



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30.12.2004
COM(2004) 839 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO
VIGÉSIMO PRIMEIRO RELATÓRIO ANUAL SOBRE O CONTROLO DA
APLICAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO (2003)
POSIÇÃO GLOBAL

{SEC(2004) 1638}

O relatório sobre o controlo da aplicação do direito comunitário é elaborado anualmente pela Comissão Europeia na sequência das solicitações do Parlamento Europeu (Resolução de 9 de Fevereiro de 1983) e dos Estados-Membros (Declaração n.º 19, ponto 2, anexa ao Tratado assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992). Este relatório também vem dar resposta aos pedidos expressos no Conselho Europeu ou nos Conselhos relativos a sectores específicos.

1. POSIÇÃO GLOBAL

No exercício da sua função exclusiva de guardião dos Tratados, a Comissão assegura e controla a aplicação uniforme de direito comunitário pelos Estados-Membros, tal como estabelecido no artigo 211.º do Tratado CE. O artigo 226.º do Tratado CE estabelece que a Comissão pode tomar medidas contra um Estado-Membro por adoptar ou manter legislação ou normas contrárias aos princípios fundamentais de direito comunitário tal como consagrados nos Tratados.

O Livro Branco sobre a governança europeia¹, publicado pela Comissão em 2001, sublinha que a principal responsabilidade pela aplicação do direito comunitário nos Estados-Membros cabe às administrações e aos tribunais nacionais. A cooperação entre os organismos administrativos dos Estados-Membros e a Comissão é crucial para o controlo efectivo da aplicação do direito comunitário. Este dever de cooperação está formalmente consagrado no artigo 10.º do Tratado CE.

O objectivo primário do processo de infracção, particularmente na fase de pré-contencioso, é incentivar os Estados-Membros a aplicarem voluntariamente e o mais rapidamente possível o direito comunitário. Ao longo das fases de pré-contencioso, a Comissão procura promover o contacto entre os seus departamentos e as administrações nacionais. Além disso, a Comissão procurou intensificar a cooperação com os Estados-Membros mediante métodos complementares ou alternativos de resolver os problemas.

Para além de ser essencial para o respeito do Estado de Direito, o controlo da aplicação do direito comunitário contribui igualmente para tornar o princípio de uma comunidade assente no primado do direito numa realidade tangível para os cidadãos europeus e os operadores económicos. As numerosas queixas recebidas por parte dos cidadãos dos Estados-Membros constituem um meio vital de detecção das infracções ao direito comunitário. A Comissão reforçou os instrumentos e os meios para o registo das queixas e para as tratar mais rapidamente, estando agora disponível em linha um formulário². Além disso, o Secretariado-Geral da Comissão está a desenvolver um novo instrumento baseado na Internet para facilitar o arquivo de uma queixa.

O Vigésimo Primeiro Relatório Anual, incluindo os documentos em anexo dos serviços da Comissão, informa sobre as actividades da Comissão no domínio do controlo da aplicação do direito comunitário em 2003. O relatório tem um duplo objectivo:

- proporcionar aos Estados-Membros, ao público em geral e aos operadores económicos uma visão geral do trabalho em curso com vista a garantir os benefícios de uma Comunidade baseada no Estado de Direito;
- informar o Parlamento Europeu da forma como a Comissão exerce a autoridade que lhe foi conferida pelos Tratados para assegurar a correcta aplicação do direito comunitário.

¹ Governança europeia – Um Livro Branco (COM(2001) 428).

² http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/form_en.pdf

1.1. Estatísticas relativas a 2003

Em 31.12.2003 estavam em curso 3 927 casos de infracção. Entre estes havia 1855 casos cujos processos já tinham tido início, 999 casos em que tinha sido enviado um parecer fundamentado, 411 casos que foram submetidos ao Tribunal de Justiça e 69 casos em que os procedimentos previstos no artigo 228.º já tinham tido início (Ver Anexo II, quadro 2.3).

O **volume total de processos de infracção** iniciados pela Comissão sofreu um acréscimo de 15%, tendo passado de 2356 em 2002 para 2709 em 2003.

