

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

COM(93) 632 final

Bruxelas, 22 de Dezembro de 1993

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

**"TIRAR O MELHOR PARTIDO DO MERCADO INTERNO":
PROGRAMA ESTRATÉGICO**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

"TIRAR O MELHOR PARTIDO DO MERCADO INTERNO": PROGRAMA ESTRATÉGICO

O Mercado Interno não é uma questão ultrapassada. Um mercado único aberto proporciona a base essencial para a recuperação económica e para o crescimento económico futuro na Comunidade. A sua realização e funcionamento eficiente continuam a constituir uma prioridade.

Deste modo, a Comissão decidiu que era necessário preparar um programa estratégico com vista à realização, gestão e desenvolvimento futuro do mercado interno, programa este que constituirá um guia das principais prioridades da Comunidade nesta matéria e um meio de avaliar os progressos realizados pela Comunidade no que diz respeito à consecução dos seus objectivos. O Programa Estratégico é apresentado em anexo à presente comunicação.

O conteúdo deste programa foi objecto de inúmeros debates a nível da Comissão e no exterior durante alguns meses, na sequência da publicação, em 2 de Junho de 1993, da comunicação da Comissão "Reforçar a eficácia do mercado interno", acompanhada de um Documento de Trabalho de 55 páginas denominado "Para um Programa Estratégico do Mercado Interno". Estes dois documentos foram discutidos no Parlamento Europeu, no Comité Económico e Social e no Conselho de Ministros, entre Junho e Setembro. Além disso, um grande número de organizações representativas dos interesses industriais e económicos responderam ao convite da Comissão no sentido de se pronunciarem sobre o Documento de Trabalho. Estas reacções foram todas tomadas em consideração aquando da preparação do Programa Estratégico definitivo.

O processo de consultas veio confirmar a posição da Comissão, de que era conveniente um plano global para a execução e desenvolvimento do mercado interno. A grande maioria das posições apoiou esta iniciativa, apesar de se terem registado algumas divergências em termos de prioridades. A Comissão considera que a versão final do Programa Estratégico representa um conjunto equilibrado e razoável de novos objectivos para a Comunidade, o que confere um peso considerável aos aspectos relacionados com a gestão, mas que contém também propostas para o desenvolvimento futuro da legislação comunitária em algumas áreas, em que tal foi considerado necessário para que o mercado interno possa produzir plenamente os seus efeitos. A Comissão deu também maior ênfase à contribuição de outras políticas, nomeadamente da concorrência e do ambiente, para o funcionamento eficaz do mercado interno.

A Comissão apresenta agora o Programa Estratégico ao Conselho e ao Parlamento, a título de orientação para as políticas futuras quer a nível comunitário quer a nível nacional. Nas suas conclusões, a Comissão propõe que o Programa Estratégico seja lançado com base:

- na confirmação por parte do Conselho da orientação geral preconizada pelo Programa Estratégico;
- num compromisso firme do Conselho no sentido de acelerar as discussões relativas às dezassete propostas legislativas do Livro Branco de 1985 ainda em apreciação, tendo em vista a sua adopção final até ao final de 1994.

Os progressos registados a nível da execução do Programa Estratégico serão regularmente analisados no Relatório Anual da Comissão sobre o mercado interno.

Comissão Europeia

**TIRAR O MELHOR PARTIDO
DO MERCADO INTERNO:**

PROGRAMA ESTRATEGICO

Índice

RESUMO	i
INTRODUÇÃO	1
SECÇÃO A – CONCLUSÃO DO QUADRO JURÍDICO DE BASE	5
I. Medidas do Livro Branco ainda pendentes	5
II. Livre circulação as pessoas	6
III. Outras medidas em apreciação no Conselho	7
IV. A introdução da concorrência nos sectores regulamentados	8
V. Medidas a retirar	9
SECÇÃO B – GESTÃO DO MERCADO ÚNICO	10
I. Assegurar a conformidade e a transparência da transposição das directivas comunitárias para o direito nacional	11
II. Garantir a qualidade da aplicação	12
1. Cooperação administrativa	13
2. Impedir o aparecimento de novos obstáculos	15
3. Sanções contra infracções cometidas pelos Estados-membros	16
III. Recursos: Acesso à justiça e cooperação judiciária	17
IV. Avaliação das regras comunitárias	19
1. Avaliação dos resultados práticos da legislação relativa ao mercado interno	19
2. Avaliação do impacte global sobre as empresas e a economia	20
3. Reforço do sistema de recolha de estatísticas INTRASTAT	22
V. Ressources	23
SECÇÃO C - DESENVOLVER O MERCADO ÚNICO	25
I. Transparência e proporcionalidade das novas medidas comunitárias; transparência dos procedimentos; comunicação e informação	27
1. Transparência e proporcionalidade na elaboração de nova legislação comunitária	27
2. Medidas de comunicação e informação	28
II. Melhorar o enquadramento das empresas	31
1. Política da concorrência	32
2. Melhoria dos pagamentos transfronteiras	33
3. Transportes	34
4. Propriedade intelectual e industrial	35

5. Direito das sociedades	36
6. Criação de um regime fiscal favorável às empresas	37
a) <i>Fiscalidade indirecta</i>	37
b) <i>Fiscalidade directa</i>	38
7. Melhoria da normalização europeia, da avaliação da conformidade e da qualidade	40
a) <i>Normalização europeia</i>	40
b) <i>Avaliação da conformidade e da qualidade</i>	41
8. Satisfação das necessidades das PME	42
9. Comunicação comercial e meios de comunicação social	43
10. Comércio e distribuição	44
11. Energia	45
III. Melhorar ainda mais o enquadramento dos consumidores	45
IV. Relação entre desenvolvimento sustentável e mercado interno	46
V. Criação de redes transeuropelas	47
1. Promoção de uma convergência de interesses e cooperação	48
2. Incentivo ao investimento privado	49
3. Assegurar a interoperabilidade técnica	50
4. Desenvolvimento rápido de redes telemáticas entre administrações	51
SECÇÃO D - UMA POLÍTICA EXTERNA DINÂMICA E ABERTA	53
I. Gestão da fronteira externa da União	53
II. A conclusão da política comercial comum no contexto do mercado interno	54
SECÇÃO E - REVISÃO E ADAPTAÇÃO DO PROGRAMA ESTRATÉGICO	56
CONCLUSÕES	57
ANEXOS	58

Resumo

Secção A - Conclusão do quadro jurídico de base

A secção A do Programa apela para a adopção das propostas legislativas que devem ainda ser adoptadas a fim de estabelecer o quadro jurídico de base necessário ao funcionamento do mercado único e identifica medidas a tomar para introduzir a concorrência nos sectores regulamentados.

Estas medidas incluem mais especificamente:

- a adopção das medidas pendentes do Livro Branco de 1985 principalmente nos domínios do direito das sociedades, da fiscalidade e da propriedade intelectual e industrial;
- medidas para assegurar a livre circulação das pessoas, incluindo a adopção de propostas apresentadas pela Comissão com base no seu novo direito de iniciativa que lhe é conferido pelo Tratado da União Europeia;
- Outras medidas em apreciação no Conselho, incluindo algumas das medidas decorrentes da supressão dos controlos nas fronteiras; propostas relativas à exportação dos produtos duais; a harmonização de normas técnicas e o reforço do procedimento de notificação de novas regras a nível nacional (Directiva 83/189/CEE); outras propostas relativas aos direitos de propriedade intelectual e industrial; uma proposta de directiva-quadro relativa à protecção dos dados pessoais e propostas no domínio dos serviços financeiros;
- medidas destinadas à introdução da concorrência nos sectores regulamentados da energia, das telecomunicações e dos serviços postais.

Esta secção chama igualmente a atenção para a recente decisão da Comissão de retirar um certo número de medidas na sequência das discussões realizadas nos Conselhos Europeus de Lisboa, Birmingham e Edimburgo.

Secção - Gestão do mercado único

A secção B do programa diz respeito à gestão do mercado único. As acções abrangem as seguintes áreas:

- A necessidade de assegurar a conformidade e a transparência da transposição das directivas comunitárias para o direito nacional. Será apresentada uma comunicação relativa aos meios que permitirão resolver os problemas neste domínio, bem como uma série de medidas para tornar mais rapidamente acessíveis as medidas nacionais de transposição da legislação do mercado interno;
- A necessidade de assegurar a qualidade da aplicação, principalmente através do desenvolvimento de uma cooperação administrativa mais estreita entre as administrações dos Estados-membros e entre estas e a Comissão. Serão apresentadas no final de 1993 duas comunicações, uma relativa ao

enquadramento geral da cooperação administrativa e outra relativa aos procedimentos de urgência. A primeira comunicação incluirá propostas relativas aos princípios de orientação da cooperação administrativa e ambas constituirão a base de um novo programa de trabalho. Serão adoptadas algumas medidas de apoio à cooperação administrativa, incluindo propostas relativas ao desenvolvimento de uma rede de comunicações e de intercâmbio de dados para a administração da União. Serão reforçados os actuais canais de diálogo com os Estados-membros relativamente a problemas objecto de processos iniciados pela Comissão. Os instrumentos para evitar o aparecimento de novos obstáculos incluirão a extensão à legislação nacional do âmbito de aplicação do procedimento de notificação susceptível de afectar a livre circulação das mercadorias (ver secção A) e a tomada em consideração da necessidade de dispor de procedimentos similares em relação a certos serviços. A Comissão clarificará igualmente o modo como utilizará o poder de propor sanções ao Tribunal nos termos do artigo 171º do Tratado.

- **Vias de recurso - Acesso à justiça e cooperação judiciária** - Serão desenvolvidas acções, em colaboração com os Estados-membros, a fim de melhorar o acesso à legislação comunitária, facilitar o recurso aos tribunais nacionais, reforçar a livre circulação das sentenças judiciais e examinar a abordagem a adoptar face aos conflitos de leis no contexto do mercado único.
- **A importância da avaliação das regras comunitárias** será acentuada na perspectiva da eficácia prática da legislação bem como de um impacte mais vasto sobre as empresas e a economia. O Comité Económico e Social tem neste ponto um papel importante a desempenhar. Serão igualmente utilizadas várias redes existentes, e será simultaneamente lançado em 1994 para publicação em 1996 um grande estudo relativo aos efeitos económicos do mercado interno. A fim de melhorar as informações estatísticas que contribuirão para esta avaliação, prevê-se a introdução de melhoramentos no sistema INTRASTAT.
- Chama-se a atenção para a necessidade de prever recursos apropriados para a gestão do mercado interno.

Secção C - O desenvolvimento do mercado único

A secção C do Programa diz respeito ao desenvolvimento do mercado único, ou seja, à definição de uma concepção mais dinâmica da regulação do mercado e identificação dos meios através dos quais a Comunidade pode incentivar os que operam no mercado único para que beneficiem plenamente das suas potencialidades.

Explicita as medidas a serem tomadas nos seguintes domínios:

- **Garantia da transparência e de aplicação do princípio da proporcionalidade na preparação de nova legislação comunitária** - Apesar de prever apenas um número limitado de novas iniciativas legislativas, a Comissão propõe-se desenvolver orientações que permitam a avaliação da necessidade destas iniciativas no domínio do mercado interno, melhorar a coordenação interna a nível da Comissão e estabelecer novos procedimentos para a publicação dos projectos legislativos relativos ao mercado interno numa fase inicial do processo de preparação;

- **.As medidas relativas à comunicação e à informação são essenciais se se pretende que os particulares e as empresas beneficiem plenamente do mercado interno. A Comissão desenvolverá uma estratégia coerente em que as instituições comunitárias, as administrações nacionais e as organizações não governamentais intervenham de uma forma sistemática e coordenada.**
- **Novas medidas destinadas a melhorar o ambiente das empresas - São necessárias medidas em determinadas áreas-chave, destinadas a melhorar o ambiente em que as empresas operam. Estas incluem a aplicação da política da concorrência, a abordagem do problema de melhorar os pagamentos transfronteiras, novas propostas relativas aos transportes, uma acção destinada a promover a protecção à escala da União da propriedade intelectual e industrial, melhorias no domínio do direito das sociedades, a criação de um regime fiscal favorável às empresas, simultaneamente a nível da fiscalidade directa e da fiscalidade indirecta, melhoria da normalização europeia, sistemas de avaliação da conformidade e de controlo da qualidade, consultoria e avaliação da necessidade de medidas nos domínios da comunicação comercial (publicidade, patrocínio, comercialização directa, promoções, etc.) e dos meios de comunicação social, bem como acções destinadas a promover a criação de sistemas eficazes e competitivos na área do comércio e da distribuição e medidas para aumentar as oportunidades em termos competitivos e concorrenciais no sector da energia.**
- **.Novas medidas destinadas a melhorar o ambiente para os consumidores - Trata-se essencialmente de prever acções destinadas a promover a participação do consumidor no mercado interno, se se pretender que este funcione correctamente. Será dada uma prioridade especial aos domínios das garantias jurídicas e comerciais e aos serviços financeiros, bem como à informação dos consumidores.**
- **A relação entre um desenvolvimento sustentável e o mercado interno - Os objectivos do Tratado de realização do mercado interno e dum crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente devem apoiar-se mutuamente. Prevê-se uma acção destinada a garantir a concretização deste objectivo, devendo os potenciais conflitos ser evitados ou resolvidos com base numa abordagem coerente.**
- **A criação de redes transeuropelas constitui um factor-chave para um melhor funcionamento do mercado interno bem como para o crescimento e a coesão. O Programa Estratégico, enquanto complemento do Livro Branco sobre o crescimento, a competitividade e o emprego, sublinha as medidas destinadas a promover a convergência de interesses e a coordenação, uma acção destinada a incentivar o investimento privado e a assegurar a interoperabilidade técnica e, finalmente, propostas relativas ao desenvolvimento rápido de redes telemáticas entre administrações.**

Secção D - Uma política externa dinâmica e aberta

A secção D do Programa aborda os efeitos externos do mercado interno.

- **.A gestão da fronteira externa da União exige medidas destinadas a assegurar que os serviços aduaneiros nacionais se encontram preparados para o papel importante que deverão desempenhar em nome da União no seu conjunto. É este**

o objectivo da iniciativa "Alfândegas 2000" que está agora a ser finalizada. Neste mesmo contexto, devem ser tomadas medidas de combate contra as fraudes aduaneiras e fiscais bem como contra o tráfico ilícito de drogas.

- A realização da política comercial comum no contexto do mercado interno - A conclusão de um regime comum de importações e de exportações de mercadorias e serviços face ao resto do mundo constitui uma condição prévia para o estabelecimento de um nível equivalente de concorrência no âmbito do mercado interno. São dadas indicações sobre uma série de problemas sobre os quais a Comissão se debruçará nos próximos anos.

Secção E - Revisão e adaptação do Programa Estratégico

A secção E sublinha a necessidade de manter um processo contínuo de avaliação do Programa Estratégico que conduza à sua adaptação à luz da evolução da situação. O relatório anual relativo ao funcionamento do mercado interno constitui um momento apropriado para a realização desta avaliação periódica.

Conclusões

Nas suas conclusões, a Comissão propõe que o Programa Estratégico seja lançado nas seguintes bases:

- confirmação por parte do Conselho da orientação geral preconizada pelo Programa Estratégico;
- um compromisso firme do Conselho no sentido de acelerar as discussões relativas às dezassete propostas legislativas do Livro Branco de 1985, que ainda se encontram em apreciação no Conselho, tendo em vista a sua adopção final até ao final de 1994.

Introdução

1. O mercado interno funciona – mas pode e deve ser melhorado se se pretende que cumpra as suas promessas. A União tem por tarefa imediata assegurar que um mercado único em bom funcionamento contribua para melhorar o crescimento económico, a competitividade das empresas e o emprego. Este Programa Estratégico dá uma panorâmica completa das acções prioritárias que a União deve desenvolver para esse efeito.
2. O conteúdo do Programa Estratégico foi objecto de um amplo debate durante os últimos seis meses, na sequência da publicação, em Junho último, da Comunicação da Comissão *"Reforçar a eficácia do mercado interno"*, acompanhada de um documento de trabalho *"Para um Programa Estratégico sobre o mercado interno"*¹. Todas as instituições comunitárias responderam ao convite que lhes foi dirigido, no sentido de examinarem e comentarem o documento de trabalho, bem como certos Estados-membros e grande número de círculos industriais e representativos de outros meios económicos. Existe um consenso sobre a necessidade de uma abordagem global da gestão do mercado interno.
3. A União pode congratular-se com o êxito do seu programa legislativo de realização do mercado único, a maior parte do qual foi já adoptada. Os elementos de que a Comissão dispõe indicam que as mercadorias, os serviços e os capitais circulam livremente em toda a União e que os problemas que se colocam são excepcionais e temporários. O problema pendente mais significativo, a livre circulação das pessoas, é actualmente objecto de novas iniciativas no contexto das disposições do Tratado da União.
4. No entanto, não é suficiente adoptar uma legislação a nível comunitário num determinado prazo para garantir a realização de um verdadeiro mercado único. Há que velar continuamente por que este enquadramento jurídico comum seja aplicado, amplamente compreendido, executado e, se necessário, desenvolvido de uma forma coerente para satisfazer novas necessidades. Nesse contexto, a tarefa da União, longe de estar terminada, encontra-se no seu início.
5. Assegurar que o espaço da União sem fronteiras internas se transforme numa realidade prática e não seja simplesmente uma realidade jurídica, constituirá um dos principais desafios dos próximos anos. Esta tarefa exigirá novas medidas, não apenas a nível da União mas ainda mais a nível nacional. A sua realização envolverá uma vasta gama de instrumentos de política, desempenhando a legislação que ainda falta adoptar apenas um papel secundário. Este processo deverá basear-se num diálogo entre autoridades públicas e a sociedade que estas servem e numa parceria entre os Estados-membros e a Comissão. Será necessário algum tempo para tirar o maior proveito das oportunidades oferecidas pelo mercado interno. O objectivo do presente Programa Estratégico é o de proporcionar uma orientação que facilitará o percurso, permitindo talvez torná-lo menos longo.
6. O debate que foi iniciado com a publicação da Comunicação e do documento de trabalho, em Junho de 1993, revelou a existência de um amplo consenso a favor da abordagem global apresentada nesses dois documentos, indo muitos dos comentários recebidos no sentido de um reforço do ênfase dado às ligações

¹ COM(93)256 final de 2.6.93

existentes entre o mercado interno e outras políticas da União. O Programa Estratégico, por conseguinte, acentua o papel importante desempenhado pela concorrência, pela política de defesa dos consumidores e pela política a favor das pequenas e médias empresas no funcionamento eficaz do mercado interno. A política da concorrência deve assegurar que as liberdades previstas no programa do mercado interno não são prejudicadas por auxílios estatais, por acordos anticoncorrenciais ou concentrações ou por abusos de posição dominante: pode igualmente contribuir para a abertura do mercado interno em domínios que não foram cobertos pelo programa de 1992. A política de defesa dos consumidores protege os interesses destes últimos e confere-lhes o poder de fazer funcionar o mercado único, de modo a beneficiarem dos melhoramentos decorrentes da realização do mercado interno. As políticas destinadas a incentivar e a apoiar as empresas, em especial, a criação e o desenvolvimento das PME possibilitar-lhes-ão igualmente beneficiar das oportunidades oferecidas pelo mercado interno e responder aos desafios inerentes à sua realização.

O Programa acentua igualmente de uma forma significativa a importância dada às outras políticas que se encontram estreitamente associadas à prossecução dos objectivos do mercado interno:

- A gestão eficaz da fronteira externa da União e progressos em aspectos da política comercial são essenciais para os particulares e as empresas, quer na União quer em países terceiros, poderem beneficiar plenamente do mercado interno, evitando que se desenvolvam práticas ilícitas ou distorções da concorrência;
- A política do ambiente e a política de realização do mercado interno devem ser integradas de modo a que os objectivos de um desenvolvimento económico sustentável e da garantia das "quatro liberdades" sejam prosseguidos e os conflitos potenciais sejam resolvidos de forma coerente;
- As liberdades que concretizam os princípios do mercado interno devem igualmente ser exercidas de uma forma que tenha devidamente em conta a necessidade de coesão económica e social.

7. O presente Programa destina-se a servir de guia para as próximas acções que devem ser desenvolvidas se se pretender realizar as ambições da União relativamente ao mercado interno, dele extraíndo plenamente as suas vantagens económicas. Trata-se principalmente de um documento de acção, centrado na descrição das medidas consideradas necessárias para a realização do mercado interno a nível de cada política. As acções concretas são sublinhadas nos espaços enquadados do texto.

8. A primeira parte do programa identifica as propostas legislativas que devem ainda ser adoptadas a fim de criar o quadro jurídico de base do mercado interno. Inclui medidas do Livro Branco de 1985 ainda pendentes, propostas suplementares que foram apresentadas ao Conselho desde então, novas propostas que acabam de lhe ser apresentadas relativamente à livre circulação das pessoas e medidas para introduzir a concorrência em certos sectores regulamentados, tais como a energia, as telecomunicações e os serviços postais. A Comissão retirou algumas propostas que deixou de considerar essenciais para a criação de um mercado único.

9. A segunda parte do Programa diz respeito à nova tarefa de gestão do espaço da União, ou seja, assegurar que a legislação comunitária é aplicada correcta e uniformemente e avaliada regularmente, a fim de que os particulares e as empresas beneficiem plenamente do mercado interno. Não se trata de um exercício burocrático, mas de uma condição necessária para o estabelecimento de uma concorrência leal,

para evitar custos inúteis que uma administração ineficaz imporia às empresas e aos consumidores e para o desenvolvimento da confiança que deve acompanhar uma recuperação económica sustentável. Exigirá um esforço sustentado, a nível nacional e a nível da União, a fim de que todos os interessados se familiarizem com as regras comunitárias e se encontrem devidamente preparados para as aplicar. Será igualmente necessário evitar que regulamentos nacionais criem novos obstáculos ao funcionamento do mercado único tal como os artigos que foram suprimidos. Deve ser igualmente dado apoio aos cidadãos ou às empresas que pretendam invocar os direitos que lhes são conferidos por força da legislação comunitária. Esta parte do Programa destina-se mais aos Estados-membros do que às instituições comunitárias, uma vez que esta tarefa exige o desenvolvimento de uma consciencialização da realidade do mercado único em todos os sectores das administrações nacionais e na sociedade no seu conjunto.

10. Neste contexto, a Comissão chama especialmente a atenção para a necessidade de prever, quer a nível da União quer a nível nacional, recursos adequados para que a União possa responder plenamente às expectativas de uma gestão eficaz do mercado único. Os actuais recursos da Comissão constituem uma limitação séria e as suas propostas para o orçamento para 1995 serão desenvolvidas tomando em consideração esta situação.

11. Na linha dos resultados dos procedimentos de consulta sobre o documento de trabalho da Comissão, os princípios orientadores para o desenvolvimento do mercado único devem constituir um compromisso no sentido da concorrência, a necessidade de tomar em consideração o alargamento dos objectivos políticos da União nos termos do Tratado da União Europeia e a exploração de todos os benefícios económicos do mercado único.

A terceira parte do Programa diz respeito ao desenvolvimento do mercado único, ou seja, à definição de uma visão mais dinâmica da regulação do mercado e de identificação dos meios através dos quais a União pode incentivar os que exercem actividades no mercado único a beneficiarem plenamente dessas potencialidades. À excepção de um número limitado de novas iniciativas legislativas destinadas a completar o quadro de base das regras comunitárias para a realização do mercado interno, serão utilizados outros instrumentos para promover o desenvolvimento coordenado de redes transeuropeias, o incentivo da actividade de normalização europeia e da política de qualidade, bem como a compatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os objectivos do mercado interno. Serão igualmente tomadas medidas especiais, em conformidade com o programa multianual a favor das PME para o período 1993-96, recentemente adoptado pelo Conselho, a fim de ajudar as empresas de menor dimensão a adaptaram-se a um ambiente mais concorrencial.

12. No seu conjunto, este pacote de medidas representa uma "segunda fase" do desenvolvimento do mercado único, no qual a maior parte das regras de base se encontra já adoptada, mas em que são ainda necessárias medidas suplementares a fim de lhes conferir valor acrescentado. A Comissão pretende sublinhar que quaisquer novas iniciativas neste domínio serão baseadas, tal como o próprio Programa Estratégico, numa consulta o mais ampla possível das partes interessadas e tomarão em consideração o princípio da proporcionalidade. O facto de o princípio da subsidiariedade ter sido consagrado no Tratado da União Europeia, destina-se a prever que sejam tomadas decisões tão próximas quanto possível dos cidadãos, que seja mantida uma vigilância constante a fim de assegurar que se justificam medidas a nível comunitário à luz dos meios de que as autoridades nacionais, regionais ou locais dispõem. O efeito prático do Tratado de Maastricht é a exigência de que a

Comunidade demonstre a existência de uma necessidade legítima de cada nova iniciativa. No entanto, este princípio não pode servir de pretexto para pôr em questão medidas relativamente às quais a Comissão recebeu uma obrigação precisa e indiscutível para actuar em certos domínios, tais como o domínio do mercado interno.

O mercado único pertence aos cidadãos e às empresas da União, que devem ter uma palavra a dizer no seu futuro desenvolvimento. O papel da União consiste em limitar a sua intervenção ao estritamente necessário a fim de permitir aos intervenientes presentes no mercado operarem nele de uma forma eficaz à escala continental.

13. A quarta parte do programa sublinha os objectivos da política externa da União em termos de gestão da fronteira externa e conclusão da política comercial comum. A quinta parte recorda que o Programa Estratégico deve ele próprio ser dinâmico e capaz de se adaptar a novas situações. A parte que se segue representa o ponto de vista actual da Comissão sobre o que deve ser feito para tirar o maior partido do mercado interno, mas este programa deverá ser revisto e adaptado periodicamente a fim de tomar em consideração novos desenvolvimentos e novas necessidades. Nos seus futuros relatórios anuais relativos ao mercado interno, o primeiro dos quais será apresentado a breve trecho, a Comissão tenciona examinar os progressos efectuados no sentido dos objectivos estabelecidos neste Programa, alterando-o, se se revelar necessário. O Programa Estratégico tornar-se-á, assim, um instrumento permanente que indicará as prioridades da acção da União neste domínio.

14. Nas suas conclusões, a Comissão propõe que o Programa Estratégico seja lançado nas seguintes bases:

- confirmação por parte do Conselho da orientação geral preconizada pelo Programa Estratégico;
- um compromisso firme do Conselho no sentido de acelerar as discussões relativas às dezassete propostas legislativas do Livro Branco de 1985, que ainda se encontram em apreciação no Conselho, tendo em vista a sua adopção final até ao final de 1994.

Secção A - Conclusão do quadro jurídico de base

A data de 1 de Janeiro de 1993 marcou o início do mercado único. O objectivo estabelecido no artigo 7º A do Tratado foi amplamente realizado, à excepção da supressão dos controlos de identidade das pessoas nas fronteiras internas. O Conselho adoptou 95% das medidas do programa legislativo de base previsto no Livro Branco apresentado pela Comissão em 1985. Além disso, o Conselho adoptou um vasto conjunto de medidas suplementares que completam o programa inicial de 1985, encontrando-se outras medidas em apreciação.

I. Medidas do Livro Branco ainda pendentes

O Livro Branco exigiu decisões em todos os domínios da actividade económica. A legislação de base foi adoptada no que diz respeito em especial, à supressão dos controlos veterinários e fitossanitários, aos contratos públicos, aos impostos especiais de consumo, à supressão dos obstáculos técnicos, à livre circulação de capitais, aos serviços financeiros e a outros serviços e à fiscalidade directa e indirecta. A recente adopção da proposta de liberalização da cabotagem para o transporte rodoviário de mercadorias, a partir de 1 de Julho de 1998, constitui um passo significativo no sentido da livre prestação de serviços.

