

Parecer do Comité das Regiões sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno»

(2005/C 43/06)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

TENDO EM CONTA a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno (COM(2004) 2 final — 2004/0001 (COD));

TENDO EM CONTA a Decisão do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2004, de o consultar sobre a matéria, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 265.º e artigos 71.º e 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia;

TENDO EM CONTA a decisão do seu presidente, de 5 de Abril de 2004, de incumbir a Comissão de Política Económica e Social da elaboração do respectivo parecer;

TENDO EM CONTA a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — «Uma Estratégia do Mercado Interno para os Serviços», COM(2000) 888 final);

TENDO EM CONTA o parecer sobre a Comunicação da Comissão «Uma Estratégia do Mercado Interno para os Serviços», CdR 134/2001 final, de 13/6/2001 (¹).

TENDO EM CONTA o relatório da Comissão apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu — «Situação do Mercado Interno dos Serviços», COM(2002) 441 final);

TENDO EM CONTA o projecto de parecer adoptado pela Comissão de Política Económica e Social em 6 de Julho de 2004 (relator: F. SCHRÖTER, presidente da Comissão dos Assuntos Europeus do Estado federado da Turíngia (DE-PPE) (CdR 154/2004 rev. 1);

CONSIDERANDO que os serviços desempenham um papel crucial para a economia da União Europeia;

CONSIDERANDO que o considerável potencial de crescimento e de criação de empregos no domínio dos serviços não pôde até hoje ser concretizado devido a numerosos obstáculos que obstruem o desenvolvimento das actividades de serviços;

adoptou na 56.ª reunião plenária de 29 e 30 de Setembro de 2004 (sessão de 30 de Setembro) o seguinte parecer.

Observações e recomendações do Comité das Regiões

1. Posição do Comité das Regiões

O COMITÉ DAS REGIÕES,

1.1 **acolhe favoravelmente** a proposta da Comissão de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno, que visa a supressão dos obstáculos remanescentes à realização de um verdadeiro Mercado Interno dos serviços na UE;

1.2 **salienta** que para se alcançar o objectivo, definido no Conselho Europeu de Lisboa, de transformar a UE, até 2010, na economia assente no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, é também indispensável concretizar um verdadeiro Mercado Interno dos serviços;

1.3 **aponta** para o relatório sobre a «Situação do Mercado Interno dos Serviços», no qual se constata que, dez anos depois do que deveria ser a realização do mercado interno, continua a haver um enorme desfasamento entre a visão de uma União Europeia económica integrada e a realidade vivida pelos cidadãos europeus e prestadores de serviços;

1.4 **subscrive** o objectivo de estabelecer um quadro jurídico que suprima os obstáculos à liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e à livre circulação dos serviços entre os Estados-Membros. Dever-se-á proporcionar aos prestadores de serviços e aos destinatários de serviços a segurança jurídica necessária para o exercício efectivo destas duas liberdades essenciais;

1.5 **aprova** o facto de a directiva se basear fundamentalmente no princípio do país de origem, por força do qual o prestador de serviços só está sujeito à lei do Estado-Membro em que se encontra estabelecido. Este princípio parte da premissa de que existe um nível de protecção comparável nos vários Estados-Membros, ou seja, que as regras jurídicas em matéria de saúde e defesa do consumidor, bem como outras normas de segurança, são de um modo geral comparáveis. No fundo, isto significa que o princípio do reconhecimento mútuo, que constitui uma das bases do Mercado Interno em relação à livre circulação de mercadorias, é transposto para o domínio dos serviços;

(¹) JO C 357 de 14.12.2001, p. 65.

1.6 **reconhece** a importância de dar oportunidade aos prestadores de serviços de actuarem nos mercados de outros Estados-Membros em condições semelhantes às que vigoram nos seus países;

1.7 **chama, todavia, a atenção** para o facto de a proposta de directiva ser pouco clara na definição e aplicação do princípio do país de origem. A aplicação do princípio do país de origem é problemática, em particular, nos serviços sociais e de saúde. Em todos os casos, o controlo destes serviços deve ser efectuado no cumprimento das disposições legislativas do Estado-Membro em que esses serviços são prestados, e pelas autoridades desse Estado-Membro.