As estatísticas de 2003 reflectem uma redução do número de queixas registadas pela Comissão, de 1431 em 2002 para 1290 em 2003, ou seja, uma redução de 9,85%. Os números de 2003 correspondem praticamente aos níveis registados entre 1999 e 2001, pelo que o aumento de queixas em 2002 pode ser considerado como um desvio. As queixas ainda constituem o grosso dos processos de infracção instaurados pela Comissão contra os Estados-Membros. Os principais sectores em questão são o ambiente (493 queixas), o mercado interno (314 queixas) e a fiscalidade e domínio aduaneiro (119 queixas). Havia 1158 processos activos em 31.12.2003.

O número de processos iniciados pela Comissão com base nas suas próprias investigações diminuiu em 2003, passando de 318 em 2002 para 253 em 2003, uma redução de 20,44%.

O número de **processos por não comunicação** quase duplicou, comparando os números de 2001 e de 2002. As estatísticas de 2003 revelam um aumento de 92,1% em relação ao ano precedente (de 607 processos para 1 166). Os números de 2003 incluem não só as medidas de execução de directivas que não foram comunicadas pelos Estados-Membros, mas também os processos por não comunicação das normas técnicas especificadas na Directiva 98/34/CE (mercadorias). Aqui o número de processos depende não só da disciplina interna que os Estados-Membros se auto-impõem para actuar nos prazos que eles próprios aceitaram, mas também de um número crescente de directivas em vigor.

Em 31 de Dezembro de 2003 estavam ainda em curso 524 dos 1166 processos. Em 2002 havia 71 processos.

A Comissão apelou a uma maior eficácia no controlo da transposição propriamente dita e da conformidade das medidas de transposição nacionais. Foram tomadas medidas para melhorar a comunicação entre a Comissão e os Estados-Membros. Em muitos casos os Estados-Membros devem incluir um "quadro de concordância" com a comunicação das medidas de transposição.

A fim de facilitar a transposição de directivas da UE para os sistemas jurídicos dos Estados-Membros, o Secretariado-Geral começou a desenvolver uma base de dados concebida para permitir a comunicação electrónica das medidas de execução nacionais à Comissão. Este projecto deverá estar disponível em Maio de 2004.

Em 2003 foram enviadas 1552 **notificações para cumprir**, um aumento significativo de 56%, comparando com as 995 notificações enviadas em 2002. Contudo, o número dos **pareceres fundamentados** revelou um aumento menos dramático, passando de 487 em 2002 para 533 em 2003, o que representa um

aumento de 9,4%. Enquanto 48,94% das notificações conduziram em 2002 a pareceres fundamentados, este número foi apenas de 34,34% em 2003, o que revela um aumento do número de processos decididos na fase de notificação.

O número de **processos submetidos ao Tribunal de Justiça** passou de 180 em 2002 para 215 em 2003, o que representa um aumento de 19,4%. Este aumento deve ser comparado com o crescente volume de pareceres fundamentados notificados em 2003.

Dos processos iniciados em 2003, 48,36% ainda estavam pendentes em 31 de Dezembro de 2003.

O número de decisões concluídas foi de 2 329.

1.2 Melhoria do procedimento pré-contencioso

Tal como indicado em precedentes relatórios, a Comissão procurou reduzir o prazo que decorre entre a adopção das suas decisões de infracção e a sua notificação aos Estados-Membros. Neste contexto, está a ser planeado um controlo interno na perspectiva do controlo contínuo da aplicação do direito comunitário na UE alargada.

No domínio da melhoria da prevenção e do reforço de cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros e da informação aos cidadãos foi aplicada uma abordagem preventiva. O objectivo é reforçar a cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros através de contactos regulares entre as representações permanentes dos Estados-Membros e o Secretariado-Geral, bem como entre as administrações dos Estados-Membros e os serviços da Comissão.

A Comissão está igualmente a procurar que seja sistematicamente apresentada ao público uma melhor informação (através do sítio Web EUROPA). No domínio do direito da concorrência e da justiça e assuntos internos foram lançados projectos de formação para reforçar as administrações nacionais e as estruturas jurídicas particularmente relevantes para as suas actividades específicas.

Foram convidados peritos nacionais a participar em reuniões bilaterais com os serviços da Comissão, em áreas como as telecomunicações, a fim de discutir questões de transposição antes de as directivas terem de ser aplicadas. Muitas Direcções-Gerais utilizam comités ou redes de contacto existentes com esta finalidade. Foram realizadas, com êxito, reuniões de conjunto para discutir as dificuldades de transposição com as administrações nacionais. Em 2003 foram organizados diversos seminários nos quais a Comissão explicou às autoridades competentes dos Estados-Membros a sua opinião sobre a correcta aplicação das directivas ambientais, particularmente complexas, para impedir, mais do que corrigir, os casos de aplicação incorrecta. Foram organizados seminários semelhantes para os novos Estados-Membros.