O mercado interno justifica-se nomeadamente pela necessidade de permitir às empresas afectarem os seus recursos de uma forma mais eficaz. Uma maior concorrência num mercado mais vasto traduzir-se-á numa reestruturação das empresas e das suas estratégias empresariais. Por conseguinte, as propostas relativas ao direito das sociedades, à fiscalidade das empresas e à propriedade intelectual e industrial constituem uma parte integrante do Programa. Assim, o Conselho deve agora adoptar prioritariamente as restantes 17 propostas do Livro Branco:

- Uma coordenação incompleta do direito das sociedades dos diferentes Estados-membros tem constituído até agora um obstáculo à mobilidade das empresas no mercado interno. Decisões importantes relativas à estrutura das sociedades anónimas e respectivas fusões transfronteiras foram bloqueadas na pendência do resultado da discussão relativa ao estatuto da sociedade europeia.
- Encontram-se igualmente ainda em apreciação no Conselho duas propostas relativas à eliminação da dupla tributação. A primeira proposta destina-se a eliminar a retenção na fonte que incide sobre o pagamento de juros e de royalties efectuados entre filiais e empresas-mães de Estados-membros diferentes. A segunda diz respeito à possibilidade de as empresas tomarem em consideração as perdas sofridas pelos seus estabelecimentos estáveis e filiais noutros Estados-membros. Para além destas propostas, a Convenção de Arbitragem, que estabelece um procedimento de arbitragem para os casos de fixação de preços de transferência na União aguarda ainda ratificação por quatro Estados-membros.
- No domínio da propriedade intelectual e industrial, estão suspensas as decisões relativas à protecção jurídica das invenções biotecnológicas e aos direitos de obtenção vegetal. No que diz respeito ao regulamento sobre a marca comunitária, o Conselho Europeu de 29 de Outubro de 1993 preparou o caminho para uma solução ao decidir estabelecer o Instituto da Marca Comunitária em Espanha.

II. Livre circulação das pessoas

Os atrasos na adopção das poucas medidas pendentes do Livro Branco não afectaram a realização do objectivo da abolição dos controlos nas fronteiras internas sobre as mercadorias, os serviços e os capitais. Estes controlos, nomeadamente os controlos aduaneiros sobre as pessoas, desapareceram em 1 de Janeiro de 1993. No entanto, a manutenção dos controlos de identidade das pessoas levantou muitas críticas por parte do público e do Parlamento Europeu.

Tendo verificado que o objectivo de livre circulação das pessoas não tinha sido completamente alcançado em 1 de Janeiro de 1993, a Comissão duplicou os seus esforços no sentido de atingir, sem mais atrasos, este objectivo, que constitui um elemento essencial da construção europeia.

A fim de prosseguir este objectivo, a Comissão aprovou para 1993 uma abordagem por fases:

- Numa primeira fase, a Comissão, continuará a adoptar iniciativas políticas e exercerá uma pressão constante a fim de que os progressos anunciados pelos Estados-membros em 1993 sejam efectivamente realizados;
- Numa segunda fase, a Comissão fará o ponto da situação relativamente às iniciativas tomadas e decidirá, sem abrandar as suas pressões políticas, sobre outras eventuais medidas a adoptar, nomeadamente as de natureza legislativa.

Dois acontecimentos recentes são susceptíveis de facilitar a acção que a Comissão tenciona desenvolver na segunda fase da sua estratégia:

- a entrada em vigor do Tratado da União Europeia oferece no âmbito do seu Título VI novas possibilidades à Comissão, em domínios até agora abrangidos apenas pela cooperação intergovernamental.
- os países do Grupo de Schengen reafirmaram o seu compromisso de realizar entre si a livre circulação das pessoas até 1 de Fevereiro de 1994; ainda que este resultado, uma vez alcançado, não seja suficiente para assegurar a livre circulação das pessoas em todo o território da União, representará um passo em frente significativo.

Em conjunto, estes dois acontecimentos constituirão um impulso para que a Comissão possa aumentar a sua pressão através de uma combinação de iniciativas, quer no domínio comunitário quer no contexto do terceiro pilar do Tratado da União Europeia.

A Comissão adoptou já uma proposta de decisão do Conselho que estabelece a Convenção relativa ao controlo das pessoas aquando da passagem das fronteiras externas da União, bem como uma proposta de regulamento com base no artigo 100º C, que determina os países terceiros cujos nacionais devem possuir um visto aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-membros. Estas propostas serão muito em breve acompanhadas por uma outra proposta com base no n.º 3 do artigo 100º C destinada a estabelecer um modelo uniforme de visto.

Estas medidas, identificadas como essenciais relativamente à supressão dos controlos nas fronteiras, devem ser consideradas parte de uma abordagem global e coerente da aplicação do artigo 7º A, que a fim de serem completadas exigem a apresentação, no momento adequado, de outras propostas.

III. Outras medidas em apreciação no Conselho

Apesar da actividade legislativa da Comunidade dever diminuir significativamente após a realização do programa do Livro Branco, o processo dinâmico de realização do mercado interno exige ainda um certo número de medidas legislativas, que permitam tomar em consideração a evolução mais recente:

- No domínio da fiscalidade indirecta, devem ser tomadas medidas relativamente à harmonização das disposições em matéria de IVA sobre os bens usados, as obras de arte, as antiguidades e os objectos de colecção, sobre o ouro e o transporte de passageiros.
- A Comunidade apresentou propostas que proíbem a colocação em livre circulação, a exportação e o trânsito de mercadorias de contrafação e mercadorias objecto de pirataria; propôs igualmente medidas para combater a fraude no domínio das trocas comerciais e agrícolas, a fim de evitar que a supressão dos controlos nas fronteiras dê origem a fraudes ou a dificuldades para os consumidores.
- O objectivo da proposta de regulamento do Conselho relativo à exportação de determinados produtos duais é o de estabelecer as condições segundo as quais poderão ser eliminados os controlos intra-União, assegurando que todos os Estados-membros aplicam efectivamente os controlos às exportações, com base em normas comuns. As discussões relativas a esta proposta prosseguem no âmbito do Conselho.
- Apesar de a harmonização das normas técnicas, prevista no Livro Branco ter sido completada, abrangendo a totalidade de sectores como os dos produtos agrícolas e alimentares, os produtos farmacêuticos e os veículos de passageiros, existe neste domínio uma certa tendência para criar novos obstáculos ao comércio sob a forma de novas medidas nacionais. (...) Chegou-se a uma posição comum relativamente a uma proposta de alargamento do âmbito do processo de notificação para novos regulamentos técnicos (Directiva 83/189) (...) a fim de facilitar o controlo dos desenvolvimentos a nível nacional. Outras propostas relativas à harmonização técnica extraordinária de elevadores, barcos de recreio, recipientes de pressão, veículos a motor, que não veículos de passageiros, metais preciosos e legislação alimentar.
- A aproximação das disposições relativas à propriedade intelectual e industrial constitui um importante contributo para o bom funcionamento do mercado único. Por exemplo, foi recentemente adoptada a Directiva relativa à protecção dos direitos de autor. Com excepção da ratificação ainda pendente do acordo relativo às marcas comunitárias, encontram-se actualmente em discussão outras propostas importantes. As propostas relativas à protecção legal das bases de dados ou as propostas recentemente apresentadas relativas a um regulamento relativo à protecção jurídica de desenhos e modelos industriais bem como uma directiva relativa à aproximação das legislações nacionais sobre a protecção de desenhos que se destina a um mercado interno de produtos que incorporam desenhos ou modelos.
- No domínio da protecção dos dados pessoais, a Comissão prevê a adopção de uma posição comum relativamente ao projecto de directiva de enquadramento em 1994. A adopção desta directiva constitui uma prioridade, tendo em vista o aumento dos fluxos de dados pessoais nos sectores privado e público, consequência de um exercício efectivo das liberdades do mercado interno e da abolição das fronteiras internas.
- A liberalização dos mercados financeiros constituiu uma das realizações mais significativas do mercado único. No que diz respeito a uma protecção mais eficaz dos consumidores foi apresentada uma proposta de alteração das Directivas relativas aos serviços financeiros, a fim de reforçar a supervisão prudencial das instituições de crédito, dos seguros não vida e seguros de vida e das empresas de investimento. O mesmo objectivo é aplicável à proposta que altera a Directiva de 1985 relativa aos organismos de investimento colectivo de valores mobiliários (OICVM). Os fundos de investimento de dinheiro em instrumentos de mercado podem ser incluídos no âmbito desta directiva. Foi recentemente adoptada uma posição comum relativa a um regime de garantia de depósitos bancários, que é um instrumento paralelo aos regimes de compensação dos investidores recentemente apresentados, destinados a realizar a abordagem do passaporte europeu. Várias propostas prevêem medidas destinadas a facilitar as operações financeiras. A Directiva relativa aos fundos detidos por instituições para fundos de pensão destinam-se a assegurar a liberdade de gestão e de investimento dos activos dos fundos de pensões. A alteração à Directiva relativa aos prospectos destina-se a permitir facilitar que as grandes empresas sejam transaccionadas em várias bolsas europeias.

- No sector da energia, tal como em qualquer outro sector, as empresas, os produtos, os investimentos e os serviços estão sujeitos a todas as disposições do Tratado. No entanto, devido à natureza específica dos produtos relativos à energia, as restrições regionais e locais e a necessidade de preservar a missão de serviço público atribuída aos organismos relevantes, foi seguida uma abordagem gradual a fim de introduzir a transparência no funcionamento do mercado e avançar no sentido da adaptação das regras de funcionamento das redes de gás e electricidade aos princípios e disposições do Tratado.

Os principais elementos de transparência foram já introduzidos relativamente aos investimentos e aos preços. Estes elementos proporcionam a todos os operadores um instrumento de informação e de controlo do mercado.

Encontra-se em discussão no Conselho e no Parlamento um projecto de directiva relativa à concessão de licenças de extracção de hidrocarbonetos. A directiva constituirá um instrumento adicional que completará a directiva relativa aos contratos públicos existente.

No sentido de reforçar a compatibilidade dos sectores do gás e da electricidade, bem como de facilitar o comércio intra-União, tendo em conta as especificidades destes sectores, foi dado um primeiro passo com a adopção das duas directivas relativas ao transporte de electricidade e ao transporte de gás natural.

Encontram-se em discussão no Conselho e no Parlamento as propostas relativas ao próximo passo a dar, que se destina a introduzir, nomeadamente, o conceito de "acesso de parcelas".

IV. A Introdução da concorrência nos sectores regulamentados

O mercado interno está longe de ser uma realidade em certos sectores em que a legislação nacional e a concessão de direitos exclusivos (monopólios) negam o acesso ao mercado e impedem a concorrência directa. A definição de um enquadramento legal adequado que tome em consideração os requisitos de interesse público e o objectivo da coesão económica e social constitui, por conseguinte, uma condição prévia para a introdução da concorrência nos sectores que são de importância primordial para os consumidores e para a competitividade da indústria europeia.

Num certo número de sectores, a Comissão e os Estados-membros estão a considerar o modo de alcançar a liberalização de determinados sectores regulamentados de forma que promovam a concorrência intra-União, assegurando simultaneamente que os objectivos de política pública (por exemplo, "o serviço universal") sejam plenamente realizados. Têm sido propostas diversas abordagens, com graus diversos de êxito nos domínios da energia, das telecomunicações e dos serviços postais. Encontram-se em preparação novas medidas no sector dos transportes aéreos.

- No sector da energia, a Comissão propôs duas directivas, com base no n.º 2 do artigo 57º no artigo 66º e no artigo 100º A, que estabelecem regras comuns nos sectores do gás e da electricidade². Entretanto, a Comissão manterá os processos por infracção previstos no artigo 169º contra Estados-membros que imponham restrições às importações e exportações de gás e de electricidade. Continuará igualmente a pressionar no sentido da harmonização das regras de licenciamento para a prospecção, exploração e extracção de gás natural e de petróleo, domínio em que se prevê uma posição comum a ser adoptada pelo Conselho num futuro próximo.
- No sector das telecomunicações, o Conselho apoiou a proposta da Comissão de liberalizar a concorrência no domínio da telefonia vocal até 1 de Janeiro de 1998³.

² JO C 65 de 14.3.92

³ Resolução do Conselho de 22.7.93, JO C 213 de 6.8.93

- Em Junho de 1992, a Comissão adoptou um Livro Verde que lançava um processo de consulta relativamente ao desenvolvimento do mercado único no domínio dos serviços postais⁴. À luz dos resultados deste processo de consulta, a Comissão prevê adoptar algumas opções para a harmonização e liberalização relativa entre outros às entregas por via expresso, ao envio de publicações pelo correio, à publicidade por correio e ao correio transfronteiras.
- No domínio dos transportes aéreos, a Comissão está a preparar uma proposta de liberalização dos serviços de assistência no solo nos aeroportos da União.

Deve sublinhar-se que a adopção do enquadramento legal se revela uma condição necessária, mas não suficiente para a liberalização do comércio intra-União e para a concorrência nesses sectores. O verdadeiro funcionamento de um mercado interno exige que estas regras sejam rigorosamente respeitadas de forma a que os operadores económicos tenham confiança suficiente no enquadramento legal para beneficiarem plenamente das suas vantagens comerciais.

V. Medidas a retirar

Na sequência da discussão realizada nos Conselhos Europeus de Lisboa, Birmingham e Edimburgo, a Comissão procedeu à revisão de toda a legislação comunitária a fim de dar um maior efeito ao princípio da subsidiariedade. As conclusões deste processo de revisão foram apresentadas ao Conselho Europeu realizado em Bruxelas em Dezembro de 1993. Esta revisão destina-se a identificar os pontos da legislação comunitária que podem ser utilmente suprimidos, revistos ou simplificados, quer porque a justificação para essas medidas foi considerada necessária (necessidade), quer porque a sua eficácia é posta em questão (critério de eficácia), ou ainda porque as medidas propostas são excessivamente restritivas (critério de proporcionalidade). A Comissão chegou agora a conclusões relativamente à retirada de um determinado número de medidas legislativas, incluindo várias relativas ao sector do mercado interno, tal como indicado no seu relatório apresentado ao Conselho Europeu relativo à adaptação da legislação comunitária ao princípio da subsidiariedade COM(93)545, de 29.11.1993.

⁴ COM(91)476 final

Secção B - Gestão do mercado único

O programa do mercado único destinava-se a criar um enquadramento legislativo para uma União sem fronteiras. Terminou esta fase caracterizada por um grande esforço legislativo, devendo agora a tónica ser colocada na garantia de que as regras do mercado único funcionam efectivamente na prática. Isto significa que a legislação adoptada pela Comunidade deve ser correctamente transposta para a legislação nacional; que as regras, uma vez adoptadas, devem ser estrita e equitativamente aplicadas e que devem existir meios efectivos de recuperação para as pessoas singulares e colectivas afectadas negativamente por violações às regras do mercado interno.

Assegurar uma transposição efectiva da legislação comunitária constitui a tarefa principal dos Estados-membros. Embora tenham sido adoptadas 85% das medidas necessárias, os Estados-membros devem acelerar o processo de finalização para as medidas que entraram em vigor. É evidente que as pessoas esperam da Comissão não só a finalização do seu trabalho, mas também que este seja feito de uma forma adequada. A Comissão pode contribuir para uma interpretação homogénea da legislação comunitária. A Comissão é igualmente responsável por assegurar que os Estados-membros cumprem as suas obrigações relativamente à transposição e por uma verificação a posteriori da conformidade da legislação nacional, tarefa principal para a qual a Comissão não tem actualmente os recursos adequados. No caso de os Estados-membros não cumprirem as suas responsabilidades de garantir a transposição ou no caso de a transposição ser incompleta ou incorrecta, a Comissão não hesitará em tomar as medidas adequadas nos termos do artigo 169º do Tratado. Este facto poderá agora incluir o recurso às disposições do artigo 171º do Tratado relativas à aplicação de sanções.

A aplicação é normalmente da responsabilidade das autoridades dos Estados-membros, sendo a Comissão responsável por garantir que cada Estado-membro previu essa aplicação e que o sistema em vigor é adequado ao objectivo. Numa União sem fronteiras, contudo, a aplicação deve ser realizada numa base de estreita colaboração e assistência mútua entre as autoridades dos Estados-membros e entre estas e a Comissão. É necessário um esforço significativo para assegurar que esta tarefa se realiza para além fronteiras e em todos os domínios do mercado interno.

Num mercado único, os particulares e as empresas necessitam de saber que existem meios adequados de recurso disponíveis, se deles tiverem necessidade. A Comissão e os Estados-membros devem agir, no âmbito das suas respectivas áreas de competência, a fim de ajudarem a garantir que tal acontece. As disposições do Tratado da União Europeia relativas à cooperação judiciária constituem um enquadramento válido relativamente a esta questão.

Uma parte essencial da gestão do mercado interno consiste em avaliar o funcionamento das regras, quer em termos de resultados práticos quer em termos de impacto mais vasto a nível comercial e económico.

I. Assegurar a conformidade e a transparência da transposição das directivas comunitárias para o direito nacional

A legislação comunitária que rege o funcionamento do mercado interno consiste, na sua maior parte, em directivas, que exigem que cada Estado-membro adapte a sua legislação nacional, tomando medidas de "transposição" da directiva. Esta fórmula apresenta a vantagem, tendo em conta as diversas técnicas legislativas aplicadas, de dar aos Estados-membros uma certa flexibilidade no que diz respeito à forma da legislação. Contudo, obriga igualmente a Comissão a assegurar-se de que as medidas de transposição são adoptadas e que correspondem efectivamente às disposições das directivas.

Esta tarefa é exigente e complexa, devido ao volume de legislação envolvida (mais de 300 directivas no domínio da agricultura, por exemplo), ao facto de inúmeros Estados-membros transporem as disposições de uma única directiva adaptando vários actos da sua legislação nacional (por vezes 10 ou mais) e à complexidade técnica da questão em muitos domínios.

A Comissão continuará a recorrer à combinação de vários métodos para se assegurar que as medidas de transposição são completas e conformes às directivas comunitárias. Entre estes métodos figuram, nomeadamente:

- o controlo integral dos textos pelos serviços da Comissão: este método só é aplicado nos domínios regidos por um pequeno número de disposições comunitárias. Noutros domínios, os actuais recursos da Comissão não lhe permitem recorrer a este método;
- o recurso a consultores externos: para resolver o problema dos recursos limitados em termos de efectivos, a Comissão recorreu a consultores externos para a análise das medidas de transposição em determinados sectores; a experiência revelou que este método tem os seus limites;
- as reuniões multilaterais e bilaterais com funcionários dos Estados-membros: as discussões com os representantes dos Estados-membros podem facilitar a interpretação das directivas e contribuir para identificar áreas de dificuldade. São igualmente organizadas reuniões bilaterais regulares a fim de tratar mais especificamente da transposição (ver infra);
- o contacto directo com os operadores económicos dos sectores em causa: as diversas redes através das quais a Comissão mantém contactos com os operadores económicos nos diversos sectores podem constituir uma fonte de informação útil no que diz respeito às dificuldades suscitadas pelas medidas de transposição;
- as denúncias como meio de assinalar as dificuldades: este método "passivo" depende da consciencialização das pessoas e das empresas dos direitos de que dispõem por força da legislação comunitária e que chamam a atenção para os problemas que o direito dos Estados-membros lhes coloca.

Consta do Anexo I um resumo preliminar dos métodos utilizados e das dificuldades encontradas no que diz respeito ao controlo da transposição em determinados domínios legislativos relativos ao mercado interno. Em inúmeros sectores, os recursos disponíveis são claramente insuficientes. Com efeito, a dimensão do problema é tal que merece um exame mais aprofundado a fim de identificar os métodos mais eficazes para o controlo desta tarefa, as necessidades precisas em matéria de recursos e as possibilidades de reduzir o número de medidas de transposição necessárias.

É principalmente aos Estados-membros que incumbe divulgar amplamente as suas medidas de transposição. Contudo, a Comissão pode prestar-lhes assistência em tornar estas medidas mais perceptíveis; as acções que a Comissão pode desenvolver na matéria são indicadas seguidamente.

1. Controlo da conformidade das medidas de transposição

A Comissão considera que é necessário examinar de uma forma mais aprofundada a maneira mais económica de garantir a conformidade da transposição tendo em conta os problemas de recursos mencionados supra e no Anexo 1. O alargamento da União acentuará inevitavelmente estes problemas, tanto no que diz respeito à quantidade de disposições legislativas como ao número de línguas. As modalidades da cooperação com os Estados-membros neste domínio deverão ser objecto de um exame, que deverá por seu lado ser efectuado em ligação com uma questão que suscitou reacções muito diversas, a saber, a possibilidade de, em certos casos, recorrer preferencialmente a regulamentos e não a directivas, o que tem por efeito limitar as necessidades de transposição. Será elaborada em Setembro de 1994 uma comunicação sobre esta questão.

A fim de ajudar a Comissão na sua tarefa de controlar a qualidade da transposição e de aumentar a transparência, as futuras directivas relativas ao mercado interno continuarão a exigir dos Estados-membros, por um lado, a referência na sua legislação de transposição, às directivas comunitárias a que se referem e, por outro, a apresentação de quadros de transposição indicando a correspondência entre as medidas comunitárias e as medidas nacionais. Este procedimento deu os seus frutos, nomeadamente no sector dos serviços financeiros. Os Estados-membros serão igualmente incentivados a apresentar quadros de transposição relativamente à legislação já adoptada.

Nos domínios relativos ao mercado interno, em que a Comissão se apoia principalmente nas denúncias para identificar os problemas, serão tomadas medidas para incentivar os operadores económicos e as redes, que conhecem melhor os métodos apropriados para chamar a atenção para as dificuldades que possam encontrar, a avançar, se for caso disso, até à denúncia formal.

As reuniões bilaterais que são já organizadas regularmente com alguns Estados-membros para tratar do problema da transposição serão alargadas a todos os Estados-membros, sendo dada maior ênfase à conformidade das medidas de transposição.

2. Acesso a uma informação actualizada sobre as disposições legislativas nacionais de transposição

As empresas e os seus consultores devem saber onde podem obter informações sobre a legislação comunitária e sobre as medidas nacionais de transposição relativamente ao seu sector. Neste contexto,

- será estabelecida uma lista de todas as fontes que mencionam as referências das medidas em causa ou que reproduzem integralmente o seu texto, tanto nos Estados-membros como a nível comunitário;
- será reforçada a divulgação das brochuras e das bases de dados da Comissão e do Serviço das Publicações Oficiais que mencionam as referências destas medidas;
- será realizado um inquérito sobre as necessidades dos utilizadores e, em função dos resultados deste inquérito, a base de dados existente INFO 92 (e/ou as brochuras dela resultantes) será adaptada até ao final de 1994;
- a base de dados CELEX, gerida pelo Serviço das Publicações Oficiais, será adaptada de forma a permitir uma utilização mais convívial, sob a forma de fichas a preencher, devendo ser actualizado em 1994 o seu menu de referências relativas às medidas nacionais de transposição, incluindo as relativas ao mercado interno;
- encontra-se em curso um concurso para a criação de uma versão inteiramente nova do CELEX, a realizar até ao final de 1995;
- a Comissão examinará, em cooperação com os Estados-membros e com editores privados, os meios eficazes em termos de custos para tornar as referências ou os textos das medidas nacionais de transposição mais facilmente acessíveis.

II. Garantir a qualidade da aplicação

O principal instrumento para assegurar que o direito comunitário é aplicado efectiva e uniformemente em toda a União deve ser um sistema de cooperação adequado e

funcional estabelecido entre as autoridades responsáveis pela aplicação em cada Estado-membro e entre estas e a Comissão. Isto deverá permitir a resolução rápida de inúmeros problemas de uma forma mais apropriada, mas quando a Comissão considera que um Estado-membro não cumpriu as suas obrigações e dá início a um processo contra este, é conveniente manter um canal para o diálogo a fim de que possam ser encontradas soluções logo nesta fase com base num acordo mútuo, sempre que for possível. Finalmente, há que prever mecanismos destinados a garantir que não serão criados novos obstáculos, por exemplo, medidas legislativas nacionais que entravam o funcionamento do mercado interno.

1. Cooperação administrativa

A eliminação dos obstáculos entre os Estados-membros dá origem a uma situação nova em que o direito comunitário e a forma como este é aplicado noutros Estados-membros se reveste de uma maior importância para os particulares e para as empresas da União. Todos devem estar convencidos de que a aplicação do direito comunitário é tão fiável e eficaz quanto a da sua legislação nacional. Para que as expectativas do público nesta matéria não sejam ludibriadas, é essencial que as autoridades responsáveis pela aplicação das disposições relativas ao mercado interno se mantenham em cooperação estreita e mutuamente informadas. É o que acontece especialmente quando problemas potencialmente graves se colocam aos consumidores e exigem uma reacção imediata, não devendo no entanto esta cooperação limitar-se aos casos em que a saúde dos consumidores se encontra em perigo. É evidente que a aplicação é da competência dos Estados-membros e que tal cooperação existe já em inúmeros domínios. Em certos sectores, como o dos controlos veterinários e fitossanitários, aduaneiros e fiscais bem como no domínio da segurança social, pratica-se já uma coordenação estreita a nível comunitário, mas noutros sectores a aplicação varia muito de Estado-membro para Estado-membro. A cooperação existente, tal como se verifica no domínio da segurança social desde 1959, necessita de ser apoiada por medidas específicas, nomeadamente, o desenvolvimento de uma rede de comunicação e de intercâmbio de dados entre administrações.

1. Um enquadramento para a cooperação administrativa

Nesta perspectiva, a Comissão transmite uma comunicação paralela ao Conselho, que será examinada em Dezembro de 1993 e que tem por objectivo lançar um programa de trabalho destinado a facilitar a cooperação administrativa. Este programa de trabalho assenta:

- a) na aprovação pelo Conselho de alguns princípios orientadores em matéria de cooperação;
- b) um compromisso da Comissão de realizar um estudo sobre a cooperação existente nos sectores que relevam do mercado interno, nomeadamente nos domínios em que a legislação comunitária não prevê já pormenores sobre a aplicação dos seus princípios orientadores, com o objectivo de criar ou reforçar a cooperação, quando necessário.
- c) medidas de apoio tomadas pela Comissão.

Numa outra comunicação, cuja apresentação está prevista para finais de 1993, a Comissão examinará os sistemas de resposta rápida que foram criados para os casos urgentes associados ao funcionamento do mercado interno e recomenda certas medidas para o reforço dos procedimentos e para uma coordenação mais avançada.

A Comissão está igualmente a preparar uma comunicação relativa à cooperação entre a Comissão e as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação das regras da concorrência.

Tendo em conta o êxito significativo das reuniões de conjunto, um instrumento de parceria entre a Comissão e os Estados-membros destinado a alcançar soluções não contenciosas para os litígios existentes relativos ao cumprimento a nível nacional do direito comunitário, a Comissão, se necessário, alargá-las-á a todos os Estados-membros e aumentará a sua periodicidade.

2. Apoio à cooperação administrativa

A Comissão, nos limites da sua competência e dos seus recursos, elaborará um programa de medidas de apoio cuja natureza dependerá do sector em causa mas que dirão respeito, de qualquer modo, aos seguintes aspectos:

a) Criação de uma rede de comunicação e de intercâmbio de informações para as administrações da União.