1.8 **considera**, em princípio, **apropriadas** as propostas que visam simplificar os procedimentos administrativos. A simplificação dos procedimentos e os procedimentos por via electrónica são medidas indispensáveis à livre circulação de serviços;

1.9 **considera** extremamente importante o facto de a directiva prever informação e comunicação mútuas, para que, por um lado, os prestadores tenham um verdadeiro acesso ao Mercado Interno e, por outro lado, os destinatários possam usufruir, sem riscos, dos serviços prestados em todo o território da UE;

1.10 **congratula-se** por a proposta de directiva assentar numa base de confiança e assistência mútua entre os Estados-Membros e prever para tanto, entre outras medidas, a realização de um exame comum da compatibilidade das regras em vigor com o objectivo de um mercado livre no sector dos serviços.

2. Recomendações do Comité das Regiões

O COMITÉ DAS REGIÕES,

2.1 **apoia** a abordagem horizontal da directiva-quadro em apreço. Esta abordagem permite renunciar à criação de regras pormenorizadas ou à harmonização de todas as regras dos Estados-Membros aplicáveis às actividades de serviços;

2.2 **salienta**, contudo, que esta abordagem horizontal comporta o perigo de uma sobreposição com outros regimes comunitários em vigor para sectores específicos;

2.3 **felicita-se** por a directiva, para evitar tais sobreposições, delimitar o seu campo de aplicação através de algumas excepções gerais. Estas excepções dizem respeito a serviços financeiros, serviços e redes da comunicação electrónica, relacionados com o «pacote telecomunicações», e a serviços prestados no sector dos transportes. Ficam também expressamente excluídos o sector fiscal e todos os sectores ligados ao exercício da autoridade pública;

2.4 **salienta**, porém, que a directiva, pelos objectivos que prossegue, terá uma aplicação cumulativa com demais actos comunitários que visam os mesmos fins;

2.5 **receia** que determinadas regras vigentes para sectores específicos possam, portanto, vir a ser minadas. Na prática, o que aconteceria é que as disposições da proposta de directiva aplicar-se-iam a todos os casos que carecessem de regulamentação expressa. Em caso de dúvida, deve partir-se do princípio de que a regulamentação em vigor aplicável a sectores específicos é suficiente e exclui intencionalmente determinadas questões do seu campo de aplicação;

2.6 **exige**, portanto, que se exclua expressamente a aplicação da directiva aos sectores relativamente aos quais já existe regulamentação específica. Há que evitar que a directiva, nestes casos, crie regulamentação nova e complementar;

2.7 **reconhece** que devido às excepções gerais previstas para o princípio do país de origem é necessário garantir uma coerência com actos jurídicos já em vigor. São excluídos do campo de aplicação do princípio do país de origem todos os sectores de serviços que se encontrem ou venham a ser regulados por regimes especiais. Por exemplo: serviços postais, serviços de distribuição de electricidade, gás e água, destacamento de trabalhadores, transporte de resíduos, reconhecimento de qualificações profissionais ou regimes de autorização de reembolso de despesas com cuidados hospitalares;

2.8 **salienta** que o princípio do país de origem pode prejudicar os empresários e os consumidores honestos, já que permite contornar normas nacionais elevadas em matéria de qualificações profissionais ou de qualidade da prestação de serviços. Assim, há que impedir que o princípio do país de origem seja utilizado unicamente para contornar disposições nacionais aplicáveis à actividade económica;

2.9 **chama ainda a atenção** para o facto de a proposta de directiva não conter qualquer alusão à proposta de directiva relativa às condições de trabalho dos trabalhadores temporários (COM(2002) 149 final) actualmente em fase de discussão;

2.10 **constata** que a directiva exclui do seu campo de aplicação determinados sectores, mas, ao mesmo tempo, prevê regras complementares para esses mesmos sectores. Isto é válido sobretudo para os seguintes sectores: reconhecimento das qualificações profissionais através da subscrição de um seguro de responsabilidade civil e comunicações comerciais, o destacamento de trabalhadores regulado por disposições jurídicas adicionais, que não se limitam à mera organização do processo administrativo, bem como o reembolso de despesas de tratamento que se regula por disposições adicionais;

2.11 **receia** que daí possa resultar toda uma série de disposições concorrenciais, em detrimento da transparência;

