

Relatório Especial

A Comissão garantiu uma aplicação eficaz da Diretiva «Serviços»?



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx

Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4184-9	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/925994	QJ-AB-16-002-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4202-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/03793	QJ-AB-16-002-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4162-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/04338	QJ-AB-16-002-PT-E

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Relatório Especial**A Comissão garantiu
uma aplicação eficaz
da Diretiva «Serviços»?**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,
do artigo 287.º do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV — presidida pelo membro do TCE Milan Martin Cvikl — especializada nos domínios de receitas, investigação e políticas internas, governação económica e financeira, e instituições e organismos da União Europeia. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Neven Mates, com a colaboração de Georgios Karakatsanis, chefe de gabinete; Marko Mrkalj, assessor de gabinete; Paul Stafford, responsável principal; Wayne Codd, responsável de tarefa; Sandra Dreimane, Jurgen Manjé e Wolfgang Stolz, auditores.



Da esquerda para a direita: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane e G. Karakatsanis.

Pontos

Glossário e abreviaturas

I-VIII Síntese

1-11 Introdução

6-7 Objetivos da Diretiva «Serviços»

8-11 Funções e responsabilidades

12-13 Âmbito e método da auditoria

14-110 Observações

16-42 Transposição e acompanhamento da aplicação

16-18 A Comissão prestou assistência e acompanhou a transposição

19-20 Vinte Estados-Membros atrasaram-se na transposição

21-27 As avaliações mútuas foram uma prática inovadora bem gerida pela Comissão e posteriormente utilizada noutras diretivas

28-29 Ainda há muito a fazer para que a aplicação seja conseguida

30-32 Foram realizadas verificações de desempenho sobre a forma como a legislação da UE funciona em cenários empresariais reais

33-34 Os resultados levaram a outras propostas legislativas pela Comissão

35-36 A Comissão poderia ter utilizado melhor os resultados para fazer cumprir a Diretiva «Serviços» de forma sistemática

37-42 Falta de avaliação do impacto económico

43-77 Aplicação

43-45 As ferramentas e o apoio disponibilizados pela Comissão para a aplicação da Diretiva «Serviços» foram subutilizados e são por conseguinte apenas parcialmente eficazes

46-52 Atrasos na criação de balcões únicos e qualidade variável entre Estados-Membros

53-55 Balcões únicos difíceis de encontrar e baixo nível de sensibilização empresarial

56-64 Pouca cooperação administrativa em questões relacionadas com a Diretiva «Serviços»

65-71 Os consumidores continuam a deparar-se com problemas de acesso ao mercado único dos serviços

72-75	Os prestadores de serviços ainda discriminam injustamente
76-77	Resolução dos problemas
78-110	Garantir a aplicação
78-79	A Comissão utiliza diversos instrumentos de aplicação
80-85	O SOLVIT raramente é utilizado no âmbito da Diretiva «Serviços»
86-93	<i>EU Pilot</i> : um sistema de pré-contencioso apreciado pelos Estados-Membros
94-99	A Comissão raramente recorreu a procedimentos por infração
100-101	Os procedimentos por infração são demasiado longos
102-104	As reclamações individuais relacionadas com serviços foram seguidas numa base regular mas verificaram-se longos períodos de inatividade durante os procedimentos por infração
105-107	Apenas um caso foi submetido ao Tribunal de Justiça
108-110	As recomendações específicas por país tiveram um sucesso limitado
111-120	Conclusões e recomendações
112-114	Transposição e acompanhamento da aplicação
115-118	Aplicação
119-120	Execução

Respostas da Comissão

BU: balcão único

CDC: cooperação no domínio da defesa do consumidor

DQP: diretiva relativa às qualificações profissionais

EU Pilot: o *EU Pilot* visa a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão sobre questões relativas à conformidade da legislação nacional com o direito da UE ou a correta aplicação deste último. É utilizado como um primeiro passo com o objetivo de evitar, se possível, procedimentos formais por infração

IMI: sistema de informação do mercado interno

NACE Rev 2: nomenclatura estatística das atividades económicas na Comunidade Europeia

PIB: produto interno bruto

Rastreios: fiscalização, à escala da UE, de sítios Internet em setores em linha específicos

Rede-CEC: rede de centros europeus do consumidor

REP: recomendações específicas por país

SEC: Sistema Europeu de Contas

SOLVIT: mecanismo alternativo de resolução de litígios criado para ajudar os cidadãos e as empresas da UE com dificuldades em exercer os seus direitos no âmbito do mercado interno europeu por causa da aplicação incorreta da legislação do mercado interno pela administração pública de outro Estado-Membro

SRQC: Sistema de Registo de Queixas da Comissão

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE: União Europeia

I Apesar de o mercado único de bens estar bem desenvolvido em termos de comércio no espaço da UE, é amplamente reconhecido que o mercado de serviços não atingiu plenamente o seu potencial. A Diretiva «Serviços» abrange atividades de prestação de serviços que representam cerca de 46% do PIB da UE e tem por objetivo reduzir os obstáculos legais e administrativos, tanto para os prestadores de serviços como para os seus destinatários. Este objetivo deve ser alcançado pelos Estados-Membros mediante a transposição jurídica da Diretiva, o aumento da transparência e a simplificação dos procedimentos, o que tornará mais fácil para as empresas e para os consumidores prestar e receber serviços no mercado único.

II A auditoria do Tribunal incidiu sobre as medidas tomadas pela Comissão para apoiar os Estados-Membros e incluiu um exame das medidas de execução destinadas a resolver os problemas de incumprimento que prejudicam o bom funcionamento do mercado único dos serviços.

III A maioria dos Estados-Membros não transpôs a Diretiva para a legislação nacional dentro do prazo. No entanto, ao longo do processo, a Comissão acompanhou os progressos realizados e prestou apoio para a aplicação da Diretiva durante e após a transposição, organizando o processo de avaliação mútua, bem como fornecendo orientações durante as reuniões regulares dos grupos temáticos de peritos.

IV As avaliações mútuas e as verificações de desempenho em setores-alvo foram úteis para os Estados-Membros mas demonstraram igualmente que continua a existir um número significativo de obstáculos. A Comissão não deu seguimento suficiente a esta questão e demonstrou relutância em questionar a justificação do critério de «proporcionalidade» invocada por alguns Estados-Membros para manter requisitos não conformes.

V A Comissão foi apenas parcialmente eficaz no que se refere a garantir a aplicação da Diretiva. Vários anos após 2009, termo do prazo fixado para a sua aplicação, os entraves ao mercado interno dos serviços abrangidos pela Diretiva mantêm-se, estando a Comissão relutante em avançar com processos judiciais, em parte devido à longa duração do processo judicial, mas também devido à falta de solidez da legislação. Foram utilizadas medidas tais como o SOLVIT e o Projeto *EU Pilot* para resolução de problemas, mas sem a rapidez de resultados exigida tanto pelas empresas como pelos destinatários dos serviços. Os consumidores ainda não beneficiam do nível de acesso ao mercado interno dos serviços pretendido pela Diretiva.

VI Os potenciais benefícios económicos da plena aplicação da Diretiva ainda não são conhecidos, apesar de os ganhos estimados em termos de produção serem frequentemente citados para demonstrar o impacto da redução dos entraves. Em virtude da falta de dados suficientemente pormenorizados sobre os setores afetados pela Diretiva, ainda não existe uma quantificação fiável do seu impacto.

VII

Entre as suas recomendações, o Tribunal insta especialmente a Comissão a ser mais ambiciosa no que toca a fazer cumprir a Diretiva:

- seguindo os resultados de exercícios tais como a avaliação mútua e as verificações de desempenho para resolver situações de incumprimento e, juntamente com os Estados-Membros, dando resposta às questões mais significativas do ponto de vista económico;
- iniciando processos *EU Pilot* o mais rapidamente possível, após a identificação de uma questão e partilhando as informações sobre a sua resolução;
- reduzindo tanto quanto possível a duração dos procedimentos por infração;
- enviando questões importantes de falta de aplicação e de aplicação incorreta para o Tribunal de Justiça.

VIII

Além disso:

- a Comissão deve elaborar orientações para a transposição e publicá-las o mais rapidamente possível após a sua adoção;
- a Comissão deve envidar esforços para assegurar que a questão dos dados necessários para avaliar o impacto da nova legislação é resolvida numa fase inicial do processo legislativo;
- os Estados-Membros devem respeitar a Carta dos balcões únicos, por exemplo, disponibilizando informações em várias línguas e permitindo a conclusão de todas as etapas administrativas necessárias para a prestação de serviços transfronteiriços;
- o legislador deve introduzir um período de *statu quo* para a notificação do projeto de requisitos e garantir que o mesmo é publicado num sítio Internet publicamente acessível, a fim de permitir um melhor acesso e controlo em tempo útil;
- quando da revisão do Regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor, o seu âmbito de aplicação deve ser alargado de forma a incluir o artigo 20.º da Diretiva «Serviços».

01

A Diretiva «Serviços» (a seguir designada a Diretiva) foi adotada em 2006 com o objetivo de reduzir os obstáculos legais e administrativos, tanto para os prestadores de serviços como para os seus destinatários. Este objetivo deveria ser alcançado pelos Estados-Membros mediante a transposição jurídica da Diretiva, o aumento da transparência e a simplificação dos procedimentos, tendo em vista facilitar a prestação e a utilização de serviços pelas empresas e pelos consumidores no mercado único. Abrange serviços que representam 46%¹ do PIB da UE. Todos os países da UE tinham de a aplicar até ao final de 2009.

02

As origens da Diretiva remontam a 1997, com a apresentação pela Comissão do Plano de Ação para o Mercado Único², que pretendia eliminar os obstáculos setoriais à integração do mercado. Os documentos posteriores centraram-se especificamente nos serviços, com o argumento de que os diversos entraves no mercado interno constituem um «travão em relação ao conjunto da economia europeia e ao seu potencial em termos de crescimento, competitividade e criação de empregos»³ o que resultou na apresentação, em 2004, de uma proposta de Diretiva relativa aos Serviços (geralmente referida como a Diretiva «Bolkestein»), que baseava a livre circulação de serviços no princípio do país de origem. Em consequência, os prestadores de serviços teriam de cumprir apenas a regulamentação do Estado-Membro de estabelecimento, independentemente do local onde se realizasse a atividade de serviços. O princípio do país de origem foi, todavia, abandonado a pedido do Parlamento Europeu⁴. A Diretiva «Serviços»⁵, adotada em 2006, introduziu, em vez disso, a obrigação de os Estados-Membros garantirem «o livre acesso e exercício da atividade no setor dos serviços no seu território» e de «não fazerem depender o acesso ou o exercício de uma atividade de serviços no seu território ao cumprimento de qualquer requisito (...) que não respeite os princípios de não-discriminação, de necessidade e de proporcionalidade»⁶.

03

Foi excluído do âmbito de aplicação da Diretiva «Serviços» um conjunto de atividades económicas: serviços de interesse geral sem caráter económico, serviços financeiros, comunicações eletrónicas, agências de trabalho temporário, cuidados de saúde, serviços audiovisuais, serviços de jogo e lotaria, atividades ligadas ao exercício da autoridade pública, serviços sociais, serviços de segurança privada, notários e oficiais de justiça e de fiscalidade. A Diretiva também não se aplica à legislação dos Estados-Membros em matéria de segurança social.

- 1 SWD(2014) 131 final, de 31 de março de 2014, «Plano de trabalho para a apresentação de relatórios sobre reformas nacionais nos mercados dos serviços».
- 2 CSE(97) 1 final, de 4 de junho de 1997, Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu «Plano de Ação para o mercado único».
- 3 COM(2002) 441 final, de 30 de julho de 2002, «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o mercado interno dos serviços».
- 4 COM(2013) 547 final, de 24 de julho de 2013, «Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2013/36/CE e 2009/110/CE e revoga a Diretiva 2007/64/CE».
- 5 Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376 de 27.12.2006, p. 36).
- 6 N.º 1 do artigo 16.º da Diretiva Serviços. Proporcionalidade: o requisito tem de ser adequado para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para o atingir.

04

Apesar de o mercado único de bens estar bem desenvolvido em termos de comércio no espaço da UE, é amplamente reconhecido que o mercado de serviços não atingiu plenamente o seu potencial, tendo o Parlamento Europeu sublinhado a necessidade de o incrementar, tanto no relatório Corazza Bildt⁷ sobre o mercado interno dos serviços como, mais recentemente, no relatório Cofferati⁸. O impacto de uma boa aplicação da Diretiva é potencialmente muito elevado, dada a importância dos serviços na economia europeia.

05

O prazo fixado para a transposição foi 2009, mas a Comissão declarou, na sua comunicação de 22 de outubro de 2013, que «a Europa ainda não está à altura das suas ambições relativamente ao mercado único, nomeadamente em domínios fundamentais como a economia digital, a energia e os serviços». Em janeiro de 2014, o Conselho salientou a necessidade de coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros para melhorar a forma como as regras do mercado único são transpostas, aplicadas e executadas⁹.

Objetivos da Diretiva «Serviços»

06

A aplicação plena da Diretiva deve permitir eliminar a burocracia e simplificar, de forma significativa, o estabelecimento dos prestadores de serviços, tanto no seu país como no estrangeiro, ou seja, deve facilitar a prestação transfronteiras de serviços. Para contribuir para a realização deste objetivo, os Estados-Membros devem criar «balcões únicos», destinados a prestar assistência às empresas, fornecendo-lhes informações exaustivas sobre os procedimentos a seguir para oferecer e prestar serviços e permitindo-lhes o preenchimento das formalidades necessárias por via eletrónica. A Diretiva também reforça os direitos dos destinatários dos serviços, especialmente os consumidores, proibindo a discriminação com base na nacionalidade ou na residência.

07

Os obstáculos que a Diretiva pretende eliminar incluem¹⁰:

- a) requisitos discriminatórios baseados direta ou indiretamente na nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, no local da sede;
- b) proibição de um prestador ter um estabelecimento em mais do que um Estado-Membro ou de estar inscrito nos registos ou nas ordens ou associações profissionais de mais do que um Estado-Membro;

- 7 Relatório de Corazza Bildt sobre o Mercado Interno dos Serviços: Situação Atual e Próximas Etapas [2012/2144(INI)] (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//PT>).
- 8 Relatório Cofferati sobre a governação do mercado único no âmbito do Semestre Europeu 2014 [2013/2194(INI)] (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//PT>).
- 9 Nota sobre o plano de trabalho de 2014 da Comissão para a apresentação de relatórios sobre reformas nacionais nos mercados dos serviços, 5431/14 COMPET 29, MI 51, Conselho da UE, Bruxelas, 22 de janeiro de 2014.
- 10 Em conformidade com o disposto no artigo 14.º da Diretiva.

- c) obrigação de o prestador ter o seu estabelecimento principal no território destinatário;
- d) condições de reciprocidade com o Estado-Membro onde o prestador possua já um estabelecimento;
- e) condicionamento da concessão da autorização à comprovação da existência de uma necessidade económica ou de uma procura no mercado, a uma avaliação dos efeitos económicos potenciais ou atuais da atividade, ou a uma apreciação da adequação da atividade aos objetivos de programação económica fixados pela autoridade competente;
- f) intervenção de operadores concorrentes, nomeadamente em órgãos consultivos, no processo de concessão de autorizações ou na aprovação de outras decisões tomadas na matéria pelas autoridades competentes;
- g) garantias financeiras, incluindo qualquer obrigação de subscrever um seguro junto de um prestador ou organismo estabelecido no território destinatário;
- h) obrigação de ter estado previamente inscrito durante um determinado período nos registos do Estado-Membro ou de ter exercido previamente a atividade durante um determinado período no respetivo território.

Funções e responsabilidades

08

A Diretiva define as funções e as responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros.

09

Os Estados-Membros são responsáveis pela transposição da Diretiva para a sua legislação e por uma série de funções relativas ao seguimento da transposição através do procedimento de avaliação mútua (ver pontos 21 a 29), bem como pela prestação de assistência às empresas através da criação de balcões únicos. Pela primeira vez, os Estados-Membros estão juridicamente obrigados a pôr em prática esses serviços de administração em linha e a disponibilizá-los aos utilizadores transfronteiriços.

10

A rede SOLVIT é um mecanismo de resolução de litígios que foi criado para ajudar os cidadãos e as empresas da UE a quem foi negada a possibilidade de exercício dos seus direitos no âmbito do mercado interno europeu, pelo facto de uma administração pública de outro Estado-Membro ter feito uma aplicação incorreta da legislação do mercado interno. O sistema funciona através de uma rede de centros SOLVIT instituídos na administração nacional de cada Estado-Membro. A rede SOLVIT é uma alternativa prática aos mecanismos formais de resolução de problemas, tais como procedimentos judiciais nacionais ou queixas dirigidas à Comissão Europeia.

11

A DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME (anterior DG Mercado Interno e Serviços) coordena a política da Comissão relativa ao mercado único europeu e procura eliminar os entraves injustificados ao comércio, em especial no domínio dos serviços e dos mercados financeiros. Deve acompanhar a aplicação prática da legislação da UE, prestar assistência aos Estados-Membros e dar início a procedimentos por infração sempre que necessário.

Âmbito e método da auditoria

12

12

A principal questão de auditoria do Tribunal consistiu em avaliar se a Comissão garantiu uma aplicação eficaz da Diretiva. Esta questão foi dividida em duas subquestões:

- a) a Comissão acompanhou e avaliou de forma adequada a aplicação da Diretiva?
- b) a Comissão facilitou e fez cumprir, de forma suficiente, a aplicação da Diretiva?