As necessidades crescentes de cooperação administrativa exigem a criação de um sistema eficaz, fiável e convivial de comunicação e de troca de dados entre as administrações, nomeadamente através do correio electrónico. Um sistema de correio electrónico com base na série de normas X400 está em condições de fornecer as capacidades exigidas relativamente a um grande número de tipos de intercâmbio de informações diferentes, desde que os componentes desta rede respeitem todos eles as mesmas regras de interoperabilidade. Uma rede de correio electrónico deste tipo só pode ser considerada verdadeiramente operacional se um número suficiente de sistemas a ele estiverem ligados e estejam eles próprios interligados através de um serviço operacional de correio electrónico que permita comunicar com todas as administrações implicadas. A cooperação administrativa só poderá beneficiar deste sistema de comunicação se este sistema se encontrar generalizado; é necessário um número mínimo de suportes lógicos compatíveis de quarta geração e de instalações correspondentes. As medidas a tomar serão as seguintes:

- Introdução acelerada e em grande escala de uma rede de correio electrónico (EUROMAIL),
- associada a uma estreita coordenação entre as treze administrações em causa, e
- um pacote de medidas de acompanhamento destinadas a facilitar a utilização e o desenvolvimento posterior da rede.

A Comissão propõe que os poderes públicos dos Estados-membros adoptem rapidamente esta iniciativa a fim de realizar com o menor atraso possível um objectivo prioritário: a gestão eficaz do mercado interno, contribuindo simultanea e directamente para reduzir os custos suportados pelas empresas e pelos cidadãos. Para este efeito, a Comissão pretende:

- uma decisão rápida do Conselho tendo em vista, por um lado, a adopção de uma tecnologia única (X400) relativamente ao correio electrónico em todas as administrações implicadas na gestão do mercado único e, por outro, a criação das condições necessárias para uma aplicação coordenada e para um financiamento comunitário;
- a instalação progressiva dos sistemas necessários pelas treze administrações, ou seja, simultaneamente a nível comunitário e a nível nacional, nos serviços implicados na gestão do mercado interno e no processo de tomada de decisão da União, com base nas exigências de interoperabilidade adoptadas em comum, bem como a interligação dos sistemas a fim de estabelecer um serviço de correio electrónico. Este processo deverá estar concluído até ao final de 1995;
- a criação de mecanismos comunitários de apoio financeiro, nomeadamente através do TNAIDA, para a criação do EUROMAIL com base em princípios adoptados em comum e em procedimentos transparentes;
- um conjunto de medidas de acompanhamento relativas à utilização e ao desenvolvimento posterior da rede EUROMAIL, entre as quais, nomeadamente, um programa que dê uma ideia completa das necessidades, das regras e dos procedimentos de segurança comuns; regras harmonizadas de protecção de dados; um intercâmbio de informações relativamente aos procedimentos administrativos.

No estudo consagrado à cooperação administrativa, será dada uma atenção especial às necessidades em termos de intercâmbio de informações das administrações, a fim de identificar necessidades adicionais, pontos de estrangulamento e redes inexistentes e estabelecer as prioridades de aplicação. Os resultados do estudo serão utilizados no programa IDA (Interchange of Data between Administrations) – troca de informações entre administrações – actualmente em fase de projecto, para apoiar a aplicação coordenada de projectos de interesse comum e assegurar a interoperabilidade entre as redes e respectivos componentes.

Outras medidas

b) O desenvolvimento de manuais interpretativos relativamente à legislação e a publicação de comunicações interpretativas pela Comissão, a fim de facilitar uma aplicação coerente, por exemplo:

• Manuais interpretativos

- no sector dos contratos públicos, manuais interpretativos relativamente aos fornecimentos, às obras e aos serviços (incluindo os sectores da água, dos transportes, da energia e das telecomunicações) e, relativamente a cada Estado-membro, um manual relativo às regras nacionais aplicáveis aos contratos públicos;

- **Comunicações interpretativas**

- a revisão de comunicações interpretativas relativas às importações paralelas de produtos farmacêuticos e aos procedimentos de recepção e de registo dos veículos a motor (1994);
- a adopção de comunicações interpretativas relativamente aos sectores em que o exame da situação nos Estados-membros revelou a necessidade de assegurar a livre circulação: etiquetas de qualidade, feiras e exposições, importações pessoais de medicamentos, distribuição de jornais diários e de revistas, certas formas de vendas promocionais (1994-1995);
- a adopção de uma comunicação interpretativa relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às trocas comerciais de produtos industriais.

É evidente que estes manuais e estas comunicações serão úteis não apenas para as autoridades responsáveis pela aplicação, mas igualmente para os operadores económicos implicados.

- c) Prossecução dos programas existentes de intercâmbio de funcionários entre os Estados-membros, tal como o programa KAROLUS e o programa MATTHAEUS para os funcionários aduaneiros;
- d) Organização de reuniões ad hoc, de seminários e de conferências sobre questões relativas à aplicação;
- e) Recolha, tradução e divulgação de informações sobre as estruturas e as práticas nacionais de aplicação;
- f) Com base no exame sectorial, referido no ponto 1b) supra, avaliação da eventual necessidade de um auxílio comunitário a fim de reforçar as infra-estruturas administrativas.

Nos domínios em que a cooperação baseada nas directivas comunitárias se encontra apenas numa fase inicial, como por exemplo, a cooperação científica para os controlos oficiais dos géneros alimentícios, devem ser fornecidos os meios apropriados para assegurar a eficácia da cooperação.

Nos domínios em que a cooperação é já estreita, pode prever-se que as estruturas existentes continuem a funcionar como anteriormente ou sejam desenvolvidas, tal como acontece numa proposta relativa às alfândegas e à agricultura⁵.

2. Impedir o aparecimento de novos obstáculos

Não teria sentido realizar o programa do mercado único para eliminar obstáculos à livre circulação, se se permitisse que esta liberdade fosse prejudicada por alterações legislativas de pormenor decididas pelos Estados-membros.

A Comissão pretende sublinhar que os Estados-membros devem examinar se a prevista legislação nacional pode ameaçar indevidamente a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais, como previsto no artigo 7º A.

Apesar de a Comissão tencionar tomar em devida consideração o princípio da proporcionalidade relativamente à futura legislação comunitária relativa ao funcionamento do mercado interno, os Estados-membros devem igualmente ter uma certa prudência na elaboração da legislação nacional, cujos efeitos negativos no funcionamento do mercado único podem ser desproporcionados relativamente aos benefícios a nível nacional.

O potencial impacte negativo das actividades regulamentares nacionais não deve ser subestimado em domínios em que, em paralelo com o princípio da subsidiariedade, a Comunidade tenciona desenvolver acções comuns com base na utilização de instrumentos voluntários e consensuais (normalização, acordos intraprofissionais, etc.).

Um bom exemplo de um instrumento que permite à União impedir o aparecimento de novos obstáculos graças a um procedimento que assegura a transparência é a

⁵ Proposta alterada de regulamento (CEE) do Conselho, relativa à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-membros e à colaboração entre estas e a Comissão tendo em vista assegurar a boa aplicação dos regulamentos aduaneiros e agrícolas - COM(93) 350 final de 1.9.1993

Directiva 83/189/CEE, que impõe a notificação dos diplomas ou normas susceptíveis de terem repercussões sobre a livre circulação das mercadorias. O Conselho adoptou uma posição comum relativamente a uma proposta de alteração desta directiva, destinada a colmatar certas lacunas no seu âmbito de aplicação. No que diz respeito aos serviços financeiros, as exigências de notificação para os casos de recusa de reconhecimento mútuo de instituições de crédito, de empresas seguradoras e de sociedades de investimento (e igualmente nos casos em que são aplicáveis sanções) figuram nas respectivas directivas⁶. Os Estados-membros devem informar a Comissão dos casos em que recusam a instituições a autorização de abrir sucursais num outro Estado-membro, elaborando a Comissão um relatório de dois em dois anos.

As acções a seguir referidas destinam-se a alargar estes processos no interesse do bom funcionamento do mercado interno.

1. Informação mútua relativa às regras nacionais que derrogam o princípio da livre circulação das mercadorias

Agora que dispomos de um mercado único em que é dada prioridade ao reconhecimento mútuo nos casos em que as regras nacionais não foram harmonizadas, há que tomar medidas no sentido de assegurar que, quando um Estado-membro, a fim de cumprir uma obrigação vinculativa ou por um dos motivos referidos no artigo 36º do Tratado, abre uma excepção ao princípio da livre entrada de mercadorias provenientes de outros Estados-membros, a Comissão e os outros Estados-membros sejam do facto imediatamente informados.

Só a transparência poderá eliminar rapidamente os obstáculos à livre circulação das mercadorias

- quer, e de preferência, na base da iniciativa dos Estados-membros em causa;
- quer, se necessário, a nível comunitário, antes que esses problemas prejudiquem demasiado as empresas, os consumidores e, de forma mais geral, os cidadãos da União.

Na sequência da sua comunicação ao Conselho e ao Parlamento relativa à gestão do reconhecimento mútuo das regras nacionais após 1992, a Comissão proporá antes do final de 1993 a criação de um **procedimento simples de intercâmbio de informações entre os Estados-membros e com a Comissão**, que permitirá à Comunidade controlar o reconhecimento mútuo das disposições nacionais que não foram ainda harmonizadas a nível comunitário.

2. Procedimentos de notificação no domínio dos serviços

A Comissão examina actualmente se, no sector não harmonizado, seriam necessários **procedimentos de notificação mais formais relativamente à nova legislação relativa aos serviços**, pelo menos em determinados sectores. O primeiro exemplo figurará no Livro Verde sobre a **comunicação comercial no mercado interno**, actualmente em preparação, que prevê a introdução de um sistema de notificação prévia dos projectos legislativos nacionais neste domínio.

3. Sanções contra infracções cometidas pelos Estados-membros

O novo artigo 171º do Tratado permite à Comissão recorrer ao Tribunal de Justiça caso um Estado-membro não tenha executado um acórdão do Tribunal de Justiça, indicando o montante da quantia fixa a pagar pelo Estado-membro em causa. Caso o Tribunal de Justiça declarar verificado que o Estado-membro em questão não deu cumprimento ao seu acórdão, pode condená-lo ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária.

A Comissão deve precisar de que forma exercerá esta nova competência, bem como determinadas outras competências de que já dispõe.

⁶ Directiva 89/646/CEE, artigo 21; Directiva 92/49/CEE, artigo 40; Directiva 93/22/CEE, artigo 19

- A Comissão, à luz dos casos susceptíveis de surgir, considerará a linha a seguir e os critérios que tenciona adoptar por força do artigo 171º do Tratado.

III. Recursos: Acesso à justiça e cooperação judiciária

A gestão do espaço da União implica que as instituições nacionais e comunitárias disponham dos meios necessários para fazerem respeitar o direito comunitário e intervir quando este é violado: trata-se de um princípio fundamental de qualquer sistema jurídico. A situação na União relativamente a esta questão é única, na medida em que a aplicação do direito comunitário é assegurada, em grande medida, por jurisdições diferentes, as jurisdições dos Estados-membros. Ora, a realização do mercado interno conduzirá inevitavelmente a um aumento do número dos casos em que os residentes de um Estado-membro invocarão os seus direitos num outro Estado-membro; por outro lado, dúvidas quanto à viabilidade ou quanto à facilidade de tais acções podem constituir um obstáculo de monta às operações transfronteiras e, por conseguinte, ao bom funcionamento do mercado único.

Não incumbe à Comunidade procurar uma harmonização que eliminaria as características específicas dos diversos sistemas jurídicos nacionais. Contudo, tanto os Estados-membros como a Comissão têm o dever de tomar as medidas necessárias para dissipar as dúvidas acima referidas, de forma a não obstruir o mercado único. Fundamentalmente, isto significa melhorar o conhecimento do direito comunitário, de forma a que, sem prejuízo da jurisdição do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nos termos do Tratado CE, a capacidade dos tribunais nacionais aplicarem o direito comunitário seja optimizada. Isto exige acções de informação, incluindo melhoria da transparência dos textos jurídicos comunitários e igualmente de formação em direito comunitário. Devem igualmente ser examinadas questões mais vastas, por exemplo como facilitar o acesso aos tribunais. As Convenções intergovernamentais de Bruxelas e de Roma revestem-se de uma importância especial para o mercado interno: a sua ratificação por parte dos Estados-membros deve ser completada, encarando-se igualmente a possibilidade da introdução de eventuais melhoramentos.

Revela-se necessária uma maior transparência no que diz respeito às sanções aplicáveis em caso de infracção à legislação do mercado interno. Numa declaração que consta do anexo ao Tratado da União Europeia, os Estados-membros reconheceram que das medidas tomadas pelos diferentes Estados-membros resulte que o direito comunitário seja neles aplicado com eficácia e rigor equivalentes aos empregues na aplicação do seu direito nacional.

A entrada em vigor do Tratado da União Europeia e, nomeadamente, do "terceiro pilar" relativo à cooperação em matéria judiciária e assuntos internos, proporcionará um novo contexto para avançar neste domínio. A Comissão esforçar-se-á por promover acções destinadas a favorecer a coordenação e a cooperação no domínio da justiça entre os Estados-membros e a Comissão. Será igualmente de prever formas de cooperação específicas com o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nomeadamente, para promover um melhor conhecimento da jurisprudência do Tribunal.

Será realizado de 1994 a 1996 o seguinte programa de acção.

1. Melhorar o acesso à legislação

A adopção pelo Conselho, em 1994/95, de um programa conjunto de divulgação dos conhecimentos, destinado a assegurar uma melhor divulgação do conhecimento do direito comunitário nos meios jurídicos. As autoridades nacionais competentes e os meios profissionais implicados (magistrados, juízes, advogados, conselheiros jurídicos, escrivãos, etc.) serão consultados a partir do início de 1994. Este plano deverá incluir:

- acções específicas destinadas a melhorar a apresentação, os suportes e a eficácia dos meios de acesso à legislação comunitária; estas acções apoiar-se-ão em iniciativas já em curso: a consolidação legislativa do direito relativo ao mercado interno, em conformidade com as necessidades identificadas pela Comissão, apresentação de textos consolidados a título informal e melhoria das bases de dados INFO 92 e CELEX. (ver também a secção relativa à informação e à comunicação);
- adopção de uma comunicação interpretativa sobre a responsabilidade do Estado em caso de violação do direito comunitário (acórdãos Francovitch e Bonifaci) em 1994/95, logo que o Tribunal tenha proferido o seu acórdão relativamente a dois processos em curso neste domínio;
- adopção de uma comunicação interpretativa sobre a livre circulação dos serviços, seguida de uma outra relativa ao direito de estabelecimento: serão preparadas comunicações sectoriais mais específicas em função das necessidades;
- melhoria da transparência das sanções nacionais, solicitando que estas sejam sistematicamente notificadas, simultaneamente com as medidas de transposição. Serão futuramente incluídas nas propostas legislativas relativas ao mercado interno disposições apropriadas, solicitando-se aos Estados-membros que comuniquem todas as informações necessárias relativamente à legislação já existente.

2. Promover o recurso aos tribunais nacionais

A fim de evitar que a Comissão e o Tribunal de Justiça sejam inundados de recursos, os tribunais nacionais deverão poder decidir um maior número de processos no que diz respeito à conformidade com o direito comunitário das regras ou dos comportamentos cujo número deverá aumentar substancialmente na sequência da entrada em vigor do mercado interno. Estão previstas para este efeito duas iniciativas:

- Um Plano Parceria de Formação (PPF) destinado a melhorar os conhecimentos e a formação dos meios jurídicos no domínio do direito comunitário. Dar-se-á preferência a soluções simples, que permitam evitar a criação de estruturas supérfluas, incluindo uma melhor exploração das possibilidades existentes no âmbito das actividades dos Institutos europeus que beneficiam de apoio comunitário, tais como os de Maastricht, Trier, Bruges e Florença e as abordagens propostas terão em conta as limitações de tempo e que os magistrados e os juízes se encontram sujeitos. Será incluída no programa uma recomendação, que incentive os Estados-membros a dar maior importância ao direito comunitário na formação dos jovens juristas. Este programa deverá ser adoptado em 1995.
- A Comissão publicará, no final de 1993, um Livro Verde relativo ao "Acesso dos consumidores à justiça, bem como à resolução dos litígios a nível dos consumidores no mercado único". Este Livro Verde examina os procedimentos nacionais, tanto judiciais como extrajudiciais, para a resolução dos diferendos em matéria de consumo, bem como os projectos-piloto que a Comunidade subvencionou neste domínio e acentua as dificuldades que existem a nível da sua aplicação em caso de litígio transfronteiras. As soluções propostas serão objecto de uma ampla consulta.

3. Reforço do reconhecimento mútuo das sentenças

A Convenção de Bruxelas tem por objecto assegurar que qualquer sentença comercial proferida num Estado-membro seja reconhecida e aplicada nos outros Estados-membros com um mínimo de formalidades. Esta Convenção constitui um elemento chave no âmbito do mercado interno.

A extensão da Convenção à Espanha e a Portugal deve ainda ser ratificada pela Bélgica, pela Dinamarca e pela Alemanha.

Encontra-se em curso no âmbito da cooperação judiciária uma análise da eficácia da Convenção. A Comissão desempenhará o seu papel e tomará todas as medidas eventualmente necessárias uma vez concluída esta análise; redigirá um relatório intercalar no final de 1994.

4. O mercado interno e os conflitos de leis

Todos os Estados-membros, à excepção dos Países Baixos, deverão proceder à ratificação da extensão à Espanha e a Portugal da Convenção de Roma sobre a lei aplicável às obrigações contratuais.

Uma vez que as abordagens tradicionais dos conflitos de leis em direito privado internacional não têm em conta as exigências de uma cooperação intra-União num mercado único, será realizada uma

análise da eficácia da Convenção. Esta começará por um Inquérito aos Estados-membros e às partes interessadas, que poderá servir de base a propostas de melhoria da aplicação ou de alargamento do âmbito da Convenção.

IV. Avaliação das regras comunitárias

É indispensável efectuar uma avaliação sistemática da eficácia da legislação relativa ao mercado interno e das acções a ele referentes, se se pretende corrigir rapidamente as carências do novo quadro e maximizar os melhoramentos económicos e sociais introduzidos pelo programa. As empresas, os consumidores, as autoridades locais e nacionais e as instituições comunitárias têm todo o interesse em conhecer de forma precisa e pormenorizada o impacte do mercado interno. O objectivo estratégico da Comissão consiste em criar uma rede de contactos que permitirá o controlo das acções desenvolvidas pelas diferentes partes em causa. Facilitando a comunicação e as trocas de ideias e de experiências entre as partes em causa, uma rede deste tipo permitirá ao quadro legislativo do mercado interno ser aprofundado e melhorado.

1. Avaliação dos resultados práticos da legislação relativa ao mercado interno

Este processo de avaliação deverá sublinhar duas vertentes. O primeiro consistirá em controlar os resultados das medidas relativas ao mercado interno que contribuem para eliminar os obstáculos relevantes ao comércio e identificar os domínios em que estas devem ser reforçadas a fim de realizar plenamente os seus objectivos.

Por exemplo, a supressão há mais de um ano dos controlos veterinários e fitossanitários nas fronteiras internas da União, exige a avaliação da legislação europeia adoptada no sector da saúde animal para a realização do único. À luz da experiência surgiram muitos problemas. Afigura-se, por conseguinte, apropriado tirar conclusões e tomar as necessárias medidas de adaptação. A livre circulação continua a constituir o objectivo de base da legislação e cada medida deve limitar-se às exigências de carácter científico e veterinário. Para serem eficazes, as medidas de combate a doenças devem ser adaptadas à situação epidemiológica e as medidas regulamentares devem ser suficientemente flexíveis para permitir adaptações quer no que diz respeito à situação veterinária quer às regiões em causa. Deve reforçar-se a confiança mútua e a identificação dos animais comercializados no âmbito do mercado interno deve tornar-se uma realidade prática. Finalmente, os postos de controlo autorizados nas fronteiras externas devem respeitar rigorosamente as normas que foram estabelecidas.

A Comissão aumentará a sua cooperação com o Comité Económico e Social, a fim de identificar com exactidão os domínios em que são necessárias outras acções, com base em informações fornecidas pelo CES, incluindo as recolhidas no âmbito das audições do CES, para as quais um certo número de organizações representativas serão convidadas, a fim de comunicarem as suas experiências em matéria de aplicação da legislação relativa ao mercado interno.

A Comissão desenvolverá igualmente o seu recurso aos Comités Consultivos e de acompanhamento nos domínios da legislação técnica relativamente aos sectores industrial, alimentar, aos transportes, ao ambiente, aos serviços financeiros, aos

contratos públicos, à legislação aduaneira e ao comércio e distribuição e alargará, se for caso disso, esta prática a outros sectores.

A Comissão reforçará os seus contactos com organismos que tenham uma experiência quotidiana de aplicação das medidas relativas ao mercado interno e do funcionamento dos regimes de reconhecimento mútuo, bem como com outras organizações que possuam conhecimentos especializados, através das seguintes acções:

- Intercâmbio de informações nos dois sentidos com a rede de Eurogabinetes da Comissão, que deram já provas, tal como as estruturas que as acolhem, do seu valor enquanto fonte de informação sobre a eliminação dos obstáculos ao comércio. A Comissão propõe solicitar aos Eurogabinetes que apresentem relatórios regulares sobre a forma como as PME assimilam o impacto da legislação relativo ao mercado interno.
- Realização de estudos nas regiões transfronteiras a serem alcançados em 1994 - Nestas regiões as empresas confrontam-se diariamente com regimes e com práticas administrativas e regimes jurídicos diferentes. Poder-se-á, por conseguinte, testar aí se as iniciativas tomadas no âmbito do mercado interno introduziram efectivamente melhorias para os operadores económicos e mesmo se são necessárias outras acções.
- Organização de "ateliers" sectoriais - Se o volume de reclamações apresentadas à Comissão indicar que a aplicação das medidas do mercado interno coloca problemas em determinados sectores, serão organizados "ateliers" sectoriais pelos serviços da Comissão, em cooperação com as organizações profissionais implicadas, a fim de analisar esses problemas.
- Desenvolvimento de instrumentos sectoriais de controlo - A criação, até ao final de 1993, de um observatório no âmbito do Comité Consultivo para os contratos públicos, constitui um exemplo perfeito deste tipo de acção. No domínio dos serviços financeiros, a Comissão apresentará ao Conselho e aos Comités em causa deste sector estudos sobre a aplicação e o impacto da legislação relativa ao mercado interno. Por exemplo, a Comissão é obrigada a apresentar uma série de 14 relatórios relativos a pontos específicos regulamentados por directivas, por exemplo, um relatório sobre o funcionamento da directiva respeitante à aprovação dos veículos a motor, que deverá ser apresentado no final de 1994. A Comissão lançará igualmente estudos especiais sobre a criação de redes abertas (OPN) e sobre o reconhecimento mútuo dos equipamentos de terminais.

2. Avaliação do impacto global sobre as empresas e a economia

O segundo eixo diz respeito à avaliação global do impacto do mercado único nas empresas e na economia. Permitirá adaptar as políticas comunitárias e nacionais em função dos efeitos estruturais gerados pelo mercado único. As informações relativas ao impacto real da legislação sobre o mercado interno e dos regimes relativos ao reconhecimento mútuo poderão por exemplo fazer surgir casos em que a eliminação dos obstáculos físicos, jurídicos e técnicos ao comércio intracomunitário poderá ser completada através da aplicação de medidas de salvaguarda da concorrência, a fim de que o mercado interno produza plenamente o seu efeito de garante da concorrência. Poderão ser necessárias acções complementares, por exemplo, no domínio da formação, a fim de ajudar as empresas ou os trabalhadores a adaptarem-se à nova situação económica.

A Comissão dará uma maior importância à análise do impacto do mercado interno na dinâmica e nas estratégias das empresas, bem como nas estruturas do mercado, através das seguintes acções:

- Desenvolvimento de instrumentos estatísticos para avaliar os efeitos do mercado interno. Tiveram já início discussões entre os serviços da Comissão implicados neste projecto, tendo em vista a recolha de dados em 1994.
- Desenvolvimento de instrumentos estatísticos relativamente a domínios específicos do mercado interno: as estatísticas comunicadas pelos Estados-membros à Comissão em conformidade com as directivas relativas aos contratos públicos serão exploradas através de um sistema de gestão de informações. Este sistema fornecerá indicadores de resultados estatísticos fáceis de tratar bem como relatórios que ilustrem os progressos alcançados em matéria de liberalização dos contratos públicos. Estão actualmente a ser desenvolvidas redes específicas de

informação e da recolha de dados no sector dos transportes, no âmbito do programa EURET.

- Elaboração de um regulamento-quadro sobre as estatísticas comerciais, que substitui o actual inquérito anual sobre a estrutura da indústria e cujo âmbito se alargará ao sector terciário, a fim de melhorar a disponibilidade e a comparabilidade das informações estatísticas de alto nível necessárias para a adopção da actividade económica, em geral e para assegurar o acompanhamento dos efeitos do mercado interno, em especial.
- Apresentação específica do impacto do mercado interno em sectores individuais nas futuras edições do "Panorama of EC Industry (edição 1995) e apresentação mais pormenorizada dos aspectos relativos ao mercado interno nos futuros relatórios anuais do observatório das PME.
- Constituição de uma rede de centros de investigação com uma experiência confirmada em matéria de análise do mercado interno (data limite: final de 1994).
- Exploração dos resultados de estudos realizados pelos Estados-membros.
- Lançamento em 1994 de um vasto estudo sobre as implicações económicas e comerciais do mercado interno: A Comissão prevê a publicação do mandato relativo a este estudo, que definirá os seus parâmetros e constituirá o lançamento da análise. Na sua resolução de 7 de Dezembro de 1992, através da qual convidava a Comissão a desenvolver essa análise, o Conselho tinha solicitado que este estudo examinasse o impacto do mercado interno numa vasta gama de factores, entre os quais a coesão económica e social, bem como a sua contribuição para um crescimento sustentável não inflacionista que respeite o ambiente.

3. Reforço do sistema de recolha de estatísticas INTRASTAT

A supressão das formalidades aduaneiras em 1 de Janeiro de 1993 conduziu à criação de um sistema de compilação de informações estatísticas relativas ao fluxo de mercadorias entre os Estados-membros, sendo estas informações directamente fornecidas pelas empresas. (INTRASTAT)

As alterações induzidas por este novo sistema são tais que as administrações nacionais, que dispõem apenas de um tempo limitado para as tomar em consideração, estão ainda a ser confrontadas com problemas significativos quer a nível da compilação quer da análise das informações.

A experiência retirada deste caso e a análise dos primeiros resultados publicados exigem uma certa prudência. No entanto, os Estados-membros e a Comissão não perderam tempo nem a tomar nem a prever medidas susceptíveis de melhorar o sistema de uma forma significativa e rápida.

As principais dificuldades a serem ultrapassadas são as seguintes:

- O nível de resposta das empresas – Não é fácil avaliar este nível. Não existem para as empresas informações anteriores em todos os Estados-membros no seu conjunto e não foi ainda possível efectuar uma comparação sistemática dos resultados com os provenientes de uma fonte fiscal. Contudo, o nível de ausência de respostas foi estimado entre 10 e 25% do número de operadores, consoante o Estado-membro, o que corresponde a 5 a 10% do total em termos de valor. Este fenómeno, que parece afectar em especial as pequenas empresas, exigirá uma mobilização significativa de recursos destinados a melhorar o nível de cobertura. Na sequência de medidas relativas às ausências de resposta na maior parte dos Estados-membros, a situação parece estar a melhorar.
- O atraso na apresentação de declarações – Apesar da campanha intensiva de informação realizada pelas administrações nacionais com o apoio da Comissão, a publicação tardia de regulamentos nem sempre permitiu às empresas procederem a uma adaptação atempada da sua organização administrativa. Daí resultaram atrasos importantes na apresentação de declarações, que estão a ser progressivamente reduzidos.