2.12 **exige**, portanto, que as regras susceptíveis de serem adoptadas dentro de quadros jurídicos especiais em vigor, ou a adoptar, sejam estabelecidas no âmbito destes diplomas. Deste modo, evita-se também uma série de discussões no âmbito desta directiva quanto a assuntos que, no fundo, dizem respeito a sectores específicos. No tocante a alguns temas, as negociações da directiva mostraram que este perigo existe;

2.13 **considera** que o problema da existência de regras jurídicas específicas concorrenciais é especialmente visível no caso das disposições propostas relativamente ao destacamento de trabalhadores;

2.14 quanto a este assunto, **constata** que a directiva, para além de regras processuais e regras respeitantes à competência, prevê igualmente – em derrogação do princípio do país de origem, o Estado-Membro de destacamento é declarado competente – regras adicionais que interferem e concorrem directamente com a actual directiva relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços. As medidas de controlo e exame a que os Estados-Membros estão autorizados são previamente definidas e limitadas; ainda que o n.º 5 do artigo 17.º da proposta de directiva preveja, num primeiro tempo, uma derrogação ao princípio do país de origem para a directiva relativa ao destacamento de trabalhadores, o Comité está convicto de que a proibição de imposição de qualquer obrigação, prevista no artigo 24.º da proposta de directiva, esvazia de sentido a derrogação prevista no n.º 5 do artigo 17.º; já que continua em aberto a questão de saber de que forma o Estado-Membro de origem pode ser informado de eventuais infracções cometidas no país de destacamento, o qual, por seu lado, não pode efectuar qualquer controlo nem impor sanções. Mesmo partindo do princípio de que tal seria possível, fica também em aberto a questão de saber de que forma o país de origem poderia intervir num país estrangeiro em que não goza de qualquer poder de soberania;

2.15 **alerta** para o perigo de este facto poder impedir um controlo eficaz e de as regras propostas na directiva interferirem directamente na regulamentação específica da «Directiva relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços»;

2.16 **defende** que, sempre que haja necessidade de fixar regras para a realização de controlos e exames, a respectiva regulamentação seja efectuada no quadro da «Directiva relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços»;

2.17 **considera** que a directiva não esclarece suficientemente em que medida se aplica à prestação de serviços de interesse geral, sector extremamente sensível. Está reconhecido que compete às autoridades nacionais, regionais ou locais definir, organizar, financiar e supervisionar os serviços de interesse geral;

2.18 **faz notar** que a inclusão da prestação de serviços de interesse económico geral no âmbito de aplicação da Directiva relativa à prestação de serviços, com o objectivo de desenvolver ainda mais o mercado interno comunitário e de garantir um espaço sem fronteiras internas também para os serviços de interesse económico geral, limitaria consideravelmente o campo de acção das autoridades nacionais, regionais e locais competentes;

2.19 **regozija-se**, portanto, com o facto de a Comissão ter referido, ao longo dos debates, que a directiva não visa, de modo algum, a situação particular dos serviços de interesse geral, nem pretende uma liberalização ou abolição dos monopólios;

2.20 **constata**, no entanto, que a directiva não comprova esta afirmação;

2.21 para obviar esta situação e excluir, em princípio, os serviços de interesse geral do campo de aplicação da directiva (e não apenas do âmbito de aplicação do princípio do país de origem), **exige** a harmonização a curto prazo deste sector, através do estabelecimento de regras à escala comunitária para evitar obstáculos na fase de aplicação. Esta actuação corresponde, aliás, à posição da Comissão defendida no Livro Branco sobre serviços de interesse geral, recentemente apresentado;

2.22 **salienta**, neste contexto, a necessidade de se prestar especial atenção a sectores sensíveis como a saúde e a segurança social;

2.23 **propõe** igualmente a exclusão expressa deste domínio dos serviços de interesse geral do campo de aplicação da directiva. Tal corresponderia à intenção da Comissão, anunciada no Livro Branco sobre os serviços de interesse geral recentemente publicado, de apresentar, até 2005, devido à importância e às características especiais dos serviços sociais e de saúde, uma comunicação especialmente dedicada a este tipo de serviços;

2.24 **constata** que a proposta de directiva estabelece novas regras nesta matéria que concorrem com outras já existentes;

2.25 **propõe**, por conseguinte, que as adequações jurídicas necessárias, desde que imprescindíveis para a aplicação da jurisprudência do Tribunal de Justiça, sejam regulamentadas ao nível das disposições jurídicas especiais. Deste modo, justifica-se a supressão do artigo 23.º da directiva relativa aos serviços;