13

A auditoria incluiu entrevistas e exames dos processos na Comissão, além de visitas de recolha de informações a uma série de ministérios competentes, organizações empresariais, câmaras de comércio e associações de consumidores em sete Estados-Membros, tendo em vista a obtenção de informações sobre os obstáculos remanescentes em matéria de comércio e a eficácia dos mecanismos existentes para a sua eliminação. O Tribunal selecionou Estados-Membros com um comércio transfronteiriço significativo: Alemanha, Reino Unido, Áustria, Eslováquia, França, Países Baixos e Portugal. Procedeu-se igualmente à consulta de diversas organizações europeias.

14

Em 2009, após o termo do processo de transposição, a Comissão tentou identificar domínios relativamente aos quais a Diretiva não tinha sido transposta e criou, simultaneamente, diversos mecanismos destinados a reduzir os entraves subsistentes. No entanto, continuam a existir obstáculos, alguns dos quais decorrem de uma redação vaga da Diretiva. A Comissão tem-se mostrado reticente em aplicar medidas por infração, em parte devido à falta de solidez da base jurídica e em parte devido ao período de tempo necessário para que tal procedimento legal imponha o seu cumprimento (vários anos, mesmo que os intercâmbios de informações sejam efetuados em devido tempo).

15

Ainda não é possível avaliar em que medida os benefícios económicos esperados da Diretiva foram concretizados. Embora a Comissão tenha publicado estimativas sobre potenciais ganhos proporcionados pela Diretiva em termos de PIB, as mesmas baseavam-se em dados aproximados. Até 2014, a Comissão não envidou nenhum esforço sistemático de compilação de dados sobre o comércio transfronteiras dos serviços abrangidos pela Diretiva. Além disso, em 2015, esses dados continuavam indisponíveis, o que torna impossível avaliar o crescimento dos serviços transfronteiriços ou aumento do PIB decorrentes da aplicação da Diretiva.

Transposição e acompanhamento da aplicação

A Comissão prestou assistência e acompanhou a transposição

16

A Diretiva entrou em vigor em 28 de dezembro de 2006 e deveria ser transposta até 28 de dezembro de 2009. Tendo em conta que a transposição representaria custos elevados para os Estados-Membros, abrangendo legislação relativa a um grande número de atividades económicas, o prazo para a sua realização foi de três anos em vez dos habituais dois.

17

A Comissão publicou o «Manual de execução da Diretiva 'Serviços'», com o objetivo de proporcionar assistência técnica aos Estados-Membros, descrevendo as medidas mais adequadas para a execução. No entanto, esse documento apenas ficou disponível em todas as línguas quase um ano após a adoção da Diretiva¹¹. Representantes dos Estados-Membros visitados declararam que o manual foi um instrumento útil, mas consideraram que o seu impacto teria sido maior se tivesse sido disponibilizado logo após a entrada em vigor da Diretiva. Além do Manual, a Comissão prestou aconselhamento aos Estados-Membros, realizando visitas de acompanhamento e dando resposta às suas questões.

¹¹ Todas as versões linguísticas foram publicadas na Internet em novembro de 2007, estando disponível apenas a versão em língua inglesa em 30 de julho de 2007.

18

No contexto dos trabalhos bilaterais e do apoio prestado aos Estados-Membros, a Comissão tomou as medidas necessárias para acompanhar os progressos na transposição, tendo apresentado um relatório sobre os mesmos ao Conselho «Competitividade». Em junho de 2012, publicou um relatório mais abrangente sob a forma de «pacote de serviços»¹².

Vinte Estados-Membros atrasaram-se na transposição

19

Apenas oito Estados-Membros¹³ cumpriram o prazo para a transposição. Foram enviados ofícios de notificação aos Estados-Membros que não tinham comunicado a conclusão da transposição, assinalando o início de procedimentos por infração. Em 27 de outubro de 2011, os três casos¹⁴ que não tinham sido resolvidos entretanto foram enviados para o Tribunal de Justiça Europeu. Estes casos foram, no entanto, resolvidos antes de serem considerados pelo Tribunal de Justiça. O último Estado-Membro a concluir a transposição foi a Grécia, em 31 de maio de 2012.

20

A Comissão pretendia que os balcões únicos (ver pontos 44 a 55) desempenhassem um papel significativo na aplicação da Diretiva. Dedicou-lhes, por conseguinte, especial atenção nos seus relatórios sobre os progressos registados pelos Estados-Membros em matéria de aplicação, baseando-se na sua própria análise e em estudos realizados por organizações empresariais. Até à data-limite de 2009, 21 dos 27 Estados-Membros tinham criado a «primeira geração» de balcões únicos¹⁵, apesar de nem todos terem as mesmas possibilidades de preenchimento em linha dos procedimentos administrativos e de utilização para além das fronteiras.

As avaliações mútuas foram uma prática inovadora, bem gerida pela Comissão e posteriormente utilizada para outras diretivas

21

A realização da avaliação mútua prevista na Diretiva exigia que cada Estado-Membro avaliasse a fundamentação dos requisitos nacionais relativos aos prestadores de serviços e partilhasse as suas constatações com os outros Estados-Membros. O objetivo consistia em melhorar a compreensão dos motivos subjacentes aos requisitos em vigor e encorajar os Estados-Membros a compararem os seus métodos regulamentares e a partilharem boas práticas, eliminando os requisitos que concordassem ser injustificados.

12 COM (2012) 261 final, de 8 de junho de 2012, «Uma parceria para um novo crescimento no setor dos serviços 2012-2015» e documentos de apoio.

13 República Checa, Estónia, Croácia, Lituânia, Hungria, Malta, Países Baixos e Suécia.

14 Alemanha (encerrado em 26.1.2012), Áustria (encerrado em 26.4.2012) e Grécia (encerrado em 31.5.2012).

15 Os balcões únicos da primeira geração cumprem os requisitos limitados definidos na diretiva. Os balcões únicos da segunda geração «devem não só cumprir as obrigações da Diretiva «Serviços», mas ir mais além, em termos de âmbito e de funcionalidade», de acordo com a Carta dos balcões únicos.

22

A Diretiva estabeleceu o processo e os requisitos para as avaliações mútuas do quadro regulamentar aplicável às atividades de serviços nos Estados-Membros. Até 28 de dezembro de 2009, estes deviam apresentar à Comissão um relatório contendo informações sobre: i) os regimes de autorização, ii) os requisitos nacionais específicos que pretendiam manter e iii) as atividades multidisciplinares. Os Estados-Membros deviam explicar a compatibilidade dos restantes regimes ou requisitos de autorização com a substância da Diretiva, justificar por que razão esses requisitos cumpriam os critérios de não-discriminação, de necessidade e de proporcionalidade, bem como indicar quais os prestadores que permaneceriam sujeitos a esses requisitos.

23

A Comissão comunicou as justificações relativas aos requisitos aos outros Estados-Membros, concedendo-lhes um prazo de seis meses para responder. Em 28 de dezembro de 2010, a Comissão concluiu um relatório sobre o processo de avaliação mútua, tendo coordenado as respostas dos Estados-Membros, acompanhadas, quando adequado, de propostas de iniciativas complementares. A Comissão deveria assegurar o seguimento deste processo anualmente. Para o efeito, publicou-o, pela primeira vez, em junho de 2012 sob a forma de um pacote de serviços e, em seguida, organizou iniciativas como uma análise pelos pares sobre a forma jurídica, os requisitos relativos à detenção do capital social e às tarifas, uma avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a determinadas profissões e acesso aos seguros, bem como seminários para as partes interessadas.

24

O sucesso da avaliação mútua no exame da legislação de vários Estados-Membros foi de tal ordem que esta prática acabou por ser posteriormente reproduzida noutros domínios, designadamente na Diretiva «Qualificações profissionais» revista.

25

A metodologia de avaliação mútua consistiu nas seguintes etapas¹⁶: autoavaliações pelos diferentes Estados-Membros, debates em pequenos grupos de cinco Estados-Membros e reuniões plenárias com todos os Estados-Membros. A Comissão tomou nota dos progressos registados, designadamente a substituição dos regimes de autorização transversais por métodos menos onerosos, como as declarações, e a abolição dos regimes setoriais específicos, dos requisitos mínimos de capital, da proibição de ter mais do que um estabelecimento, das tarifas obrigatórias e das restrições quantitativas e territoriais¹⁷.

16 COM(2011) 20 final de 27 janeiro de 2011, «Para um melhor funcionamento do mercado único dos serviços — tirar proveito dos resultados do processo de avaliação mútua da Diretiva 'Serviços'», p. 6.

17 SEC(2011) 102 final, de 27 de janeiro de 2011, «Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o processo de avaliação mútua da Diretiva 'Serviços', que acompanha o documento COM(2011) 20 final», p. 10.

26

Foram dados passos significativos no sentido da eliminação dos obstáculos. Funcionários nos Estados-Membros visitados consideraram que o processo de avaliação mútua foi um dos aspetos mais importantes da aplicação da Diretiva, na medida em que os Estados-Membros tiveram de cooperar intensamente no exame de um grande volume de legislação nacional e regional, para avaliar a sua compatibilidade com as disposições da Diretiva e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu.

27

Os Estados-Membros visitados reconheceram que a Comissão contribuiu imenso, a nível prático, para a aplicação da Diretiva, organizando sessões de pequenos grupos de trabalho no âmbito do processo de avaliação mútua, bem como fornecendo orientações durante as reuniões regulares dos grupos temáticos de peritos.

Ainda há muito a fazer para que a aplicação seja conseguida

28

Os relatórios sobre o processo de avaliação mútua revelaram que as barreiras só foram removidas parcialmente. De acordo com as estimativas da Comissão, de todos os entraves que a Diretiva visava eliminar junto dos grupos profissionais selecionados que foram estudados, 10% tinham sido completamente removidos, 60% parcialmente removidos e 30% mantinham-se¹⁸. Esta situação indica que ainda há muito a fazer para concluir a aplicação.

29

Embora as avaliações mútuas implicassem cooperação no exame de um grande volume de legislação nacional e regional, a sua eficácia final foi criticada por funcionários de alguns dos Estados-Membros visitados, que consideravam que a Comissão envidara poucos esforços para eliminar os entraves potencialmente injustificados que foram identificados durante o processo de avaliação mútua. Além disso, um grupo de seis Estados-Membros entendia que a Comissão não questionara suficientemente a justificação do critério de «proporcionalidade» e defendia a publicação de orientações específicas, com exemplos do que é e do que não é proporcional. Existiria assim um entendimento comum sobre proporcionalidade, e a Comissão poderia dispor de um referência para a avaliação dos requisitos existentes e dos novos requisitos.

18 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, «*The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*» (O impacto económico da Diretiva Serviços: uma primeira avaliação após a aplicação), *Economic Papers* n.º 456, junho de 2012, Comissão Europeia, Bruxelas, 2012, p. 30.

Foram realizadas verificações de desempenho sobre a forma como a legislação da UE funciona em cenários empresariais reais

30

Em 2011 e 2012, a Comissão realizou «verificações de desempenho» para avaliar «a forma como os diferentes atos legislativos da UE são aplicados e funcionam no terreno»¹⁹ do ponto de vista dos diferentes utilizadores do mercado único. Esta avaliação teve em conta outros instrumentos da UE, para além da Diretiva. A Comissão decidiu realizar as verificações com base em estudos de casos em setores empresariais e atividades selecionados.

31

Os Estados-Membros foram convidados a fornecer informações sobre a forma como a respetiva legislação nacional seria aplicada, na prática, a potenciais prestadores de serviços que pretendessem criar uma empresa ou prestar serviços transfronteiriços no seu território.

32

Um documento de trabalho²⁰ dos serviços da Comissão resumiu os resultados das verificações de desempenho para três setores considerados importantes para o comércio transfronteiras na UE: construção (que representa 6,3% do PIB); serviços às empresas (11,7%) e turismo (4,4%).

Os resultados levaram a novas propostas legislativas pela Comissão

33

As verificações revelaram que existe uma ligação muito estreita entre a Diretiva «Serviços» e a diretiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais. O reconhecimento das qualificações é frequentemente necessário antes de um particular ser autorizado a prestar serviços ou a criar uma empresa transfronteiriça. Os resultados das verificações levaram a Comissão a apresentar propostas de alteração à Diretiva «Qualificações profissionais» e ao regulamento relativo à cooperação através do IMI²¹.

19 COM(2011) 20 final, p. 9.

20 Documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)*» [Resultados dos controlos ao mercado interno dos serviços (construção, serviços às empresas e turismo)].

21 Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013 que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI») (JO L 354 de 28.12.2013, p. 132).

34

As verificações de desempenho identificaram obstáculos na legislação nacional, que impõe requisitos em matéria de estruturas especiais de detenção do capital social e de seguros. Em muitas situações, as empresas têm de adaptar a sua forma jurídica ou estrutura de detenção do capital social para poderem operar noutro Estado-Membro através de um estabelecimento secundário, o que pode dar origem a custos suplementares. Outra dificuldade comum assinalada foi a cobertura de seguro. Num número significativo de Estados-Membros, a cobertura de seguro no Estado-Membro de estabelecimento não é reconhecida pelo Estado-Membro em que a empresa tem a intenção de prestar o serviço, o que resulta, uma vez mais, em custos adicionais. Em outubro de 2013²² e em março de 2014²³ os serviços da Comissão publicaram documentos de trabalho sobre estas duas questões.

A Comissão poderia ter utilizado melhor os resultados para fazer cumprir a Diretiva «Serviços» de forma sistemática

35

As verificações de desempenho revelaram que continuam a existir entraves e obstáculos significativos nos Estados-Membros, alguns dos quais comuns aos três setores (transversais) e alguns específicos de um determinado setor.

36

Embora não tenha sido esse o principal objetivo das verificações de desempenho, as suas conclusões reiteraram as do processo de avaliação mútua, ou seja, que continua a existir um número significativo de obstáculos. A Comissão poderia ter-se apoiado nestes resultados para garantir uma aplicação mais sistemática da Diretiva, dando resposta às questões mais importantes do ponto de vista económico.

Falta de avaliação do impacto económico

37

A Comissão apresentou apenas uma avaliação de previsão dos benefícios económicos da Diretiva, no momento da sua introdução, e não dispunha de dados económicos suficientemente pormenorizados para abranger apenas as atividades visadas pela Diretiva.

22 SWD(2013) 402 final, de 2 de outubro de 2013, «Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o resultado da análise pelos pares sobre a forma jurídica e os requisitos em matéria de detenção do capital social e às tarifas ao abrigo da Diretiva 'Serviços'».

23 SWD(2014) 130 final, de 31 de março de 2014, «Documento de trabalho dos serviços da Comissão — *Access to insurance for services provided in another Member State*» (Acesso a seguros para serviços prestados noutro Estado-Membro).

38

Em 2012, a Comissão estimou que uma melhor aplicação da Diretiva poderia resultar num aumento suplementar do PIB de 1,6%, para além dos 0,8% alegadamente já alcançados²⁴. Este estudo visava prever os efeitos da eliminação dos entraves e baseou-se num modelo econométrico e nos dados sobre os obstáculos existentes antes do prazo de aplicação de 2009, recolhidos durante o processo de avaliação mútua, em combinação com dados económicos sobre os setores afetados. Não foi, por conseguinte, um exercício *ex post* para quantificar os efeitos da aplicação da Diretiva.

39

A Comissão viu-se obrigada a formular hipóteses sobre a dimensão dos setores económicos afetados pela Diretiva, uma vez que não dispunha de quaisquer repartições pormenorizadas provenientes das contas nacionais ou das balanças de pagamentos.

40

Foi apenas em 2014²⁵ que a Comissão se comprometeu, perante o Conselho Europeu, a reforçar os seus instrumentos de acompanhamento, através da elaboração de relatórios quantitativos e qualitativos mais aprofundados sobre as reformas setoriais e nacionais em matéria de serviços. Concordou, em especial, recolher dados relacionados com serviços para os exercícios de 2012, 2013 e 2014, que permitam uma distinção entre os que são relevantes para os setores abrangidos pela Diretiva e os que estão fora do seu âmbito de aplicação. Como os dados não incidirão no período anterior à aplicação da Diretiva, não será possível efetuar uma avaliação do seu efeito global.

41

Em maio de 2014, a Comissão apresentou um documento ao Grupo de Trabalho sobre Contas Nacionais que descrevia a análise económica realizada em relação à Diretiva e apresentava as necessidades de dados decorrentes das análises a que se comprometera. Salienta, em especial, a necessidade de dispor de dados que distingam as atividades económicas abrangidas das atividades não abrangidas pela Diretiva. A Comissão observou que a disponibilidade atual dos dados limita gravemente o âmbito de uma análise aprofundada e os relatórios sobre os progressos realizados, tendo procurado encontrar uma solução para os problemas dos dados desatualizados ou em falta²⁶, muitas vezes correspondentes a um período que chega a 10 anos.

42

Os membros do Grupo de Trabalho sobre Contas Nacionais concordaram em dar resposta aos pedidos da Comissão para tentar resolver questões específicas em que seria possível fornecer dados que não estavam à disposição do público. No entanto, não foi assumido nenhum compromisso no sentido de fornecer os dados necessários para uma avaliação adequada da Diretiva.