- A classificação das mercadorias – O nível de pormenor da nomenclatura combinada deu origem, principalmente para as PME sem sistemas informáticos, a uma complexidade e multiplicação do número de rubricas a declarar. Este último efeito tem sido acentuado pela ausência de um limiar relativo a cada transacção, sendo os limiares fixados no novo sistema por empresa, em função da sua importância no comércio intracomunitário. O fornecimento de determinadas informações, de acordo com a sua posição na nomenclatura combinada (nomeadamente, a massa líquida) colocou na altura problemas.
- A relação com a fiscalidade – Esta constitui uma das principais características do sistema INTRASTAT. As restrições que impõe no nível da declaração estatística a fim de determinar o período de referência ou para o tratamento de certos movimentos de mercadorias (trabalhos por encomenda, por exemplo) complicam em certa medida a importância económica das estatísticas e a comparação das duas fontes.
- O tratamento da informação – A falta de tempo para a adaptação dos sistemas informáticos das administrações nacionais tem tido repercussões negativas no tratamento da informação, o que conduziu a atrasos não só na reunião de informações intracomunitárias mas igualmente a nível do comércio com países terceiros. Os serviços estatísticos tiveram igualmente de tomar em consideração o aumento considerável do número de rubricas de declaração a incluir. A aplicação dos limiares teve um certo efeito de simplificação para a grande maioria das empresas, mas deu origem a uma grande complexidade no tratamento dos dados por parte das administrações nacionais.
- Métodos informatizados e telemáticos – Os produtos desenvolvidos no âmbito do projecto EDICOM, quer os destinados a aliviar o encargo a nível das declarações dos Estados-membros quer os destinados a automatizar as operações de processamento das administrações nacionais, revelam-se agora de grande utilidade, tendo tido no entanto um início difícil devido à sua chegada tardia ao mercado e ao tempo necessário para os instalar. À luz destas dificuldades, as administrações nacionais e a Comissão não perderam tempo a reagir nem a adoptar ou a propor medidas adequadas.

As medidas destinam-se a reduzir o nível de ausência de respostas: campanhas de informação e campanhas destinadas a recordar às empresas as suas obrigações de declaração têm sido desenvolvidas na maior parte dos Estados-membros durante o primeiro semestre e estão agora a começar a dar os seus frutos.

Para complementar estas medidas tomadas pelos Estados-membros (insistências, informação de correcção, inquéritos, melhoria dos registos, etc.), a Comissão propôs um conjunto de acções agora em curso de aplicação:

- criação de um grupo de trabalho relativo à definição de métodos de ajustamento e de estimativa para os dados recolhidos.
- proposta de um projecto de regulamento a ser apresentado pela Comissão com vista à simplificação dos procedimentos de devolução, nomeadamente quanto à classificação de certos tipos de mercadorias, à atribuição de uma massa líquida em relação a certos produtos e à declaração de transacções de valor reduzido.
- o desenvolvimento e adaptação às necessidades de cada Estado-membro de métodos informatizados e telemáticos.
- proposta de um projecto de regulamento da Comissão destinado a obter num prazo razoável de tempo e de uma forma periódica os resultados dos Estados-membros.
- instalação de um sistema para o intercâmbio de resultados provisórios a um nível agregado, que preceda a prestação de informações pormenorizadas suplementares.

Para concluir, é aconselhável sublinhar em primeiro lugar que a situação melhorou consideravelmente durante o ano, variando no entanto ainda significativamente consoante o Estado-membro. Os países que optaram por uma declaração única para efeitos estatísticos e fiscais (França, Itália) ou por duas declarações mas feitas concomitantemente (Grécia) conseguiram fornecer estatísticas pormenorizadas num prazo satisfatório.

Para os outros, os atrasos observados na disponibilização dos resultados estão a diminuir. Contudo, para voltar a uma situação normal serão necessários esforços consideráveis, nomeadamente, no que diz respeito à melhoria da qualidade do conteúdo da informação.

Nesta fase, a maior parte dos Estados-membros consideram não existir uma necessidade de proceder a revisões fundamentais do sistema INTRASTAT e que é aconselhável no final assegurar a eficácia das medidas de melhoria propostas.

V. Recursos

A gestão do mercado interno introduzirá uma alteração radical das tarefas tanto da Comissão, que deverá assumir novas responsabilidades em matéria de controlo da execução e da aplicação da legislação comunitária, como dos Estados-membros, que deverão cooperar de uma forma mais intensiva do que até agora. Estas alterações repercutir-se-ão igualmente no nível total dos recursos consagrados, a nível nacional e comunitário, ao bom funcionamento do mercado interno.

Numa certa medida, os recursos existentes podem ser suficientes, desde que estes sejam utilizados de uma forma diferente. Certos serviços da Comissão poderão deste modo afectar eventualmente um número de efectivos mais significativo ao controlo da qualidade da transposição do direito comunitário para as legislações nacionais, ao tratamento das denúncias provenientes do público ou aos problemas de interpretação das directivas em vigor, desde que deixem de consagrar a maior parte do seu tempo à elaboração e à negociação de novos actos legislativos comunitários. Esta abordagem tem, contudo, limites, alguns dos quais foram já apresentados nas secções anteriores do presente documento: o volume de legislação nacional a examinar será sem dúvida significativo, as denúncias ou os problemas de interpretação podem ser complexos e um determinado serviço poderá continuar a estar activamente implicado na elaboração de nova legislação, incluindo algumas das muitas medidas de execução necessárias no âmbito da actual legislação. Relativamente a algumas das tarefas é já evidente que os recursos existentes não serão suficientes.

A Comissão considera que uma gestão eficaz da legislação comunitária relativa ao mercado interno exigirá mais recursos de que a sua elaboração. Ora, os actuais recursos da Comissão em termos de efectivos e de dotações orçamentais são reduzidos em comparação com os que se encontram à disposição das administrações nacionais para o mesmo efeito e tendo em conta o que se espera da Comissão neste domínio. Se não dispuser de maiores recursos em determinados sectores, a Comissão não poderá desempenhar correctamente as suas responsabilidades.

Eis a razão pela qual a Comissão examinará, nas suas propostas relativamente ao orçamento de 1995, em que medida as suas prioridades deverão ser redefinidas, a fim de melhor ter em conta o custo da gestão do mercado interno. Algumas das acções previstas neste programa, como por exemplo o estudo dos mecanismos de cooperação administrativa, permitirão obter informações complementares nas quais se basearão as necessidades orçamentais suplementares. A Comissão espera poder contar neste aspecto com o apoio do Conselho e do Parlamento Europeu.

Secção C - Desenvolver o mercado único

A conclusão do quadro jurídico de base previsto no Livro Branco de 1985 e as medidas destinadas a assegurar a eficácia e a aplicação uniforme da legislação comunitária, tal como referido nas partes anteriores do presente Programa, representam já um contributo significativo para o bom funcionamento do mercado interno. A livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais, objectivo inicial do Livro Branco, proporcionará a base necessária para a recuperação económica e para a competitividade futura da economia comunitária.

No entanto, esta visão estática do mercado único, em que se considera suficiente a gestão da actual legislação, não permitirá beneficiar plenamente das vantagens económicas e práticas de um mercado único. No seu documento de trabalho de Junho de 1993, a Comissão incluiu um certo número de medidas adicionais, algumas mas de modo algum todas incluindo iniciativas legislativas, que foram apresentadas como um meio de dar valor acrescentado ao actual enquadramento legislativo comunitário, destinadas a resolver problemas que não foram necessariamente previstos no Livro Branco e que reflectiam as preocupações e as prioridades dos operadores do mercado.

A resposta do mercado foi firme e clara. A conclusão de que havia ainda actividades inacabadas para a Comunidade neste sector viria a ser amplamente confirmada pelas reacções à consulta da Comissão com base no documento de trabalho. As organizações representativas dos interesses da indústria e do comércio apoiaram firmemente a continuação da harmonização da legislação num número limitado de domínios, tais como a fiscalidade directa e a protecção da propriedade intelectual, tendo as pequenas empresas pressionado no sentido de medidas adicionais que as ajudariam a participar mais nas oportunidades abertas pela criação de um mercado único. As organizações de consumidores, ainda que acolhendo favoravelmente o empenhamento de a Comissão proteger os interesses dos consumidores, pressionaram no sentido de uma abordagem muito mais ambiciosa. Um grande número de entidades que responderam à consulta, incluindo o Parlamento Europeu e alguns Governos nacionais, insistiu em que muito mais havia a dizer sobre o papel da política da concorrência no funcionamento do mercado interno. Outros levantaram a questão da garantia da compatibilidade entre a gestão do mercado interno e o compromisso da Comunidade no sentido de um desenvolvimento sustentável e na protecção do ambiente.

As outras instituições comunitárias apoiaram também a inclusão de uma componente dinâmica no Programa Estratégico. O Parlamento Europeu declarou que a Comunidade deve rejeitar uma atitude "de logo se vê" e deve desenvolver novas acções no âmbito do mercado interno tendo em vista a promoção do crescimento económico. O Comité Económico e Social manifestou o seu amplo acordo com as posições da Comissão relativamente ao desenvolvimento do mercado interno, acentuando a necessidade de uma interacção com outras políticas comunitárias e a necessidade de uma abordagem mais integrada para as redes transeuropeias. As conclusões da Presidência do Conselho Mercado Interno de 27 de Setembro apoiaram a adequação política de um programa que incluísse, se e na medida do necessário, o desenvolvimento dinâmico de um mercado único ao serviço dos cidadãos.

A Comissão apresenta, por conseguinte, um conjunto de medidas que constituem uma "segunda fase" no desenvolvimento do mercado interno. Estas medidas foram seleccionadas com base em alguns princípios orientadores que tomaram em consideração as novas circunstâncias em que a União se encontra agora.

- Em primeiro lugar, existe uma necessidade premente de promover uma maior concorrência no âmbito do mercado único. Os obstáculos legislativos à entrada no mercado que foram agora suprimidos, não podem ser substituídos por comportamentos anticoncorrenciais por parte dos operadores do mercado. Será necessária uma maior vigilância por parte das autoridades públicas a fim de assegurar que o mercado único é na realidade aberto equitativamente a todos.
- O desenvolvimento do mercado único deve tomar em consideração o alargamento dos objectivos comunitários em termos de política no âmbito do Tratado da União Europeia, cuja entrada em vigor constitui um novo ponto de partida para todas as políticas da União. A confirmação da importância da política do ambiente, da política industrial ou da política de defesa dos consumidores, bem como a necessidade de redes transeuropeias, deve conduzir a uma reavaliação da actual política no domínio do mercado interno.
- Os plenos benefícios económicos do mercado único devem ser explorados de modo que a prevista melhoria da competitividade europeia e dos resultados económicos possa ser acelerada. Isto exigirá uma nova flexibilidade na escolha de instrumentos de política. Em alguns casos, será necessário basear-se em instrumentos ou organizações voluntários, apoiados e desenvolvidos, se necessário, pelas autoridades públicas, tal como no domínio da normalização e da qualidade. Noutros domínios, tais como o direito das sociedades, a fiscalidade ou a protecção da propriedade intelectual, por exemplo, será necessário prever um quadro jurídico mais favorável a fim de incentivar as empresas a operarem à escala continental. Este objectivo destina-se claramente também à criação de infra-estruturas físicas de grande escala, sob a forma de redes transeuropeias.
- Finalmente, o contexto político em mutação, no âmbito da União, exige novos métodos de trabalho para o desenvolvimento de uma política relativa ao mercado interno. Todas as principais iniciativas comunitárias neste domínio devem basear-se na transparência e na avaliação periódica da adequação da política. O público está a tornar-se mais exigente em termos de informação; os cidadãos devem ser eficazes e sistematicamente informados sobre os direitos e benefícios decorrentes do mercado interno.

A secção seguinte apresenta, por conseguinte, uma ampla combinação de instrumentos de política, em que a nova legislação desempenha uma parte relativamente reduzida. Esta parte do Programa diz respeito em grande medida à promoção ou utilização de uma abordagem voluntária para alcançar os objectivos comunitários. Quando, contudo, se considerar necessária para o mercado interno legislação adicional, esta será desenvolvida com base na proporcionalidade, na transparência e em consulta estreita, tal como aconteceu com o presente Programa Estratégico. A Comissão tenciona, se necessário, publicar as suas principais intenções legislativas numa fase prévia, a fim de permitir às partes interessadas apresentarem as suas observações no que diz respeito à eventual necessidade de legislação e respectiva forma. A indicação das áreas em que serão eventualmente necessárias iniciativas legislativas, que se segue, constitui o primeiro passo deste processo; cada proposta será sujeita a novas consultas.

Tal como indicado na Secção E infra, esta parte do Programa será periodicamente avaliada à luz do relatório anual da Comissão relativo ao funcionamento do mercado interno.

I. Transparência e proporcionalidade das novas medidas comunitárias; transparência dos procedimentos; comunicação e Informação

A transparência, no que diz respeito ao processo legislativo, aos textos legislativos, à sua aplicação, assim como às suas implicações para os particulares e as empresas, constitui um elemento chave para aproximar a União dos seus cidadãos. A fim de poderem apreciar e utilizar as possibilidades oferecidas pelo mercado interno, os cidadãos da União necessitam de dispor de informações sobre as leis a que estão sujeitos. Precisam também de garantias de que as novas leis são apenas introduzidas quando necessário, de que minimizam os custos decorrentes da sua aplicação e de que são coerentes, não só intrinsecamente, como em relação à legislação em vigor. As acções que a seguir se apresentam resumidamente têm por finalidade contribuir para esses objectivos; no entanto, as outras instituições comunitárias e os Estados-membros devem desempenhar igualmente o seu papel.

1. Transparência e proporcionalidade na elaboração de nova legislação comunitária

Tendo em vista assegurar a coerência da legislação comunitária relativa ao mercado interno, cada uma das novas iniciativas legislativas deverá ser objecto de uma avaliação de acordo com um quadro analítico que sirva de guia à Comissão, desde a primeira fase preparatória dos trabalhos e até à adopção do texto.

A avaliação das necessidades legislativas é uma tarefa que a Comissão não pode levar a cabo sem consultar todos aqueles que possam vir a ser afectados. Um procedimento de publicação das intenções legislativas da Comissão numa fase inicial da preparação das propostas de medidas comunitárias, propocionará às partes interessadas um conhecimento das intenções de legislação e contribuirá também para a elaboração de propostas legislativas.

O princípio da proporcionalidade contribuirá para a manutenção da coerência, assegurando que em cada intervenção só é regulamentado o que é realmente necessário e garantindo a eficácia exigida para a consecução dos seus objectivos.

Transparência, proporcionalidade e coerência da legislação

A Comissão elaborará, até meados de 1994, com base num exame inicial já efectuado no contexto do acompanhamento do Relatório Sutherland, directrizes sistemáticas destinadas a avaliar a necessidade de nova legislação sobre o mercado interno, a determinar a sua forma, bem como a sua coerência interna e externa. Este método deve tomar em consideração os seguintes elementos:

- a origem do pedido de intervenção; a identificação dos objectivos comunitários em questão;
- a identificação de obstáculos à livre circulação, na acepção dos artigos 36º ou 56º do Tratado ou da jurisprudência do Tribunal, ou necessários à segurança jurídica ou ao bom funcionamento do mercado, quando o processo de reconhecimento mútuo coloca problemas de ordem prática;
- o impacto económico da legislação proposta: vantagens para a economia no seu conjunto (mais do que, simplesmente, para o sector directamente em causa) e custos adicionais a que dará origem.

A Comissão examinará a metodologia que possibilitará a realização dessa análise em articulação com o seu compromisso de melhorar e reforçar o sistema de avaliação do impacto nas empresas e tomar em consideração a utilização de uma análise pormenorizada custos/benefícios ao elaborar propostas de legislação comunitária;

- a aplicação do princípio da proporcionalidade, para determinação do modo como deverá ser garantida a harmonização em termos de tipo de instrumento (legal ou voluntário) e o seu conteúdo, e assegurar que a medida não excede o necessário para garantir o respeito dos objectivos do Tratado. As técnicas de harmonização a considerar variarão, desde a promoção de instrumentos de carácter voluntário através de uma harmonização facultativa e um mínimo de harmonização, até uma harmonização total;
- a coerência será igualmente assegurada através de um aperfeiçoamento dos procedimentos internos de consulta da Comissão.

A Comissão aprovou, em 2 de Dezembro de 1992, uma comunicação intitulada "Uma maior transparência no trabalho da Comissão", em que se prevê um procedimento relativo às notificações particularmente importantes. Este procedimento implica, em certos casos, a publicação pela Comissão no Jornal Oficial (série C) de um breve resumo da iniciativa em causa, acompanhado por uma informação sobre os meios de obter cópias do documento. A Comissão esforçar-se-á por assegurar que este método é efectivamente aplicado na prática. Deverá ser incentivada a utilização de Livros Verdes no sentido de promover uma maior participação de todas as partes envolvidas.

2. Medidas de comunicação e informação

Para que, na União, os cidadãos e as empresas possam beneficiar das vantagens de um grande mercado sem fronteiras, necessitam de ser informados sobre as possibilidades por ele oferecidas e de terem acesso a canais através dos quais possam comunicar as suas necessidades. Esta necessidade é relevante em vários domínios da política do mercado interno, tais como o acesso à justiça, a cooperação administrativa e as ajudas suplementares às empresas, em especial apoio aos organismos de consultoria às PME e é também referida nas secções do presente Programa relativas a estes aspectos.

A Comissão está a desenvolver uma estratégia de comunicação que envolve, de um modo sistemático e coordenado, todas as instituições comunitárias, as administrações nacionais e as organizações não governamentais. Relativamente a esta questão, foi adoptada em 30 de Junho de 1993, a Comunicação "A política de informação e de comunicação da Comissão - uma nova abordagem". Além disso, uma primeira decisão da Comissão tinha já sido tomada em 5 de Maio de 1993, em que era sublinhado o reforço do papel da informação e da comunicação no mercado interno. A identificação dos principais grupos a atingir, permitiu determinar que o público em geral, a juventude, os consumidores, a indústria e as empresas comerciais, bem como os funcionários nacionais encarregados da informação nas administrações nacionais serão prioritariamente visados em 1994. Este reforço prosseguirá através da definição dos objectivos-chave (a começar pelas áreas mais carecidas de informação) e da reunião dos recursos necessários a nível comunitário e nacional, numa base de parceria com os Estados-membros.

No que diz respeito à prestação directa de informações, a Comissão recorrerá cada vez mais a especialistas dos meios de comunicação social, a fim de fornecer informações mais profissionais e melhor orientadas sobre o funcionamento do mercado interno.

Os Estados-membros encontram-se na situação ideal para organizar campanhas publicitárias, dado disporem dos seus próprios sistemas, de maiores recursos e do conhecimento de factores locais específicos. A Comissão empenhar-se-á numa mais estreita coordenação com os Estados-membros, por exemplo, através da publicação

de uma lista completa das campanhas de informação realizadas a nível nacional e comunitário e fornecendo-lhes as publicações necessárias e o acesso às bases de dados comunitárias.

As associações profissionais e comerciais têm também um papel importante a desempenhar, quer por sua conta, quer como intermediárias da Comissão (por ex., através das redes de Eurogabinetes e da rede dos gabinetes), expressando as necessidades de informação dos respectivos sectores. Por exemplo, podem ser organizadas mais reuniões regulares com organizações representantes das PME, com vista ao melhoramento do fluxo das informações destinadas a essas organizações, sobre as actividades comunitárias relevantes.

a) Informações prestadas pela Comissão:

- Relatório anual sobre o funcionamento do mercado interno
- Este relatório será publicado no final de cada ano, tendo em vista aumentar a transparência da legislação e facilitar a sua aplicação, alargando ao conjunto do mercado interno o âmbito de vários relatórios elaborados⁷ relativos à aplicação do Livro Branco de 1985.
- O Relatório Anual compreende duas partes. A primeira, de orientação política, apresentará um resumo do relatório e as questões mais importantes relativas ao ano anterior. A segunda, compreenderá as informações de maior importância relativas ao funcionamento do mercado interno e analisará as medidas adoptadas nos vários sectores. Por conseguinte, este relatório cobrirá a legislação anterior a 1985, a evolução recente do acervo comunitário e as medidas que não constavam das propostas do Livro Branco.
- Bases de dados
- A principal base de dados de informação sobre o mercado interno é a INFO 92 que, progressivamente, tem incorporado "versões consolidadas" de informação sobre a legislação relativa ao mercado interno, nas nove línguas oficiais da União, para além da cobertura da legislação comunitária e dos actos preparatórios, e das referências às medidas nacionais de transposição, perguntas e respostas sobre o mercado interno e uma secção sobre política social. A legislação consolidada abrange até ao momento os produtos farmacêuticos e alimentares e o direito das sociedades. Para o público em geral, está a ser criada uma nova secção destinada a responder às principais questões sobre a EUROPA SEM FRONTEIRAS. Esta acção, destinada a dar resposta às necessidades do público em geral, será activamente prosseguida e reforçada em 1994. A forma como toda esta informação é divulgada deverá evoluir de modo a reflectir as necessidades pós-1992, conforme atrás referido em "Prestação de informações actualizadas sobre legislação nacional de transposição", será realizado um estudo no início de 1994, a partir do qual serão introduzidas quaisquer eventuais alterações. A divulgação da base de dados INFO 92 será melhorada, disponibilizando-a para as redes europeias públicas mais alargadas.
- A CELEX, gerida actualmente pelo Serviço das Publicações Oficiais, continua a ser a principal fonte de dados de textos integrais sobre a legislação e a jurisprudência comunitárias, nomeadamente as relativas ao mercado interno. A Comissão manterá uma ligação estreita com aquele Serviço, a fim de assegurar que o processo de modernização, actualmente em curso, permite a aceleração da introdução de textos, aumentando assim a sua eficácia.
- A TED ("Tenders Electronic Daily"), base de dados dos contratos públicos, será objecto de propostas com vista a torná-la mais acessível e convívil.
- Publicações
- No início de 1994, será publicada uma nova brochura sobre o mercado interno, integrada na série "Europa em movimento", que será actualizada, naquele mesmo ano, a fim de incluir o presente Programa Estratégico. A maior parte dos dados da INFO 92 encontra-se também disponível numa publicação, e a actual cobertura será alargada, em 1994, de forma a abranger as perguntas e respostas sobre a EUROPA SEM FRONTEIRAS, bem como a legislação comunitária consolidada (começando pelo sector farmacêutico) numa compilação que inclui os textos originais e respectivas alterações.

⁷

Comunicação de 2 de Dezembro de 1992 sobre o funcionamento do mercado interno comunitário após 1992. Seguimento do Relatório Sutherland (SEC(92)2277 final); Comunicação da Comissão de 2 de Junho de 1993: "Reforçar a eficácia do mercado interno" e documento de trabalho da Comissão "Para um Programa Estratégico sobre o mercado interno" (COM (93) 256 final)

- A Comissão estuda presentemente a exequibilidade de uma comunicação periódica que abranja a sua documentação e as suas bases de dados e que possa ser também utilizada como um ponto de contacto com as administrações nacionais.
- A Comissão incentivará a elaboração de guias e folhetos relativos a ensaios comparativos;
- Será publicado um Guia Europeu dos Consumidores no mercado interno. Este Guia destina-se a dar aos consumidores da União uma visão simples e prática do contributo da política comunitária dos consumidores;
- A Comissão melhorará a qualidade e a distribuição da sua "Newsletter" relativa ao mercado interno, que será publicada pelo menos quatro vezes por ano a partir de 1994.
- Serão actualizados os actuais guias relativos aos diversos sistemas nacionais de segurança social destinados aos trabalhadores migrantes e será explorada a possibilidade de fornecer informações em outros suportes, por exemplo, cassetes de vídeo ou serviços telemáticos.

• Feiras e exposições

No início de cada ano, será tomada uma decisão sobre a participação da Comissão em feiras e exposições relacionadas com o desenvolvimento do mercado interno. A participação da Comissão terá como principais objectivos, não só prosseguir com a abordagem sectorial como também satisfazer as necessidades do público em geral.

b) Recurso a Intermediários na política da informação

- A rede de Eurogabinetes, referida na secção relativa à melhoria do enquadramento empresarial, constitui um ponto de contacto chave com as PME, prevendo a Comissão realizar sessões de formação sobre questões relativas ao mercado interno.
- Complementarmente, serão identificados outros intermediários, próximos das empresas; estes poderão nomeadamente compreender:
 - associações profissionais e comerciais,
 - sindicatos,
 - câmaras de comércio,no caso de ainda não acolherem um Eurogabinete.
- Uma vez identificados, solicitar-se-á aos intermediários que dêem a conhecer as suas necessidades em matéria de informação.
- Serão realizados esforços para que os funcionários da Comissão, ou, se necessário, agências externas, como o Team Europe, participem em seminários, encontros ou reuniões de trabalho com os intermediários, a fim de prestarem explicações sobre o que o programa do mercado interno pode oferecer.
- A Comissão poderá apoiar financeiramente alguns intermediários.
- Serão publicados os "casos de sucesso" seleccionados anualmente através dos Eurogabinetes.
- A Comissão dá apoio, numa base de regime-piloto, aos dez Centros Transfronteiras de Informação dos Consumidores, criados com o objectivo de reforçar as compras num outro Estado-membro e de ajudar os cidadãos a resolver problemas com que possam defrontar-se nas suas aquisições transfronteiras.
- A Comissão promoveu a criação de bases de dados em centros para os consumidores em quatro Estados-membros. Estas bases de dados, que estão interligadas, destinam-se a proporcionar aos consumidores um rápido acesso às informações relativas à legislação dos consumidores que regem as transacções em que estão envolvidos. Esta rede será alargada a todos os Estados-membros até ao final de 1994.

c) Parceria com os Estados-membros

- A Comissão preparará textos sobre temas específicos relacionados com o mercado interno, tais como o reconhecimento mútuo de qualificações profissionais, e convidará os Estados-membros a apresentarem as suas próprias situações "nacionais" específicas, tendo em vista a publicação de versões diferentes relativamente a cada Estado-membro, quer:
 - em CD-ROM, quer
 - de uma forma convencional em suporte papel.
- Em resposta a inúmeros pedidos feitos por várias organizações dos Estados-membros, a Comissão examinará a possibilidade de uma produção conjunta de material informativo sobre, por exemplo, contratos públicos, produtos alimentares e farmacêuticos, legislação consolidada ou guias explicativos. Será publicado no Jornal Oficial um convite às partes interessadas para apresentarem propostas no que diz respeito à publicação (através de meios de comunicação electrónicos ou convencionais), ou publicações já concluídas, a fim de receberem, ou um apoio financeiro da Comissão, ou uma autorização de utilização do logótipo da Comunidade.

- No sentido de assegurar uma coordenação mais eficaz, a Comissão elaborará uma lista anual das fontes de informação disponíveis a nível comunitário e nacional.
- O Serviço Estatístico europeu, EUROSTAT, tenciona criar uma rede para a divulgação das estatísticas comunitárias, em colaboração com os serviços estatísticos nacionais, estabelecendo portanto uma ligação entre o EUROSTAT e os serviços de estatística dos Estados-membros. O objectivo é fornecer ao utilizador final, localmente e na sua própria língua, as informações necessárias ao exercício eficiente da sua actividade no mercado interno.

d) Gestão da política de informação

- Embora a Comissão disponha de uma dotação orçamental destinada às informações sobre o mercado interno, os recursos humanos de que dispõe são limitados, pelo que será judicioso recorrer, sempre que apropriado, a especialistas.