Foram empreendidas diversas acções no domínio da melhoria da coordenação interna e de uma apreciação mais eficiente dos casos. Em certas áreas foram introduzidas algumas regras reforçadas, incluindo um sistema de alerta rápido para queixas e casos da própria iniciativa da Comissão em relação aos quais decorreram nove meses desde o seu registo inicial. Estão igualmente a ser introduzidos na gestão dos processos critérios de prioridade para o tratamento de queixas, tal como exposto na

Comunicação de 2002³. Estão a ser feitos esforços para antecipar problemas de aplicação ao projectar legislação que tem de ser redigida de modo que a sua "aplicação seja amigável". A utilização de orientações e de textos interpretativos demonstrou ser útil para a Comissão e os Estados-Membros, como por exemplo o documento de orientação sobre a aplicação da Directiva 2001/42/CE⁴ relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (Directiva "avaliação ambiental estratégica").

Desde o início de 2003 os serviços da Comissão começaram a utilizar a rede SOLVIT - rede de resolução eficaz de problemas no mercado interno⁵ para queixas apropriadas. Em 2003 foram submetidos à rede SOLVIT 23 casos (3 petições e 20 queixas) em que as administrações nacionais pareciam aplicar incorrectamente regras do mercado interno (cerca de 12% do volume de processos da rede SOLVIT).

No que se refere a futuras iniciativas legislativas, estão a ser tomadas algumas medidas para melhorar a sensibilização para aspectos que são susceptíveis de apresentar dificuldades de transposição, mediante o estabelecimento de contactos rápidos inter-serviços antes da adopção de novas directivas. São frequentemente enviadas notificações aos Estados-Membros antes do termo do prazo de transposição e nalgumas áreas são enviados imediatamente após a adopção de uma directiva formulários-tipo de alerta. No domínio do mercado interno foram organizadas com diversos Estados-Membros reuniões de conjunto especificamente consagradas à transposição de directivas.

Naturalmente, os serviços da Comissão passam muito tempo na apreciação minuciosa dos textos legais dos Estados-Membros que transpõem as directivas. Este procedimento constitui um elemento-chave do controlo de aplicação e o trabalho em causa aumentará substancialmente com a adesão dos dez novos Estados-Membros. A Quinta avaliação anual sobre a implementação e aplicação do direito comunitário do ambiente, o Painel de Avaliação do Mercado Interno e os relatórios periódicos de aplicação no sector das comunicações electrónicas⁶ são exemplos da informação publicada pela Comissão sobre a aplicação de directivas.

Os métodos de trabalho interno da Comissão estão igualmente a ser melhorados. Nalguns casos particulares as Direcções-Gerais podem acordar com o Serviço Jurídico a atribuição do trabalho de preparação dos textos legais mais eficientes num contexto particular. Isto faz parte de uma iniciativa mais ampla de aumentar as competências dos responsáveis individuais pelo desenvolvimento da estratégia defendida pela Comissão de ser tão pró-activa quanto possível ao procurar evitar que surjam problemas ou resolvê-los sem recurso a acções judiciais.

³ Comunicação da Comissão "Melhoria do controlo da aplicação do direito Comunitário" (COM(2002) 725).

⁴ JO L 197 de 21.07.2001, p. 30.

⁵ Para mais informações ver <http://europa.eu.int/solvit>

⁶ Relatório de 2003 da Comissão sobre a aplicação do pacote regulamentar das comunicações electrónicas na UE (COM(2003)715 de 19 de Novembro de 2003).

1.3 Transposição de directivas

Em 31 de Dezembro de 2003, os Estados-Membros tinham notificado em média 98% das medidas de transposição nacionais necessárias para a aplicação de directivas em todos os sectores. O Secretariado-Geral publica bimestralmente os dados disponíveis no sítio Web EUROPA⁷. O número de processos de infracção por não conformidade com as medidas nacionais de execução de directivas e pela aplicação incorrecta de tais medidas permaneceu estável em comparação com os números em 2002.