24 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, «*The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*» (O impacto económico da Diretiva «Serviços»: uma primeira avaliação após a aplicação), *Economic Papers* n.º 456, junho de 2012, Comissão Europeia, Bruxelas, 2012.

25 «*Services: tapping the potential for growth and jobs, Commission contribution to the European Council of 20-21 March 2014*» (Serviços: aproveitar o potencial para o crescimento e o emprego, contribuição da Comissão para o Conselho Europeu de 20 e 21 de março de 2014).

26 No que diz respeito à repartição das contas nacionais em 64 ramos em conformidade com a NACE Rev. 2. De acordo com o programa de transmissão de dados SEC 2010, finalizado recentemente, esta repartição passará a ser apresentada pelos Estados-Membros. Ver Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (JO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

Aplicação

As ferramentas e o apoio disponibilizados pela Comissão para a aplicação da Diretiva «Serviços» foram subutilizados e são, por conseguinte, apenas parcialmente eficazes

43

Uma série de ferramentas, serviços de informação e mecanismos de cooperação estavam previstos na Diretiva ou foram criados pela Comissão para facilitar a plena aplicação da Diretiva. Os balcões únicos foram os mecanismos mais importantes diretamente decorrentes da Diretiva. Outros, incluindo o Sistema de Informação do Mercado Interno e a rede de centros europeus do consumidor, foram igualmente desenvolvidos com a intenção de melhorar o comércio de serviços na UE. No entanto, a eficácia destes instrumentos para a Diretiva não foi tão elevada como esperado.

44

A Diretiva obriga os Estados-Membros a garantir que os balcões únicos permitem aos prestadores de serviços completarem todos os procedimentos e formalidades necessários para obterem a autorização das autoridades competentes, por via eletrónica e num único local. Devem também fornecer informação aos potenciais prestadores e utilizadores. Os Estados-Membros devem disponibilizar o acesso às informações e aos serviços «à distância e por meios eletrónicos»²⁷ e são incentivados a prestá-los noutras línguas comunitárias.

45

A criação de balcões únicos já demonstrou ser uma tarefa difícil e os Estados-Membros dispõem de uma grande liberdade de escolha de uma estratégia, o que se traduz em diferentes formas de integração dos balcões únicos nas suas estruturas administrativas.

Atrasos na criação de balcões únicos e qualidade variável entre Estados-Membros

46

Na data limite para a transposição (28 de dezembro de 2009), muitos Estados-Membros ainda não dispunham de balcões únicos a funcionar plenamente. Tendo em vista ajudar os Estados-Membros, a Comissão criou dois grupos de peritos, além do grupo geral de peritos responsável pela aplicação da Diretiva «Serviços». O grupo de peritos EUGO ocupa-se dos balcões únicos em geral e tem o nome da rede de balcões únicos que também é utilizado para criar uma marca comum em toda a Europa (ver **figura 1**). O grupo de peritos para os procedimentos eletrónicos centra-se em questões mais técnicas, necessárias para que os prestadores de serviços possam realizar os procedimentos administrativos em linha.

27 Artigo 7.º da Diretiva.

Figura 1

O logótipo de identificação dos sítios Internet dos balcões únicos em toda a UE



47

Os balcões únicos estão incluídos no Painel de Avaliação do Mercado Único da Comissão e foram objeto de uma série de estudos realizados por essa instituição e por diversas organizações externas²⁸. Esses estudos demonstraram que o nível de ambição varia muito no que se refere aos objetivos prosseguidos pelas administrações dos Estados-Membros, pelo que a qualidade dos balcões únicos também é variável. Existem insuficiências em relação às línguas disponíveis para preenchimento dos requisitos administrativos, à facilidade de utilização, à aceitação das assinaturas eletrónicas e à medida em que funcionam, de facto, como portais da administração em linha. A promoção e a facilidade de localização dos balcões únicos variam e nem todos estão identificados com o logótipo EUGO criado pela Comissão.

48

Como tinha anunciado no «Pacote Serviços» de 2012²⁹ e tendo em vista tornar os balcões únicos mais reativos às necessidades das empresas, a Comissão elaborou uma Carta dos balcões únicos eletrónicos no âmbito da Diretiva «Serviços» (Carta dos balcões únicos) para servir de orientação aos países que pretendem que os respetivos balcões únicos funcionem para além do que é legalmente exigido. Esta Carta visa apoiar o desenvolvimento de balcões únicos da segunda geração.

- 28 — «Services Directive implementation survey – The Chambers' perspective on the Points of Single Contact» (Inquérito sobre a aplicação da Diretiva «Serviços» — a perspetiva das câmaras sobre os balcões únicos), Eurocâmaras, *Policy Survey*, 7ª edição, janeiro de 2011;
- «Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies?» (Os balcões únicos facilitam efetivamente a vida das empresas europeias?) — Relatório sobre a Aplicação da Diretiva «Serviços», *BusinessEurope*, novembro de 2011;
- «The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of Play and Way Forward» (O funcionamento e as possibilidades de utilização dos balcões únicos criados no âmbito da Diretiva «Serviços» — situação atual e perspetivas), relatório final da Deloitte e Tech 4i 2 para a Comissão Europeia, Direção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035 Lote 4), 21.1.2012;
- J. Montesgudo, A Rutkowski, D Lorenzani, «Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business» (Parte 2: Avaliação do impacto económico da criação dos Balcões Únicos: uma aproximação baseada no indicador *Doing Business*), em «The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation» (O impacto económico da Diretiva «Serviços»: uma primeira avaliação após a aplicação), *Economic Papers* n.º 456, junho de 2012.

29 COM(2012) 261 final, p. 12.

49

A Carta dos balcões únicos fornece orientações aos Estados-Membros que tentam desenvolver os seus balcões únicos e permite que esse desenvolvimento seja feito no mesmo sentido. A Carta pode servir de quadro para o debate sobre a melhor forma de aplicar e promover o intercâmbio de boas práticas.

50

A elaboração da Carta pela Comissão é uma medida positiva para superar o conjunto limitado de obrigações legais aplicáveis aos balcões únicos para as empresas e os particulares, que deles esperam bastante mais.

51

A utilização da Carta dos balcões únicos para testar o seu funcionamento permite que os Estados-Membros tenham uma noção clara dos critérios segundo os quais os seus balcões únicos devem ser avaliados. Por um lado, a inclusão de critérios voluntários ajuda os Estados-Membros mais ambiciosos a obterem uma avaliação independente da situação em que se encontram os seus balcões únicos. Por outro lado, os Estados-Membros menos ambiciosos podem ser incentivados a desenvolver os balcões únicos em conformidade com a Carta.

52

Um estudo encomendado pela Comissão³⁰ e publicado em 2015 concluiu que o funcionamento dos balcões únicos era medíocre e que existia uma margem considerável para melhorias, tendo apresentado uma lista detalhada de recomendações específicas.

Balcões únicos difíceis de encontrar e pouco conhecimento por parte das empresas

53

Para que os balcões únicos possam contribuir para o aumento do comércio e da prestação de serviços transfronteiriços, as empresas devem conhecer as informações e os serviços que estes prestam. Um bom acesso eletrónico permitiria que as empresas que procuram informações ou apoio fossem direcionadas para os balcões únicos.

30 «The Performance of the Points of Single Contact — An Assessment against the PSC Charter» (O desempenho dos balcões únicos, uma avaliação face à Carta dos balcões únicos), estudo elaborado para a Comissão Europeia, DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME, 2015.

54

No entanto, um elevado número de organizações consultadas pelo Tribunal afirmou que continuam a ser poucas as empresas que têm conhecimento dos balcões únicos. Tanto as autoridades como os grupos de empresas declararam que a Comissão deve envidar mais esforços para promover os balcões únicos.

55

A Comissão afirma que esta promoção limitada dos balcões únicos decorre da falta de recursos³¹. Na sua opinião, as atividades de promoção através da Internet poderiam ter um máximo de impacto, mas se as organizações empresariais tivessem um papel mais ativo na promoção dos balcões únicos junto dos seus membros, o nível de conhecimento aumentaria.

Pouca cooperação administrativa em questões relacionadas com a Diretiva «Serviços»

56

A liberdade de prestação de serviços transfronteiriços representa um novo desafio para as autoridades, pois devem controlar os prestadores de outro Estado-Membro. A Diretiva prevê os meios para que este controlo seja feito através de cooperação administrativa, realizada eletronicamente através do sistema IMI (ver **caixa 1**). Esta cooperação assume a forma de assistência mútua, através da qual um Estado-Membro pode solicitar a outro que lhe faculte informações, por exemplo sobre as licenças e o cumprimento das normas comerciais, ou proceder a verificações, inspeções e inquéritos.

31 Por exemplo, o documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD (2012) 148 final de 8 de junho de 2012), «Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market» (Informações pormenorizadas sobre a aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno), p. 20.

Caixa 1

Sistema IMI

A Diretiva exigia que a Comissão criasse um sistema eletrónico para o intercâmbio de informações no âmbito da cooperação administrativa entre os Estados-Membros, tendo em conta os sistemas de informação existentes. A Decisão 2009/739/CE da Comissão³² indica que o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) será utilizado para o efeito. O IMI já tinha sido lançado em fevereiro de 2008 para apoiar a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais³³. A partir de dezembro de 2009, o IMI tornou-se um instrumento de intercâmbio de informações no setor dos serviços. Desde então, o número de domínios nos quais o IMI é utilizado aumentou para oito: Qualificações Profissionais, Serviços, Trabalhadores Destacados, Transporte Rodoviário Transfronteiriço de Notas e Moedas de Euro, SOLVIT, Direitos dos Doentes em matéria de Cuidados de Saúde Transfronteiriços, Comércio eletrónico (projeto-piloto) e Carta de Maquinista (projeto-piloto).

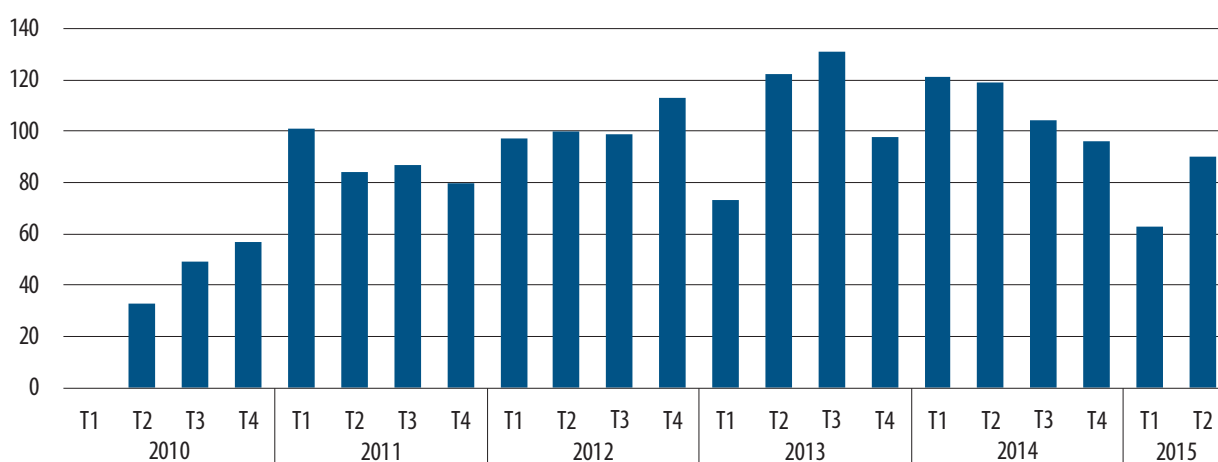
32 JO L 263 de 7.10.2009, p. 32.

33 Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22).

57

O número de pedidos relacionados com a Diretiva (ver **figura 2**) depende de fatores como o número de prestadores de serviços implicados numa atividade transfronteiriça, a legislação aplicável no país de acolhimento, a sensibilização e a ligação ao sistema das autoridades competentes, ou ainda a necessidade de estabelecer contacto com as autoridades competentes noutro Estado-Membro. A interpretação do número de pedidos efetuados através do IMI é, por conseguinte, difícil, mas a Comissão reconhece que o sistema é pouco utilizado no âmbito da Diretiva, em comparação com a Diretiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais. A Comissão organizou conferências e cursos de formação, tendo em vista a aumentar a utilização do IMI em questões relacionadas com a Diretiva «Serviços».

Figura 2 Total de pedidos ao IMI relacionados com a Diretiva «Serviços» por trimestre



Fontes: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm
http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_en.htm

58

O IMI também é utilizado como instrumento de comunicação para o mecanismo de alerta da Diretiva, através do qual as autoridades de outros países recebem uma advertência contra determinados prestadores de serviços por razões sanitárias, de segurança ou preocupações ambientais. No entanto, as autoridades dos Estados-Membros visitados raramente utilizam o mecanismo de alerta, afirmando que a função correspondente no IMI é supérflua. No total, apenas foram enviados três alertas, um dos quais estava errado e foi retirado.

59

Através do sistema IMI, a Diretiva «Serviços» prevê as notificações dos novos requisitos nacionais em matéria de prestação transfronteiriça de serviços e de liberdade de estabelecimento. Em setembro de 2013, foi lançado um módulo de notificações no IMI para substituir as notificações por correio eletrónico. A Comissão e os coordenadores nacionais do IMI nos Estados-Membros recebem as notificações enviadas através deste sistema, para que possam ser objeto de avaliações inter pares pelos outros Estados-Membros.

60

As administrações dos Estados-Membros visitados não consideram o processo de notificação útil. As críticas incidem designadamente sobre o volume de trabalho que gera para as autoridades dos Estados-Membros, bem como a falta de clareza das notificações recebidas.

61

Foram enviadas, no total, 310 notificações³⁴ através do IMI desde que o sistema passou a ser utilizado para esse efeito. Embora o envio de notificações seja uma obrigação legal, sete dos 31 Estados-Membros da UE e do EEE ligados ao IMI nunca tinham enviado nenhuma. Relativamente aos outros 24 Estados-Membros, o número de notificações ao longo de um período de 20 meses variou entre 1 e 73.

62

A notificação dos novos requisitos é uma obrigação que a Diretiva «Serviços» tem em comum com a Diretiva 98/34/CE³⁵, que impõe aos Estados-Membros que notifiquem à Comissão as suas regulamentações técnicas relativas a produtos e serviços da sociedade da informação, durante a fase de projeto. No entanto, a Diretiva não inclui o período³⁶ de *statu quo* de três meses que se aplica às notificações da Diretiva 98/34/CE antes de serem adotadas nem a consulta pública das notificações. De acordo com os serviços da Comissão, está atualmente a ser estudada a possibilidade de publicar as notificações da Diretiva num sítio Internet de acesso público. Vários interlocutores nos Estados-Membros indicaram que acolheriam com agrado um procedimento de *statu quo* semelhante.

63

Em termos gerais, a utilização do IMI no âmbito da Diretiva é reduzida ou moderada: são feitos pedidos de informação e notificações mas os alertas e as interrogações caso a caso³⁷ são raros.

34 Números até 1 de junho de 2015 fornecidos pela Comissão.

35 Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 204 de 21.7.1998, p. 37).

36 A adoção de legislação nacional é adiada até ao final do período de *statu quo*.

37 Artigo 18.º da diretiva: Por derrogação do artigo 16.º e apenas a título excecional, um Estado-Membro pode tomar contra um prestador estabelecido noutro Estado-Membro medidas que digam respeito à segurança dos serviços.

64

Tendo em conta que a Diretiva obriga os Estados-Membros a notificarem quaisquer novos requisitos, é lógico utilizar o IMI para este efeito. Enquanto plataforma de comunicação, este garante a funcionalidade necessária. A extensão do sistema IMI para incluir um período de *statu quo* e um sítio Internet acessível ao público que contenha os requisitos notificados permitiria às partes interessadas um melhor acesso às notificações e um maior escrutínio dos novos requisitos.

Os consumidores continuam a deparar-se com problemas de acesso ao mercado único dos serviços

65

O artigo 20.º da Diretiva estabelece que os Estados-Membros devem assegurar que os destinatários de serviços — incluindo os consumidores — não são sujeitos a requisitos discriminatórios com base na sua nacionalidade ou lugar de residência, e que o acesso a um serviço também não é sujeito a restrições. Como exemplo corrente de tais restrições pode, por exemplo, citar-se um retalhista multinacional em linha que não permite que um cliente compre diretamente a partir de um sítio Internet, redirecionando automaticamente o cliente para uma loja em linha no seu próprio país, onde os preços e condições podem ser diferentes. Noutros casos de incumprimento, o operador pode recusar fornecer um produto a um cliente noutro país, sem qualquer justificação. A Diretiva contempla «a possibilidade de se preverem diferenças no que diz respeito às condições de acesso e que sejam diretamente justificadas por critérios objetivos».

66

A Comissão e os Estados-Membros criaram uma rede de centros europeus do consumidor (rede CEC) destinada a fornecer informações e a prestar assistência aos destinatários dos serviços que tenham problemas com os comerciantes de outros países. Os centros desta rede — constituída pelos Estados-Membros da UE, a Noruega e a Islândia — são financiados conjuntamente pelo orçamento da UE e por fundos nacionais. Cada Estado-Membro acolhe um centro destinado a dar resposta aos pedidos de informação dos consumidores, prestar aconselhamento sobre procedimentos de recurso e, se necessário, contactar os centros da rede CEC noutros países.