As acções de informação devem prosseguir quatro objectivos:

- definição de mensagens e de temas-chave,
- parceria com os Estados-membros,
- prestação de informações especializadas,
- a melhor utilização possível dos recursos existentes (tais como a base de dados INFO 92).

No domínio da informação do público em geral, serão desenvolvidas acções específicas, tais como a instalação de linhas telefónicas de resposta. Quanto aos domínios específicos, recorrer-se-á ao Eurobarómetro da Comissão no que diz respeito às fases de pré e pós-inquérito.

II. Melhorar o enquadramento das empresas

O programa do mercado interno foi concebido, inicialmente, como um meio para melhorar o quadro em que as empresas da União exercem a sua actividade. A realização do mercado interno dá a possibilidade às empresas de, individualmente, tirarem partido de novas oportunidades comerciais nos mercados dos países parceiros, cimentando assim o caminho para um crescimento rentável das empresas mais empreendedoras. O programa do Livro Branco de 1985 constituiu um grande passo dado na direcção deste objectivo. Agora que está quase transposto o obstáculo legislativo, poderá ser dada uma maior atenção às acções complementares que ajudarão as empresas a explorarem eficazmente as potencialidades do mercado único.

Um dos principais princípios do Programa Estratégico é o de evitar um peso excessivo da legislação. De facto, corre-se o risco de que medidas obrigatórias, que, isoladamente, poderão afigurar-se totalmente justificadas, quando tomadas conjuntamente com outras disposições, regulamentares ou administrativas, possam dar origem a um peso excessivo sobre os operadores económicos, em especial sobre as pequenas empresas, que entrem a actividade, o seu espírito empreendedor ou o emprego. Na sua maioria, as acções a seguir propostas procuram complementar as principais disposições legislativas do mercado interno através de estruturas e mecanismos facultativos destinados a permitir às empresas beneficiarem plenamente das novas oportunidades. Contudo, em alguns casos, a Comissão considera serem necessárias novas medidas legislativas a fim de assegurar o bom funcionamento do mercado interno. Além disso, deve reconhecer-se que o enquadramento jurídico, fiscal e técnico em que as empresas comunitárias operam, não reflecte suficientemente a dimensão e a dinâmica do mercado interno. É urgentemente necessário que este enquadramento passe a reflectir estes dois elementos.

A estratégia que visa melhorar o enquadramento empresarial articula-se em torno dos seguintes eixos:

- Uma política de concorrência forte e eficaz a aplicar conjuntamente pela Comunidade e pelas autoridades nacionais. Uma tal política constituirá um complemento essencial do programa do mercado interno para evitar que o reforço da concorrência decorrente do mercado interno não seja desvirtuado, por acordos ou práticas restritivas, por uma excessiva concentração dos mercados ou por uma proliferação de auxílios estatais. Sem uma política de concorrência eficaz, os benefícios do mercado interno não se poderão repercutir plenamente na capacidade das empresas comunitárias fazerem face à concorrência internacional e no que diz respeito aos consumidores a nível da diversidade de escolha e de uma redução dos preços.
- **Finalização do enquadramento legislativo e administrativo necessário a um funcionamento mais eficaz do mercado interno** - Sem prejuízo dos resultados da reflexão global acima referida, são necessárias outras medidas legislativas em matéria de fiscalidade das empresas, protecção dos direitos sobre a propriedade intelectual e pagamentos transfronteiras, a fim de eliminar os últimos obstáculos às transacções e ao comércio intra-União. Uma revisão e uma simplificação da legislação e dos procedimentos existentes ou propostos impor-se-ão também para eliminar eventuais restrições de natureza regulamentar que incidem sobre a actividade empresarial. São essenciais novos progressos nas áreas-chave dos transportes e da energia, se se pretender beneficiar plenamente do mercado único. Deve igualmente tomar-se em consideração a situação legislativa (e técnica) relativamente à comunicação comercial no âmbito do mercado único.
- **Criação e desenvolvimento de uma infra-estrutura não regulamentar destinada a prestar assistência suplementar às empresas que exerçam actividades transfronteiras** - A União deve promover activamente o reforço da normalização europeia, das infra-estruturas de avaliação da conformidade e incentivar a convergência dos instrumentos de gestão da qualidade. A União deve também criar estruturas jurídicas facultativas destinadas às empresas estabelecidas em mais de um Estado-membro. O acesso às redes de distribuição e um sector comercial competitivo constituem igualmente elementos importantes para permitirem a participação das empresas no mercado interno.
- **Satisfação das necessidades das PME.** Devem serão realizadas acções, enquadradas no programa multianual da Comissão para as PME para 1993-96, em conformidade com a Resolução do Conselho de 11 de Novembro, destinadas a assegurar uma total participação destas empresas nos benefícios gerados pelo mercado interno.
- **Desenvolvimento de uma política industrial, enquanto complemento dos benefícios inerentes ao mercado interno em termos de concorrência, através de uma ênfase dos progressos a nível da investigação de base e da investigação aplicada, de melhores relações entre a investigação e a indústria e, portanto, de um ambiente que favoreça o processo de comercialização, do reforço da divulgação de conhecimentos disponíveis e de um melhor ensino e qualificação da população activa a todos os níveis e do investimento em infra-estruturas.**

1. Política da concorrência

A aplicação rápida e rigorosa das medidas de salvaguarda da concorrência constitui um complemento indispensável para os esforços desenvolvidos no sentido de eliminar os entraves legais e administrativos ao comércio intra-União. Permitirá evitar que eventuais práticas anticoncorrenciais por parte das empresas ou das autoridades

nacionais eliminem a dinâmica da concorrência que deve constituir o motor das vantagens económicas decorrentes da realização de um mercado único. Uma política de concorrência forte protegerá as empresas que tentem tirar benefícios das aberturas geradas pelo mercado interno de verem a sua acção prejudicada por tais práticas.

Futuramente, a Comissão tenciona reforçar as suas possibilidades de intervenção rápida, a fim de poder agir com eficácia quando o funcionamento do mercado interno for entravado por comportamentos contrários às regras da concorrência da União. Para o efeito, todos os casos de práticas anticoncorrenciais ou de abuso de posições dominantes que possam ser detectados aquando do controlo e avaliação do funcionamento do mercado interno serão sistematicamente comunicados aos serviços da Comissão responsáveis pela política da concorrência. Com base nestas informações, e se o problema em causa merecer um exame mais aprofundado, esses serviços deverão determinar a existência de infracções às regras da concorrência, recorrendo para o efeito cada vez mais à possibilidade de realizar inquéritos por iniciativa própria.

A lista que se segue indica os domínios que serão afectados pela aplicação das regras de concorrência no próximo ano:

1. Prioridades em termos de defesa da concorrência

A Comissão dará prioridade às seguintes medidas:

- elaboração de um código de conduta e de um regulamento de isenção por categoria relativos aos serviços informatizados de reservas relativamente ao transporte aéreo de passageiros;
- adopção de um regulamento de isenção por categoria no que diz respeito aos consórcios marítimos;
- alargamento do âmbito do actual regulamento de isenção por categoria no que diz respeito à transferência de tecnologia.

2. Simplificação e aplicação efectiva dos processos no domínio da concorrência

A Comissão continuará a racionalizar e a simplificar os regimes e os processos, a fim de acelerar as decisões relativas à aplicação do direito comunitário da concorrência. A Comissão tenciona nomeadamente adaptar as disposições relativas à forma, ao conteúdo e a outras modalidades dos pedidos e notificações referidos no Regulamento n.º 27/62, a fim de facilitar a sua utilização.

3. Comunicações interpretativas previstas

- Declarações de orientação relativas aos aspectos jurídicos e técnicos do regulamento das concentrações (por exemplo, cálculo do volume de negócios, definição de concentração)
- comunicação relativa às empresas comuns com carácter de concentração e de cooperação
- Comunicação relativa à avaliação dos contratos de representação comercial nos termos do artigo 85º do Tratado
- Revisão da comunicação relativa aos acordos de importância reduzida

2. Melhoria dos pagamentos transfronteiras

As empresas e os consumidores que efectuem pagamentos transfronteiras são penalizados pelos elevados custos dos sistemas utilizados, assim como por prazos excessivos de execução e por uma duplicação de encargos. Na sequência da adopção, em Março de 1992, do seu documento de trabalho sobre os problemas relacionados com os pagamentos transfronteiras⁸, a Comissão comprometeu-se a tomar as medidas apropriadas, incluindo medidas regulamentares, no caso de certas instituições financeiras não tomarem as disposições necessárias para propor serviços de pagamentos transfronteiras mais transparentes e eficientes. Em resposta a esta pressão da Comissão as associações europeias do sector do crédito elaboraram uma

⁸

SEC (92) 621 final: Facilitar os pagamentos transfronteiras: eliminar os obstáculos

série de directrizes do sector bancário europeu para informação dos clientes sobre os pagamentos transfronteiras à distância, que deveriam aplicar a partir de 31.12.1992. No entanto, um estudo da Comissão efectuado no início de 1993 apurou que, efectivamente, essas orientações tinham introduzido poucos progressos concretos em matéria de transparência, custos, prazos de execução e duplicação de encargos nos pagamentos transfronteiras.

A Comissão elaborará em breve as conclusões a retirar deste processo de consulta. Qualquer que seja a opção escolhida, não pode excluir-se a possibilidade de uma iniciativa legislativa a curto prazo, caso as actuais disposições do enquadramento facultativo, que a Comissão apoiará de qualquer modo, se revelarem insuficientes para alcançar progressos concretos relativamente à transparência da informação, à prevenção da duplicação de encargos e aos prazos de execução.

A Comissão tirará brevemente as conclusões desta consulta. Qualquer que seja a opção, não se pode excluir a eventualidade de uma iniciativa legislativa a breve trecho se as disposições existentes de carácter voluntário que a Comissão apoiará de qualquer modo, se revelarem insuficientes para realizar progressos concretos no que se refere à transparência da informação, à prevenção da duplicação de encargos e aos prazos de execução.

3. Transportes

Os vários modos de transporte desempenham um papel decisivo no desenvolvimento do mercado interno, na medida em que são os canais através dos quais se exercem duas das quatro liberdades fundamentais - a livre circulação das pessoas e das mercadorias.

A futura estratégia para a aplicação da política comum dos transportes é estabelecida no Livro Branco de 1992. Este documento pormenoriza as medidas que serão tomadas para estabelecer um enquadramento comunitário que garanta uma mobilidade sustentável. É apenas através da realização de uma mobilidade sustentável que se pode assegurar o bom funcionamento do mercado interno.

O Programa tem por objectivo, nomeadamente, "a abolição das restrições à prestação dos serviços de transporte a fim de eliminar os obstáculos administrativos, técnicos, fiscais, aduaneiros e outros, para poder produzir todos os seus efeitos."

Os principais desafios com que o sector europeu dos transportes se debate, exigem a adopção de uma estratégia avançada e global. A abordagem que foi elaborada, dá resposta a necessidades económicas e sociais e inclui:

- uma melhoria das infra-estruturas e uma sua utilização mais racional;
- uma maior segurança para os utilizadores destas infra-estruturas;
- condições de trabalho mais equitativas para os trabalhadores do sector dos transportes;
- melhoria da protecção do ambiente;
- reforço da dimensão externa do mercado interno.

A futura estratégia prevê o desenvolvimento de uma política em matéria de infra-estruturas e de equipamentos que permita, entre outras coisas, às regiões periféricas da Comunidade menos favorecidas beneficiarem plenamente das oportunidades decorrentes da realização do mercado interno.

A fim de garantir o bom funcionamento do mercado interno, é especialmente importante a aplicação ao sector dos transportes das regras comunitárias relativas às concentrações e posições dominantes, bem como das regras relativas aos auxílios estatais. Esta necessidade é particularmente importante em áreas sujeitas a

monopólios nacionais (frequentemente públicos) ou oligopólios, tais como os transportes ferroviários e aéreos, que foram tradicionalmente protegidos da concorrência nacional e intracomunitária. A supressão de obstáculos entre mercados, tradicionalmente segmentados, abrirá o caminho para novos desenvolvimentos transfronteiras.

Ações a desenvolver

- No domínio dos transportes ferroviários internacionais, a Comissão elaborará as novas medidas legislativas previstas na Directiva 91/440 do Conselho.
- No que diz respeito às vias navegáveis internas, a Comissão examinará o sistema de "Tour de rôle" (as embarcações aguardam a sua vez para carregar mercadorias) e respectivas consequências para a organização do mercado;
- Serão criados sistemas estatísticos fiáveis e comparáveis relativamente a todos os modos de transporte.
- A Comissão está igualmente a elaborar uma proposta de acção comunitária relativa
 - ao aluguer de veículos a motor - início de 1994;
 - às inspecções técnicas de equipamento de limite de velocidade para veículos pesados, camionetas e autocarros abertos - final de 1994;
 - à adaptação de taquígrafos a fim de tomar em consideração a evolução técnica - início de 1994;
 - à harmonização de certificados nacionais relativos à pilotagem de barcos para navegação interna - início de 1994

Ver também a secção infra relativa às redes transeuropeias.

4. Propriedade intelectual e industrial

A política neste domínio deve evoluir constantemente por forma a ter em conta os desenvolvimentos tecnológicos relevantes. Os aspectos internacionais da protecção da propriedade intelectual são cada vez mais objecto de discussão no âmbito do GATT e da OMPI. No entanto, o grau de integração já obtido no âmbito do mercado interno exige soluções mais estruturadas. O grande objectivo da acção da Comunidade no domínio da propriedade intelectual é obter a livre circulação dos bens que beneficiam de direitos de propriedade intelectual ou industrial. Ao eliminar, em toda a União, os obstáculos que se colocam à protecção da propriedade intelectual e industrial e ao assegurar um nível elevado de protecção, a acção comunitária pode ajudar a promover a competitividade empresarial e a incentivar a investigação e a inovação no âmbito da União. Em matéria de protecção da propriedade intelectual e industrial, a Comissão prosseguirá as suas práticas bem estabelecidas de proceder a amplas consultas de todas as partes interessadas, antes de elaborar propostas de medidas comunitárias.

Ações a desenvolver

- No sentido de prever um meio suplementar de protecção das invenções técnicas fora dos regimes de patentes existentes, a Comissão examinará a necessidade de harmonização dos sistemas nacionais de *modelos de utilidade*. Esta forma de protecção da propriedade intelectual adapta-se bem às necessidades de promoção das actividades de inovação e de protecção da propriedade intelectual das PME. A Comissão prevê a publicação de um *Livro Verde sobre os modelos de utilidade* até Setembro de 1994.
- Na sequência de duas fases de consultas das partes interessadas, a primeira em 1988 e a segunda a concluir antes do final de 1993, sobre a questão da cópia privada de registos sonoros e audiovisuais, a Comissão reflectirá sobre a necessidade de medidas adequadas.

- **Direitos de autor e direitos conexos:** Com base em consultas das partes interessadas no âmbito dos direitos dos artistas em matéria de direito de sequência e de reprografia, a Comissão debruçar-se-á sobre a utilidade e a necessidade de harmonização da legislação. Proceder-se-á igualmente a uma análise das implicações para o mercado interno da doutrina de esgotamento dos direitos de autor.
- Para combater o problema da erosão do período de protecção efectiva das patentes em relação aos produtos fitossanitários, a Comissão elaborará uma proposta de criação de um certificado de protecção suplementar para esses produtos.
- A Comissão procederá a uma avaliação das implicações do recente acórdão do Tribunal de Justiça relativo à interpretação do artigo 6º do Tratado CE, relativo às medidas comunitárias nos domínios da propriedade intelectual e industrial⁹. Com base nestas conclusões, a Comissão tomará as medidas necessárias para assegurar que os princípios legais enunciados pelo Tribunal produzirão plenamente os seus efeitos.

5. Direito das sociedades

No domínio do direito das sociedades, os progressos alcançados a nível comunitário têm sido insuficientes. No entanto, mais do que nunca, os objectivos prosseguidos pela Comunidade através dos seus esforços de harmonização no domínio do direito das sociedades e da contabilidade continuam válidos - estes objectivos são a mobilidade das empresas a fim de lhes permitir beneficiar das vantagens de um mercado unificado, a igualdade das condições de concorrência entre empresas estabelecidas em Estados-membros diferentes, a promoção de relações comerciais entre os Estados-membros, o incentivo da cooperação entre empresas transfronteiras e a simplificação das fusões e aquisições transfronteiras. São necessárias medidas comunitárias adequadas a fim de prever as estruturas jurídicas que facilitem o estabelecimento e o investimento transfronteiras e para atenuar as discrepâncias entre os sistemas nacionais de direito das sociedades que desincentivam ou penalizam estas actividades. É necessário prestar uma atenção especial à melhoria das exigências de apresentação de dados financeiros no âmbito da União, que poderão igualmente aumentar a influência da União no debate internacional relativo à harmonização contabilística.

O enquadramento legislativo no domínio do direito das sociedades registou desenvolvimentos significativos durante as décadas de 70 e de 80. No entanto, certas propostas encontram-se ainda bloqueadas no Conselho e mesmo no Parlamento (propostas relativas a uma Quinta Directiva, a uma Décima Directiva e a uma Décima Terceira Directiva). Algumas destas dificuldades, especialmente associadas à transferência de sedes e às fusões de empresas, que se revelam decisivas para a mobilidade das empresas no âmbito de um mercado unificado, são abordadas na proposta de estatuto da sociedade europeia. Este seria um instrumento flexível à disposição das empresas, que facilitaria a sua mobilidade. Continuarão a ser desenvolvidos esforços no sentido da adopção deste estatuto. Do mesmo modo, com base na ampla consulta a que procede com os Estados-membros, a Comissão deve tomar em consideração se a sua proposta de Décima Terceira Directiva relativa às ofertas de aquisição corresponde às necessidades das empresas e se estas ofertas de aquisição, enquanto instrumento para a reorganização das empresas no mercado único, deverá ser objecto de regulamentação mais ou menos pormenorizada a nível comunitário.

⁹ Acórdão de 20.10.1993: Processos C-92/92 e C-326/92. Este acórdão ainda não foi publicado

Ações a desenvolver

- Além de prosseguir os seus esforços destinados a fornecer às empresas instrumentos que facilitem a sua reorganização no mercado interno, a Comissão tenciona dar início a uma reflexão de base sobre o enquadramento jurídico das empresas num mercado único, a fim de determinar as melhores condições para a sua evolução neste mercado e os meios necessários a serem aplicados para satisfazer estas condições; esta reflexão dará origem durante 1994 a uma comunicação, eventualmente acompanhada de propostas de acção, com vista a uma consulta dos Estados-membros e dos meios interessados.
- Não foram ainda expressamente tratados alguns problemas contabilísticos nas actuais directivas relativas à contabilidade. Alterar estas directivas a fim de prever soluções para estes problemas e melhorar a comparabilidade das contas coloca dificuldades e não é susceptível de ter resultados concretos num prazo aceitável. Em vez disso, a Comissão explorará urgentemente outros meios para incentivar a convergência em cooperação com as entidades nacionais de estabelecimento de normas contabilísticas, os Estados-membros e outras partes interessadas. Estas discussões basear-se-ão nos princípios constantes das actuais Directivas relativas à contabilidade. Tomarão igualmente em consideração e procurarão influenciar a evolução da situação a nível internacional.
- A Comissão lançará um processo de reflexão sobre eventuais acções susceptíveis de melhorar a comparabilidade das informações financeiras publicadas pelas empresas, o que permitirá facilitar o investimento e o comércio transfronteiras e incentivar o desenvolvimento de um mercado de capitais europeu.
- Serão também desenvolvidos esforços para clarificar o papel, a posição e a responsabilidade dos auditores oficiais, incluindo uma definição da sua responsabilidade em relação à empresa e a terceiros. Esta acção contribuirá para melhorar a fiabilidade das informações financeiras publicadas.
- A Comissão reflectirá sobre o modo como pode ser organizada a aplicação do direito nacional por forma a ter em consideração as relações entre as filiais e as empresas-mães estabelecidas em Estados-membros diferentes. Esta simplificação terá por objectivo assegurar a adequação das obrigações impostas às empresas-mães, quando as actividades em questão se desenrolam a este nível, e alterar as obrigações em função das necessidades do grupo (por exemplo, acordos de cooperação com determinadas garantias legais).

6. Criação de um regime fiscal favorável às empresas

a) Fiscalidade indirecta

À excepção das inevitáveis dificuldades inerentes à criação do novo sistema, que foram rapidamente ultrapassadas, o regime geral funciona bem, permitindo assim a livre circulação das mercadorias. Contudo, os operadores económicos confirmaram a existência de certos elementos de rigidez nos mecanismos já adoptados, nomeadamente no caso do IVA, no que diz respeito às transferências tributáveis, aos trabalhos por encomenda, a certos serviços e a serviços e trabalhos relativos aos bens móveis tangíveis, a transacções em cadeia e a operações triangulares.

Relativamente a estas dificuldades, examinadas no âmbito do Comité de Audição para empresas foram encontradas soluções práticas em colaboração com as administrações nacionais, ou foram ou serão em breve objecto de iniciativas legislativas por parte da Comissão.

A Directiva de 14 de Dezembro de 1992 simplificou consideravelmente as operações triangulares. Outras medidas de simplificação serão objecto de novas propostas da Comissão até ao final de Fevereiro de 1994.

A aproximação das taxas do IVA (uma taxa mínima comum de 15% para as taxas normais do IVA) e dos impostos especiais de consumo em vigor desde 1 de Janeiro de 1993 assegurou a realização de um dos princípios fundamentais do mercado único: a liberdade dos consumidores europeus adquirirem o que desejarem, com o imposto pago, no Estado-membro da sua escolha, qualquer que seja o seu país de

residência.

Registaram-se dificuldades específicas no funcionamento dos regimes especiais relativos às vendas de bens aos consumidores finais (encomendas pelo correio e vendas de veículos particulares novos), devido à complexidade dos mecanismos criados e às obrigações que impõem aos operadores.

A única solução satisfatória para este problema seria mudar para um sistema definitivo caracterizado pelo pagamento do IVA no país de origem.

De qualquer modo, o tratamento do comércio intracomunitário será revisto à luz da experiência adquirida e com o objectivo da aproximação das taxas dos impostos para operações dentro do próprio Estado-membro, questão relativamente à qual a Comissão proporá uma directiva relativa a um regime definitivo do IVA até ao final de 1994.

Apesar do funcionamento do novo regime geral relativo aos impostos especiais de consumo não ter suscitado quaisquer dificuldades significativas, a Comissão apresentará em 1994 uma proposta de directiva de simplificação para ultrapassar determinados problemas, quer para os operadores quer para as administrações nacionais, ligados à aplicação de certas disposições específicas, como as vendas à distância. Além disso, a Comissão terá de reexaminar os níveis dos impostos especiais de consumo à luz da experiência adquirida bem como várias outras políticas recomendadas pela Comissão, como a política do ambiente, da saúde e da energia.

As acções da Comissão no domínio da fiscalidade indirecta dirão, nomeadamente, respeito:

- ao seguimento e dar aos seus esforços, no domínio do IVA e dos impostos especiais de consumo, e em colaboração com as administrações fiscais, elaborando propostas de uma directiva a fim de facilitar o funcionamento dos regimes.
- quanto à cooperação administrativa, aos comités ad hoc presididos pela Comissão que continuarão em 1994 o seu trabalho de coordenação, devendo a Comissão apresentar um relatório sobre o funcionamento do sistema VIES bem como da experiência adquirida com o referido sistema.
- Serão apresentados até 31.12.94 o relatório e a proposta relativos à passagem para um regime definitivo do IVA.

b) Fiscalidade directa

O princípio orientador da política comunitária no domínio da fiscalidade directa consiste em eliminar a dupla tributação das actividades transfronteiras ao mesmo tempo que se assegura pelo menos uma tributação. Já foram apresentadas ao Conselho dos Ministros medidas concretas, tais como as propostas de directivas relativas aos juros e às "royalties", à compensação das perdas e ao alargamento do âmbito das directivas "empresas-mães" e "fusões" de empresas. Todas estas medidas gozam de um apoio total por parte dos operadores económicos, podendo contribuir significativamente para melhorar o enquadramento fiscal das actividades transfronteiras.

Contudo, a adopção destas medidas apenas resolverá em parte o problema da dupla tributação. As directrizes estabelecidas na comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento na sequência do relatório Ruding¹⁰ fornecem um plano pormenorizado

¹⁰ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento na sequência das conclusões do Comité Ruding relativa às orientações em matéria de fiscalidade das empresas no âmbito do aprofundamento do mercado interno (SEC (92) 1118 de 26.6.1992).

das acções comunitárias neste domínio.

