcionamento do mercado interno. Ao mesmo tempo, o sistema salvaguarda a protecção dos dados pessoais, uma prioridade essencial para os cidadãos da UE, graças à repartição das funções entre os gestores do IMI que resultou da intervenção da Comissão nesse âmbito.

4.9. Por último, e no que toca às repercussões do IMI para o regime de protecção dos dados pessoais, cabe referir a recente publicação das conclusões do advogado-geral Ruiz-Jarabo <sup>(9)</sup> Colomer, que interpretou alguns dos princípios da legislação aplicável a esse regime e que continuam a ser rigorosamente aplicáveis no âmbito do IMI. Esta interpretação foi confirmada pelo acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 7 de Maio de 2009 relativo à obrigação de garantir o direito de acesso à informação sobre os destinatários ou categorias de destinatários aos quais sejam comunicados dados pessoais e sobre o conteúdo da informação comunicada, no presente e no passado, assim como à definição de um prazo de conservação dessa informação, tendo em conta o necessário equilíbrio entre o interesse do afectado em preservar a sua privacidade e os encargos que a obrigação de prestar a referida informação possa representar para o responsável pelo respectivo tratamento.

4.10. A interpretação apoia-se, em particular, em dois direitos distintos reconhecidos pela Directiva 95/46/CE, definidos de tal forma que o exercício de um (direito à supressão dos dados no prazo de um ano) parece dificultar o exercício do outro (direito de acesso do interessado ao processamento dos dados): a supressão dos dados imposta pela directiva elimina o direito de acesso, já que não pode solicitar-se uma informação que já não existe. Seria prudente assumir a interpretação do advogado-geral e do Tribunal de Justiça, que torna possível a coexistência e o exercício dos dois direitos reconhecidos pela legislação comunitária: essa interpretação pressupõe que o interessado seja notificado da transmissão dos dados, incluindo a identidade dos destinatários e a aplicação do prazo de um ano para o exercício do direito de acesso, findo o qual os dados são suprimidos e deixam, por conseguinte, de ser acessíveis.

Bruxelas, 5 de Novembro de 2009

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Mario SEPI

<sup>(7)</sup> JO C 182 de 4.8.2009, p. 1.

<sup>(8)</sup> JO C 228 de 22.9.2009.

<sup>(9)</sup> Conclusões de 22.12.2008, Processo C-553/07.