Para uma visão em termos gráficos de todas as queixas e infracções tratadas pela Comissão em 2003, ver os quadros explicativos da situação nos diferentes sectores no Anexo A.

1.4 Recursos para o Tribunal de Justiça nos termos do artigo 228.º do Tratado CE (evolução em 2003)

No seu papel de "guardião do Tratado", a Comissão é igualmente convidada a adoptar todas as medidas necessárias para evitar a repetição de infracções cometidas pelos Estados-Membros. Em aplicação do artigo 228.º do Tratado CE, a Comissão pode solicitar ao Tribunal de Justiça que imponha uma sanção pecuniária de um montante progressivo ou fixo a um Estado-Membro que não tenha tomado as medidas necessárias para o cumprimento do acórdão do Tribunal de Justiça que declare que não cumpriu as suas obrigações. Tal como em anos precedentes, é interessante notar a evolução dos recursos para o Tribunal de Justiça nos termos do artigo 228.º, como figura no Anexo A.

1.5 Transparência

A Comissão prosseguiu o seu objectivo de aumentar a transparência, principalmente através da utilização da Internet como fonte de informação acessível ao público em geral. Desde 17 de Janeiro de 2001, a Comissão anunciou decisões recentes de emitir notificações e pareceres fundamentados, recorrer para o Tribunal de Justiça e encerrar processos (país e sector)⁸.

Como novidade, pode ser consultado no sítio Web da Comissão um calendário para a transposição de directivas, onde é possível ver as directivas transmitidas aos Estados-Membros classificadas por data para transposição (ano e mês)⁹.

Além disso, os cidadãos dos Estados-Membros podem controlar os progressos na notificação das medidas de execução nacional das directivas por Estado-Membro e sector¹⁰. Estes dados relativos à comunicação das MEN (medidas de execução nacional) pelos Estados-Membros são publicados bimestralmente.

1.6 Modernização e ferramentas da tecnologia da informação

A fim de melhorar as ferramentas utilizadas para controlar a aplicação do direito comunitário, o Secretariado-Geral lançou uma nova base de dados Web de

⁷ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions

⁹ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#calendar

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

notificação electrónica, bem como uma nova interface integrada na base de dados de controlo interno/infracções ASMODEE do Secretariado-Geral. A nova versão da interface de controlo interno estará activa a partir de Abril de 2004.

1.7 Preparação para o alargamento da União

A partir de 1 de Maio de 2004 a União Europeia conta com 25 Estados-Membros. Serão acolhidos na União dez Estados da Europa Central e Oriental, o que representa o maior alargamento de sempre na História da Comunidade.

Os novos Estados-Membros têm a obrigação de transpor e aplicar completa e correctamente o “acervo comunitário” até à data de adesão para garantirem direitos e obrigações equivalentes a todos os cidadãos da União Europeia alargada. Em virtude deste extenso processo, a Comissão levou a efeito uma ampla preparação a fim de assegurar o respeito total pelo direito comunitário até 1 de Maio de 2004. A Comissão incentivou igualmente a estreita cooperação com os novos países.

O “acervo comunitário” conta cerca de 1600 directivas. Após a adesão tem de proceder-se à notificação formal à Comissão das medidas de transposição. A Comissão propôs aos novos países utilizar a base de dados de pré-notificação a fim de facilitar o depósito das MEN comunicadas oficiosamente e electronicamente antes da adesão. Além disso, a Comissão procurou igualmente criar sinergias e explicar os procedimentos pormenorizados relativos a infracções e ao controlo do direito comunitário numa série de seminários organizados nos últimos meses de 2003. A base de dados de pré-notificação foi largamente utilizada pelos novos países a partir de Outubro de 2003.

Após a adesão os dados armazenados na base de dados de pré-notificação serão transferidos para a nova base de dados de infracções Web. Desta forma, as comunicações à Comissão serão consideradas como notificações oficiais a partir de 1 de Maio de 2004, a menos que os novos Estados-Membros recusem esta possibilidade. Assim, a contar da data de adesão os novos países serão controlados da mesma forma que os Estados-Membros actuais.

Em geral, a Comissão não adiará processos de infracção a seguir à adesão. Desta forma, será aplicado aos novos Membros o mesmo tratamento que aos actuais Estados-Membros. A Comissão identificou sectores prioritários, a saber, os incluídos pela Comissão no seu programa legislativo para 2004¹¹.

¹¹ COM(2003) 645/5.