Acções a desenvolver

a) Dupla tributação das empresas:

- Com base nas directrizes definidas em resposta ao relatório Ruding, a Comissão irá apresentar propostas de medidas suplementares destinadas a eliminar a dupla tributação. Estas medidas assumirão a forma quer de uma obrigação geral de suprimir qualquer dupla tributação transfronteiras quer uma abordagem por fases, cujas prioridades terão sido estabelecidas por mútuo acordo com os Estados-membros;
- Uma maior concorrência a nível da fiscalidade pode influenciar a afectação de recursos no mercado interno. Podem prever-se soluções para resolver dois conjuntos de problemas:
 - o primeiro elemento é representado pela utilização de medidas fiscais determinadas para atrair factores consideravelmente móveis, como os serviços financeiros;
 - o segundo consiste nas diferenças existentes nas convenções concluídas relativamente à questão da dupla tributação entre Estados-membros e países terceiros.
- A Comissão insistirá no sentido de uma maior coordenação da abordagem dos acordos de dupla tributação entre Estados-membros e países terceiros. As grandes discrepâncias entre Estados-membros conduzem a distorções financeiras, dado que os fluxos de capitais com o resto do mundo são desviados através dos Estados-membros que concedem o tratamento fiscal mais vantajoso aos países terceiros em causa.
- Intensificar-se-ão as discussões regulares entre os responsáveis das administrações fiscais nacionais, tendo em vista a aplicação das directrizes definidas em resposta ao relatório do Comité Ruding. Estas incluirão uma maior cooperação no domínio da assistência mútua e o desenvolvimento de políticas mutuamente compatíveis, sempre que sistemas divergentes interoperem negativamente.
- A Comissão simplificará os procedimentos de aplicação do direito comunitário e de acordos fiscais bilaterais que prevêm a redução ou a eliminação das retenções na fonte.
- Serão necessárias medidas para assegurar um tratamento equitativo dos investimentos transfronteiras por parte dos prestadores de serviços financeiros, quando os fundos não beneficiam do mesmo tratamento no âmbito dos diferentes acordos bilaterais relativos à dupla tributação concluídos entre Estados-membros.

b) Pequenas e médias empresas

- *Reforçar a capacidade de autofinanciamento de empresas* não constituídas sob forma de sociedade: na maioria dos Estados-membros, o reinvestimento dos lucros por empresas não constituídas sob forma de sociedade é tributado à taxa marginal do imposto sobre os rendimentos das pessoas singulares, que é geralmente superior à taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, taxa que é aplicável ao reinvestimento dos lucros por parte das sociedades. Por conseguinte, os investimentos realizados por empresas não constituídas sob forma de sociedade através do autofinanciamento são penalizados. Uma solução para este problema poderá residir na tributação dos lucros reinvestidos das empresas não constituídas sob forma de sociedade à mesma taxa do imposto aplicável às sociedades. Será em breve apresentada uma proposta neste sentido.
- *Transmissão de empresas*: em muitos Estados-membros, a transmissão de uma empresa não constituída sob forma de sociedade envolve, no caso de morte do proprietário, o pagamento de encargos fiscais bastante elevados que podem pôr em risco a sua sobrevivência. Um segundo problema para as empresas com activos em vários Estados-membros reside no imposto sobre as sucessões e doações. Das 66 relações bilaterais possíveis entre os Estados-membros, apenas 12 são abrangidas por convenções sobre a prevenção da dupla tributação no domínio deste último imposto. Existe, pois, um risco de dupla tributação no caso da transmissão da propriedade de uma empresa, que a Comissão pretende eliminar. A Comissão apresentará ao Conselho, durante o primeiro semestre de 1994, uma proposta de recomendação relativa aos problemas respeitantes à transmissão de empresas.
- *Redução das restrições administrativas que incidem sobre as PME* - As PME limitam frequentemente a expansão das suas actividades noutros Estados-membros através de estabelecimentos estáveis, temendo um excesso de encargos administrativos associados à necessidade de se conformarem a um outro código fiscal. A Comissão encontra-se, por conseguinte, a examinar a possibilidade de sujeitar os estabelecimentos estáveis noutros Estados-membros, na fase de arranque, à legislação fiscal do Estado-membro em que a empresa tem a sua sede.
- *Capital de risco*: A Comissão apresentará também propostas no sentido de abolir os obstáculos fiscais ao recurso a capitais de risco pelas PME. Os fundos de capitais de risco são frequentemente objecto de uma dupla tributação do rendimento gerado, primeiramente ao nível do fundo e, em segundo lugar, aquando da redistribuição do rendimento ao investidor. Estas dificuldades são agravadas quando o mesmo fundo pretende investir em mais de um Estado-membro.

c) Tributação de trabalhadores fronteiriços

• A Comissão prevê a apresentação em breve de orientações claras no sentido de resolver os problemas fiscais que afectam os residentes na União que trabalham num Estado-membro que não o da sua residência. Em especial, estas orientações destinam-se a assegurar que o desagravamento fiscal seja concedido de forma não discriminatória.

d) Seguro de vida e fundos de pensões

• As disparidades existentes no tratamento fiscal dos produtos de seguros acarretam dificuldades importantes em termos de um bom funcionamento do mercado único nestes domínios. A este respeito, o acórdão do Tribunal de Justiça proferido no processo Bachmann tem particular importância. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça reconheceu que os Estados-membros podem, em certas circunstâncias, não conceder benefícios fiscais aos contratos de seguro de vida celebrados com empresas de seguros não estabelecidas nesse país, como um meio de salvaguardar a coerência do regime fiscal nacional.

7. Melhoria da normalização europeia, da avaliação da conformidade e da qualidade

a) Normalização europeia

A "nova abordagem em matéria de harmonização técnica" fez com que a normalização europeia e a avaliação da conformidade passassem para a primeira linha da campanha de eliminação dos obstáculos técnicos ao comércio intra-União. Subsistem barreiras decorrentes de diferenças entre normas nacionais e critérios de certificação. Por conseguinte, a Comunidade tem o maior interesse em apoiar um maior desenvolvimento da normalização europeia, da avaliação da conformidade e das infra-estruturas da qualidade, a fim de assegurar que a eliminação dos últimos obstáculos técnicos ao comércio se realizará o mais rápida e eficazmente possível. Além disso, os instrumentos da normalização europeia e da avaliação da conformidade constituem um instrumento inestimável na aplicação de outras políticas (por ex., ambiente, energia, qualidade dos géneros alimentícios, segurança nos locais de trabalho, redes transeuropeias). Com base em discussões aprofundadas entre os seus diferentes serviços, a Comissão apresentará, até ao início de 1994, um relatório que realçará as potencialidades das normas europeias noutras áreas.

A fim de explorar integralmente o potencial da normalização europeia em termos de bom funcionamento do mercado interno, a Comissão propõe as seguintes orientações:

- Financiamento da normalização europeia - Em 1994, a Comissão analisará a forma como poderá ser financiada a médio prazo a normalização europeia. Esta análise procurará identificar as formas como os recursos investidos pelos Estados-membros, a Comunidade e o sector privado na normalização nacional e europeia podem ser aproveitados para desenvolver um sistema de normalização que corresponda às necessidades da integração europeia.
- Maximização dos benefícios da normalização europeia - é essencial que os programas de trabalho dos organismos europeus de normalização estejam em estrita sintonia com as necessidades e prioridades do mercado único. A Comissão velará por que o contributo comunitário para a normalização se concentre em projectos-tipo que gerem um maior valor acrescentado em termos de integração de mercado e da realização de outras políticas da União.
- Maior transparência: serão tomadas medidas para que as normas europeias se tornem mais perceptíveis e que o seu processo de elaboração e os resultados sejam mais acessíveis e compreensíveis para os operadores económicos. A Comissão dará início a debates com os organismos europeus de normalização, na perspectiva de um amplo inquérito público sobre o interesse técnico das propostas apresentadas em matéria de normas europeias. Esse inquérito deverá incidir especialmente sobre os esforços de adaptação das empresas, em especial para as PME, à transição para o novo sistema. Além disso, a Comissão elaborará relatórios anuais sobre o estado de adiantamento dos trabalhos, acompanhando os progressos realizados pela utilização das normas na política comunitária e na elaboração das normas europeias, que foram objecto de um mandato.

- **Coordenação adequada das actividades de normalização europeia:** deve ser desenvolvida a coerência entre os trabalhos e os resultados dos diversos organismos europeus de normalização, através de medidas tais como o desenvolvimento de programas de trabalho estabelecidos em comum.
- **Normalização e investigação:** serão reforçadas as ligações entre normalização e investigação, através da promoção da transferência eficaz e atempada dos resultados da investigação para a normalização e, em especial, pelo apoio comunitário à investigação destinada ao fornecimento dos dados científicos necessários às actividades de normalização. A Comissão dedicará cada vez mais atenção à valorização dos resultados do investimento comunitário em ID associado à normalização, medições e ensaios realizados no âmbito do Quarto Programa-Quadro sobre Investigação e Desenvolvimento (a Comissão prevê consagrar a este programa entre 188 e 250 milhões de ecus).
- **Garantia da eficácia das telecomunicações europeias:** as normas europeias de telecomunicações (NET), elaboradas pelo ETSI, não são rapidamente transpostas nem referidas na lista das normas nacionais e são demasiadas vezes ignoradas pelos operadores de rede ou pelas administrações de telecomunicações. A Comissão irá propor que seja atribuído a um número cada vez maior de ETS o estatuto de norma harmonizada.

b) Avaliação da conformidade e da qualidade

O objectivo desta política será promover o desenvolvimento de um "enquadramento de qualidade comum", que permitirá aos operadores desenvolverem e comercializarem produtos, serviços e processos de fabrico em toda a União mediante referência a critérios e conceitos de qualidade reconhecidos por todos. Dado que a qualidade constitui uma condição imposta pelo mercado e que o seu controlo constitui um importante factor da competitividade das empresas, qualquer tentativa de imposição, por via regulamentar, da utilização no mercado, de determinados instrumentos de qualidade, seria mal interpretada e implicaria riscos potenciais graves. Em vez disso, a União procurará promover uma inflecção voluntária para instrumentos de gestão da qualidade que assegurem que os serviços ou produtos fornecidos em conformidade com aquele enquadramento são aceites a nível de toda a União, no que se refere à observância, simultaneamente, das condições regulamentares e das exigências do mercado.

A "nova abordagem em matéria de harmonização técnica" e a "abordagem global em matéria de avaliação da conformidade" alargaram o âmbito de acção dos poderes públicos em matéria de especificações técnicas, para além da fixação de regulamentações técnicas obrigatórias. A Comunidade e as autoridades nacionais estão actualmente conscientes de que a normalização, a avaliação da conformidade e os outros instrumentos que podem ser utilizados pelas empresas na gestão da qualidade constituem aspectos importantes da paisagem empresarial e podem contribuir para o sucesso das empresas da União. Os poderes públicos podem incentivar a promoção de uma melhor qualidade, através da introdução de incentivos e de estruturas apropriadas e da incorporação de aspectos de qualidade na aplicação de outras políticas. A Comissão está a iniciar um trabalho sobre política da qualidade para a União, que deverá estar concluída no final de 1994.

Os elementos para uma política de qualidade serão os seguintes:

- Apoiar a integração de considerações de qualidade e uma opção "de excelência" por parte das empresas, em todos os estádios da cadeia de qualidade (concepção, fabrico, serviço pós-vendas, etc).
- Fomentar o reconhecimento mútuo de resultados e certificados de conformidade, entre os organismos de avaliação da conformidade e os institutos de certificação da qualidade, através da adopção de normas comuns (NE 45000), e a participação nas redes e infra-estruturas europeias ligadas à Organização Europeia de Ensaios e Certificação (EOTC).

- A existência de normas europeias e de procedimentos de avaliação da conformidade adequados terão um importante papel a desempenhar na política comunitária da qualidade. Para certos produtos e serviços, a observância de determinadas normas e de critérios de certificação reconhecidos constituirá um sinal de um determinado nível de qualidade. Uma maior ênfase dada à criação de um sistema de qualidade coordenado conduzirá a uma maior pressão exercida pelo mercado no sentido de uma aproximação dos critérios de qualidade.
- Assegurar a coordenação e a harmonização efectivas das acções nacionais no domínio da política da qualidade.
- Integração dos objectivos da política da qualidade noutras políticas comunitárias (como por exemplo a política regional, as medidas de apoio às PME, as acções a favor da reestruturação industrial).
- Criação de um observatório da qualidade.
- Fomento da utilização de técnicas de qualidade adequadas na indústria dos serviços.
- Desenvolvimento da qualidade sob todos os seus aspectos nos sectores agrícola e alimentar, simultaneamente através da utilização de instrumentos específicos aos diferentes produtos agrícolas e de medidas horizontais, como as medidas a favor da cultura orgânica e de outras técnicas respeitadoras do ambiente.

8. Satisfação das necessidades das PME

As PME constituem o substrato da economia da União, representando 99% das empresas da União e gerando 70% do emprego do sector privado. Por conseguinte, seria um erro tratar as PME como um grupo homogéneo, confrontado com desafios e oportunidades idênticos. A Comissão, por seu lado, continuará a assegurar que as políticas comunitárias relevantes sejam adaptadas às necessidades das pequenas e médias empresas. Através dos fundos estruturais, por exemplo, a Comunidade contribui significativamente para o co-financiamento de medidas destinadas às PME. Reconhecendo as potencialidades das PME como motor para a criação do emprego e da riqueza na União, o Conselho aprovou um programa plurianual da Comissão para 1993-96 destinado a incentivar o desenvolvimento das PME. Neste contexto, a Comissão tem um papel decisivo a desempenhar no sentido de que as PME sejam melhor informadas das medidas que lhes dizem respeito e da evolução do mercado. Serão reforçados e melhorados os canais de informação e de aconselhamento existentes e a Comissão prosseguirá o seu papel activo de divulgação das "melhores práticas" e soluções inovadoras para os problemas das PME. Além disso, a Comissão tenciona dar início a uma série de acções horizontais destinadas a eliminar as dificuldades que impedem as PME de beneficiar de todas as vantagens do mercado único. Estas acções, de acordo com as conclusões do Conselho PME de 11.11.1993, dirão respeito aos seguintes domínios.

Acções a desenvolver

- **Dificuldades financeiras das PME:** muitas PME encontram-se subcapitalizadas e têm dificuldades em aceder aos financiamentos necessários devido à sua incapacidade de fornecerem garantias. Deve dar-se rapidamente seguimento às medidas previstas nos Conselhos Europeus de Edimburgo e Copenhaga, que representam a primeira resposta a nível comunitário para estes problemas. Deve ser dada uma atenção especial ao desenvolvimento dos mecanismos operacionais. O conjunto destas vantagens deverá destinar-se aos beneficiários finais, as PME. Devem ser tomadas outras medidas para melhorar o acesso das PME ao crédito e ao financiamento. Um aspecto específico destes problemas é o das condições de pagamento - na sequência do documento de trabalho da Comissão e do posterior processo de consulta sobre o problema dos atrasos de pagamento relativos às transacções comerciais, serão examinadas, no primeiro semestre de 1994, propostas para atenuar estes problemas.
- **Ajudar as PME na sua adaptação aos procedimentos de normalização, de certificação e de garantia da qualidade:** todas as PME deveriam ter acesso a informações pormenorizadas sobre as normas europeias existentes ou em projecto, devendo por outro lado, serem tomados em consideração os seus interesses no processo de elaboração das normas. Mesmo as PME que não prevêem exercer actividades transfronteiras poderão ser confrontadas, a nível local, com alterações

nas normalizações e nos critérios de avaliação da conformidade como resultado da normalização e da avaliação de conformidade europeias. Esta audiência alargada de PME deve ser mantida totalmente informada de todos os novos desenvolvimentos que as afectem. Serão elaboradas medidas concretas destinadas a divulgar as "melhores práticas", assim como medidas destinadas a ajudar as PME a se adaptarem à evolução dos critérios de normalização e de avaliação de conformidade, com base num exame das actuais acções no âmbito do programa EUROMANAGEMENT.

A Comissão debruçar-se-á sobre as formas de integrar mais activamente as organizações profissionais representativas das PME no processo de elaboração de normas europeias.

- **Abertura dos contratos públicos às PME:** as PME consideram terem dificuldades em aceder a estes contratos, devido aos encargos administrativos pesados e à necessidade de se associarem a parceiros de confiança no Estado-membro onde o contrato é adjudicado. A Comissão publicará, no segundo semestre de 1994, um guia explicativo completo sobre os passos a dar por uma empresa antes de apresentar a sua proposta relativamente a um contrato público noutro Estado-membro.

A Comissão apresentará também, à consideração do Conselho, durante o primeiro semestre de 1994, uma lista de medidas concretas destinadas a facilitar o acesso das PME aos mercados dos contratos públicos noutros Estados-membros.

Essas medidas apontarão soluções, nomeadamente, para:

- utilização das redes BC-NET e BRE, a fim de serem criadas parcerias entre empresas com o objectivo de concorrerem directamente ou como subcontratantes no âmbito dos contratos públicos;
- adaptação dos programas de formação para os contratos públicos às necessidades específicas das PME;
- melhoramento qualitativo dos serviços de consultoria dispensados em matéria de contratos públicos, por organismos públicos e privados, em especial em regiões desfavorecidas;
- prestação de apoio a nível da informação com vista a facilitar o acesso a oportunidades de subcontratação;
- tornar mais acessível e convivial o sistema de informação "Tenders Electronic Daily (TED)"; será lançado no início de 1994 um importante projecto-piloto relativo a um sistema de informações para os contratos públicos (SIMAP).
- **Simplificação administrativa** - A Comissão continuará a desenvolver o seu sistema de ficha de impacte, destinado a assinalar todas as dificuldades administrativas com que se debatem as PME decorrentes da observância ou do benefício de uma iniciativa comunitária proposta. Esta ficha de impacte nas PME será reforçada, sempre que exequível e apropriado, pela utilização de análises custos-benefício.
- **Transmissão de empresas** - a transmissão de empresas diz respeito a todas as empresas em geral, mas constitui um problema específico das PME e das empresas de tipo familiar. Um número cada vez maior de empresas não consegue resolver os problemas da transmissão, vendo-se obrigadas a encerrar. A Comissão enviará, por conseguinte, ao Conselho uma recomendação que abranja os problemas relativos à transmissão de empresas (ver igualmente "Fiscalidade directa").

9. Comunicação comercial e meios de comunicação social

A Comissão elaborará um Livro Verde sobre a comunicação comercial no mercado interno, tendo em vista assegurar a coerência e a transparência da política comunitária neste domínio, assim como evitar eventuais novos obstáculos à livre circulação dos serviços de comunicação comercial (publicidade, patrocínio, comercialização directa, promoções, etc). Resumidamente, serão os seguintes os principais elementos do Livro Verde.

1. Livro Verde sobre a comunicação comercial

Em meados de 1994, a Comissão publicará um Livro Verde sobre a comunicação comercial no mercado interno, que examinará a natureza e o âmbito dos obstáculos jurídicos e tecnológicos, que podem interferir com todas as formas de comunicação comercial, nomeadamente a publicidade, o patrocínio, a comercialização directa, as promoções e a embalagem. Esta iniciativa constitui a primeira tentativa exaustiva e aprofundada da Comissão para resolver estas questões. Além disso, o Livro Verde apolar-se-á em amplas consultas e contactos com todas as partes interessadas, nomeadamente as empresas,

os prestadores de serviços de comunicação e as associações de consumidores. Os resultados deste processo de consulta e de um inquérito às partes envolvidas na comunicação comercial serão publicados no final de Fevereiro de 1994. Na sequência dessa publicação, o Livro Verde sublinhará o eventual papel da Comissão no sentido de facilitar a comunicação comercial transfronteiras. Serão previstas três grandes áreas de actuação da Comunidade:

- A Comissão pode actuar como coordenador e ponto de contacto entre as empresas, divulgando informações sobre a evolução do mercado e analisando o impacto de medidas específicas;
- A Comissão pode desempenhar uma função de "supervisão do mercado" e procurando antecipar o aparecimento de novas dificuldades decorrentes de uma deficiente coordenação das medidas legislativas nacionais e de uma utilização desigual das novas tecnologias;
- A Comissão pode organizar um estudo, país por país, dos sistemas legislativos nacionais em matéria de comunicação comercial.

2. Serviços de comunicação social

Em matéria de serviços de comunicação social, uma série de problemas que interferem com a liberdade de estabelecimento e com a livre circulação de bens e serviços de comunicação conexos. Em resposta a alguns dos problemas mais prementes, a Comissão desenvolverá a sua acção nas duas frentes seguintes:

- Avaliação da necessidade de uma acção comunitária, baseada no Livro Verde *"Pluralismo e concentração dos meios de comunicação social no mercado interno"*. Especificamente, a Comissão decidirá, no início de 1994, quanto à necessidade de medidas em matéria de propriedade dos meios de comunicação.
- Será também elaborado um documento de reflexão sobre a questão da *protecção de sinais codificados de radiodifusão televisiva ou sonora*. Este documento examinará a questão de saber se novas medidas comunitárias, que incorporam os últimos progressos tecnológicos, podem desempenhar um papel positivo na supressão dos entraves técnicos ao comércio de descodificadores de sinais. Esta medida será destinada a dar satisfação à necessidade de uma protecção eficaz dos sinais codificados contra a pirataria.

10. Comércio e distribuição

Para que o mercado interno possa produzir todos os seus efeitos, deverão existir sistemas de comércio e de distribuição eficazes e competitivos que permitam que os produtos fabricados num Estado-membro sejam efectivamente comercializados e distribuídos noutro Estado-membro em condições comercialmente interessantes. Para o efeito, há que prestar mais atenção a um melhor acesso às redes de distribuição e a um reforço das ligações entre empresas de regiões desenvolvidas e de regiões menos desenvolvidas, entre grandes empresas e pequenas empresas e entre empresas de diferentes Estados-membros. A Comissão continuará a proceder, com este objectivo, a consultas dos representantes dos sectores do comércio e da distribuição, no âmbito do Comité do Comércio e da Distribuição, bem como dos Estados-membros, aquando de reuniões periódicas com os responsáveis administrativos, Directores-Gerais do comércio e peritos. Além disso, a Comissão actuará nas seguintes linhas:

- Estabelecimento, em colaboração com os Estados-membros, de um sistema integrado de recolha, tratamento e distribuição de estatísticas homogêneas relativas ao comércio e distribuição a nível comunitário. A recolha de dados fiáveis e pormenorizados constitui uma condição prévia para a formulação de novas políticas comunitárias neste domínio.
- Encontra-se prestes a começar a segunda fase da iniciativa "COMÉRCIO 2000", destinada a incentivar a integração de novas tecnologias para uma melhor comunicação interna, gestão de existências, logística e distribuição. Será dada maior ênfase ao desenvolvimento da natureza transfronteiras dos projectos apoiados no âmbito desta segunda fase.
- A Comissão continuará a dar o seu apoio às medidas de auto-regulação, tais como os códigos voluntários de conduta em matéria de meios de pagamento, acordos de franquia e vendas por correspondência, como uma das formas para resolver os problemas do comércio e da distribuição à escala europeia em conformidade com as leis do mercado.

- Publicação até ao final de 1994 de brochuras explicativas sobre a legislação nacional e comunitária relevante para o sector do comércio retalhista e da distribuição, no que diz respeito à liberdade de estabelecimento, ao direito da concorrência, à defesa dos consumidores e ao planeamento urbanístico.

11. Energia

A realização do mercado interno da energia tem por objectivo proporcionar aos consumidores um acesso fácil às diferentes fontes de energia, no âmbito de um mercado mais competitivo que coloque o abastecimento de energia numa base mais ampla, melhorando deste modo a segurança do abastecimento.

A fim de assegurar uma concorrência efectivamente acrescida e oportunidades comerciais no sector da energia, existe uma série de medidas, iniciativas e orientações, em relação quer à dimensão nacional quer à dimensão internacional.

1. Dimensão nacional

- As medidas de acompanhamento da política energética têm um papel significativo a desempenhar. Neste contexto, a política energética da Comissão tem por objectivo reduzir as disparidades no âmbito das regiões da União, no que diz respeito ao acesso a fontes de energia, à dependência energética, à estrutura e segurança do abastecimento. São desenvolvidas acções no âmbito do planeamento energético regional e urbano e dos fundos estruturais.
- O desenvolvimento e o reforço das redes transeuropeias de energia são significativos. A Comissão está empenhada na preparação de "orientações" comunitárias. Estas redes podem garantir uma diversificação dos recursos energéticos e, consequentemente, aumentar as relações de abastecimento igualmente com áreas fora da Comunidade.
- Uma política energética coordenada relativa à constituição de reservas e a medidas em situação de crise continua a constituir uma outra questão-chave.

2. Dimensão Internacional

- A Carta da Energia proporcionará um enquadramento jurídico para o comércio, investimento e cooperação a nível da energia com as antigas economias planificadas. Isto significa mais oportunidades para as empresas, diversificação e segurança do abastecimento.
- Os programas de assistência técnica bilateral para as Repúblicas da antiga União Soviética e para os países da Europa Central e Oriental, em conjugação com acordos de associação e outros laços e programas, apesar de destinados a dar apoio ao desenvolvimento económico e à estabilidade geral, contribuem para a segurança dos abastecimentos de energia a longo prazo.
- No mesmo contexto, o reforço e aprofundamento do diálogo produtor-consumidor, em especial com os países do Norte de África e do Mediterrâneo, continua a ser essencial.

III. Melhorar ainda mais o enquadramento dos consumidores

O mercado interno não foi criado só para as empresas e não funcionará correctamente sem uma activa e real participação dos consumidores. Enquanto consumidor, o cidadão deve beneficiar de uma maior concorrência e de maiores possibilidades de escolha de bens e serviços, com uma garantia relativamente à protecção da segurança e de outros interesses essenciais. Simultaneamente, quando bem informados, os consumidores, ao concretizarem as suas opções de mercado, contribuem de uma forma positiva para acelerar os efeitos económicos de um mercado integrado. Por conseguinte, o consumidor tem um papel crucial a desempenhar na rápida concretização dos objectivos do programa do mercado interno.

Para além das medidas já mencionadas noutras partes deste programa, que reverterão claramente em benefício dos consumidores, tais como uma maior transparência da legislação comunitária e as acções de informação especificamente destinadas aos consumidores, a Comissão considera que podem vir a ser necessárias outras medidas legislativas destinadas a assegurar que o consumidor possa considerar a Comunidade um verdadeiro mercado único. As áreas prioritárias em causa são as garantias jurídicas e comerciais e os serviços financeiros.

Por conseguinte, a Comissão propõe as seguintes acções:

- Com base nas reacções do público ao seu Livro Verde de Outubro de 1992 sobre as garantias e os serviços pós-vendas, reacções que lhe devem ser comunicadas até Abril de 1994, a Comissão apresentará propostas apropriadas durante o segundo semestre de 1994.
- No que diz respeito aos serviços financeiros, a Comissão tenciona examinar as seguintes questões:
- Exame da medida em que podem ser tomadas extensivas ao crédito hipotecário as regras de transparência destinadas a outras formas de crédito ao consumo, tais como as previstas pelas Directivas 87/102/CEE e 90/88/CEE. Será apresentada uma proposta no início de 1995.
- Será revista, e eventualmente transformada em instrumento obrigatório, a Recomendação de 1988 relativa aos sistemas de pagamento, nomeadamente os cartões de crédito. Será tomada uma decisão até ao final de 1994.
- A acção já anteriormente referida, respeitante à simplificação dos pagamentos transfronteiras, também beneficiará os consumidores individuais.
- A Comissão reflectirá sobre a eventual forma e conteúdo das medidas destinadas a melhorar a segurança de alguns serviços que, com o aparecimento do mercado interno, assumem uma maior dimensão transfronteiras.

IV. Relação entre desenvolvimento sustentável e mercado interno

Não existe conflito inevitável entre a realização do mercado interno e a luta contra a degradação do ambiente. Trata-se de dois objectivos que se apoiam e se devem apoiar mutuamente. Esta relação especial, já reconhecida no Acto Único Europeu e reafirmada no artigo 2º do Tratado, onde é claramente indicado que a realização do mercado interno constituirá um importante meio de alcançar, nomeadamente, "um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente".

Os ganhos económicos a curto prazo à custa dos parceiros económicos e do ambiente deverá dar lugar a uma atitude no sentido de um modelo económico sustentável a longo prazo e que constituirá a base de uma maior eficácia e competitividade, quer a nível da União quer a nível internacional. A nível internacional, a Comissão apoiará os esforços tendentes ao desenvolvimento de um enquadramento internacional que resolva os conflitos comerciais decorrentes da aplicação de medidas nacionais ou regionais destinadas à protecção do ambiente. Além disso, a Comissão apoiará futuros esforços que visem reforçar as regras e medidas de salvaguarda previstas no Código do GATT sobre os entraves técnicos ao comércio, a fim de evitar que a regulamentação em matéria de ambiente seja utilizada para restringir artificialmente o comércio.

A política do ambiente da União constitui um ponto de confluência de grande importância. Na sequência dos acordos concluídos no âmbito da CNUCED e em conformidade com o Tratado da União Europeia e com o Quinto Plano de Acção comunitário a favor do ambiente, está a ser desenvolvida uma abordagem integrada destinada a definir a política mais eficaz, tendo em vista uma transição para um desenvolvimento económico e social mais sustentável. Esta evolução não é só vital

para o ambiente em si, mas também para o êxito a longo prazo do mercado interno. Este êxito depende da sustentabilidade, em termos de ambiente, das políticas aplicadas nos domínios da indústria, energia, transportes, agricultura e turismo, que por seu turno dependem da capacidade de o ambiente as tolerar. Muitos dos problemas de ambiente, tais como as alterações climáticas, a acidificação e a gestão dos resíduos, só podem ser resolvidos mediante uma interacção entre os principais agentes e sectores económicos, isto é, não só pelo recurso a legislação, como também de uma combinação mais alargada e mais integrada de outros instrumentos, como as normas e/ou sistemas de certificação, acções voluntárias ou instrumentos económicos. Esta interacção poderá ser mais bem conseguida no âmbito um enquadramento comunitário, sem o qual se corre o risco de que as acções adoptadas não produzam todo o seu impacto e prejudiquem a integridade do mercado interno. Esse enquadramento, todavia, não deverá ser concebido, nem considerado, como um colete de forças. Deverá ser suficientemente flexível para que todas as partes envolvidas se sintam encorajadas a assumir as suas responsabilidades e a desenvolver aplicar uma combinação de instrumentos melhor adaptada aos condicionalismos locais e regionais, sem criar distorções inúteis e injustificadas.