2.26 **sugere** que, sempre que for feita referência a uma disposição, se insira na directiva o respectivo título, a fim de facilitar a leitura;

2.27 **realça** a importância que os órgãos de poder local e regional irão assumir na aplicação da proposta de directiva. As autoridades locais e regionais encontram-se perante enormes desafios;

2.28 **considera** que, até à data, não foram suficientemente tidas em consideração as repercussões da aplicação da directiva nos órgãos de poder local e regional. Embora vise, em primeira linha, os Estados-Membros, a directiva tem impacto principalmente nas administrações regionais e locais responsáveis pela sua aplicação;

2.29 **faz notar** que podem surgir problemas de competência, sempre que a aplicação da directiva aos níveis regional e local implicar a criação de novas estruturas, um procedimento administrativo único ou uma cooperação global; disposições como as que prevêem que «a autorização deve permitir ao prestador o acesso à actividade de serviço, ou o seu exercício, em todo o território nacional» (n.º 4 do artigo 10.º) ou a criação de um ponto de contacto designado «balcão único» onde se possa cumprir o conjunto dos procedimentos e formalidades necessários para o acesso às actividades de serviços (artigo 6.º), são contrárias aos princípios constitucionais, por exemplo, nos países com uma estrutura federal. O Comité lembra que, de acordo com o Tratado Constitucional, a União tem de respeitar a identidade nacional dos Estados-Membros inerente às suas estruturas fundamentais políticas e constitucionais;

2.30 **receia** que todos os procedimentos de autorização nacionais sejam abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva e que, para se manterem, tenham de ser revistos, na pior das hipóteses suprimidos ou adaptados e, em todo o caso, simplificados. Ingerências de tão grande alcance no direito processual dos Estados-Membros são excessivas. Assim, importa clarificar que apenas são abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva os procedimentos de autorização directamente relacionados com o primeiro acesso a uma actividade económica. Todos os procedimentos que, para responder a imperativos de interesse geral, estejam também previstos no ordenamento jurídico fora do domínio da actividade económica, devem ser excluídos do âmbito de aplicação;

2.31 **receia** que a aplicação da directiva aos níveis regional e local venha contrariar as medidas de desregulação e impedir as tentativas de simplificação dos procedimentos administrativos;

2.32 **chama a atenção** para o facto de a aplicação da directiva aos níveis regional e local implicar recursos adicionais – tanto pessoais como financeiros – cuja previsão é impossível. Isto é particularmente válido no que se refere à cooperação transfronteiriça, às trocas de informação por via electrónica, à escolha e à coordenação dos «balcões únicos», à análise do enquadramento legislativo, designadamente no que respeita à sua compatibilidade com os objectivos da directiva, assim como à posterior avaliação mútua das medidas transnacionais;

2.33 **constata** que a Comissão não se pronunciou sobre os encargos que a directiva acarreta, sobretudo os financeiros. A

quantia de aproximadamente 3,4 milhões de euros refere-se apenas aos custos a suportar pela Comissão;

2.34 **exige** que se efectuem cálculos também sobre os montantes a suportar por cada Estado-Membro;

2.35 **considera indispensável** a previsão de auxílios, nomeadamente de compensações, durante um período de transição. Com efeito, só através de um apoio aos níveis regional e local se conseguirá avançar com a pretendida simplificação dos procedimentos intra-estatais. Há que evitar exigir demasiado das autoridades regionais e das autarquias;

2.36 **tem consciência** dos problemas diários com que os órgãos de poder regional e local se podem vir a deparar. Por exemplo, barreiras linguísticas que dificultam a comunicação com autoridades ou prestadores de serviços provenientes de outros Estados-Membros ou o reconhecimento de diplomas, certificados ou documentos emitidos num outro Estado-Membro, ou seja, numa língua estrangeira. O mesmo acontece com os procedimentos por via electrónica;

2.37 **considera indispensável** que estes problemas de ordem prática sejam tidos em conta pelo menos durante um período de transição. Uma possibilidade seria não exigir o fornecimento de traduções oficiais dos documentos;