67

A rede publicou um relatório de análise das queixas dos consumidores apresentadas entre janeiro de 2010 e dezembro de 2012. Durante esse período, recebeu 222 queixas relacionadas com o artigo 20.º Nas suas visitas aos CEC e outros organismos em 7 Estados-Membros, o Tribunal constatou que este número subestima a dimensão do problema, na medida em que os CEC ou os Estados-Membros consideram que os consumidores não estão bem informados sobre os seus direitos, especialmente os que decorrem da Diretiva. Além disso, mesmo nos casos em que os consumidores têm conhecimento de que pode ter ocorrido um incumprimento, muitas vezes considera-se que o esforço necessário para apresentar uma queixa não compensa, quer em relação ao valor do serviço em questão, quer em virtude da necessidade de obter uma solução rápida.

68

Foram publicados dois relatórios relativos à aplicação de requisitos discriminatórios, «*Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients*»³⁸ e «*Online cross-border mystery shopping — State of the e-Union*», elaborados pela rede CEC³⁹.

69

O primeiro relatório pretendia averiguar se existem diferenças de tratamento dos consumidores com base na nacionalidade ou na residência. O estudo abrangiu quatro setores: serviços de aluguer de automóveis, descarregamento de conteúdos digitais, venda em linha de produtos eletrónicos e turismo. Concluiu que existiam elementos de prova *prima facie* de diferenciação sistemática, para os quatro setores abrangidos, com base na residência do cliente, mas não na nacionalidade. Essa diferenciação era visível, em particular, no que se refere aos serviços prestados em linha, com o redirecionamento automático em função da morada ou a existência de sítios Internet paralelos nos diferentes países.

70

O estudo sugere que essas diferenças podem ser causadas por motivos jurídicos e regulamentares, assim como comerciais. Entre os motivos jurídicos e regulamentares podem figurar custos financeiros, custos de conformidade ou diferenças nas legislações dos Estados-Membros, enquanto os motivos comerciais podem prender-se com custos de transporte e entrega, despesas de comercialização e estrutura da empresa, incluindo empresas franchisadas.

71

O segundo relatório tinha por objetivo identificar os obstáculos às compras eletrónicas transfronteiriças. Com a ajuda dos 17 membros da UE pertencentes à rede CEC, procedeu-se a uma análise de 305 aquisições transfronteiras realizadas em linha para dez categorias⁴⁰ importantes de produtos. Em termos gerais, os CEC comunicaram que 173 dos 305 processos (56%) apresentavam alguns problemas⁴¹ relacionados com as cláusulas contratuais e os direitos dos consumidores, o que demonstra que os consumidores continuam a deparar-se com obstáculos em beneficiarem de serviços transfronteiriços.

38 Publicado em 7 de dezembro de 2009.

39 Publicado em setembro de 2011.

40 Designadamente vestuário, artigos desportivos, artigos domésticos, livros, DVD de música, jogos de vídeo e de computador, *software*, equipamento eletrónico e produtos de cuidado pessoal.

41 Por exemplo, dificuldades em encontrar um número suficiente de comerciantes em linha dispostos a vender no estrangeiro, proporção de entregas efetuadas corretamente, oferta de entrega gratuita retirada e diferenças no montante a cobrar aos cartões de crédito, que foram posteriormente atribuídas a «questões relativas às taxas do IVA, ao desalfandegamento e à moeda». Muitos operadores não forneceram informações suficientes sobre os direitos dos consumidores para a devolução dos artigos.

Os prestadores de serviços ainda discriminam injustamente

72

Apesar de o n.º 2 do artigo 20.º da Diretiva exigir que qualquer discriminação seja diretamente justificada «por critérios objetivos», o considerando n.º 95 cria uma lacuna ao referir-se a «fatores objetivos, que podem variar de um país para o outro, tais como os custos suplementares que resultem da distância, as características técnicas da prestação, as diferentes condições do mercado, como a oscilação sazonal da oferta, os diferentes períodos de férias nos Estados-Membros, os preços praticados por diferentes concorrentes, ou os riscos suplementares ligados a regulamentações diferentes das do Estado-Membro de estabelecimento».

73

Esta situação resultou numa discriminação injustificável, tal como ilustrado nos exemplos apresentados na **caixa 2**.

Caixa 2

Práticas discriminatórias relativas aos consumidores

Durante a reserva eletrónica de um pacote de férias num parque de atrações situado em França, uma consumidora búlgara selecionou por erro o Reino Unido como o seu país de residência. Rapidamente se apercebeu do erro e corrigiu-o, selecionando a Bulgária. A consumidora constatou que existia uma diferença de preço de quase 40% e que lhe era exigido o pagamento de mais 500 euros do que aos consumidores britânicos.

Enquanto se encontrava de férias numa estância de esqui na Áustria, um consumidor alemão descobriu que o preço dos bilhetes para os ascensores era muito mais elevado para os turistas do que para os residentes austríacos.

Fonte: «Enhanced Consumer Protection – the Services Directive 2006/123/EC. Analysis of Article 20.2 and Article 21 related consumer complaints reported to ECC-Net between 2010 and 2012» (Proteção reforçada ao consumidor. Análise das reclamações dos consumidores relativas ao n.º 2 do artigo 20.º e ao artigo 21.º, enviadas à rede CEC entre 2010 e 2012), p. 20-21.

74

O relatório da rede CEC enumera uma série de exemplos semelhantes ilustrando este tipo de tratamento discriminatório, de um modo geral mais baseado na residência do que na nacionalidade e, muitas vezes, indiretamente praticado com base no país de emissão do cartão de crédito ou do local de entrega.

75

O n.º 2 do artigo 20.º também revelou ser uma causa de mal-estar e incerteza para as empresas que não compreendem as suas obrigações na venda à distância a clientes de outros países. De acordo com representantes do comércio retalhista nos Estados-Membros, as orientações fornecidas até à data⁴² não dão garantias nem certezas sobre os casos em que as empresas devem assegurar os serviços para além das fronteiras.

Resolução dos problemas

76

A Comissão adotou uma abordagem temática para resolver os tipos de problemas mais significativos para os prestadores de serviços, utilizando a Rede de Cooperação no Domínio da Defesa do Consumidor para realizar «rastreios», que consistem na fiscalização, à escala da UE, de sítios Internet em setores em linha específicos. Simultaneamente, são efetuados controlos coordenados para identificar infrações à legislação aplicável à defesa dos consumidores e garantir o seu posterior cumprimento. Na sequência dessas investigações, as autoridades nacionais competentes devem tomar medidas de execução adequadas, entrando em contacto com as empresas relativamente às quais existem suspeitas de irregularidades e instando-as a tomarem medidas corretivas sob pena de serem processadas judicialmente. Foram realizados rastreios nos seguintes domínios: companhias aéreas, conteúdos de telemóveis, equipamentos eletrónicos, vendas de bilhetes na Internet, crédito ao consumo, conteúdos digitais e reserva de viagens em linha.

77

De acordo com uma avaliação externa⁴³ efetuada em 2012, a taxa de imposição do cumprimento da legislação foi elevada para todos os setores na sequência destes «rastreios», embora o impacto dos mesmos pudesse ser aumentado através de uma maior divulgação e de ações de acompanhamento, tendo em vista garantir a continuidade desse cumprimento. Infelizmente, os requisitos da Diretiva não foram especificamente integrados nas avaliações efetuadas no âmbito destes exercícios, uma vez que, segundo a Comissão, a legislação relativa à cooperação no domínio da defesa do consumidor foi adotada antes da entrada em vigor da Diretiva. A avaliação externa formulou recomendações para alargar o âmbito de aplicação dos «rastreios», mas rejeitou a inclusão da Diretiva nesta matéria, apesar de reconhecer que a mesma garante determinados direitos aos destinatários dos serviços, tais como a não-discriminação, a informação, o seguro de responsabilidade profissional e a comunicação comercial. A dimensão e a coerência transfronteiriças são critérios significativos a este respeito. A avaliação considerou, no entanto, que a Diretiva «Serviços» tem uma forte incidência nas obrigações dos Estados-Membros mas não nas atividades dos diferentes prestadores de serviços e, em segundo lugar, que abrange aspetos relativos às relações entre empresas (o conceito de «destinatários dos serviços» não se limita aos consumidores) que não se coadunam com a importância atribuída ao consumidor nos objetivos da cooperação no domínio da defesa do consumidor. Esta posição está em contradição com os elementos de prova apresentados no relatório da rede CEC, que sublinha o impacto significativo do incumprimento da Diretiva nos consumidores.

42 Documento de trabalho dos serviços da Comissão [SWD(2012) 146 final, de 8 de junho de 2012] intitulado «With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market ('the Services Directive')» [Para estabelecer orientações sobre a aplicação do n.º 2 do artigo 20.º da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno (Diretiva «Serviços»)].

43 A avaliação (externa) do regulamento relativo à cooperação na defesa dos consumidores, relatório final apresentado pelo Consórcio de avaliação da política dos consumidores (CPEC) 17 de dezembro de 2012.

Garantir a aplicação

A Comissão utiliza diversos instrumentos para garantir a aplicação

78

O cumprimento da Diretiva é importante tanto do ponto de vista jurídico como económico. Quando os direitos da UE são infringidos, são necessárias soluções rápidas e eficazes, tanto para os prestadores de serviços como para os seus destinatários.

79

A Comissão pode dar início a um procedimento por infração contra um Estado-Membro que não cumpra uma obrigação decorrente do Tratado. A Comissão também instituiu o mecanismo de pré-contencioso *EU Pilot* e o mecanismo SOLVIT de resolução alternativa de conflitos, especificamente concebidos para questões relativas ao mercado interno. Além disso, a Comissão tem a possibilidade de tratar questões políticas de alto nível através das recomendações específicas por país, no âmbito do Semestre Europeu.

O SOLVIT raramente é utilizado no âmbito da Diretiva «Serviços»

80

O SOLVIT é um serviço gratuito entre Estados-Membros, essencialmente prestado em linha pelas administrações nacionais. Foi criado em 2001⁴⁴ e atualizado em 2013⁴⁵. Oferece soluções para diversas situações práticas, nomeadamente o reconhecimento de qualificações profissionais, vistos e direitos de residência, comércio e serviços (empresas), veículos e cartas de condução, prestações familiares, direitos a pensão, trabalho no estrangeiro, subsídios de desemprego, seguros de saúde, acesso ao ensino, circulação transfronteiriça de capitais ou pagamentos e reembolsos de IVA. Em 2013, a Comissão publicou uma brochura com exemplos de soluções práticas para problemas concretos que tinham sido alcançadas através dos centros SOLVIT.

81

Em termos gerais, a maior parte dos casos é resolvida com êxito num prazo médio de nove semanas⁴⁶ (contra uma meta de 10 semanas⁴⁷). O sistema recebe normalmente cerca de 1 400 casos por ano, número que aumentou para 2 368 em 2014.

44 Recomendação da Comissão de 7 de dezembro de 2002, relativa aos «Princípios de utilização da 'SOLVIT' — a rede de resolução de problemas no mercado interno» (JO L 331 de 15.12.2001, p. 79).

45 Recomendação da Comissão de 17 de setembro de 2013 sobre os princípios que regem a rede SOLVIT, Bruxelas [C(2013) 5869 final].

46 Recomendação da Comissão sobre os princípios que regem o SOLVIT (17 de setembro de 2013), p. 2.

47 http://ec.europa.eu/solvit/index_pt.htm.

Soluções alcançadas pelo mecanismo SOLVIT

O SOLVIT permite que turistas afrem iates alemães em Itália

Uma empresa alemã afretou quatro iates sob pavilhão alemão a turistas em Itália. O empresário foi multado por não ter registado os seus iates comerciais junto das autoridades portuárias locais, em conformidade com a recente regulamentação italiana. Cinco meses mais tarde, após repetidos esforços para obtenção do registo, o empresário foi informado de que este só seria possível se a empresa estivesse estabelecida em Itália. O SOLVIT interveio para esclarecer que esta condição não estava em conformidade com o direito da UE e que as autoridades deveriam aceitar o registo efetuado na Câmara de Comércio alemã. Os quatro iates foram registados e foram emitidas licenças de afretamento.

Problema resolvido em 9 semanas.

O SOLVIT garante tratamento equitativo a empresas de canoagem na Eslovénia

Algumas empresas de canoagem da Hungria e da Eslováquia queixaram-se de que estava reservado a empresas eslovenas o acesso anual e em condições menos onerosas a um determinado rio na Eslovénia. As empresas estrangeiras não só eram obrigadas a pagar mais, como tinham o inconveniente de ter de comprar bilhetes diariamente. Graças ao SOLVIT, estas regras discriminatórias foram alteradas e as empresas estrangeiras podem atualmente exercer a sua atividade nos rios eslovenos em condições idênticas às das empresas locais. A resolução do problema pelo SOLVIT foi mais demorada do que a média, atendendo a que estava em causa uma alteração das regras.

Problema resolvido em 10 meses.

Fonte: Comissão Europeia, SOLVIT — Casos de sucesso, 2013.

82

No entanto, o SOLVIT desempenha um papel menos significativo no que se refere à Diretiva, estando esta na origem de apenas 17 dos 2 368 casos registados em 2014 (6 em 2013, 16 em 2012 e em 2011).

83

O SOLVIT tem limitações em termos de pessoal e de capacidade técnica para tratar casos complexos⁴⁸. Em países de grandes dimensões como a Alemanha, a França e o Reino Unido, os centros SOLVIT não dispõem de pessoal suficiente⁴⁹ e o número de funcionários com formação jurídica é insuficiente⁵⁰. No entanto, a Comissão organiza regularmente cursos de formação sobre questões jurídicas para o pessoal dos centros SOLVIT.

48 Relatório da Nordic Innovation intitulado «*Delivering a stronger Single Market*» (Para um mercado único mais forte), junho de 2012, p. 50.

49 *Ibidem*.

50 M. Kaeding e F. Voskamp, «*Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court*» («Para melhorar a aplicação da legislação da UE não basta levar os Estados-Membros a tribunal»), documento de trabalho (2011/w/01 EIPA), p. 10.

84

A maior parte dos casos foi apresentada por particulares e apenas cerca de 20 casos foram apresentados por empresas, dado que estas geralmente dispõem de outros meios para resolver os problemas que ocorrem durante o exercício da sua atividade no estrangeiro. Um estudo realizado pela Comissão em 2011 constatou que as empresas preferem recorrer a instâncias formais para encontrar soluções.

85

As soluções oferecidas pelo SOLVIT não são de carácter legislativo e as informações sobre os casos e a forma como os mesmos foram resolvidos não estão acessíveis ao público, pelo que não servem de ajuda a outras eventuais partes interessadas. Além disso, podem ser encontradas soluções diferentes para problemas idênticos, por exemplo, por outros Estados-Membros e autoridades regionais.

EU Pilot: um sistema de pré-contencioso apreciado pelos Estados-Membros

86

O *EU Pilot* é um mecanismo confidencial para intercâmbio de informações entre a Comissão e os Estados-Membros. Foi criado pela Comissão em 2008, com 15 Estados-Membros voluntários⁵¹ e, em julho de 2013, incluía os 28 Estados-Membros. O *EU Pilot* é utilizado como uma tentativa de clarificação ou resolução de problemas, tendo em vista evitar, se possível, os procedimentos formais por infração previstos no artigo 258.º do TFUE.

87

Em 2013 a Comissão deu início a 1 502 processos *EU Pilot* em todos os domínios e a 1 208 em 2014. No início de 2015, tinham sido iniciados 84 processos no âmbito da Diretiva.

Em média são necessários pouco mais de 16 meses para resolver um processo *EU Pilot* relacionado com a Diretiva «Serviços»

88

A Comissão envia os diferentes processos aos Estados-Membros em questão por intermédio da aplicação *EU Pilot*. As autoridades dos Estados-Membros têm um prazo de dez semanas para responder e propor uma solução.

51 República Checa, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Espanha, Itália, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Áustria, Portugal, Eslovénia, Finlândia, Suécia e Reino Unido.

89

A Comissão publica a taxa média de resposta dos Estados-Membros em todas as cartas *EU Pilot*, tendo fixado um prazo de 70 dias. De acordo com o painel de avaliação do mercado único (julho de 2014)⁵², a maioria dos países está assinalada com a cor «verde» por respeitar o prazo. A República Checa, a Irlanda, a Espanha, a Itália, a Letónia, a Polónia, Portugal, a Roménia, a Suécia e o Reino Unido estão classificados com a cor «amarela», por estarem perto de respeitar o prazo (com um tempo médio de resposta de 71 a 77 dias). No entanto, o prazo médio de resposta da França é de 93 dias. O tempo necessário para a Comissão não é indicado no painel de avaliação, mas de acordo com o segundo relatório de avaliação do *EU Pilot*⁵³, em que esta se fixou também um prazo de 70 dias para avaliar as respostas e decidir o seguimento a dar-lhes, o prazo médio foi de 102 dias.

90

Na maioria dos processos *EU Pilot* relacionados com a Diretiva, são necessários vários intercâmbios de correspondência, que aumentam o tempo necessário. A duração média destes processos é de 16,6 meses.

Em alguns casos, a Comissão esperou demasiado tempo para tomar medidas

91

O Tribunal examinou seis processos *EU Pilot* relacionados com a Diretiva. Na amostra, foram necessários entre cinco e oito meses para resolver o caso através do *EU Pilot*. No entanto, os processos mais complexos, que foram posteriormente transferidos para a fase de infração, duraram entre nove e trinta meses.