Apesar de terem sido realizados progressos desde a adopção do Acto Único Europeu, continua por resolver uma série de questões se se pretender conciliar a execução do Quinto Programa de Acção com o funcionamento do mercado interno. Durante 1994, proceder-se-á a novas reflexões sobre a relação entre o mercado interno e o desenvolvimento sustentável.

Accões a desenvolver:

- **Ambiente e competitividade:** na sua Comunicação de 18 de Novembro de 1992¹¹, a Comissão realçou os benefícios potenciais da inclusão das considerações ambientais no desenvolvimento de produtos e serviços e no processo de fabrico, em termos de fomento da competitividade nos mercados da União e mundial. Efectivamente, uma acção eficaz nesta frente poderá porporcionar às empresas da União uma vantagem nos mercados internacionais pelo facto de serem as primeiras a proceder a esta integração. Accões comunitárias, como a eco-rotulagem e a eco-auditoria e incentivos fiscais adequados poderão ser utilizados para apoiar o desenvolvimento destas estratégias pelas empresas da União.
- **Resíduos:** a Comissão elaborará propostas destinadas à conciliação do princípio da livre circulação das mercadorias com o regime especial dos resíduos.
- **Verificação das medidas nacionais** propostas em matéria de ambiente a fim de assegurar a sua compatibilidade com o mercado interno. A actual proposta de alargar o âmbito de aplicação da Directiva 83/189 aos acordos voluntários ou aos instrumentos económicos, destinados, nomeadamente, a prosseguir objectivos ambientais, deverá permitir a realização de progressos neste domínio.

V. Criação de redes transeuropelas

O documento de trabalho da Comissão de Junho de 1993 sublinhou a necessidade de uma abordagem coordenada e coerente no desenvolvimento das redes. Esta abordagem deve integrar os aspectos de interconexão, interoperabilidade e acesso às redes. Com efeito, as redes devem ser desenvolvidas em função da procura e sujeitar-se às regras do mercado. O Livro Branco sobre o crescimento, a competitividade e o emprego salientou a necessidade de realização de projectos considerados prioritários, propondo uma estratégia para acelerar a sua execução.

¹¹ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: "Competitividade industrial e protecção do ambiente". SEC(92) 1986, Novembro de 1992.

Todavia, para que a política das redes possa contribuir para o crescimento económico, ultrapassando os objectivos específicos dos projectos, devem ser desenvolvidas acções de carácter horizontal a fim de facilitar a emergência das redes transeuropeias.

As propostas apresentadas no Programa Estratégico são complementares das propostas feitas no Livro Branco. Mantendo o respeito pelas especificidades de cada sector, estas devem contribuir de forma positiva para a aplicação do Título XII do Tratado da União e para a criação da confiança dos intervenientes, sejam eles poderes públicos, industriais, bancos ou operadores de redes. Estas propostas esboçam as medidas necessárias para assegurar a coordenação da política das redes a nível comunitário, incentivar a participação do sector privado no seu financiamento e assegurar a sua interoperabilidade. Além disso, deve recordar-se que os vários instrumentos financeiros comunitários contribuem para o co-financiamento de um número significativo de projectos que fazem parte das redes transeuropeias.

1. Promoção de uma convergência de interesses e coordenação

As dificuldades em estabelecer prioridades e projectos de interesse comum são bem conhecidas, bem como as razões subjacentes: divergências de interesses e de prioridades a nível nacional, ausência de uma visão prospectiva europeia e um quadro jurídico e administrativo inadaptado. Na perspectiva de uma maior integração das infra-estruturas europeias de transportes, telecomunicações e energia, é necessário reforçar a coordenação a nível comunitário a fim de integrar progressivamente o interesse europeu na dimensão nacional das redes e otimizar a utilização dos recursos disponíveis no respeito do princípio da subsidiariedade.

Accões a desenvolver:

- A adopção pelo Conselho de planos directores de redes, que identificam eventuais orientações para o desenvolvimento das redes num período de médio prazo, constitui a primeira etapa nesse sentido. Estes planos baseiam-se numa concertação à escala europeia que deve ser aprofundada e desempenham um papel essencial na orientação de alguns instrumentos comunitários para os projectos considerados prioritários nos Estados-membros e nas regiões elegíveis. Os trabalhos lançados pela Comissão permitiram já a adopção pelo Conselho de quatro planos no domínio dos transportes. Outros planos estão ainda em discussão no Conselho e no Parlamento, enquanto a Comissão tenciona apresentar proximamente várias novas propostas (ver quadro do Anexo 2). Os trabalhos prosseguem a fim de:
 - fazer adoptar pelo Conselho e pelo Parlamento os planos já propostos;
 - apresentar ao Conselho, ao Parlamento, ao CES e ao novo Comité das Regiões as propostas suplementares em vias de preparação;
 - promover a integração de redes no espaço e entre diferentes nós e, em especial, na área dos transportes, onde se encontra em curso de elaboração um plano multimodal;
 - identificar os domínios directamente ligados à eficácia das redes, tais como a qualidade dos serviços oferecidos e as diferentes condições necessárias para assegurar essa eficácia e apresentar as propostas adequadas;
- O reforço da coerência estratégica e funcional constitui o segundo passo. Os planos directores constituem instrumentos necessários para a aplicação da política das RTE, mas sem uma maior coordenação, estes poderiam resultar num conjunto de actividades complexas e fragmentadas. Ao manter uma estratégia abrangente para as RTE, que demonstrou ter êxito na realização do próprio mercado interno, será necessário coordenar os vários instrumentos, afectar os recursos exigidos entre sectores e controlar os progressos alcançados. Afigura-se, por conseguinte, necessária uma decisão relativa à criação de um mecanismo de coordenação apropriado a fim de reforçar a coerência para a aplicação da política das RTE. A Comissão apresentará em breve propostas específicas para o efeito.

- Necessidade de aperfeiçoamento do instrumento estatístico a fim de melhorar o diagnóstico das carências. Foi frequentemente referida a falta de informações estatísticas comparáveis e fiáveis à escala comunitária nos domínios das infra-estruturas. Esta lacuna só poderá ser suprida com o apoio activo dos Estados-membros. A Comunidade deve dotar-se de meios de observação adequados em termos de métodos, de normalização e de instrumentos de medida. O Serviço de Estatísticas das Comunidades apresentará propostas adequadas ao longo do primeiro semestre de 1994. No domínio das telecomunicações, isto implicará o fornecimento de meios para proceder a uma análise aprofundada do mercado dos serviços.
- Uma análise aprofundada do papel-chave que as cidades europeias são levadas a desempenhar no desenvolvimento das redes de energia e de transportes e, paralelamente, do contributo que as redes transeuropeias de telecomunicações podem dar ao desenvolvimento harmonioso destas cidades. Na definição de uma nova abordagem europeia das infra-estruturas, os nós e as artérias de comunicação devem ser abordados simultaneamente. A Comissão está a considerar realizar um estudo do impacto das redes transeuropeias no desenvolvimento do tecido urbano. Em função dos resultados dessas análises, a Comissão poderá apresentar propostas adequadas em 1995.
- Promoção do desenvolvimento de uma visão prospectiva, do intercâmbio de dados e do aprofundamento das reflexões a nível comunitário sobre o futuro desenvolvimento das infra-estruturas. A Comissão tenciona apoiar esforços públicos ou privados destinados a incentivar a reflexão comunitária e o diálogo entre as partes interessadas (promotores de projectos, operadores de redes, industriais, universidades, autoridades nacionais, regionais e locais). Uma primeira iniciativa privada apoiada pela Comissão diz respeito à criação de um Centro Europeu para o Estudo das Infra-estruturas (CEEI), lançado pela Mesa Redonda dos Industriais (MRI).

2. Incentivo ao investimento privado

As pressões sobre os orçamentos nacionais, já condicionados, tornam cada vez mais problemático o financiamento das redes transeuropeias. Devem ser tomadas novas medidas para incentivar o investimento privado nos grandes projectos de infra-estruturas e suprimir eventuais obstáculos que dificultem esse investimento.

O incentivo da participação de financiamentos privados em projectos de redes transeuropeias teria um efeito directo no crescimento, na competitividade e no emprego da União a médio prazo, ao permitir a realização de projectos de infra-estruturas que, de outra forma, não seriam realizados ou que seriam consideravelmente protelados.

Embora o financiamento de projectos específicos deva ser decidido caso a caso (ver propostas específicas no Livro Branco), a situação geral do mercado pode ser melhorada a fim de minimizar os riscos sob o controlo das autoridades públicas, e permitir um rendimento adequado para os riscos incorridos pelo sector privado. A Comunidade deve ter um papel mais activo no "desbloqueamento" do investimento privado.

Acções a desenvolver:

a) Criação de um quadro jurídico que incentive um maior envolvimento do sector privado

Embora seja necessário manter um equilíbrio entre a rentabilidade dos investimentos e o papel social dos grandes projectos de infra-estruturas, deve ser incentivada uma convergência de condições propícias ao investimento privado a fim de estimular este tipo de investimentos nas redes do conjunto do mercado interno. A política da concorrência tem um papel importante a desempenhar na abertura dos mercados nacionais (ver secção A. IV supra). Em muitos casos, o quadro regulamentar exige ajustamentos cuidadosos a fim de fornecer um enquadramento flexível para o desenvolvimento de projectos de redes transfronteiras. É, contudo, necessário proceder a uma análise pormenorizada dos obstáculos jurídicos e regulamentares existentes susceptíveis de impedir a participação do sector privado nas redes. Logo que os resultados desses estudos sejam conhecidos (final de 1994), podem ser apresentadas propostas específicas.

b) Melhoria dos processos administrativos a fim de acelerar o planeamento do investimento em infra-estruturas.

Um elemento importante para o desenvolvimento de redes consiste na simplificação dos processos administrativos e na redução dos atrasos no processo de planeamento. Múltiplas etapas administrativas e processos de consulta e de tomada de decisão complexos atrasam o processo de planeamento dos projectos de infra-estruturas, o que provoca o descontentamento dos investidores e utilizadores, aumentando os custos e os riscos desses projectos.

- Os Estados-membros devem rever as suas práticas actuais relativas ao tratamento dos pedidos de licenças de construção, a fim de simplificar os processos e acelerar a elaboração de programas de infra-estruturas. A Comissão tenciona elaborar um manual de boas práticas na Comunidade que servirá de referência para as autoridades públicas.
- No âmbito dos esforços para promover o papel da Declaração de Interesse Europeu (DIE), a Comissão fornecerá às partes interessadas em meados de 1994 orientações claras e outros conselhos sobre as políticas em que a Comissão tem especial interesse, em especial nos domínios do ambiente, da concorrência e dos contratos públicos.

c) Atrair investidores institucionais e privados dos mercados financeiros da União para o financiamento dos projectos de redes transeuropeias

Alguns projectos de redes transeuropeias são, em si, financeiramente suficientemente viáveis para o sector privado. Nestes casos, o papel do sector público pode limitar-se a fornecer um quadro jurídico e regulamentar adequado. Para além disso, a Declaração de Interesse Europeu pode incentivar o interesse do sector privado, facilitando o acesso aos instrumentos financeiros comunitários e ao acelerar certos processos administrativos (ver propostas infra).

No caso de projectos indispensáveis para o funcionamento da rede, mas não suficientemente rentáveis para atrair investidores privados, deve prever-se uma participação financeira do sector público. Esta contribuição assume frequentemente a forma de subvenções, existindo no entanto outros instrumentos, como bonificações de juros, incentivos fiscais ou garantias de crédito. Está actualmente em estudo o desenvolvimento destes instrumentos a nível comunitário, em especial para atrair os investidores institucionais e os investidores privados. Entre as propostas em estudo, encontra-se uma abordagem inovadora em matéria de garantias e seguro no âmbito do FIE, bonificação de juros relativamente a empréstimos concedidos pela Comunidade ou pelo BEI, incentivos fiscais para atrair capitais a longo prazo ou ainda dotações de capital para novos projectos de infra-estruturas através do FIE. Será apresentada, no segundo semestre de 1994, uma comunicação com propostas pormenorizadas.

d) A declaração de Interesse Europeu enquanto catalizador do incentivo aos investidores para projectos de redes transeuropeias

Os principais aspectos da revalorização da DIE podem ser resumidos da seguinte forma:

- a Declaração de Interesse Europeu pode ser utilizada como um símbolo que ateste a intenção da Comunidade de resolver quaisquer problemas administrativos e legais com a maior brevidade possível a fim de permitir a prossecução do projecto;
- podem ser decididas medidas de acompanhamento específicas, em ligação com a atribuição da DIE, a fim de ajudar a mobilizar o capital privado, tais como:
 - relativamente a projectos declarados de interesse europeu bem sucedidos o reembolso dos custos com estudos prévios;
 - atribuição de prioridade para concessão a esses projectos de créditos do Fundo de Investimento Europeu, logo que este estiver em funcionamento;
 - patrocínio activo da Comissão nos mercados financeiros da União para os projectos bem sucedidos;
 - elegibilidade para uma participação no capital por parte do FIE, desde que os seus estatutos o permitam;
 - incentivos fiscais para a emissão de obrigações relacionadas com projectos declarados de interesse europeu.

3. Assegurar a interoperabilidade

As diferenças existentes nas disposições regulamentares e especificações técnicas e a multiplicidade e diversidade das estruturas administrativas e das regras de gestão traduzem-se numa ausência de interoperabilidade transfronteiras e na fragmentação do mercado. Com poucas excepções, a interoperabilidade das redes transeuropeias não tem sido encarada de uma forma sistemática. Os mandatos dados pela

Comunidade aos organismos europeus de normalização têm-se concentrado na aplicação das políticas comunitárias, em especial, na legislação técnica, nos contratos públicos e no desenvolvimento da tecnologia da informação e nas telecomunicações.

A Comunidade deve adoptar uma abordagem que permita uma plena participação das partes envolvidas na procura da interoperabilidade das redes. Este é um domínio em que as autoridades públicas desempenham tradicionalmente um papel regulador importante e, pelo menos em parte, a interoperabilidade não pode ser alcançada sem o recurso a especificações técnicas obrigatórias. O ênfase, contudo, deve ser colocado nas especificações acordadas pelos próprios operadores de rede e de mercado.

Ações a desenvolver

- De forma geral, será elaborado, ao longo do primeiro semestre de 1994, um inventário dos domínios onde devem ser previstas acções para melhor resolver os problemas de interoperabilidade.
- Em relação a cada domínio, serão identificados os processos que exijam acções de harmonização, estabelecendo uma separação tão clara quanto possível entre:
 - os processos regulamentares dependentes da autoridade das administrações dos Estados-membros, uma vez que dizem respeito ao interesse colectivo e são tradicionalmente reservados aos poderes públicos;
 - os processos regulamentares que são geralmente delegados nos operadores de rede e que, nos domínios administrativo e técnico, representam obstáculos à interoperabilidade dos sistemas ou simplesmente a uma boa fluidez das trocas;
 - as especificações técnicas que requerem a participação dos agentes directamente associados ao estabelecimento das infra-estruturas ou ao fornecimento dos equipamentos constitutivos das redes.
- Em função destes resultados, a Comissão proporá acções em 1995, a fim de determinar os instrumentos jurídicos mais adequados para resolver os problemas de regulamentação e confiar:
 - a organismos competentes, as tarefas que correspondem tradicionalmente a uma delegação regulamentar nos países da União;
 - aos organismos europeus de normalização cujos trabalhos são normalmente abrangidos pelo âmbito da normalização depois de se ter assegurado que esses organismos estão em condições de gerir tarefas que serão sensivelmente diferentes das dos programas tradicionais.
- Será brevemente apresentada ao Conselho uma proposta de directiva relativa à interoperabilidade dos comboios de alta velocidade. A proposta deverá prever a elaboração de especificações técnicas de interoperabilidade, cujo cumprimento será obrigatório e de normas europeias, em relação às quais serão confiados mandatos ao CEN/CENELEC/ETSI.
- Devem ser tomadas medidas pela Comissão e pelos Estados-membros para incentivar a participação dos operadores de rede e da indústria na elaboração e aplicação das normas europeias tanto na União como nos seus países vizinhos.
- Se necessário, devem ser tomadas obrigatórias especificações técnicas comuns relativas a elementos essenciais para a interoperabilidade.

4. Desenvolvimento rápido de redes telemáticas entre administrações

No âmbito da política da Comissão relativa às redes transeuropeias foi estabelecido um certo número de redes informatizadas para o intercâmbio de informações entre as administrações nacionais dos Estados-membros responsáveis pelos assuntos fiscais e aduaneiros por um lado, e entre os Estados-membros e os serviços da Comissão, por outro. A Comissão procederá a um estudo de viabilidade nos próximos meses, com o objectivo de dar início à criação de uma rede de comunicação para as alfândegas e para a fiscalidade indirecta realmente comum, que funcionará como intermediário de todas as actuais ou futuras aplicações.

No que diz respeito às aplicações, os sistemas aduaneiros devem ser implicados no desenvolvimento de uma pauta comunitária integrada, que permitirá à Comissão

transmitir informações relativas aos direitos aduaneiros e aos direitos niveladores agrícolas (sistema TARIC), a decisões para a classificação de mercadorias ("informações relativas a pautas restritivas") e aos limiares e contingentes (QUOTA). Estes sistemas contribuirão para a eficácia das administrações aduaneiras, que poderão tomar decisões rapidamente, com base em informações fiáveis actualizadas diariamente, representando, por conseguinte, um benefício considerável a nível dos operadores económicos.

Os sistemas fiscais dizem respeito ao intercâmbio de informações relevantes para a imposição do IVA que incide sobre os fluxos intracomunitários de mercadorias (sistema VIES) e ao intercâmbio de informações relevantes para os impostos especiais de consumo (em desenvolvimento). Estes sistemas permitem aos Estados-membros desenvolverem regimes relativos à fiscalidade indirecta no comércio intracomunitário na sequência da supressão de barreiras fiscais.

Mais geralmente, a criação e funcionamento de um sistema de comunicação eficaz, fiável e convivial e de uma infra-estrutura de intercâmbio de dados entre as treze administrações, tal como proposto na secção relativa à cooperação administrativa, constituirão um motor para a realização dos objectivos prioritários e das principais linhas de acção definidas nas orientações propostas para as redes telemáticas, actualmente em apreciação no Conselho, nomeadamente para o projecto de programa IDA (Intercâmbio de Dados entre Administrações). Essa medida tem uma relação directa com a iniciativa de crescimento, dado que incentiva as decisões de investimento, permite um clima económico mais favorável (graças a uma maior eficácia) e reforça a estrutura industrial.

Independentemente da sua importância para a eficácia das administrações no mercado interno, esta rede apresenta um potencial significativo em termos de política industrial. Pode contribuir para a dinamização da indústria europeia (fornecedores de equipamento e suportes lógicos, integradores de sistemas, operadores de redes, prestadoras de serviços), dando indicações, de forma estruturada e coordenada, das intenções dos utilizadores a longo prazo. As suas actividades fornecerão um denominador comum aos sistemas e serviços de correio electrónico utilizados pelas administrações públicas, que influenciarão igualmente outros utilizadores. Consequentemente, verificar-se-á uma convergência cada vez maior das exigências impostas aos fabricantes, que permitirão encontrar soluções interoperativas para um mercado europeu sem diminuir as suas capacidades de inovação e a sua liberdade de diferenciação de produtos. A utilização em grande escala do correio electrónico nas administrações dará oportunidade a esses fabricantes, graças à política comunitária dos contratos públicos, de vender produtos homogéneos num mercado interno de dimensões consideráveis, que, por sua vez, exercerá uma pressão significativa no sentido da melhoria da qualidade e da descida dos preços.

Embora o correio electrónico possa proporcionar soluções satisfatórias para resolver grande parte da troca de informações, há certamente outros aspectos que podem ser resolvidos de forma mais adequada, quer aumentando os meios ou as aplicações suplementares das infra-estruturas existentes (p.e. EDI), quer utilizando tecnologias completamente diferentes. O programa IDA proposto, que tem como objectivo fornecer um apoio comunitário à execução de redes transeuropeias de comunicações e de intercâmbio de dados, pretende ser o principal instrumento neste domínio, através da sua capacidade para apoiar a execução de projectos de interesse comum e da importância que dá à interoperabilidade entre redes e aplicações. Devem ser tomadas medidas relativas às actuais redes e tomados em consideração os progressos alcançados a nível da cooperação entre administrações, que ultrapassam a escala da União.

Secção D - Uma política externa dinâmica e aberta

Uma gestão eficaz da fronteira externa da União e uma política comercial dinâmica são essenciais para que os particulares e as empresas, tanto da União como de países terceiros, possam beneficiar plenamente do mercado interno. São necessárias medidas em ambas as frentes para eliminar práticas ilícitas ou susceptíveis de criar distorções, que podem prejudicar o funcionamento competitivo dos mercados da União.

I. Gestão da fronteira externa da União

A conjugação da realização do mercado interno, da entrada em vigor do Tratado de Maastricht e do alargamento iminente da Comunidade trouxeram para a ribalta os problemas relacionadas com a administração aduaneira na fronteiras externa da Comunidade. Os Estados-membros, em cooperação com a Comissão, têm-se dedicado activamente à revisão da forma como se vão realizar as actividades aduaneiras no âmbito da iniciativa "Alfândegas 2000". As medidas necessárias para realizar os objectivos da iniciativa "Alfândegas 2000" serão definitivamente adoptadas no início de 1994. Os principais elementos deste programa são indicados infra.

a) Controlos na fronteira externa:

- O objectivo principal é o de assegurar um controlo de elevada qualidade na fronteira externa, que facilite o livre fluxo de tráfego, e que seja ao mesmo tempo aplicado de forma efectiva, eficaz e homogénea. Para manter a confiança no funcionamento da União Aduaneira e do mercado interno, os serviços aduaneiros na fronteira externa da Comunidade devem obter resultados equivalentes, tanto em termos de controlo como de simplificação do comércio. Isso evitará desvios de tráfego e a distorção dos fluxos comerciais com o resto do mundo.
- Os serviços aduaneiros nacionais, em cooperação com a Comissão, apresentarão em 1994 um relatório sobre a questão de saber se as diferenças entre as sanções administrativas aplicadas pelos Estados-membros no caso de infracção às regras aduaneiras dão origem a distorções do comércio e se é necessário proceder a uma certa aproximação dessas sanções.
- É necessária uma cooperação estreita entre administrações nacionais, organizada pela Comissão, para evitar infracções às regras aduaneiras e a outras condições de acesso ao mercado comunitário. As áreas prioritárias incluem a prevenção de fraudes, a protecção dos direitos de propriedade intelectual - em especial, as marcas, os desenhos e modelos e os direitos de autor - e medidas destinadas a combater a contrafacção.

b) Simplificação e controlo:

- Os serviços aduaneiros têm a tarefa delicada de procurar manter o equilíbrio entre, por um lado, as medidas destinadas a detectar e a reprimir a fraude e, por outro, a obrigação de assegurar o mínimo de perturbações no comércio legítimo e a livre circulação das pessoas e minimizar os custos dos controlos. A União tem um papel a desempenhar na divulgação das melhores práticas baseadas em novas tecnologias e na generalização da utilização de processos simplificados e de técnicas de análise dos riscos.

c) Recursos e eficácia:

- É necessária uma planificação para definir objectivos e afectar recursos em função das prioridades. A Comissão pode actuar como mediador, a fim de assegurar a aplicação de um quadro elaborado em comum que tenha em consideração as necessidades da União no seu conjunto.
- O recrutamento e a formação dos funcionários aduaneiros deve ser alterado de forma a permitir a sua adaptação a métodos de trabalho mais flexíveis e a novas técnicas de trabalho (análise dos riscos, controlo baseado em auditorias, informatização das tarefas de rotina, etc.).

- A informatização dos procedimentos aduaneiros será efectuada o mais rapidamente possível para permitir aos comerciantes o desalfandegamento informatizado das mercadorias. Os progressos realizados neste domínio terão em conta a possibilidade dos comerciantes utilizarem sistemas informáticos para satisfazerem as exigências aduaneiras, a necessidade de estabelecer ligações entre os sistemas nacionais e a simplificação das operações aduaneiras em que intervenham vários Estados-membros, utilizando mecanismos de controlo informatizados.
- Será efectuado em 1994 um estudo dos métodos necessários para assegurar a disponibilização dos recursos adequados. Este estudo terá em consideração possibilidades como os recursos disponíveis no âmbito dos instrumentos de financiamento comunitário, a partilha ou exploração comum de equipamento, operações conjuntas e outras disposições semelhantes.

A realização do mercado interno exige o reforço da cooperação administrativa e da assistência mútua entre Estados-membros e entre estes e a Comissão para resolver os problemas aduaneiros e da fraude fiscal. Desde a adopção do Regulamento (CEE) n.º 1468/81, os serviços de investigação nacionais e da Comissão intensificaram a sua cooperação e efectuaram investigações conjuntas em países terceiros a fim de garantir a aplicação correcta da legislação aduaneira e agrícola. Foi recentemente apresentada ao Conselho uma proposta de alteração desse regulamento, que deverá melhorar significativamente essas operações.

A Comissão, em colaboração com os Estados-membros, analisa igualmente a possibilidade de melhorar a qualidade da cooperação no combate à droga. Na sequência da adopção de um quadro único relativo ao comércio de precursores da droga¹² com países terceiros, vários países terceiros sensíveis tomaram medidas de controlo do comércio destas mercadorias com base num regime de cooperação recíproca. Embora as competências comunitárias no domínio do tráfico de estupefacientes estejam actualmente em gestação, os Estados-membros têm exercido pressões no sentido do aumento da cooperação a nível comunitário. Para esse efeito, foram criados vários mecanismos de cooperação que serão, de futuro, administrados por um grupo de trabalho aduaneiro que foi criado ao abrigo do artigo K.4 do Tratado da União Europeia.

II. A conclusão da política comercial comum no contexto do mercado interno

Desde a criação da Comunidade em 1957, realizaram-se progressos significativos no sentido da realização de uma política comercial comum para as mercadorias e, mais recentemente, para os serviços. A criação definitiva de um regime comum de importações e de exportações de mercadorias e serviços em relação ao resto do mundo constitui uma condição prévia para o estabelecimento de um nível equivalente de concorrência nos mercados dos Estados-membros e facilitará a eliminação das formalidades aduaneiras no transporte de mercadorias entre Estados-membros. Embora os principais elementos de um quadro comercial comum já existem, registam-se ainda várias lacunas. Independentemente da realização da política comercial comum, existem vários domínios onde novos progressos a nível multilateral podem reforçar os benefícios decorrentes do funcionamento do mercado interno. A Comissão envidará, nos próximos anos, esforços para resolver as questões a seguir referidas.

¹² Regulamento (CEE) n.º 3677/90 de 13.12.1990, alterado pelo Regulamento n.º 900/92 de 31.3.1992

A Comunidade dispõe de uma série de instrumentos de política comercial (artigo 113º, regulamentos relativos ao anti-dumping e aos direitos de compensação e o Novo Instrumento de Política Comercial). A Comissão propôs ao Conselho melhoramentos destinados a acelerar e a reforçar os processos para decidir como e quando aplicar estes instrumentos. A Comissão informou igualmente o Conselho de que serão necessários mais recursos para tornar estes instrumentos mais eficazes e eficientes. No processo de aplicação dos resultados do Uruguai Round, será importante assegurar que os meios comunitários se mantêm adequados.