2.38 **alerta** para a possibilidade de surgirem problemas relacionados com as medidas previstas de garantia da qualidade dos serviços e, em particular, de controlo e supervisão dos prestadores. Receia que o princípio do país de origem limite as possibilidades de actuar contra prestadores de serviços problemáticos, estabelecidos num outro Estado-Membro, à assistência mútua entre os Estados-Membros. Desta forma, corre-se o risco de se verificarem atrasos inconvenientes;

2.39 **preza**, portanto, que a directiva inclua numerosas regras respeitantes à assistência mútua, no sentido de evitar os riscos atrás descritos;

2.40 **insta** a Comissão, ao adoptar as necessárias medidas de controlo adicionais, juntamente com a comissão a instituir para o efeito, a tomar devidamente em consideração os interesses dos órgãos de poder local e regional. Se no decorrer da aplicação da directiva vierem a surgir novos problemas ligados à realização de controlos, impossíveis de prever, há também que adoptar uma solução prática e adequada para os mesmos;

2.41 **salienta** que as ordens profissionais podem vir a deparar-se com problemas idênticos aos enfrentados pelas administrações públicas. Sobretudo no que se refere ao controlo dos prestadores de serviços que se estabeleceram no seu território, mas exercem a sua actividade num outro Estado-Membro. Caso exerçam funções públicas, as ordens profissionais, ao aplicarem a proposta de directiva, enfrentam os mesmos problemas que as autoridades dos Estados-Membros;

2.42 **vinca** a necessidade de garantir que a aplicação da directiva permita às ordens profissionais continuarem a exercer, sem restrições, as funções que lhes incumbem. As filiações obrigatórias fazem com que os prestadores de serviços que desejem estabelecer-se num outro Estado-Membro tenham de se dirigir directamente às ordens profissionais competentes do Estado em questão. Eis porque a criação de «balcões únicos» deverá tomar em consideração as competências e tarefas existentes;

2.43 **tem** igualmente consciência dos desafios e das tarefas que se perspectivam para as ordens profissionais, sobretudo na eventualidade de virem a desempenhar o papel de «balcão

único» ou a contribuir para a elaboração de novos códigos de conduta à escala comunitária;

2.44 **exige**, portanto, que os Estados-Membros, os órgãos de poder local e regional e todos os interessados comecem já a preparar-se para superar os desafios colocados pela directiva;

2.45 **defende** que não se deve assumir uma atitude de recusa, mas sim aproveitar as oportunidades que se apresentam tanto para os cidadãos dos Estados-Membros como para o Mercado Interno.

Bruxelas, 30 de Setembro de 2004.

O Presidente
do Comité das Regiões
Peter STRAUB

Parecer do Comité das Regiões sobre a Comunicação da Comissão — Acompanhamento do processo de reflexão de alto nível sobre a mobilidade dos doentes e a evolução dos cuidados de saúde na União Europeia e a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Modernizar a protecção social para o desenvolvimento de cuidados de saúde e de cuidados prolongados de qualidade, acessíveis e duradouros: um apoio às estratégias nacionais pelo «método aberto de coordenação»

(2005/C 43/07)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta a comunicação da Comissão — Acompanhamento do processo de reflexão de alto nível sobre a mobilidade dos doentes e a evolução dos cuidados de saúde na União Europeia e a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Modernizar a protecção social para o desenvolvimento de cuidados de saúde e de cuidados prolongados de qualidade, acessíveis e duradouros: um apoio às estratégias nacionais pelo «método aberto de coordenação» (COM(2004) 301 final e COM(2004) 304 final),

Tendo em conta a decisão da Comissão Europeia, de 20 Abril 2004, de consultar o Comité das Regiões nesta matéria, nos termos e para os efeitos do 1.º parágrafo do artigo 265.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta a decisão da Mesa, de 5 de Abril de 2004, de incumbir a Comissão de Política Económica e Social da elaboração dos correspondentes trabalhos,

Tendo em conta a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a estratégia da Comunidade Europeia em matéria de saúde e a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que adopta um programa de acção comunitária no domínio da saúde pública (2001-2006) (COM(2000) 285 final),

Tendo em conta a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Conselho Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Reforçar a dimensão social da estratégia de Lisboa: racionalizar a coordenação aberta no domínio da protecção social (COM(2003) 261 final),

Tendo em conta a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — O futuro dos cuidados de saúde e dos cuidados para as pessoas idosas: garantir a acessibilidade, a qualidade e a viabilidade financeira (COM(2001) 723 final),