



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 21.12.2011
COM(2011) 930 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Segundo Relatório de Avaliação do EU Pilot

{SEC(2011) 1626 final}

1. INTRODUÇÃO

Em 2007, a Comissão Europeia aprovou uma comunicação intitulada «Uma Europa de Resultados – Aplicação do direito comunitário»¹. Nessa Comunicação, a Comissão sugeria que fosse lançado um projeto, assente numa abordagem de parceria entre a Comissão e os Estados-Membros, a fim de assegurar a correta aplicação do direito da UE, proporcionar respostas mais rápidas aos cidadãos e às empresas e soluções para os seus problemas, e tornar mais rigorosos o tratamento e a gestão dos procedimentos existentes.

Em abril de 2008, o projeto «EU Pilot» foi concebido para este fim e começou a funcionar com 15 Estados-Membros voluntários. Em março de 2010, a Comissão aprovou o primeiro relatório de avaliação do «EU Pilot»². Nesse relatório, a Comissão observava que o sistema tinha começado a produzir resultados positivos, embora diversos aspetos pudessem ainda ser desenvolvidos para melhorar o seu funcionamento, aprofundar o entendimento entre os serviços da Comissão e os Estados-Membros participantes, acelerar o tratamento dos dossiês e melhorar os resultados obtidos³.

Em 2010 e 2011, a Comissão continuou a pôr em prática, a desenvolver e a aperfeiçoar o projeto. Desde a aprovação do primeiro relatório de avaliação, em março de 2010, registaram-se os seguintes desenvolvimentos importantes, relacionados com a aplicação do projeto EU Pilot:

- Tendo em conta a avaliação positiva global do EU Pilot no primeiro relatório de avaliação, a Comissão decidiu convidar os restantes 12 Estados-Membros a aderirem ao projeto. Na sequência desse convite, dez outros Estados-Membros aderiram ao EU Pilot⁴.
- Desde março de 2010, tem sido aplicado o prazo de dez semanas, como referência geral para efeitos da avaliação das respostas dos Estados-Membros por parte dos serviços da Comissão, numa base idêntica à dos Estados-Membros.
- Desde março de 2010, o âmbito do EU Pilot foi alargado e, regra geral, o sistema é utilizado em todos os casos (salvo raras exceções) relacionados com as corretas aplicação e execução do direito da UE, ou com a conformidade da legislação nacional com o direito da UE, numa fase inicial, antes de qualquer possível recurso a um processo por infração nos termos do artigo 258.º do TFUE.
- A Comissão melhorou o sistema de TI que suporta o projeto EU Pilot, a fim de garantir o funcionamento eficiente do sistema e de tornar mais fácil a sua utilização.

¹ COM (2007) 502, cf. ponto 2.2. «Melhorar os métodos de trabalho».

² COM (2010) 70 final.

³ Cf. Ponto 4 «Conclusões gerais».

⁴ Os 25 Estados-Membros são: Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, França, Alemanha, Grécia, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Suécia, Espanha e Reino Unido. Malta está a tomar as medidas internas necessárias e deverá em breve começar a utilizar o sistema; há negociações a decorrer com o Luxemburgo.

No seu primeiro relatório de avaliação, a Comissão comprometeu-se a apresentar uma nova avaliação em 2011. O presente documento inclui o segundo relatório de avaliação do projeto EU Pilot. A fim de oferecer uma panorâmica completa do sistema, o presente relatório abrange o período que vai desde o início do projeto, em abril de 2008, até setembro de 2011, centrando-se nas principais conclusões, que permitem avaliar a eficácia do sistema. Assenta em números e volumes de dossiês, analisa as áreas de intervenção em causa e o cumprimento das metas relevantes, e tem ainda em conta os dados disponíveis sobre a qualidade dos dossiês. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório contém informação estatística de apoio.

2. MÉTODO DE TRABALHO

O EU Pilot é o principal instrumento de comunicação entre a Comissão e os Estados-Membros participantes relativamente às situações que suscitem dúvidas quanto à aplicação correta do direito da UE ou da conformidade da legislação nacional de um Estado-Membro com o direito da UE, numa fase inicial (ou seja, antes da abertura de um processo por infração nos termos do artigo 258.º do TFUE).