92

Os Estados-Membros enviaram as suas respostas atempadamente. No entanto, a **caixa 4** apresenta exemplos de atrasos no procedimento *EU Pilot*.

52 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec

53 SEC(2011) 1629/2, de 21 de dezembro de 2011 intitulado «Segundo relatório de avaliação do *EU Pilot*».

Exemplos de atrasos no procedimento *EU Pilot*

No caso de um país, a Comissão demorou 16 meses, após a identificação do problema, a enviar a carta administrativa a um Estado-Membro e mais seis meses para dar início ao processo *EU Pilot*.

No caso de outro Estado-Membro, a Comissão demorou quase 20 meses a contar da receção de uma reclamação para dar início ao processo *EU Pilot*.

Em 2012 foi iniciado um processo *EU Pilot* que ainda não se encontra concluído, uma vez que é necessário verificar a aplicação correta das alterações introduzidas na legislação.

93

As informações sobre os processos *EU Pilot* não são tornadas públicas, nem enquanto estão a decorrer, nem após a sua conclusão. Por esse motivo, mesmo que estes procedimentos proporcionem uma solução para um determinado país, acabam por não beneficiar outras partes interessadas nem contribuir para a instituição de uma prática jurídica da UE neste domínio.

A Comissão raramente recorreu a procedimentos por infração

94

Se, após as consultas preliminares realizadas no âmbito do *EU Pilot*, a Comissão entender que as regras da UE não estão a ser devidamente aplicadas, pode instaurar um procedimento por infração contra o Estado-Membro em questão. A Comissão tem competências para tentar pôr termo à infração, incluindo, se necessário, o envio do processo para o Tribunal de Justiça da União Europeia. Este envio pode ser feito com base numa reclamação recebida pela Comissão⁵⁴ ou por sua própria iniciativa.

95

O caso pode ser resolvido se o Estado-Membro facultar informações adicionais que garantam à Comissão que não existe, de facto, uma infração, ou se aceitar o parecer desta e puser termo à infração.

96

Em 2012, a Comissão anunciou uma «política de tolerância zero» no âmbito do seu «Pacote de serviços», mas decidiu incluir nessa política apenas um subconjunto limitado de requisitos (ver **caixa 5**).

54 Todas as reclamações, sobre todas as questões, incluindo aquelas que conduzem a uma processo *EU Pilot* e/ou um processo por infração, estão registadas no sistema CHAP (sistema de registo de queixas e pedidos de informação). O CHAP permite nomeadamente indicar num campo se a queixa diz respeito ao artigo 56.º (liberdade de prestação de serviços) ou ao artigo 49.º (liberdade de estabelecimento) do TFUE.

«Tolerância zero» ao incumprimento

A Comissão decidiu aplicar a sua política de «tolerância zero» ao incumprimento apenas no que se refere às seguintes obrigações contempladas na Diretiva «Serviços»:

A Diretiva proíbe um certo número de requisitos discriminatórios e particularmente onerosos, enumerados no seu artigo 14.º

A Diretiva introduz obrigações específicas para simplificar os procedimentos de autorização:

- 1) aprovação tácita — na falta de resposta da administração, a autorização presume-se concedida — prevista no n.º 4 do artigo 13.º;
- 2) validade das autorizações em todo o território nacional, prevista no n.º 4 do artigo 10.º

A Diretiva suprime, no artigo 24.º, as proibições absolutas de estabelecer comunicações comerciais no caso das profissões regulamentadas.

Os requisitos relativos ao estabelecimento tornam impossível a prestação de serviços transfronteiriços. Trata-se dos requisitos mais restritivos, contemplados no n.º 2 do artigo 16.º da Diretiva «Serviços» (cláusula relativa à liberdade de prestação de serviços), não podendo os Estados-Membros impô-los aos prestadores de serviços.

Fonte: COM(2012) 261 final, «Uma parceria para um novo crescimento no setor dos serviços 2012-2015», p. 4.

97

Esta política abrange apenas os requisitos mais restritivos contemplados na Diretiva e não se aplica a outros obstáculos e entraves identificados, cuja justificação do critério de proporcionalidade invocada pelos Estados-Membros necessita de ser avaliada e, eventualmente, contestada. A Comissão entende que não se pode pronunciar sobre estes casos específicos, competindo ao Tribunal de Justiça fazê-lo. No entanto, tem relutância em apresentar casos em que não esteja absolutamente convencida de que a decisão vai confirmar a infração da legislação.

98

Em alguns casos, com base nas notificações de medidas legislativas no sistema IMI, a Comissão forneceu orientações durante as apresentações de novos requisitos nas reuniões dos grupos de peritos. No entanto, a política de «tolerância zero» não é aplicada aos requisitos impostos pelos Estados-Membros que a Comissão considera injustificados.

99

Houve apenas nove processos de infração por não conformidade da legislação nacional com a Diretiva desde a sua entrada em vigor. Este número é reduzido quando comparado com a quantidade de questões notificadas durante as avaliações mútuas, as verificações de desempenho e o relatório de execução («Pacote de serviços») e não se coaduna com a política de «tolerância zero» anunciada pela Comissão.

55 Em 1 de abril de 2015.

Os procedimentos por infração são demasiado longos

100

De acordo com os dados fornecidos pela Comissão, a duração média dos 18 processos relacionados com a Diretiva em curso em 1 de outubro de 2014 era de 19,6 meses. Este prazo excede a meta de 18 meses fixada pela Comissão para resolução dessas infrações. No final de 2015, cerca de 15 meses mais tarde, 11 desses processos continuavam pendentes. A Comissão não compila nem publica de forma sistemática informações sobre a duração dos procedimentos por infração encerrados, relacionados com a Diretiva «Serviços».

101

Além dos 20 processos relativos ao atraso na transposição (ver ponto 19) e dos nove processos relativos a não conformidade (ver ponto 99), registaram-se 55 processos⁵⁵ de aplicação ou de transposição incorreta da Diretiva «Serviços» e 20 infrações semelhantes relativas aos artigos 49.º (liberdade de estabelecimento) ou 56.º (liberdade de prestação de serviços) do TFUE. Nestes casos, a Diretiva foi corretamente transposta para a legislação nacional, mas as disposições legislativas foram incorretamente transpostas ou aplicadas.

As reclamações individuais relacionadas com serviços foram seguidas numa base regular mas verificaram-se longos períodos de inatividade durante os procedimentos por infração

102

O Tribunal de Justiça analisou dez processos por infração resultantes de obstáculos assinalados durante as visitas à Comissão e aos Estados-Membros ou cuja duração foi especialmente prolongada.

103

Foi feito um acompanhamento regular dos casos constantes do sistema de registo de queixas da Comissão (CHAP). Os casos relativos à Diretiva foram transferidos para a DG Mercado Interno e Serviços, que por sua vez preparou uma resposta ou deu início a um processo *EU Pilot* para iniciar a fase pré-contenciosa do procedimento por infração. Em todos os casos existiram diversas comunicações entre a Comissão e os Estados-Membros. No entanto, depois de iniciados os procedimentos por infração, registaram-se longos atrasos e períodos de inatividade em certos casos, assim como atrasos nas respostas dos Estados-Membros. Num caso, por exemplo, verificou-se um período de inatividade entre fevereiro de 2012 e março de 2014 e, num outro caso, uma pausa na correspondência da Comissão entre novembro de 2012 e maio de 2015, embora a decisão posterior tenha sido tomada rapidamente.

104

Apesar de demorarem mais tempo do que previsto e programado, todos os procedimentos por infração encerrados resultaram na alteração da legislação por parte do Estado-Membro em causa e, conseqüentemente, na resolução dos problemas identificados. Pode concluir-se que, quando se iniciam procedimentos por infração, os mesmos dão origem a alterações legislativas nos Estados-Membros. Contudo, o seu número continua a ser extremamente reduzido. Além disso, embora a Comissão anuncie a abertura de um procedimento por infração, não é disponibilizada documentação pormenorizada ao público quando o processo é encerrado, o que reduz a transparência do procedimento e afeta negativamente o desenvolvimento de uma prática jurídica comum.

Apenas um caso foi submetido ao Tribunal de Justiça

105

Quando a Comissão leva um Estado-Membro ao Tribunal de Justiça, cabe-lhe o ónus da prova de infração da legislação da UE. Se os elementos de prova apresentados não forem suficientemente conclusivos, o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar contra a Comissão, julgando o caso inadmissível ou improcedente. A Comissão apresentou apenas um procedimento por infração ao Tribunal de Justiça⁵⁶ com base na Diretiva⁵⁷ (ver **caixa 6**).

56 Processo C-179/14, Comissão/Hungria, n.º 2012/4083.

57 Artigos 14.º, 15.º e 16.º.

Procedimento por infração enviado ao Tribunal de Justiça

A Comissão Europeia decidiu levar a Hungria ao Tribunal de Justiça da União Europeia para impugnar a sua legislação em matéria de emissão de cheques-refeição, cheques-lazer e cheques-férias. A Comissão considera que as restrições introduzidas pela legislação húngara, em vigor desde 1 de janeiro de 2012, contrariam os princípios fundamentais da liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços, consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigos 49.º e 56.º) e na Diretiva «Serviços» (Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno).

Em 2011, a Hungria alterou a sua legislação em matéria de emissão de cheques-refeição (para alimentos quentes e frios), lazer e férias, concedidos pelos empregadores aos seus empregados e considerados como prestações em espécie e, por conseguinte, sujeitos a normas fiscais e de segurança social mais favoráveis. Essa legislação entrou em vigor em 1 de janeiro de 2012 sem medidas nem períodos transitórios significativos. Não existiam, anteriormente, condições específicas relativas aos empregadores que emitiam cheques-refeição para os seus funcionários, nem sobre a forma que os referidos cheques deveriam ter.

Esta nova legislação criou um monopólio para a fundação pública responsável pela emissão de cheques-refeição fria (em suporte papel ou eletrónico) e cheques-refeição quente (papel), concedidos pelos empregadores aos seus funcionários. Além disso, estabelece condições muito restritas para a emissão de cheques-refeição, cheques-lazer e cheques-férias, considerados como prestações em espécie, que deixam de poder ter formato eletrónico.

Esta nova legislação representa a exclusão de operadores presentes no mercado dos cheques-refeição quente e fria, considerados como prestações em espécie.

Uma vez que a Hungria não alterou a sua legislação em conformidade com o parecer fundamentado que lhe foi enviado em novembro de 2012, a Comissão decidiu intentar uma ação no Tribunal de Justiça. Em outubro de 2015, o processo continuava pendente.

106

Nos relatórios da Comissão, do Parlamento Europeu e de outros organismos e, em especial, no «Pacote de serviços» (junho de 2012), foram reexaminados os instrumentos existentes para imposição do cumprimento e formuladas recomendações para ações futuras. O Tribunal constatou que os Estados-Membros visitados são unânimes em concordar que todas as questões de incumprimento devem ser analisadas de forma rigorosa e que devem ser aplicados procedimentos por infração.

107

A Comissão não criou uma estratégia sistemática para reforçar o mercado único dos serviços, em especial nos domínios abrangidos pela Diretiva. As medidas existentes para garantir a aplicação nem sempre se centram nos setores mais significativos do ponto de vista económico, selecionados com base no risco.

As recomendações específicas por país tiveram um sucesso limitado

108

Além de poder recorrer aos procedimentos por infração, a Comissão está a tentar influenciar os Estados-Membros, incluindo recomendações relacionadas com a Diretiva «Serviços» nas recomendações específicas por país (REP), formuladas no contexto do Semestre Europeu. Essas recomendações são aprovadas pelo Conselho. A Comissão considera que as REP têm maior impacto político do que os procedimentos por infração, uma vez que são acordadas e aprovadas pelos governos dos Estados-Membros.

109

Em junho de 2014, foram incluídas questões relacionadas com a concorrência no setor dos serviços em 14⁵⁸ REP. Por exemplo, a Comissão recomendou ao governo francês a eliminação das restrições injustificadas ao acesso e ao exercício de profissões regulamentadas, a redução dos custos de entrada e a promoção da concorrência no setor dos serviços. Em 2015, verificou-se que tinham sido realizados alguns progressos neste domínio⁵⁹. No entanto, em certos países não se verificaram quaisquer progressos, os progressos registados foram limitados ou as REP não foram tidas em consideração (ver **caixa 7**).

110

Ainda que a Comissão considere que as REP têm um maior impacto político do que os procedimentos por infração, nem todos os Estados-Membros dão seguimento adequado a essas recomendações. Não existem provas que demonstrem que as REP são mais eficazes na eliminação de entraves do que os procedimentos por infração.

58 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf.

59 Por exemplo, as profissões regulamentadas, em especial das farmácias e dos técnicos de ótica, a promoção da concorrência no setor dos serviços, a redução dos encargos regulamentares que afetam o setor retalhista com a «*Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises*» (ACTPE), que visa simplificar o procedimento para a abertura de estabelecimentos de comércio a retalho e o projeto de lei sobre a atividade económica que dá mais poderes à autoridade da concorrência.

REP de 2014 objeto de seguimento em 2015, tendo sido registados poucos ou nenhuns progressos

A REP 5 relativa à Hungria recomendava a estabilização do quadro regulamentar e a promoção da concorrência no mercado, nomeadamente através da eliminação dos obstáculos no setor dos serviços.

Contudo, em 2015, verificou-se que a Hungria registou poucos progressos em relação à REP 5 e à recomendação do Conselho. De facto, não se registou qualquer progresso para estabilizar o quadro regulamentar e promover a concorrência no mercado, nomeadamente no setor dos serviços.

A REP 4 relativa à Áustria recomendava a eliminação dos entraves excessivos para os prestadores de serviços, incluindo os requisitos relativos à forma jurídica e à detenção do capital social e no que se refere à criação de empresas de serviços interdisciplinares.

A Áustria não fez progressos ao nível das reformas durante o período em análise, incluindo no que respeita à forma jurídica e aos requisitos relativos à detenção e atividades de serviços interdisciplinares. Ainda não foi realizada uma revisão abrangente das restrições existentes.

A REP 6 relativa a Espanha recomendava a adoção de uma reforma ambiciosa dos serviços e das associações profissionais até ao final de 2014, com a definição das profissões que exigem a inscrição numa organização profissional, a transparência e a responsabilidade dos organismos profissionais, a abertura das atividades injustificadamente reservadas e a salvaguarda da unidade do mercado no acesso e no exercício de serviços profissionais em Espanha. Reduzir a duração, o custo e o número de procedimentos necessários para a criação de uma empresa. Corrigir restrições injustificadas à criação de grandes espaços comerciais de venda a retalho, em especial mediante uma revisão da regulamentação vigente em matéria de planeamento regional.

Não se registaram quaisquer progressos no que respeita à adoção da reforma dos serviços e associações profissionais.

Foram realizados alguns progressos no sentido de continuar a reduzir a duração, o custo e o número de procedimentos necessários para a criação de uma empresa.

Conclusões e recomendações

111

A Comissão tem o dever de coordenar a política relativa ao mercado único europeu e procurar eliminar os obstáculos injustificados ao comércio no domínio dos serviços. Vários anos após o termo do prazo de transposição da Diretiva «Serviços», continuam a existir entraves ao mercado interno dos serviços abrangidos pela Diretiva. A Comissão estabeleceu diversos mecanismos para identificar os obstáculos, criou estruturas de apoio para ajudar os Estados-Membros a reduzir esses entraves e instituiu medidas alternativas de resolução de litígios. No entanto, a Comissão revelou relutância em intentar ações judiciais, em parte devido à duração do procedimento, mas também devido à sua falta de confiança na solidez da legislação. De um modo geral, a Comissão foi apenas parcialmente eficaz no que se refere a garantir a aplicação da Diretiva.

Transposição e acompanhamento da aplicação

112

A maioria dos Estados-Membros não transpôs a Diretiva para a legislação nacional dentro do prazo. A Comissão acompanhou de perto os progressos dos Estados-Membros e informou o Conselho de Competitividade sobre os mesmos. Os Estados-Membros reconheceram que a Comissão fez muito a nível prático para os ajudar a aplicar a Diretiva durante e após a transposição, organizando debates em grupo para o processo de avaliação mútua e fornecendo orientações durante as reuniões regulares dos grupos temáticos de peritos. Foram emitidas orientações relativas à transposição sob a forma do «Manual de execução» que, embora considerado útil, não foi publicado no início do período de três anos e, por conseguinte, contribuiu para atrasos na transposição plena (ver pontos 16 a 20).

Recomendação 1

A Comissão deve elaborar orientações para a transposição e publicá-las o mais rapidamente possível após a sua adoção.

113

O processo de avaliação mútua e as subsequentes verificações de desempenho demonstraram que continuava a existir um número significativo de obstáculos. Os Estados-Membros consideram que a Comissão poderia ter feito mais para eliminar os eventuais entraves injustificados que foram identificados durante este processo. Além disso, consideram que a Comissão não questionou suficientemente a justificação do critério de «proporcionalidade» invocada por alguns Estados-Membros. A Comissão não utilizou os resultados para sustentar uma aplicação sistemática da Diretiva, dando resposta às questões mais significativas do ponto de vista económico (ver pontos 21 a 36).