- Serão tomadas medidas para assegurar a aplicação, por todos os Estados-membros, de controlos eficazes das exportações, baseados em normas comuns, relativos às mercadorias e às tecnologias duais.
- A Comissão tomará medidas no domínio do seguro do crédito à exportação.
- A Comissão continuará a pressionar no sentido da abolição dos contingentes nacionais ainda existentes ou da "comunitarização de contingentes seleccionados no comércio com os países de comércio estatal".
- No domínio da política comum dos transportes, a Comissão tomará as medidas necessárias para aumentar a coerência das relações nacionais com os países terceiros no domínio dos serviços de transporte. Para tal é necessária a transformação progressiva dos acordos bilaterais existentes nos domínios dos transportes rodoviários, aéreos e marítimos em acordos e procedimentos comunitários adequados. Para além disso, a Comunidade reforçará a sua participação em instâncias internacionais em matéria de transportes. Para esse fim, deverá ser dada uma maior atenção à participação directa da Comunidade nessas instâncias.
- Serviços financeiros: a conclusão com êxito das negociações do GATS permitirá um maior acesso dos intermediários da União aos mercados de países terceiros, uma vez que a União está já aberta à concorrência neste sector. A Comunidade defenderá, a nível bilateral e multilateral, uma maior liberalização destes sectores.
- Política da concorrência: A Comissão incentivará o respeito do princípio da "cortesia positiva" na política da concorrência a nível internacional, procurando assegurar a sua aplicação em instâncias bilaterais e multilaterais. O respeito deste princípio exige que a União e os seus parceiros internacionais apliquem as suas disposições nacionais de concorrência às práticas que violem essas regras e que criam obstáculos ao comércio internacional.
- Normalização Internacional: A Comissão e os organismos europeus de normalização continuarão a apoiar as actividades no domínio da normalização internacional e o reforço dos instrumentos multilaterais destinados a reduzir os obstáculos técnicos ao comércio (nomeadamente, o Código do GATT sobre obstáculos técnicos ao comércio).
- Acordos de reconhecimento mútuo: Actualmente, os Acordos de reconhecimento mútuo (ARM), que constituem um instrumento que deveria permitir facilitar o comércio com países terceiros, são utilizados quase exclusivamente nos mínimos da verificação da conformidade e das boas práticas de laboratório. A Comissão tenciona alargar a utilização dos acordos de reconhecimento mútuo a outros domínios.

Secção E - Revisão e adaptação do programa estratégico

No presente programa, a Comissão expõe, na sequência de amplas consultas, as medidas que considera no final de 1993 deverem ser tomadas para considerar e desenvolver o mercado interno.

Dado que o próprio mercado interno está sujeito a um processo contínuo de desenvolvimento e mudança, o programa deverá ser revisto e adaptado periodicamente a fim de ter em conta a evolução da situação.

O Relatório Anual da Comissão sobre o mercado interno incluirá uma avaliação do progresso verificado na aplicação do programa e poderá ser utilizado pela Comissão para indicar quaisquer ajustamentos necessários.

As partes interessadas, designadamente as que contribuíram para o documento de trabalho da Comissão relativo ao programa, são convidadas a definir os seus próprios sistemas de reavaliação periódica a fim de propor adaptações à Comissão.

Conclusões

O Programa Estratégico constitui um conjunto complexo de medidas, cada uma das quais deverá ser cuidadosamente examinada com base em propostas individuais. Contudo, a Comissão considera necessário que o Conselho examine com urgência as prioridades identificadas no Programa, designadamente nos casos em que a Comissão já apresentou propostas. A Comissão convida o Conselho a enviar uma mensagem política clara, no sentido de que a realização e o desenvolvimento do mercado interno continuam a constituir uma das suas maiores prioridades. Para dar substância a esta decisão, a Comissão propõe que o Programa Estratégico seja lançado pelo Conselho nas seguintes bases:

- uma confirmação pelo Conselho da orientação geral prevista no Programa Estratégico;
- um compromisso firme do Conselho no sentido de acelerar as discussões sobre as 17 propostas legislativas apresentadas no Livro Branco de 1985 que ainda se encontram em apreciação, para que sejam definitivamente adoptadas antes do final de 1994.

Anexo 1 - Pistas para o controlo da qualidade das medidas de transposição em determinados sectores

Géneros alimentícios: Embora tenham sido recebidas poucas reclamações relativamente à transposição neste sector, este facto pode dever-se tanto a uma falta de divulgação dessas medidas como a uma real ausência de problemas. Foi por esse motivo decidido recorrer a consultores jurídicos especializados neste domínio para analisar as medidas de transposição relativas às directivas adoptadas no domínio dos géneros alimentícios.

Serviços financeiros: Contactos com participantes no mercado para identificar problemas; discussão sobre a transposição e interpretação no Comité Consultivo Bancário e no Comité dos Seguros; utilização de consultores externos. A transparência é apoiada pela obrigação de incluir referências à directiva comunitária correspondente nas medidas de transposição e pela obrigação dos Estados-membros apresentarem quadros de transposição de que conste a correspondência entre as medidas comunitárias e as medidas nacionais.

Reconhecimento dos diplomas: A transposição está a ser preparada por um "grupo preliminar" de coordenadores nacionais que trocam projectos e debatem dificuldades de interpretação; são também utilizados consultores externos.

Propriedade intelectual: Reuniões técnicas com peritos dos Estados-membros; utilização de consultores externos para analisar a jurisprudência dos tribunais nacionais.

Legislação veterinária e fitossanitária: Dado que os recursos são extremamente limitados em relação à dimensão da tarefa, é necessário uma concentração nos problemas identificados através da experiência dos operadores, das autoridades nacionais ou da Comissão. Esta tarefa será facilitada pela existência de comités de regulamentação nos domínios veterinário e fitossanitário.

Uma abordagem mais sistemática do controlo da transposição, se bem que desejável, exigiria recursos humanos substancialmente importantes. Contudo, serão também exploradas outras vias para melhorar a situação, em especial, o reforço das redes de informação através das quais podem ser identificados problemas.

Anexo 2 - Redes transeuropeias (calendário indicativo de adopção dos planos de redes)

	Comissão	Conselho	Parlamento
TRANSPORTES			
Comboios de alta velocidade	Actualizado no plano multimodal	Acolhido favoravelmente em 17.12.90 sem ser adoptado formalmente	Adoptado 15.5.92
Transp. combinado	Actualizado no plano multimodal	Adoptado 29.10.93	Adoptado 26.10.93
Estradas	Actualizado no plano multimodal	Adoptado 29.10.93	Adoptado 26.10.93
Vias navegáveis internas	Actualizado no plano multimodal	Adoptado 29.10.93	Adoptado 26.10.93
Plano multimodal	Junho 1994	1º semestre 1995	1º semestre 1995
- Caminho-de-ferro convencional	Elaboração no âmbito do plano multimodal		
- Telemática avançada no domínio rodoviário	idem		
- Portos	idem		
- VTS	idem		
- Aeroportos	idem		
- Tráfego aéreo	idem		
TELECOMUNICAÇÕES			
Telemática entre administrações	Adoptado 12.3.93	1º semestre 1994	1º semestre 1994
RDSI	Adoptado 1.9.93	1º semestre 1994	1º semestre 1994
IBC	Elaboração	1º semestre 1995	1º semestre 1995
ENERGIA			
Electricidade	Finalização	1º semestre 1994	1º semestre 1994
Gás natural	Finalização	1º semestre 1994	1º semestre 1994

FICHA FINANCEIRA

O PROGRAMA ESTRATÉGICO PARA O MERCADO INTERNO

Dotações autorizadas em 1993		Dotações previstas em 1994		Variação em %	
Autorizações	Pagamentos	Autorizações	Pagamentos	Autorizações	Pagamentos
1	2	3	4	5	6
483.947.000		544.970.000		+ 12.60%	

1. Designação da acção

Programa Estratégico para o mercado interno

2. Rubricas orçamentais implicadas

Ver ponto 7.2 infra

3. Base jurídica

Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, os seus artigos 8A, 30-36, 59, 100A e 100B.

Tratado da União Europeia e, nomeadamente, os seus artigos 129A-D e o seu Capítulo VI

4. Descrição da acção

4.1. Objectivos gerais

- Conclusão do quadro jurídico de base;
- Gestão do espaço comunitário através da garantia da qualidade e da transparência das regras comunitárias transpostas para o direito nacional; garantia da qualidade a nível da execução;
- Criação de um sistema coerente de cooperação administrativa entre os Estados-membros e entre estes e a Comissão a fim de assegurar a aplicação efectiva da legislação comunitária;
- Assegurar as vias de recurso através do acesso à justiça e da melhoria da cooperação judiciária; avaliação do impacte da legislação comunitária;
- Desenvolvimento do mercado interno: melhorar o enquadramento das empresas e reforçar a defesa do consumidor; garantir a proporcionalidade e a transparência da nova legislação comunitária; desenvolver a comunicação e uma melhor orientação da informação; manutenção de uma política externa dinâmica e aberta;

- Facilitar o desenvolvimento de redes transeuropeias em sectores-chave; incentivar o investimento privado e promover a criação de redes telemáticas entre as administrações nacionais e os seus parceiros europeus.

As acções propostas baseiam-se nas seguintes comunicações e resoluções:

a) Comunicações

- Comunicação da Comissão de 2 de Dezembro de 1992, "O funcionamento do mercado interno após 1992 - seguimento do Relatório Sutherland" (SEC(92)2277 final).
- Comunicação da Comissão de 2 de Junho de 1993, "Reforçar a eficácia do mercado interno - Para um Programa Estratégico sobre o mercado interno" (COM(93)256 final).

b) Resoluções

- Resolução do Conselho de 7 de Dezembro de 1992 relativa aos meios para assegurar o funcionamento eficaz do mercado interno (JO n° C 334 de 18.12.1992, p. 1).

4.2. Duração

Uma acção permanente que ultrapasse a data de 1993 estabelecida no artigo 8A do Tratado CEE, tendo em vista garantir o bom funcionamento do mercado interno e o progresso no sentido da União Económica e Monetária.

4.3. População abrangida

Administrações nacionais, meios comerciais e industriais, organismos judiciais, cidadãos e consumidores.

5. Classificação das despesas

5.1. Despesas não obrigatórias

5.2. Dotações diferenciadas

5.3. n.d.

6. Natureza das despesas

As despesas com o funcionamento incluem essencialmente:

- contribuições financeiras e subvenções (em especial as destinadas aos organismos europeus responsáveis pela cooperação administrativa e as entidades científicas de consultoria e gestão responsáveis pelo controlo da legislação comunitária);
- Obrigações financeiras resultantes de contratos relativos a estudos prévios, de viabilidade ou de avaliação que contribuem para o funcionamento do mercado interno, (nomeadamente, no âmbito da criação de redes telemáticas entre administrações) e a prossecução de objectivos conexos;
- Subvenções destinadas a apoiar projectos de interesse comunitário realizados por entidades externas;

- Financiamento do intercâmbio de funcionários nacionais, formação e programas de informação e de comunicação.

7. Incidência financeira

7.1 Método de cálculo dos custos totais

O facto de se ter ultrapassado o marco de 1993, em que foi colocada a tónica na realização dos objectivos legislativos do Livro Branco, implicou uma revisão significativa das rubricas do mercado interno para a preparação do projecto de orçamento para 1994. Esta revisão centrou-se numa alteração das medidas normais em curso com as orientações políticas incluídas nas comunicações da Comissão ao Conselho e ao Parlamento, de 2 de Dezembro de 1992 "O funcionamento do mercado interno após 1992 seguimento do Relatório Sutherland" (SEC(92)2277 final) e de 2 de Junho de 1993 "Reforçar a eficácia do mercado interno - para um Programa Estratégico para o mercado interno" (COM(92)256 final). O projecto de programa destina-se a desenvolver este tipo de acções alteradas na sequência das alterações qualitativas da natureza do trabalho dos serviços responsáveis pelo controlo da aplicação da legislação comunitária no âmbito da cooperação administrativa reforçada com os Estados-membros.

É óbvio que numa certa medida os recursos existentes podem ser reafectados a fim de dar resposta a este novo desafio. Um exame pormenorizado das actuais afectações será, contudo, necessário a fim de determinar onde é possível efectuar essa reafecção. Além disso, é evidente que, relativamente a determinadas tarefas, os recursos actuais serão insuficientes. Noutros casos afigura-se igualmente que as implicações em termos de recursos não podem ser calculadas até as tarefas complementares referidas no programa terem sido realizadas, permitindo uma estimativa precisa das necessidades. Foi solicitado aos outros serviços em causa que fornecessem todas as informações relevantes relativamente a esta questão. Como exemplo, no que diz respeito às rubricas BII, CIII e D, a DG XXI assinalou o desenvolvimento de acções já previstas em 1994, que darão origem a necessidades adicionais em termos de recursos em 1995.

- "Grupos de controlo" (representantes de administrações e do sector industrial a fim de garantir que o mercado interno continue em funcionamento) - 4 milhões de ecus em 1995;
- "Uma Europa dos cidadãos" (identificação de eventuais dificuldades decorrentes do mercado interno e aconselhamento dos cidadãos) - 3 milhões de ecus em 1995;
- "Projectos-piloto" (adaptação de mecanismos tradicionais de controlo a fim de permitir uma melhor protecção da fronteira externa) - 7 milhões de ecus em 1995.

Dito isto, esta declaração financeira, enquanto primeiro passo, tenta calendarizar as rubricas orçamentais associadas com as políticas do mercado interno e estabelecer a ordem de grandeza dos montantes destinados à realização dessas políticas. As "pró-memórias" podem indicar onde serão necessários os recursos adicionais.

7.2 Repartição dos custos por rubrica

Os dados que a seguir se apresentam, representam a situação tal como consta do projecto de orçamento preliminar para 1994.

Repartição por linhas gerais do programa * (indica que a rubrica pode igualmente incluir novas operações)	Rubricas orçamentais envolvidas (no conjunto ou em parte)	Orçamento 1993	APO 1994
A. Conclusão do quadro jurídico de base	B5-3000 B5-301 B5-4020 B5-4023	Cf. B infra p.m. 17.800.000 7.000.000	Cf. B infra 750.000 18.100.000 5.000.000
B. Gestão do espaço comunitário	B5-3000 (incluindo elementos de A, B e C)	34.000.000	40.750.000
I. Qualidade e transparência da transposição			
II. Qualidade na aplicação - cooperação administrativa* - aplicação do controlo* - prevenção de novos obstáculos* - Sanções*	B2-5101 B2-5102 B3-4015 B5-108 B5-302 B5-3051 B5-306	14.000.000 4.000.000 30.000.000 1.000.000 p.m. 2.427.000 p.m.	19.000.000 4.000.000 - p.m. 1.000.000 2.900.000 7.500.000
III. Vias de recurso* Acesso à justiça e cooperação judiciária*	B5-100 B5-800	2.100.000 -	2.400.000 p.m.
IV. Avaliação do impacte da legislação comunitária*	B5-600	22.900.000	23.700.000
C. Desenvolvimento do mercado único*		Orçamento 1993	AP0 1994
I. Proporcionalidade e transparência das novas regras - política de comunicação e informação*	B5-300 B3-303 B5-304 B5-401 B5-500	Cf. B supra 6.800.000 28.000.000 8.000.000 10.000.000	Cf. B supra 7.820.000 39.000.000 10.000.000 11.200.000
II. Melhoria do enquadramento para as empresas*	B5-300 B5-303 B5-320	Cf. B supra 500.000 24.800.000	Cf. B supra 700.000 26.800.000
III. Melhoria do enquadramento para os consumidores*	B3-4111 B5-102 B5-105	650.000 6.000.000 3.500.000	650.000 6.700.000 3.500.000
IV. Redes transeuropeias*	B2-702 à B2-706 B5-700 B5-720 B5-7210 B5-7211 B5-7212 B5-7213	12.770.000 185.000.000 7.000.000 17.000.000 - 9.800.000 2.000.000	13.000.000 200.000.000 20.000.000 26.200.000 10.000.000 12.900.000 2.000.000
D. Política externa - gestão das fronteiras*	B3-440 B5-600 B5-7214	3.300.000 22.900.000 700.000	4.800.000 23.700.000 900.000
TOTAIS		483.947.000	544.370.000

* (indica que a rubrica pode igualmente incluir novas operações).

8. Medidas de prevenção das fraudes

As subvenções e a aceitação de serviços, bem como os resultados dos estudos

prévios, de viabilidade ou de avaliação necessários são objecto de uma verificação pelos serviços da Comissão antes de serem efectuados os pagamentos, tomando em consideração as obrigações contratuais e os princípios de uma gestão económica e financeira sã; são incluídas medidas de prevenção das fraudes (vigilância, relatórios periódicos, etc.) em todos os acordos ou contratos concluídos entre a Comissão e os beneficiários dos pagamentos.

O contrato-quadro concluído em 1992 entre a Comissão e os organismos europeus de normalização prevê, por exemplo, uma apresentação muito clara dos custos associados à preparação das normas europeias objecto de mandato, que permite um controlo eficaz das despesas reais.

De uma forma geral, todas as acções permanentes são objecto de um acompanhamento periódico por parte dos serviços em causa, sendo as acções pontuais avaliadas ex-post. As informações de natureza estatística e outras dão apoio à avaliação do progresso das medidas comunitárias, contribuindo deste modo para a consolidação das operações de prevenção das fraudes.

São previstas em muitos regulamentos medidas específicas e as medidas do controlo interno baseiam-se na verificação por parte dos chefes de unidade responsáveis de que os progressos em relação aos projectos ou programas individuais se encontram em conformidade com os factos.

9. Elementos da análise custo-eficácia

9.1. Objectivos específicos e quantificáveis

Os objectivos específicos desta acção relativos ao Programa Estratégico para o mercado interno são seguidamente referidos.

A. *Conclusão do quadro jurídico de base*

O programa legislativo estabelecido no Livro Branco de 1985 foi realizado em mais de 95%, à excepção dos controlos de identidade das pessoas nas fronteiras internas. Existe, contudo, ainda um certo número de propostas deste programa relativamente às quais o Conselho tem ainda que tomar uma decisão, tendo outras propostas complementares sido introduzidas a partir de 1985. Além disso, acabaram de ser apresentadas ao Conselho propostas adicionais relativas à livre circulação das pessoas. Estas questões dizem respeito em especial aos seguintes dossiers:

- coordenação a nível dos direitos das sociedades;
- propostas relativas à dupla tributação;
- propriedade intelectual - invenções biotecnológicas;
- fiscalidade indirecta;
- metais preciosos;
- produtos de contrafacção;
- exportações de produtos duais;
- protecção dos dados pessoais;
- sistemas de garantia dos depósitos; etc.

Prevêem-se igualmente acções com uma vertente significativa a nível da concorrência nos sectores regulamentados da energia, das telecomunicações e dos serviços postais.

B. Gestão do espaço comunitário

Trata-se da gestão da aplicação da legislação comunitária que é realizada através:

- do controlo do respeito por parte dos Estados-membros das suas obrigações comunitárias através da verificação da qualidade da transposição para o direito nacional e actualização das informações relativas a esta legislação;
- da garantia da qualidade da aplicação através de um enquadramento coerente para a cooperação administrativa com o necessário apoio técnico, vigilância da aplicação da legislação comunitária e meios de resolver dificuldades a nível desta aplicação, impedindo o aparecimento de novos obstáculos através da transparência das derrogações nacionais, do processo de notificação no domínio dos serviços, da harmonização definitiva dos regimes fiscais e das sanções contra os Estados-membros em caso de não cumprimento;
- da melhoria das vias de recurso, melhorando o acesso à justiça e à cooperação judiciária, melhorando o acesso à legislação, facilitando o recurso aos tribunais nacionais, reforçando a livre circulação das sentenças (Convenção de Bruxelas), analisando o conflito de leis no âmbito do direito internacional privado e do mercado interno e alteração da Convenção de Roma;
- da avaliação do impacte das regras comunitárias, do funcionamento na prática da legislação comunitária no mercado interno e do impacte económico nas empresas e reforço do sistema INTRASTAT no que diz respeito às estatísticas relativas ao comércio intracomunitário.

C. Desenvolvimento do mercado interno

O desenvolvimento do mercado único pressupõe que a Comissão coloca à disposição dos Estados-membros, empresas e consumidores os instrumentos apropriados para a realização deste objectivo;

- proporcionalidade e transparência na preparação das novas medidas legislativas, na gestão de uma política coerente de comunicação e informação através da parceria com os Estados-membros, utilizando se necessário intermediários, em especial os Eurogabinetes, as federações industriais e as organizações profissionais;
- melhoria do enquadramento para as empresas, assegurando coerência entre as medidas regionais, nacionais e comunitárias relativas à protecção do ambiente, melhoria dos pagamentos transfronteiras, liberalização dos mercados em matéria de serviços de transporte, eliminação de obstáculos à protecção no domínio da propriedade industrial e intelectual, coordenação de questões relativas ao direito das sociedades, criação de regimes de fiscalidade directa e indirecta favoráveis às empresas, reforço da normalização europeia, sistemas de certificação e promoção da política da qualidade, tratamento das necessidades específicas das PME, Livro Verde relativo à comunicação comercial e serviços de distribuição e acompanhamento dos trabalhos no domínio dos meios de comunicação social;
- melhoria do ambiente para os consumidores;
- criação de redes transeuropeias, promoção de uma convergência de interesses e coordenação, incentivo dos investimentos privados, garantia da interoperabilidade técnica e o desenvolvimento de redes telemáticas entre administrações.

D. Uma política externa dinâmica e aberta

Uma gestão adequada da fronteira externa é indispensável para evitar distorções do comércio e impedir práticas ilegais que podem prejudicar o funcionamento e a competitividade do mercado único:

- reforço dos controlos na fronteira externa e reorganização dos serviços aduaneiros tendo em vista os objectivos do "Alfândegas 2000";
- realização e desenvolvimento da política comercial comum e cooperação administrativa a fim de evitar infracções.

9.2. Justificações da acção

A totalidade desta acção resulta do princípio da atribuição à Comissão de poderes de execução das regras adoptadas pelo Conselho no âmbito da realização do mercado interno. Deve recordar-se que o Conselho, na sua resolução de 7 de Dezembro de 1992, relativa aos meios para assegurar o funcionamento do mercado interno, convidou os Estados-membros e a Comissão a examinarem a necessidade de reforçarem a cooperação a fim de resolver quaisquer problemas práticos que possam surgir. O Parlamento, na sua resolução de 18 de Dezembro de 1992, convidou igualmente a Comissão a tomar as medidas necessárias para responder ao desafio que o bom funcionamento do mercado interno representa. A Comissão ao responder a este objectivo com a sua decisão de 23 de Dezembro de 1992 criou um Comité Consultivo no domínio do mercado interno.

Para estas acções em curso não existe verdadeiramente qualquer alternativa a uma acção comunitária, uma vez que qualquer comissão por parte da Comissão na área da realização e funcionamento do mercado interno se arrisca a fazer surgir políticas nacionais divergentes.

A Comissão, contudo, examina permanentemente as diversas possibilidades de resposta às exigências de economia e eficácia.

Relativamente a esta questão, no domínio da normalização, a estratégia, que foi inicialmente baseada numa harmonização pormenorizada das legislações nacionais, baseia-se actualmente em duas orientações complementares:

- o reconhecimento mútuo de regras nacionais;
- a limitação da aproximação das legislações a nível comunitário apenas aos casos em que os objectivos das legislações nacionais não são equivalentes.

Além disso, a Comissão, no âmbito da criação do Livro Verde relativo à normalização, introduziu alterações significativas ao sistema de financiamento da normalização europeia.

No que diz respeito ao programa de intercâmbio de funcionários nacionais entre as administrações dos Estados-membros, as contribuições das administrações participantes foram fixadas em 50% relativamente aos subsídios diários a pagar. Este programa é complementar aos outros programas de intercâmbio adoptados pelo Conselho em sectores específicos, ou seja, o programa MATTHAEUS, o programa MATTHAEUS-TAX e no domínio veterinário.

9.3. Acompanhamento e avaliação da acção

Indicadores de resultados seleccionados

- a) percentagem de propostas elaboradas pela Comissão com base no seu programa de trabalho e percentagem de decisões adoptadas pelo Conselho.

- b) número de textos codificados por sector e adoptados sob esta forma pelo Conselho.
- c) número de intercâmbios realizados no âmbito dos programas KAROLUS, MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX e programas veterinários.
- d) número de normas adoptadas e por adoptar.
- e) criação e funcionamento de redes telemáticas entre administrações responsáveis pelo acompanhamento do mercado interno e entre estas e a Comissão.
- f) alteração e ratificação de acordos internacionais relativos à aplicação da legislação comercial.
- g) arranque de grandes projectos de infra-estrutura no âmbito das políticas de redes transeuropeias.

Modalidades e periodicidade das avaliações previstas

A avaliação do trabalho relativo ao funcionamento do mercado interno é efectuado numa base anual através da acção e intervenção do comité responsável pelo funcionamento do mercado interno. A comunicação da Comissão de 2 de Dezembro de 1992 "O funcionamento do mercado interno após 1992 - seguimento do Relatório Sutherland (SEC(92)2277 final) prevê a apresentação de um relatório anual.

Quanto ao programa KAROLUS, o artigo 18 da Decisão (93/10/CEE) da Comissão que estabelece as disposições de funcionamento para o programa, prevê que a Comissão elabore um relatório financeiro anual sobre a execução do programa, que será transmitido aos coordenadores nacionais a fim de permitir uma avaliação da aplicação do programa.

10. Despesas administrativas (Parte A do orçamento)

Nota: Deve recordar-se neste ponto que estão já incluídas na parte A montantes significativos destinados às tarefas específicas de vigilância em determinados sectores do mercado interno.

É o que acontece, em especial, relativamente às seguintes rubricas:

Rubrica	Designação	Orçamento 1993	APO 1994
A 3531 (SG, VI, XXI)	Luta contra a fraude	4.341.000	4.145.000
A 3532 (I, XXI)	TAFI Supressão de fraudes no sector têxtil	500.000	500.000

10.1. A acção proposta implicará um aumento do número de efectivos da Comissão? Em caso afirmativo, especificar?

Sim. Ver ponto 7.2 supra. É provável que o desenvolvimento de determinadas acções no âmbito do Programa Estratégico dê origem a despesas administrativas adicionais e pedidos de aumento do número de efectivos. Apesar de algumas avaliações parciais e preliminares terem sido fornecidas à DG XV por alguns serviços, nesta fase, e antes de analisar essas necessidades em pormenor, em colaboração quanto necessário com os Estados-membros, não é possível efectuar uma estimativa fidedigna. As acções específicas resultantes do Programa Estratégico serão elas próprias objecto de fichas financeiras, quando forem formalmente apresentadas, fornecendo todos os elementos necessários para determinar as implicações em

termos de recursos.

É evidente que pedidos de postos adicionais ou o recurso a colaboradores externos devem ser apresentados tendo em conta as perspectivas financeiras e os pacotes acordados para os exercícios orçamentais em causa.

10.2. Indicar o montante de pessoal e das despesas administrativas resultantes da acção proposta. Especificar o modo de cálculo

Cf. pontos 7.2 e 10.1 supra.

ISSN 0257-9553

COM(93) 632 final

DOCUMENTOS

PT

10

N.º de catálogo : CB-CO-93-673-PT-C

ISBN 92-77-62386-1

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias
L-2985 Luxemburgo

69