Regra geral, sempre que possa haver recurso ao processo por infração, o EU Pilot é utilizado antes de a Comissão dar o primeiro passo nesse sentido, nos termos do artigo 258.º do TFUE. Este método substitui a anterior prática habitual, que consistia no envio de ofícios administrativos por parte da Comissão. No entanto, quando a urgência ou outras razões imperativas exijam o início imediato de um processo por infração, nos termos do artigo 258.º do TFUE, podem ser autorizadas exceções e abertos processos por infração sem contactos prévios, através do EU Pilot. Nestas situações excecionais, a Comissão pode intervir de imediato, em caso de alegada infração por um Estado-Membro, e exortar esse Estado-Membro a agir em conformidade com o direito da UE. O sistema gere os pedidos de informação e as queixas recebidos de cidadãos e empresas e, também, os processos iniciados por iniciativa própria. Estes incluem questões colocadas à Comissão pela Comissão de Petições do Parlamento Europeu ou através de uma carta de um deputado ao Parlamento Europeu.

A base de dados foi construída em inglês. No entanto, vários Estados-Membros reservaram-se o direito de comunicar na sua língua oficial. As necessidades de tradução são asseguradas pela Comissão, conforme necessário.

Os dossiês, incluindo uma descrição e perguntas acerca de qualquer questão específica, são em seguida enviados ao Estado-Membro em causa, através da aplicação EU Pilot, sendo concedidas dez semanas às autoridades nacionais para responderem, tão exaustivamente quanto possível, às perguntas formuladas e proporem uma solução compatível com o direito da UE para os problemas identificados. Os Estados-Membros podem igualmente justificar a necessidade de uma prorrogação do prazo de dez semanas, indicando à Comissão que precisam de mais tempo para preparar a sua resposta. O pedido de prorrogação do prazo normal é aceite ou recusado após uma análise caso a caso.

Em situações excecionais, pode ser estabelecido um prazo inferior a dez semanas. As razões para o estabelecimento de um prazo mais curto são explicadas ao Estado-Membro.

Dentro de mais dez semanas, as respostas recebidas dos Estados-Membros, se necessário após a sua tradução, são analisadas e a avaliação da resposta do Estado-Membro é introduzida na base de dados do EU Pilot. Se não for encontrada uma solução compatível com o direito da UE, pode ser iniciado um processo por infração, nos termos do artigo 258.º do TFUE. Quando de trate de uma queixa, será também preparada uma resposta para informar o queixoso dos resultados do inquérito. Se necessário, podem ser pedidas informações adicionais às autoridades do Estado-Membro.

O cumprimento destes prazos de referência pelas duas partes pode ser difícil mas é essencial para se garantir que o primeiro passo formal na gestão destes dossiês (que consiste quer no envio de uma carta de notificação para cumprir, nos termos do artigo 258.º do TFUE, quer no encerramento do processo) possa ser concluído no prazo máximo de 12 meses, a contar da data de registo de uma queixa no sistema de registo (CHAP) ou da abertura de um processo por iniciativa própria no EU Pilot. Por conseguinte, o respeito do prazo de dez semanas é um dos fatores para avaliação do desempenho dos Estados-Membros e da Comissão.

Os pedidos de acesso aos documentos dos dossiês EU Pilot regem-se pelas regras de acesso aos documentos instituídas pelo Regulamento n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão⁵, tal como executadas pela Decisão da Comissão de 5 de dezembro de 2001, que altera o seu Regulamento Interno⁶.

3. AVALIAÇÃO

A presente avaliação divide-se em dois períodos temporais: a apreciação dos dossiês encerrados abrange o período entre março de 2010 e fevereiro de 2011; os dados estatísticos globais sobre o funcionamento do sistema abrangem o período entre o arranque do projeto, em abril de 2008, e setembro de 2011.

A avaliação abrange, em especial:

- Uma apreciação dos dossiês EU Pilot encerrados entre março de 2010 e fevereiro de 2011, realizada pelos Estados-Membros e pela Comissão e com base em critérios de qualidade e de cooperação/apoio;
- O volume de dossiês tratado no EU Pilot; A presente avaliação analisa igualmente as tendências nos vários Estados-Membros, tendo em conta o facto de que nem todos aderiram ao projeto EU Pilot ao mesmo tempo;
- A origem dos dossiês e os domínios políticos a que se referem os dossiês apresentados no sistema;
- O tempo médio que os Estados-Membros e a Comissão demoraram a tratar os dossiês e o cumprimento dos prazos gerais de referência de dez semanas;

⁵ JO L 145 de 31.05.2001, p. 43.

⁶ JO L 345 de 29.12.2001, p. 94.