Recomendação 2

Deveria proceder-se ao seguimento dos resultados de exercícios como a avaliação mútua e as verificações de desempenho, para resolver situações de incumprimento; a Comissão e os Estados-Membros devem dar resposta às questões mais significativas do ponto de vista económico.

114

Os potenciais benefícios económicos da plena aplicação da Diretiva ainda não são conhecidos, apesar de os ganhos estimados em termos de produção serem frequentemente citados para demonstrar o impacto da redução de entraves. Em virtude da falta de dados suficientemente pormenorizados sobre os setores afetados pela Diretiva, ainda não existe uma quantificação fiável do seu impacto. A Comissão apenas solicitou recentemente aos Estados-Membros que forneçam repartições de pormenor relativas às contas nacionais (ver pontos 37 a 42).

Recomendação 3

A Comissão deve envidar esforços para assegurar que a questão dos dados necessários para avaliar o impacto da nova legislação é resolvida numa fase inicial do processo legislativo.

Aplicação

115

Os balcões únicos são um elemento importante da Diretiva. Verificaram-se atrasos na sua criação e a qualidade varia consideravelmente consoante os Estados-Membros, alguns dos quais demonstram falta de ambição no que se refere a fazer com que os balcões únicos sejam mais reativos às necessidades das empresas. A Comissão elaborou uma carta que insta os Estados-Membros a envidarem os esforços necessários para alcançar este objetivo, mas os resultados ainda não são satisfatórios (ver pontos 46 a 52).

116

Não são muitas as empresas que têm conhecimento dos balcões únicos e nem todos eles são suficientemente visíveis (ver pontos 53 a 55).

Recomendação 4

Os Estados-Membros devem respeitar a Carta dos balcões únicos, por exemplo, disponibilizando informações em várias línguas e que permitindo a conclusão de todas as etapas administrativas necessárias para a prestação de serviços transfronteiriços.

Conclusões e recomendações

117

A cooperação administrativa através do IMI pode ser aplicada à Diretiva de forma útil, mas é muito menos utilizada do que acontece, por exemplo, no âmbito da Diretiva relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais. O sistema IMI também é um importante veículo de comunicação para as notificações obrigatórias, mas é subutilizado devido à insatisfação dos Estados-Membros com o tratamento dado pela Comissão às notificações enviadas e com a falta de clareza nas notificações recebidas de outros Estados-Membros (ver pontos 56 a 64).

Recomendação 5

O legislador deve introduzir um período de *statu quo* para a notificação do projeto de requisitos e garantir que o mesmo é publicado num sítio Internet publicamente acessível, a fim de permitir um melhor acesso e controlo em tempo útil.

118

Foram identificadas provas de que muitos consumidores continuam a deparar-se com problemas no acesso ao mercado único dos serviços, mesmo que não apresentem reclamações formais. No entanto, a Comissão pode propor o alargamento do âmbito de aplicação do regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor, para incluir o artigo 20.º da Diretiva «Serviços» (ver pontos 65 a 77).

Recomendação 6

A Comissão deve alterar o anexo do regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor para incluir o artigo 20.º da Diretiva «Serviços».

Garantir a aplicação

119

Embora o *EU Pilot* seja uma ferramenta útil para a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão, os prazos para a abertura dos processos são frequentemente demasiado longos e a sua resolução não é tornada pública. Consequentemente, mesmo que o *EU Pilot* proporcione uma solução para um caso concreto, acaba por não beneficiar outras partes interessadas nem contribuir para a criação de uma prática jurídica da UE neste domínio (ver pontos 86 a 93).

Recomendação 7

A Comissão deve dar início a um processo *EU Pilot* logo que se identifica um problema. As informações relativas a questões resolvidas através do *EU Pilot* devem ser partilhadas (anonimamente, se necessário), contribuindo para a divulgação de boas práticas.

120

Apesar da política de «tolerância zero», registaram-se apenas nove processos de infração por não conformidade da legislação nacional com a Diretiva. A sua resolução foi demasiado demorada (em média, dois anos) e apenas um chegou ao Tribunal de Justiça. A Comissão não dispõe de uma estratégia sistemática para reforçar o mercado único dos serviços, em especial nos domínios abrangidos pela Diretiva. As medidas existentes para garantir a aplicação nem sempre recorrem a uma abordagem baseada nos riscos para se centrarem nos setores mais significativos do ponto de vista económico (ver pontos 94 a 107).

Recomendação 8

A Comissão deve reduzir, tanto quanto possível, a duração dos procedimentos por infração. Esses procedimentos devem ser iniciados recorrendo a uma abordagem baseada nos riscos e na importância económica da questão concreta. Por último, tendo em conta que a própria Comissão considera que os problemas importantes relativos à aplicação só podem ser decididos pelo Tribunal de Justiça, deve recorrer ao mesmo sempre que necessário.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Milan Martin CVIKL, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 3 de fevereiro de 2016.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Síntese

IV

A Comissão estabeleceu as suas prioridades na Comunicação de 2012 relativa à aplicação da Diretiva «Serviços»¹. Na sua comunicação, a Comissão explica que está concentrada na aplicação, mas que este não é o seu único domínio de ação. Identificou igualmente setores prioritários e definiu as ações para os próximos anos, incluindo um Plano de Ação para o Comércio a Retalho, a reforma da Diretiva «Qualificações profissionais» e uma análise pelos pares sobre a forma jurídica e a detenção do capital social. Este conjunto de ações foi bem acolhido pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de 23 de outubro de 2013. Os Estados-Membros, tal como sublinhado pelo Conselho Europeu, têm um papel fundamental a desempenhar na aplicação da Diretiva «Serviços».

A Comissão abriu vários processos por infração no primeiro semestre de 2015, no âmbito dos quais deve ser avaliada a proporcionalidade de uma medida nacional. Por exemplo, a Comissão deu início a oito processos por infração quanto à forma jurídica, à detenção do capital social ou a tarifas (que constituem obrigações condicionais previstas no artigo 15.º da Diretiva «Serviços»). Foi igualmente dado início a um conjunto de processos com base em restrições quantitativas ou territoriais (artigo 15.º da Diretiva «Serviços») e com base no artigo 20.º, n.º 2 (não discriminação no acesso a serviços). Foram abertos dez processos «EU Pilot» no segundo semestre de 2015, em matéria de não conformidade com o artigo 8.º da Diretiva «Serviços» no que se refere aos balcões únicos, que requerem igualmente uma avaliação da proporcionalidade.

V

A Comissão instaura processos judiciais sempre que necessário. Identificou os seus setores prioritários e tomou as devidas medidas.

Uma parte da diretiva tem por base uma avaliação da proporcionalidade, a realizar pelos Estados-Membros numa base casuística e que a Comissão deve ter em consideração. (Por exemplo, os artigos 15.º e 39.º exigem que os Estados-Membros avaliem determinados requisitos.) Por conseguinte, as ações não são decididas tendo em conta níveis de confiança, mas sim a base jurídica. A duração do processo judicial nunca constituiu um elemento dissuasor da instauração de processos por infração. Quanto às obrigações não condicionais previstas na diretiva, a Comissão agiu de imediato, com um número muito considerável de inquéritos por iniciativa própria. De entre a média de 80 «EU Pilot» por ano, a Comissão dá início a mais de 30 por sua própria iniciativa.

1 http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

VI

Quanto ao impacto económico da Diretiva «Serviços», o estudo de 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) baseou-se numa avaliação dos obstáculos existentes nos setores dos serviços em dois momentos: antes e depois da aplicação da diretiva (final de 2011). A Comissão efetuou igualmente uma atualização do estudo, por forma a captar as reformas nacionais que ocorreram entre 2012 e 2014 (disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Além disso, foram efetuadas recentemente avaliações mais pormenorizadas sobre os obstáculos que se mantêm e o potencial económico decorrente da sua eliminação nos setores prioritários do comércio a retalho e dos serviços empresariais. Essas avaliações foram publicadas no documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo à estratégia para o mercado único (ver secções 2.3 e 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII — Primeiro travessão

A Comissão deu início a mais de 30 processos (casos de «tolerância zero») na sequência do exercício de avaliação mútua de 2013. Iniciou 15 processos «EU Pilot» na sequência da análise pelos pares sobre a forma jurídica, a detenção do capital social e as tarifas em 2014. Em cinco destes 15 processos foi enviada uma carta de notificação para cumprimento aos Estados-Membros em causa, o que totaliza cerca de 80 processos «EU Pilot» por ano. Trata-se de um dos maiores números de processos instaurados na Comissão relativamente a um só ato de direito derivado. Representa um enorme esforço por parte dos Estados-Membros e da Comissão, uma vez que foram precisos 1 584 atos legislativos para a transpor, o que constitui o maior número de medidas de transposição alguma vez exigidas para um só ato de direito derivado da UE.

VII — Segundo travessão

O «EU Pilot» é um sistema através do qual a Comissão e os Estados-Membros discutem, numa fase precoce, eventuais violações da legislação da UE. Essas discussões são regidas por regras de confidencialidade; a Comissão não divulga se um «EU Pilot» relativo a um determinado assunto está/esteve pendente contra um determinado Estado-Membro. A Comissão realiza um intercâmbio de boas práticas com os Estados-Membros sobre a aplicação da legislação da União, incluindo o funcionamento do «EU Pilot», em fóruns específicos. Além disso, publica informações sobre o «EU Pilot» de forma agregada no Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito da UE [COM(2015) 329]. Se a Comissão publicasse informações específicas sobre um processo «EU Pilot», teria de respeitar as obrigações de confidencialidade que tinha perante os Estados-Membros, para ser considerado numa base casuística. A prática da Comissão de tratar as investigações em curso de processos «EU Pilot» de forma confidencial foi já confirmada pelo Tribunal de Justiça Europeu (TJE) [acórdão Petrie (processo T-191/99), acórdão Spirlea (processo T-306/12), ClientEarth/Comissão, processos T-424/14 e T-425/14]. Estes acórdãos foram proferidos em relação a pedidos de acesso a documentos por terceiros. Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a sua atual política de divulgação estabelece um equilíbrio adequado entre a necessidade de promover as melhores práticas em matéria de aplicação da legislação da UE e o respeito pela confidencialidade perante os Estados-Membros. A Comissão está empenhada em divulgar informações agregadas sobre o «EU Pilot».

VII — Terceiro travessão

A Comissão considera que o objetivo dos procedimentos por infração consiste em pôr termo à violação da legislação da UE e em assegurar o seu cumprimento, na fase mais precoce possível. A Comissão está empenhada em limitar, tanto quanto possível, o tempo necessário para alcançar este objetivo. A forma mais eficaz de o fazer, porém, nem sempre está ligada à celeridade de um procedimento por infração, dado que, por vezes, avançar com um processo por infração sem ter em conta as situações de contingência pode ter resultados contraproducentes.

VII — Quarto travessão

O facto de não terem sido remetidos processos para o Tribunal de Justiça não significa necessariamente que a Comissão não tenha agido na persecução de infrações, mas sim que o cumprimento foi assegurado antes de as questões serem remetidas. O objetivo do procedimento por infração consiste em garantir o cumprimento na fase mais precoce possível. A este respeito, o «EU Pilot» é um instrumento eficaz para resolver as questões antes de se dar início a um procedimento formal por infração e, por fim, se remeter o processo para o Tribunal de Justiça, se necessário. Após a introdução do «EU Pilot», de uma forma geral, o número de procedimentos por infração e, por conseguinte, de recursos para o Tribunal de Justiça diminuiu acentuadamente. Tal como indicado na resposta, o mesmo se verifica no que respeita aos procedimentos por infração em geral.

VIII — Primeiro travessão

A Comissão ajuda os Estados-Membros na aplicação da legislação da União através de um vasto leque de instrumentos que visam promover o cumprimento (planos de execução para iniciativas legislativas importantes, redes e reuniões de comités de peritos e orientações). O pacote «Legislar melhor», adotado em maio de 2015, confirmou o apoio da Comissão aos Estados-Membros nos seus esforços de aplicação (Orientações para legislar melhor, páginas 33-35). A este respeito, todas as propostas de diretivas importantes são acompanhadas de planos de execução que descrevem as dificuldades e as medidas de apoio pertinentes a serem tomadas pela Comissão.

O manual relativo à execução da Diretiva «Serviços» foi publicado sete meses após a adoção da diretiva e 29 meses antes do final do prazo para a transposição. Foram realizados debates e consultas alargadas com os Estados-Membros antes da publicação do manual e, por conseguinte, o conteúdo era previamente bem conhecido dos Estados-Membros. A publicação do manual sem a devida consulta teria colocado mais problemas do que o atraso na sua publicação.

VIII — Segundo travessão

Segundo o novo programa «Legislar melhor», a Comissão melhorou a sua abordagem em matéria de avaliação de impacto e de análises, a fim de reforçar a base factual em que assentam todas as propostas legislativas, sem pôr em causa as decisões políticas. A Comissão abriu o seu processo de decisão política em termos da contribuição do público através de um portal na *web* que permite acompanhar as iniciativas e as novas consultas públicas quando a Comissão procede à avaliação das políticas vigentes ou de novas propostas.

VIII — Quarto travessão

A Estratégia para o Mercado Único de bens e serviços, publicada pela Comissão em 28 de outubro de 2015, anunciou várias ações destinadas a melhorar o funcionamento da Diretiva «Serviços», incluindo a reforma do procedimento de notificação. A Comissão está a analisar várias opções legislativas, incluindo elementos como um período de *statu quo* e permitir que as partes interessadas tenham acesso às notificações, a fim de garantir uma maior transparência. A Estratégia para o Mercado Único salienta o facto de ainda não existir um sítio *web* com informações acessível ao público. A respetiva proposta está prevista para 2016.

VIII — Quinto travessão

A Estratégia para o Mercado Único anuncia essa revisão da legislação em matéria de defesa do consumidor, mas também legislação que crie um quadro mais específico para além do artigo 20.º da Diretiva «Serviços».

Introdução

11

A Comissão observa que a DG GROW resulta da fusão das antigas DG MARKT e DG ENTR.

Observações

14

A Comissão recenseou os domínios em que a diretiva não tinha sido aplicada e tomou as medidas adequadas, por exemplo a política de «tolerância zero» e os processos por infração quanto à forma jurídica, à detenção do capital social ou a tarifas. Incumbe aos Estados-Membros identificar as restrições e os obstáculos existentes no seu território.

A Comissão considerou ser útil aplicar sistematicamente o «EU Pilot» como uma forma eficaz de evitar processos judiciais morosos e de assegurar o cumprimento da diretiva pelos Estados-Membros de forma célere.

Algumas disposições importantes da diretiva exigem que o Estado-Membro proceda a uma avaliação da proporcionalidade, numa base casuística, e a Comissão deve ter este elemento em consideração e procurar não ir além do âmbito da Diretiva «Serviços».

15

Quanto ao impacto económico da Diretiva «Serviços», o estudo de 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) baseou-se numa avaliação dos obstáculos existentes nos setores dos serviços em dois momentos: antes e depois da aplicação da diretiva (final de 2011).

A Comissão atualizou igualmente o estudo para ter em conta as reformas nacionais realizadas entre 2012 e 2014 (disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Além disso, foram também efetuadas recentemente avaliações mais pormenorizadas sobre os obstáculos ainda existentes e o potencial económico que representaria a sua eliminação nos setores prioritários do comércio a retalho e dos serviços empresariais. Essas avaliações foram publicadas no documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo à estratégia para o mercado único (ver secções 2.3 e 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

O manual foi publicado sete meses após a adoção da Diretiva «Serviços» e 29 meses antes do final do prazo para transposição. Foram realizados debates e consultas alargadas com os Estados-Membros antes da publicação do manual e, por conseguinte, o conteúdo era previamente bem conhecido dos Estados-Membros. A publicação do manual sem a devida consulta teria colocado mais problemas do que o pequeno atraso na sua publicação.

28

A Comissão considera que é necessário envidar mais esforços para melhorar a aplicação ambiciosa da Diretiva «Serviços». Em 2015, os serviços da Comissão efetuaram um exercício de acompanhamento da avaliação de 2012, analisando os progressos realizados durante o período de 2012-2014. O exercício concluiu que as medidas tomadas durante esse período acrescentarão apenas 0,1% ao PIB da UE (de um potencial de 1,8% do PIB, conforme identificado no estudo de 2012).

A Comissão entende que devem ser tomadas medidas adicionais a fim de reduzir ainda mais as restrições em matéria de forma jurídica, tal como evidenciado, por exemplo, nas recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu e nas ações recentes da Comissão que visaram essas restrições em vários Estados-Membros.

29

A Comissão estabeleceu as suas prioridades na comunicação de 2012 relativa à aplicação da Diretiva «Serviços»². Na comunicação, a Comissão explica que está concentrada na aplicação, mas que esta não é o seu único domínio de ação. Identificou igualmente setores prioritários e definiu as ações para os próximos anos, incluindo um Plano de Ação para o Comércio a Retalho, a reforma da Diretiva «Qualificações profissionais» e uma análise pelos pares sobre a forma jurídica e a detenção do capital social. Este conjunto de ações foi bem acolhido pelo Conselho Europeu nas suas Conclusões de 23 de outubro de 2013. Os Estados-Membros, tal como sublinhado pelo Conselho Europeu, têm um papel fundamental a desempenhar na aplicação da Diretiva «Serviços».

No verão de 2012, a Comissão contactou os Estados-Membros para saber de que modo tencionavam eliminar as infrações evidentes (casos de «tolerância zero»).

36

As verificações de desempenho não visavam identificar os obstáculos incompatíveis com a Diretiva «Serviços». Na sequência das verificações, a Diretiva «Qualificações profissionais» foi alterada em 2013 [ver proposta inicial COM(2011) 883 final, secção 4.11, e comunicação da Comissão de 2011 COM(2011) 20, secção 4.2] e a Diretiva «Viagens organizadas» alterada estava em fase de aceitação em 2015 [ver proposta inicial da Comissão COM(2013) 512, secção 1.4].

37

Em 2012 foi publicada uma avaliação pormenorizada das reformas executadas pelos Estados-Membros desde a introdução da Diretiva «Serviços» até ao final de 2011 e do seu impacto económico potencial.

O estudo (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) apresenta uma explicação pormenorizada dos dados económicos utilizados para realizar a avaliação, bem como das suas fontes (ver páginas 19-20 e 67-68). Podem faltar ou não estar disponíveis alguns dos dados relativos a um ou mais Estados-Membros. No entanto, trata-se de um problema muito comum a qualquer tipo de estudo económico ou análise econométrica.

38

Ver a resposta da Comissão ao ponto 15.

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

39

Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 37 e 38.

40

Ver as respostas da Comissão aos pontos 37 a 39.

Resposta comum aos pontos 41 e 42

A Comissão lançou uma iniciativa para tentar obter uma apresentação mais completa e atempada dos dados das contas nacionais publicados pelo Eurostat. No entanto, existem vários outros tipos de dados estatísticos sobre os setores dos serviços (incluindo, por exemplo, as estatísticas estruturais sobre as empresas divulgadas pelo Eurostat) que permitem uma análise aprofundada dos mercados de serviços.

43

No que se refere aos serviços de informação ou mecanismos de cooperação, a Diretiva «Serviços» previa apenas balcões únicos. No que respeita à utilização do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), mais de seis mil autoridades competentes estão registadas no sistema para o domínio dos serviços. O número de intercâmbios de informações entre as autoridades ainda é relativamente baixo, pois os Estados-Membros subestimam o potencial do sistema (e também devido a algum desconhecimento das obrigações legais decorrentes da Diretiva «Serviços», especialmente a nível local).

A rede de centros europeus do consumidor (CEC) não foi criada para efeitos da Diretiva «Serviços». Esta rede encarregada de uma multiplicidade de atividades. Uma das suas principais funções consiste em promover os direitos dos consumidores num contexto transfronteiras. Além disso, os CEC também participam, no limite dos seus recursos, na promoção dos direitos dos consumidores no âmbito da Diretiva «Serviços».

46

Incumbe aos Estados-Membros criar balcões únicos e garantir o seu funcionamento adequado. A Comissão prestou apoio ao longo de todo o processo através de dois grupos de peritos:

- EUGO — Este grupo disponibilizou uma plataforma para intercâmbio de boas práticas e organizou um exercício de avaliação comparativa para transmitir aos Estados-Membros as suas observações sobre o seu desempenho e os melhoramentos a fazer (organizado anualmente através de estudos de avaliação comparativa ou ensaios com os utilizadores).
- Grupo de peritos para os procedimentos eletrónicos — Este grupo foi criado para debater questões relacionadas com a interoperabilidade dos procedimentos eletrónicos e as ferramentas específicas disponibilizadas pela Comissão para facilitar o cumprimento das obrigações previstas no artigo 8.º da Diretiva «Serviços». Este subgrupo técnico já não existe. As questões pertinentes relativamente aos procedimentos eletrónicos são agora regidas pelo Regulamento n.º 910/2014 relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno (Regulamento eIDAS).

47

O Painel de Avaliação do Mercado Único permite elaborar relatórios anuais sobre o funcionamento dos balcões únicos. Estes relatórios baseiam-se nos estudos externos referidos pelo Tribunal, mas também em ensaios com os utilizadores que a Comissão tem vindo a realizar em conjunto com os Estados-Membros. Foram realizados ensaios com os Estados-Membros em 2011, 2013 e 2015. Em 2013, a Comissão também envolveu empresas (através da Rede Europeia de Empresas, da Eurochambers e da Business Europe) no exercício de ensaio. Este exercício deixou de ser realizado em 2015, pois os ensaios com as empresas passaram a ser efetuados pelo contratante externo no âmbito do estudo.

51

A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros disponibilizando orientações e recomendações com base nas melhores práticas.

52

Na sequência do recente estudo sobre os balcões únicos, a Comissão decidiu abrir dez inquéritos «EU Pilot» contra dez Estados-Membros, que se encontram atualmente em curso (dezembro de 2015).

54

A rede EUGO foi criada para coordenar as ações das autoridades que gerem os balcões únicos (BU), tendo permitido sensibilizar os empresários e as empresas para a forma como podem obter informações pormenorizadas sobre o modo de **fazer negócios no estrangeiro** e de cumprir formalidades administrativas para a criação de uma empresa ou a **prestação transfronteiras de serviços**.

55

A Comissão tem envidado esforços no sentido de aumentar o acesso aos balcões únicos, por exemplo através de uma melhor sinalização no sítio *Web* «A sua Europa — Empresas». No âmbito do programa COSME, propôs o financiamento de projetos transfronteiras de sensibilização para os balcões únicos, sobretudo centrados em atividades em linha.

60

A clareza e a qualidade das notificações enviadas através do IMI e, especialmente, as avaliações da proporcionalidade das regulamentações nacionais exigidas ao abrigo da Diretiva «Serviços», variam em função do Estado-Membro notificante. A fim de facilitar a avaliação das notificações, a Comissão providencia uma tradução para inglês a todos os Estados-Membros, que disponibiliza no sistema IMI.

Note-se que, uma vez que a Diretiva «Serviços» não impõe a obrigação de notificar os projetos de medidas, na maioria dos casos as medidas são primeiro aprovadas e só depois notificadas. Neste contexto, o único instrumento eficaz de que a Comissão dispõe para abordar essas medidas é o processo por infração, embora a ação da Comissão fosse mais eficiente na fase de projeto. No âmbito da Estratégia para o Mercado Único, a Comissão anunciou uma iniciativa legislativa para abordar estas questões.

61

A Comissão tem conhecimento do facto de que vários requisitos que deveriam ter sido notificados pelos Estados-Membros não o foram. Ao contrário do sistema estabelecido ao abrigo da Diretiva «Transparência» (antiga Diretiva 98/34/CE e atualmente Diretiva 2015/1535/UE), completada pela jurisprudência do TJUE (processo C-194/94 *CIA Security*), que estipula que as medidas nacionais não notificadas não são aplicáveis, a Diretiva «Serviços» não prevê nenhuma sanção desse tipo. A Comissão está a ponderar introduzir, no âmbito da sua ação legislativa no quadro da Estratégia para o Mercado Único, uma disposição que permite anular um requisito não notificado, o que deverá incentivar os Estados-Membros a notificar.

62

Embora tanto a Diretiva «Serviços» como a Diretiva «Transparência» imponham a obrigação de notificar novos requisitos, a Diretiva «Serviços» não prevê qualquer obrigação de notificar projetos de medidas nem qualquer período de *statu quo*, o que limita seriamente a possibilidade de intervenção da Comissão. Os dados revelam que a grande maioria das medidas notificadas já foram adotadas pelos Estados-Membros. Além disso, as notificações realizadas ao abrigo da Diretiva «Serviços» não são transparentes para as partes interessadas e para a comunidade empresarial em geral, pelo que não têm a possibilidade de se pronunciar sobre os projetos de medidas. A fim de melhorar o procedimento de notificação para os serviços, a Comissão está a ponderar várias opções legislativas, incluindo a introdução de um período de *statu quo* ou permitir o acesso das partes interessadas às notificações, por forma a assegurar uma maior transparência. A divulgação de informações num sítio *web* acessível ao público pode ser um instrumento para alcançar essa transparência.

66

Determinados centros europeus do consumidor (CEC) dispõem de um balcão único nos termos da Diretiva «Serviços», mas as atividades desses balcões estão dissociadas das atividades dos CEC, que são estruturas cofinanciadas pela Comissão Europeia e pelos Estados-Membros para ajudar os consumidores que se deparam com problemas nas suas compras transfronteiras.

67

Foram publicados folhetos a nível da UE para informar melhor os consumidores, nomeadamente o «Buying services everywhere in the EU» («Compra de serviços em toda a UE»)³, que dá indicações claras aos consumidores sobre os seus direitos. Contudo, os principais esforços de sensibilização devem ser realizados a nível nacional, por forma a ter em conta as necessidades de comunicação específicas dos cidadãos nos diversos Estados-Membros.

As 222 queixas relacionadas com o artigo 20.º comunicadas pelos CEC representam apenas uma parte das queixas dos consumidores, pois nem todas essas queixas são comunicadas ao CEC, mas sim às autoridades nacionais, às associações de consumidores ou à Comissão (por exemplo, foram apresentadas cerca de mil queixas diretamente ao serviço «A sua Europa — Aconselhamento»).

75

As orientações da Comissão de 2012 não conseguiram garantir segurança jurídica aos comerciantes e aos consumidores, nem clarificar as disposições do artigo 20.º, n.º 2. São, pois, necessárias medidas suplementares para aplicar esses princípios e definir regras concretas para lutar contra a discriminação com base na nacionalidade ou no local de residência dos intervenientes no mercado. Na Estratégia para o Mercado Único, a Comissão anunciou que irá tomar medidas legislativas destinadas a combater desigualdades de tratamento injustificadas de que são objeto os consumidores, com base no local de residência ou na nacionalidade ou em termos de acesso, de preços ou de outras condições de venda. Tal inclui a identificação e a proibição de formas específicas de discriminação com base no local de residência, não justificadas por fatores objetivos e verificáveis.

76

São realizados «rastreios» ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento n.º 2004/2006 relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor (CDC), cujo anexo apresenta uma lista dos principais atos legislativos em causa. Atualmente, a Diretiva «Serviços» não se encontra incluída neste anexo e, por conseguinte, não podem ser realizados «rastreios» para verificar a conformidade das empresas com as disposições dessa diretiva pertinentes para os consumidores (ou seja, o artigo 20.º). No contexto da Estratégia para o Mercado Único, o objetivo consiste em aditar o artigo 20.º ao anexo do Regulamento CDC, o que implicará sujeitá-lo a todas as disposições do regulamento: não só às disposições relativas aos «rastreios» (artigo 9.º), mas também às disposições gerais, como os pedidos de assistência mútua (artigos 6.º, 7.º e 8.º).

3 <http://bookshop.europa.eu/en/buying-services-everywhere-in-the-eu-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>

77

A avaliação externa recomenda, de facto, o alargamento do âmbito dos «rastreios», pois constituem instrumentos importantes de execução. Este facto é tido em conta no processo de revisão do Regulamento CDC, pois uma das medidas que será proposta consiste em aumentar a eficiência das ações coordenadas (nos termos do artigo 9.º do regulamento), tais como «rastreios». A avaliação externa estabeleceu uma clara diferença entre o atual quadro CDC e o que tem de ser alcançado para reforçar os seus mecanismos de cooperação em si e o âmbito do seu anexo. Visto que, atualmente, nenhuma disposição da Diretiva «Serviços» está incluída no anexo do CDC, não existe qualquer recomendação específica sobre «rastreios» em relação à Diretiva «Serviços».

Relativamente ao âmbito do anexo, a avaliação externa não recomenda que se tenha em conta a totalidade da Diretiva «Serviços», pelos motivos mencionados pelo Tribunal e citados do relatório de avaliação externa. Contudo, na preparação da revisão do Regulamento CDC, a apreciação da avaliação externa no que respeita à importante dimensão transfronteiras da diretiva foi tida em consideração, e a Comissão tenciona propor apenas a inclusão do artigo 20.º (conforme explicado na resposta da Comissão ao ponto 76).

82

Os problemas de execução relacionados com a Diretiva «Serviços» são, muitas vezes, problemas estruturais relacionados com o regulamento e não com erros administrativos. Dito isto, a Estratégia para o Mercado Único prevê que a SOLVIT seja reforçada, a fim de poder fazer face a problemas de âmbito mais estrutural e que não tenham necessariamente uma dimensão transfronteiras.

83

A Comissão presta assistência e apoio ao funcionamento da SOLVIT:

- a) organizando ações de formação regulares e eventos em rede em cooperação com os centros SOLVIT nacionais;
- b) elaborando e atualizando o manual para o tratamento de casos SOLVIT, em cooperação com os centros SOLVIT nacionais;
- c) fornecendo assistência ao tratamento dos casos, a pedido dos centros SOLVIT. Em casos complexos, tal pode incluir a prestação de aconselhamento jurídico informal;
- d) assegurando a gestão e manutenção da base de dados SOLVIT e de uma interface pública e fornecendo formação e material específicos para facilitar a sua utilização pelos centros SOLVIT;
- e) controlando a qualidade e o funcionamento dos centros SOLVIT, bem como os casos por eles tratados;
- f) assegurando uma boa articulação entre o tratamento das queixas e a SOLVIT;
- g) informando os centros SOLVIT, a seu pedido, do seguimento dado pela Comissão aos casos não resolvidos, quando for apresentada uma queixa à Comissão.

89

O «EU Pilot» é essencialmente uma ferramenta que visa garantir o cumprimento por parte dos Estados-Membros e evitar a abertura de um procedimento por infração. Tal exige uma análise exaustiva e um diálogo permanente.

90

Um processo dura 16,6 meses a contar do momento do registo da primeira queixa. Por conseguinte, a duração média de um processo «EU Pilot» é de 11 meses.

Caixa 4 — Exemplos de atrasos no procedimento «EU Pilot»

A Comissão deu início a um procedimento «EU Pilot» em novembro de 2012 e enviou uma carta de notificação para cumprimento (primeira etapa do procedimento por infração) em outubro de 2013. A fase de «EU Pilot» durou, pois, apenas 11 meses.

O terceiro caso foi aberto em março de 2012 e encerrado em maio de 2013, para ser tratado no âmbito de procedimentos por infração. Foi o facto de a Comissão ter apresentado um pedido de informações suplementares, em fevereiro de 2013, que provocou o ligeiro atraso no encerramento do «EU Pilot».

93

O «EU Pilot» é um sistema através do qual a Comissão e os Estados-Membros discutem, numa fase precoce, eventuais violações da legislação da UE. Este sistema consiste numa fase de diálogo informal mas estruturada entre a Comissão e o Estado-Membro em causa, com o objetivo de encontrar rapidamente soluções e evitar o recurso a processos formais por infração. Se este diálogo bilateral conduzir a um resultado satisfatório, o processo «EU Pilot» será encerrado. Se, pelo contrário, for identificada uma eventual violação da legislação da UE mas não for possível encontrar uma solução nesta fase inicial, a Comissão pode lançar um procedimento por infração (através do envio ao Estado-Membro de uma carta de notificação para cumprimento). Este diálogo é regido por regras de confidencialidade. A Comissão não divulga se um «EU Pilot» sobre determinado assunto está/esteve pendente contra um Estado-Membro específico. A Comissão realiza um intercâmbio de boas práticas com os Estados-Membros sobre a aplicação da legislação da União, incluindo sobre o funcionamento do «EU Pilot», em fóruns específicos. A Comissão publica informações sobre processos por infração, ou seja, sempre que um procedimento formal por violação da legislação da UE tiver sido iniciado pela Comissão através do envio de uma carta de notificação para cumprimento. Quando tiver sido aberto um processo por infração e tiver sido enviada uma carta de notificação para cumprimento, a Comissão publica o título e o número do processo (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=pt). O mesmo se aplica à fase de parecer fundamentado, em que é igualmente publicado um curto comunicado de imprensa. Na fase de recurso para o Tribunal de Justiça, a Comissão publica um comunicado de imprensa mais pormenorizado. Além disso, publica informações sobre o «EU Pilot» de forma agregada no Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito da União [COM(2015) 329]. Se a Comissão publicasse informações específicas sobre um processo «EU Pilot», tal seria contrário às obrigações de confidencialidade que tem perante os Estados-Membros no contexto anterior à ação por infração (o que poderia comprometer a confiança das autoridades nacionais nestes e noutros casos). A prática da Comissão de tratar as investigações em curso de processos «EU Pilot» de forma confidencial foi confirmada pelo TJUE [acórdão Petrie (processo T-191/99), acórdão Spirlea (processo T-306/12), ClientEarth/Comissão, processos T-424/14 e T-425/14].

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a sua atual política de divulgação estabelece um equilíbrio adequado entre a necessidade de promover as melhores práticas em matéria de aplicação da legislação da UE e as relações de confidencialidade com os Estados-Membros. A Comissão está empenhada em refletir sobre as melhores formas de divulgar informações agregadas acerca do «EU Pilot».

97

A Comissão abriu vários processos por infração no primeiro semestre de 2015, em casos em que a proporcionalidade de uma medida nacional precisava de ser avaliada. Por exemplo, a Comissão deu início a oito processos por infração relativos à forma jurídica, à detenção do capital social ou a tarifas (que são obrigações condicionais previstas no artigo 15.º da Diretiva «Serviços»). Foi igualmente dado início a um conjunto de processos com base em restrições quantitativas ou territoriais (artigo 15.º da Diretiva «Serviços») ou com base no artigo 20.º, n.º 2 (não discriminação no acesso a serviços). No segundo semestre de 2015, foram abertos dez processos «EU Pilot» por não conformidade com o artigo 8.º da Diretiva «Serviços» no que se refere aos balcões únicos, que requerem igualmente uma avaliação da proporcionalidade. Quando processa um Estado-Membro no Tribunal de Justiça, cabe à Comissão fornecer os necessários elementos de prova da violação da legislação da UE e do facto de ter concedido aos Estados-Membros a oportunidade de apresentarem os seus argumentos antes de ser intentada a ação judicial. Se a Comissão não apresentar esses elementos de prova, o Tribunal de Justiça pode deliberar contra a Comissão declarando o processo não admissível ou sem fundamento.