- Por último, a taxa de «sucesso» do projeto, ou seja, o número de respostas fornecidas pelos Estados-Membros que foram consideradas aceitáveis, sem haver necessidade de se iniciar um processo formal por infração, nos termos do artigo 258.º do TFUE. O objetivo do EU Pilot é obter resultados mais rápidos e encontrar soluções compatíveis com o direito da UE para os cidadãos e as empresas, através de uma melhor cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão, sem necessidade de se iniciar processos por infração, nos termos do artigo 258.º do TFUE.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório contém os pormenores relacionados com estes tópicos.

Relativamente à avaliação dos dossiês encerrados no período entre março de 2010 e fevereiro de 2011, a Comissão e os Estados-Membros participantes responderam a uma série de perguntas, com base em três critérios principais: **qualidade, cooperação e apoio**. Os resultados da presente avaliação mostram que, de um modo geral, os Estados-Membros ficam satisfeitos com a qualidade dos dossiês apresentados pela Comissão, em especial no que se refere à clareza das questões levantadas e à identificação dos problemas em causa. Por último, tanto a Comissão como os Estados-Membros estão bastante satisfeitos com o grau de cooperação e de apoio ao projeto.

Em termos do **volume** de dossiês, entre abril de 2008 e setembro de 2011 foi apresentado ao EU Pilot um total de 2 121 dossiês. Destes, 1 410 concluíram⁷ o processo no âmbito do EU Pilot. No entanto, este volume tem uma distribuição desigual entre os Estados-Membros. Além do facto de os Estados-Membros com maior população receberem mais dossiês no EU Pilot em consequência do maior número de cidadãos, empresas e interesses da sociedade civil, há um outro elemento bastante importante. Existe uma diferença no número de dossiês entre os Estados-Membros que utilizam o sistema desde o início, em 2008, e os outros, que só aderiram ao sistema em 2010 ou 2011. Do total de 2 121 dossiês, 15,5 % foram apresentados à Itália e a Espanha, 8 % ao Reino Unido, 7,7 % à Alemanha e 6,5 % a Portugal.

Os Estados-Membros recusaram-se a tratar apenas 2 % do total de dossiês apresentados através do EU Pilot, sendo o principal motivo a informação suficiente comunicada pelo queixoso.

As questões suscitadas nos dossiês submetidos através do EU Pilot acompanham, de um modo geral, a situação existente quanto ao volume de questões e problemas que se colocam nos diferentes setores do direito da UE. Cerca de 33 % dos dossiês dizem respeito a questões ambientais, 15 % ao mercado interno, 10,5% a fiscalidade, 8 % a mobilidade e transportes e 6 % à saúde e defesa do consumidor.

No que se refere à **origem**, 49 % destes 2 121 dossiês tiveram origem em queixas, 7 % em pedidos de informação de cidadãos ou empresas e cerca de 44 % foram abertos por iniciativa da Comissão.

O tempo que os Estados-Membros e a Comissão demoraram a tratar os dossiês EU Pilot é medido em função do prazo de referência de dez semanas. Desde o início do EU Pilot, em 2008, o **tempo médio** que os Estados-Membros levaram a propor respostas para os dossiês

⁷ «Concluíram» significa que os dossiês tiveram resposta por parte dos Estados-Membros e foram avaliados pela Comissão como sendo ou não compatíveis com o direito da UE.

foi de 67 dias, o que está de acordo com o prazo de referência de 10 semanas (70 dias). Desde março de 2010⁸, o tempo médio que os serviços da Comissão demoraram a avaliar as respostas apresentadas pelas autoridades dos Estados-Membros e a tomar uma decisão sobre o acompanhamento do dossiê foi de 102 dias, o que excede o prazo geral de referência. Deve assinalar-se que os casos em que o prazo de referência é ultrapassado são, quase sempre, casos em que os serviços da Comissão pediram informações adicionais às autoridades nacionais, em especial quando se trata de dossiês mais complexos ou que requerem tradução.

Quanto à «*taxa de sucesso*» dos 1 410 dossiês que concluíram o processo no sistema, cerca de 80 % (1 107 dossiês) das respostas apresentadas pelos Estados-Membros foram consideradas aceitáveis, permitindo o encerramento dos dossiês sem necessidade de se iniciar um processo por infração nos termos do artigo 258.º do TFUE. Os restantes 20 % dos dossiês (303) para os quais não foi encontrada uma solução aceitável e conforme com o direito da UE passaram à fase de infração, que já foi iniciada ou está a ser preparada pela Comissão, após o tratamento do dossiê no EU Pilot. A taxa de sucesso no primeiro relatório de avaliação do EU Pilot fora de 85 %. O número crescente de dossiês EU Pilot decorrente da participação de novos Estados-Membros poderá ser um dos motivos desta ligeira diminuição. Além disso, desde a aprovação do primeiro relatório, o EU Pilot tem sido utilizado em todos os casos em que é necessária informação factual ou jurídica adicional para uma perfeita compreensão da questão em análise, relacionada com a correta aplicação ou execução do direito da UE ou com a conformidade da legislação nacional com o direito da UE. Anteriormente, o recurso ao EU Pilot, antes da abertura de um processo por infração nos termos do artigo 258.º do TFUE, era opcional.

Desde 2010, a Comissão constatou uma redução do volume de novos processos por infração⁹ em relação aos primeiros 15 Estados-Membros voluntários do EU Pilot. Em relação aos restantes 12 Estados-Membros, que aderiram ao EU Pilot após março de 2010, também se registou uma diminuição, embora em menor grau. Apesar de não ser possível identificar todas as razões desta tendência, uma das explicações é o lançamento do EU Pilot, que ajuda a esclarecer e a resolver satisfatoriamente algumas questões referentes à aplicação do direito da UE levantadas pela Comissão, pondo assim termo a alguns problemas sem necessidade de se iniciar processos por infração e, no caso das queixas, proporcionando resultados mais rápidos para os cidadãos e as empresas.

4. CONCLUSÕES

Em conformidade com os compromissos assumidos pela Comissão no seu primeiro relatório de avaliação do EU Pilot:

- O EU Pilot foi alargado e está neste momento a ser plenamente utilizado por 25 Estados-Membros. A sua aplicação foi ampliada, afinada e reforçada.
- O projeto contribuiu e continua a contribuir positivamente para a cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros participantes quando se trata de responder com maior rapidez a pedidos de informação e de resolver os problemas colocados pelos cidadãos,

⁸ Esta data corresponde à introdução de um prazo de referência genérico de dez semanas para a Comissão avaliar as respostas enviadas pelos Estados-Membros através do sistema.

⁹ Os casos de não-comunicação não estão incluídos nesta estatística por não serem abrangidos pelo EU Pilot.

empresas e grupos de interesse da sociedade civil. Cerca de 80 % das respostas dadas pelos Estados-Membros foram consideradas aceitáveis (conformes com o direito da UE), o que possibilitou encerrar os dossiês sem necessidade de iniciar um processo por infração nos termos do artigo 258.º do TFUE.

- Graças ao recurso mais sistemático ao EU Pilot, os Estados-Membros participantes passaram a dispor de uma perspetiva centralizada da gestão global das questões relacionadas com a aplicação do direito da UE.
- Os métodos de trabalho e a qualidade dos dossiês do EU Pilot melhoraram graças à cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros, que se comprometeram a prosseguir os esforços para manter este bom desempenho.
- Os Estados-Membros, e em especial a Comissão, continuarão a tentar cumprir o prazo geral de referência de dez semanas fixado pela Comissão para o tratamento dos dossiês.
- O sistema de TI e o âmbito do projeto foram aperfeiçoados e clarificados, em estreita cooperação com os Estados-Membros, a fim de melhorar o funcionamento do EU Pilot.
- Continua a haver margem para melhorias ao nível da cooperação e do funcionamento, em especial no que se refere ao cumprimento dos prazos de referência acordados e à qualidade das perguntas formuladas pela Comissão e das respostas dos Estados-Membros.

A Comissão considera que o EU Pilot deixou de ser um projeto em fase inicial e experimental e é agora um método de trabalho bem consolidado, que produz resultados para a Comissão, para os Estados-Membros e para os cidadãos. A abordagem geral adotada pela Comissão consiste em envidar esforços no sentido de resolver os problemas rapidamente, recorrendo ao EU Pilot e, se necessário, iniciar e levar a cabo ativamente processos por infração. A Comissão está a explorar a possibilidade de alargar o EU Pilot a todos os Estados-Membros, como instrumento de resolução e prevenção de problemas, prosseguindo os seus contactos com os Estados-Membros que ainda não utilizam o sistema.

Os aspetos relacionados com o funcionamento do EU Pilot serão abordados em futuros relatórios anuais da Comissão sobre o controlo da aplicação do direito da UE.