98

A política de «tolerância zero» foi concebida imediatamente após o exercício de avaliação mútua, como uma política destinada a lidar com as obrigações não condicionais, ou seja, obrigações não dependentes de uma análise da proporcionalidade. No início da aplicação da Diretiva «Serviços», a Comissão considerou que essas obrigações eram prioritárias. No entanto, conforme indicado na resposta da Comissão ao ponto 97, esta instaurou subsequentemente processos por infração relativos a requisitos injustificados.

99

A Comissão procedeu à abertura de muito mais do que nove processos por não conformidade da legislação nacional e instaurou nove processos por infração com base na política de «tolerância zero», o que significa que, para uma seleção de medidas incluídas na Diretiva «Serviços» — que a Comissão pode identificar como obrigações não condicionais — os Estados-Membros não devem ter processos por infração por não conformidade da legislação nacional. A «tolerância zero» é, por conseguinte, cumprida quando não existem processos por infração contra os Estados-Membros. Apesar da abertura de nove processos por infração, a Comissão realizou cerca de 40 inquéritos. Por conseguinte, os nove processos por infração podem ser considerados um bom resultado, uma vez que os outros foram resolvidos nas fases anteriores do inquérito. Há que ter em conta que a Comissão baseou os processos de «tolerância zero» no relatório sobre os obstáculos nacionais, que estão na base do pacote de execução de 2012. Na sequência da análise ao relatório, a Comissão identificou as obrigações não condicionais que não foram cumpridas pelos Estados-Membros, sendo os 40 inquéritos abertos o resultado desse exercício.

100

A Comissão confirma que o seu objetivo de prazo necessário para encerrar um procedimento por infração era de 18 meses e que a duração média dos processos relacionados com a Diretiva «Serviços» era de 19,6 meses. Nestes incluem-se alguns casos politicamente muito sensíveis. A duração dos processos relacionados com a Diretiva «Serviços» é inferior à duração média dos processos respeitantes a outras diretivas sobre o mercado interno.

101

Tal como explicado na resposta da Comissão ao ponto 99, os chamados processos «por não conformidade» são processos de «tolerância zero» lançados pela Comissão por sua própria iniciativa.

104

A duração dos procedimentos por infração relacionados com a Diretiva «Serviços» é inferior à média. Além disso, a Comissão considera que as alterações legislativas nos Estados-Membros não são apenas a consequência da abertura de procedimentos por infração: desde a introdução do «EU Pilot», muitos processos foram resolvidos antes da abertura de procedimentos por infração. O êxito do «EU Pilot» explica a existência de um menor número de procedimentos por infração e, por conseguinte, de um menor número de casos remetidos para o Tribunal de Justiça. Relativamente à documentação disponível, as decisões tomadas pela Comissão em processos por infração estão disponíveis ao público no sítio *web* da Comissão. Além disso, o Relatório Anual da Comissão sobre o Controlo da Aplicação do Direito da União apresenta uma panorâmica geral dos procedimentos por infração tratados pela Comissão no ano anterior. Tal como reconhecido pelo Tribunal de Justiça, o clima de confiança mútua entre a Comissão e o Estado-Membro em causa deve ser mantido enquanto esses procedimentos estiverem a decorrer. Essa política é igualmente seguida no que respeita aos pedidos de acesso a documentos (ver artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 relativo ao acesso a documentos). No entanto, em conformidade com a referida jurisprudência, logo que o inquérito seja encerrado e na medida em que não esteja ligado a outros inquéritos em curso, a Comissão já não aplica essa presunção geral e examina cada pedido individual com vista a conceder um acesso tão amplo quanto possível ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001.

Caixa 6 — Procedimento de infração enviado ao Tribunal de Justiça

Tal como indicado no Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito da União (2014)⁴, a diminuição global do número de procedimentos por infração pode estar relacionada com o grande aumento, desde 2010, das decisões prejudiciais nos termos do artigo 267.º do TFUE. O Tribunal de Justiça abordou questões de conformidade das legislações nacionais com a legislação da UE em cerca de metade dos acórdãos que proferiu ao abrigo do artigo 267.º do TFUE desde 2010, tendo identificado elementos de não conformidade em muitos casos. Embora as decisões prejudiciais sejam distintas dos acórdãos de infração, dão à Comissão uma oportunidade adicional para garantir uma resolução mais sistemática das violações do direito da União decorrentes da legislação nacional ou da sua aplicação.

O advogado-geral proferiu o seu parecer em setembro de 2015.

107

A estratégia de execução nos domínios abrangidos pela Diretiva «Serviços» baseia-se em diferentes instrumentos: infrações, responsabilidade social das empresas (RSE) e diálogo com os Estados-Membros. As medidas tomadas pela Comissão têm de ter em conta todos os diferentes instrumentos. Desde 2007 que a Comissão define as suas prioridades através de medidas de execução e estabeleceu as suas prioridades na comunicação de 2012. Estas prioridades têm sido seguidas tendo em conta, como é evidente, as obrigações que impõe à Comissão o seu papel de guardião do Tratado. Continuará a ser desenvolvida uma política mais aprofundada baseada nas prioridades no âmbito da Estratégia para o Mercado Único.

108

As recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu dizem respeito a questões e problemas que foram analisados e discutidos entre os Estados-Membros e a Comissão, bem como a nível do Conselho. Por conseguinte, a apropriação política é mais forte. Os procedimentos por infração também podem ter impactos políticos.

110

Ver a resposta da Comissão ao ponto 108.

⁴ COM(2015) 329 final.

Conclusões e recomendações

111

A Comissão intenta ações judiciais sempre que necessário. Identificou os seus setores prioritários e intervém no âmbito desses setores.

A diretiva baseia-se, em grande parte, numa avaliação da proporcionalidade, que deve ser realizada pelos Estados-Membros numa base casuística e que a Comissão deve ter em consideração (por exemplo, os artigos 15.º e 39.º exigem que os Estados-Membros avaliem determinados requisitos.) Por conseguinte, as ações não são decididas tendo em conta níveis de confiança, mas sim a base jurídica. A duração do processo judicial nunca constituiu um elemento dissuasor da instauração de processos por infração. Quanto às obrigações não condicionais previstas na diretiva, a Comissão agiu de imediato, com um número muito considerável de inquéritos por iniciativa própria. De entre a média de 80 processos «EU Pilot» por ano, a Comissão dá início a mais de 30 por sua própria iniciativa.

112

O manual foi publicado sete meses após a adoção da Diretiva «Serviços» e 29 meses antes do final do prazo para transposição. Foram realizados debates e consultas alargadas junto dos Estados-Membros antes da publicação do manual e, por conseguinte, o conteúdo era previamente bem conhecido dos Estados-Membros. A publicação do manual sem a devida consulta teria colocado mais problemas do que o pequeno atraso na sua publicação.

Recomendação 1

A Comissão aceita a recomendação. O pacote «Legislar melhor», adotado em 19 de maio de 2015, definiu um quadro geral destinado a simplificar a legislação da UE e a torná-la mais eficaz. A Comissão apoia os Estados-Membros na aplicação da legislação da União através de um vasto leque de instrumentos que visam promover o cumprimento (planos de execução para iniciativas legislativas importantes, redes e reuniões de comités de peritos e orientações). A Comissão considera que a preparação de orientações não deve interferir no processo político conducente a um acordo entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre nova legislação.

113

A Comissão definiu as suas prioridades na Comunicação de 2012 relativa à aplicação da Diretiva «Serviços»⁵. Na sua comunicação, a Comissão explica que está concentrada na aplicação, mas que este não é o seu único domínio de ação. Identificou igualmente setores prioritários e definiu as ações para os próximos anos, incluindo um Plano de Ação para o Comércio a Retalho, a reforma da Diretiva «Qualificações profissionais» e uma análise pelos pares sobre a forma jurídica e a detenção do capital social. Este conjunto de ações foi bem acolhido pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de 23 de outubro de 2013. Os Estados-Membros, tal como sublinhado pelo Conselho Europeu, têm igualmente um papel a desempenhar na aplicação da Diretiva «Serviços».

As verificações de desempenho não visavam identificar obstáculos incompatíveis com a Diretiva «Serviços». Em vez disso, incidiram sobre possíveis incoerências entre vários atos legislativos da UE, por forma a evitá-las. Na sequência das verificações, a Diretiva «Qualificações profissionais» foi alterada em 2013 [ver proposta inicial COM(2011) 883 final, secção 4.11, e a comunicação da Comissão de 2011 COM(2011) 20, secção 4.2] e a Diretiva «Viagens organizadas» alterada estava em fase de aceitação em 2015 [ver proposta inicial da Comissão COM(2013) 512, secção 1.4].

⁵ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

Recomendação 2

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão identificou as suas prioridades na comunicação de 2012 e assegurou o seu seguimento. Na sua comunicação, de junho de 2012, instou os Estados-Membros a introduzirem reformas nacionais mais ambiciosas nos serviços. Sustentou esse apelo com a formulação de recomendações específicas por país no contexto do Semestre Europeu.

114

O estudo de 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) baseou-se numa avaliação dos obstáculos existentes nos setores dos serviços em dois momentos: antes e depois da aplicação da diretiva (final de 2011). Por conseguinte, os impactos calculados não se basearam em estimativas teóricas *ex ante*, mas sim nas reformas nacionais que foram efetivamente realizadas. As elasticidades calculadas para estimar o impacto económico da eliminação dos obstáculos basearam-se em comparações entre países de dados económicos disponíveis na altura. No entanto, tal não significa que essas elasticidades são imprecisas ou pouco fiáveis.

A Comissão efetuou igualmente uma atualização do estudo, por forma a ter em conta as reformas nacionais realizadas entre 2012 e 2014 (disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Além disso, foram também efetuadas recentemente avaliações mais pormenorizadas sobre os obstáculos que se mantêm e o potencial económico decorrente da sua eliminação nos setores prioritários do comércio a retalho e dos serviços empresariais. Estas avaliações foram publicadas no documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo à estratégia para o mercado único (ver secções 2.3 e 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

Recomendação 3

A Comissão aceita a recomendação. Aprovou, em 19 de maio de 2015, o pacote «Legislar melhor» a fim de garantir a eficácia da ação da Comissão. O pacote «Legislar melhor» inclui igualmente orientações sobre a forma de realizar avaliações de impacto, por forma a analisar as potenciais consequências económicas, sociais e ambientais das ações propostas. A Comissão segue essas orientações.

115

A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros disponibilizando orientações e recomendações com base nas melhores práticas.

116

A Comissão tem envidado esforços no sentido de aumentar o acesso aos balcões únicos, por exemplo através do sítio *web* «A sua Europa — Empresas». No âmbito do programa COSME, propôs o financiamento de projetos trans-fronteiras de sensibilização para os balcões únicos, sobretudo centrados em atividades em linha.

Recomendação 4

A Comissão aceita a recomendação. Embora a recomendação seja dirigida aos Estados-Membros, a Comissão continuará a apoiá-los disponibilizando orientações e recomendações com base nas melhores práticas.

117

A clareza e a qualidade das notificações enviadas através do IMI, e, nomeadamente, da avaliação da proporcionalidade das regulamentações nacionais exigida ao abrigo da Diretiva «Serviços», dependem do Estado-Membro notificante. A fim de facilitar a avaliação das notificações, a Comissão providencia uma tradução para inglês a todos os Estados-Membros, que disponibiliza no sistema IMI.

Os serviços da Comissão avaliam todas as notificações apresentadas pelos Estados-Membros no sistema IMI. Quando a avaliação dos requisitos nacionais levanta questões no que respeita à compatibilidade com a Diretiva «Serviços», os serviços da Comissão enviam as suas observações ao Estado-Membro em causa através do IMI.

Note-se que, uma vez que a Diretiva «Serviços» não impõe a obrigação de notificar os projetos de medidas, na maioria dos casos as medidas são primeiro aprovadas e só depois notificadas. Neste contexto, o único instrumento eficaz de que a Comissão dispõe para abordar essas medidas é o processo por infração, embora a ação da Comissão fosse mais eficiente na fase de projeto.

Recomendação 5

A Comissão aceita a recomendação.

118

Atualmente, a Comissão não dispõe de meios para fazer uma melhor utilização do Regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor. Este regulamento deve ser formalmente alterado, de modo a poder ser utilizado na aplicação do artigo 20.º da Diretiva «Serviços».

Recomendação 6

A Comissão aceita a recomendação.

119

O «EU Pilot» é um sistema através do qual a Comissão e os Estados-Membros discutem eventuais violações à legislação da UE relativas a transposição incorreta ou aplicação deficiente do acervo da UE. Um processo «EU Pilot» será encerrado se o debate realizado com o Estado-Membro tiver um resultado satisfatório; por outro lado, pode dar origem a um procedimento por infração (através do envio ao Estado-Membro de uma carta de notificação para cumprimento), se a Comissão concluir que existe uma violação da legislação da UE por parte do Estado-Membro. O «EU Pilot» não é um instrumento que permite encontrar soluções para casos individuais, mas aborda questões gerais da aplicação do direito da União.

Recomendação 7

A Comissão aceita a primeira parte da recomendação. A Comissão está empenhada em limitar, tanto quanto possível, o tempo necessário para investigar alegadas violações da legislação da UE no âmbito de um «EU Pilot». No que respeita à segunda parte da recomendação, a Comissão não divulga se um «EU Pilot» sobre determinado assunto se encontra pendente contra um Estado-Membro específico. A Comissão realiza um intercâmbio de boas práticas com os Estados-Membros sobre a aplicação da legislação da União, incluindo o funcionamento do «EU Pilot», em fóruns específicos. Além disso, publica informações sobre o «EU Pilot» de forma agregada no Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito da União [COM(2015) 329]. Se a Comissão publicasse informações específicas sobre um processo «EU Pilot», tal seria contrário às obrigações de confidencialidade que tem perante os Estados-Membros no contexto anterior à ação por infração (o que poderia comprometer a confiança das autoridades nacionais nestes e noutros casos). A prática da Comissão de tratar as investigações em curso de processos «EU Pilot» de forma confidencial foi confirmada pelo TJE [acórdão Petrie (processo T-191/99), acórdão Spirlea (processo T-306/12), ClientEarth/Comissão, processos T-424/14 e T-425/14]. Estes acórdãos foram proferidos em relação a pedidos de acesso a documentos.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a sua atual política de divulgação estabelece um equilíbrio adequado entre a necessidade de promover as melhores práticas em matéria de aplicação da legislação da UE e a relação de confidencialidade com os Estados-Membros. A Comissão está empenhada em refletir sobre as melhores formas de divulgar informações agregadas acerca do «EU Pilot».

120

A estratégia de execução nos domínios abrangidos pela diretiva baseia-se em diferentes instrumentos: infrações, RSE e diálogo com os Estados-Membros. As medidas tomadas pela Comissão têm de ter em conta os diferentes instrumentos. Desde 2007 que a Comissão define as suas prioridades através de medidas de execução e estabeleceu as suas prioridades na comunicação de 2012. Estas prioridades têm sido perseguidas tendo em conta, como é evidente, as obrigações que impõe à Comissão o seu papel de guardião do Tratado.

Recomendação 8

A Comissão aceita a recomendação. Considera que o objetivo dos procedimentos por infração consiste em pôr termo à violação da legislação da UE e assegurar o seu cumprimento, na fase mais precoce possível e está empenhada em limitar, tanto quanto possível, o tempo necessário para alcançar este objetivo. A forma mais eficaz de o fazer, porém, nem sempre está ligada à celeridade de um procedimento por infração, uma vez que, por vezes, avançar com um processo por infração sem ter em conta as situações de contingência pode ter resultados contraproducentes.

Desde a introdução do «EU Pilot», o número de processos por infração e, por conseguinte, de casos remetidos para o Tribunal de Justiça diminuiu acentuadamente, devido ao facto de serem frequentemente encontradas soluções no âmbito do «EU Pilot». O principal objetivo da política da Comissão consiste em convencer os Estados-Membros a tomar medidas para resolver os problemas de conformidade.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

É amplamente reconhecido que o mercado de serviços não atingiu plenamente o seu potencial em termos de comércio no espaço da UE. A Diretiva «Serviços» tem por objetivo reduzir os obstáculos legais e administrativos, tanto para os prestadores de serviços como para os seus destinatários, mas vários anos após 2009, termo do prazo fixado para a sua aplicação, continuam a existir entraves injustificados. A auditoria constatou que, apesar de a Comissão ter sido conseguido identificar os problemas existentes nos Estados-Membros, não se empenhou suficientemente na eliminação de determinados tipos de obstáculos e as medidas adotadas não alcançaram resultados com a rapidez necessária. Os prestadores de serviços e os consumidores continuam a ver frustrada a possibilidade de usufruírem do nível de acesso ao mercado interno pretendido pela Diretiva.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações