



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.1.2017
COM(2016) 821 final

2016/0398 (COD)

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

respeitante à aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno, instituindo um procedimento de notificação para os regimes de autorização e os requisitos relativos aos serviços, e que altera a Diretiva 2006/123/CE e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{ SWD(2016) 434 final}
{ SWD(2016) 435 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Justificação e objetivos da proposta

A realização de um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo constitui uma das dez prioridades da Comissão Europeia. Desenvolver os seus pontos fortes e explorar as suas plenas potencialidades é fundamental para promover o crescimento e o emprego na União Europeia. A Comissão adotou, em outubro de 2015, uma Estratégia para o Mercado Único, com uma série de ações destinadas a dotar o mercado único de mais oportunidades para os cidadãos e as empresas, incluindo uma proposta legislativa para melhorar a aplicação da Diretiva Serviços, mediante a reforma do atual procedimento de notificação dos serviços¹. O Conselho Europeu apelou a que a execução da Estratégia para o Mercado Único² seja ambiciosa e a que as diversas estratégias para o Mercado Único sejam concluídas e executadas até 2018, recordando que uma «melhor implementação e aplicação da legislação existente ajudará também a colher os benefícios das ambições do mercado único europeu»³.

Decorre da Diretiva Serviços⁴ que determinadas regulamentações nacionais que restringem a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços devem ser não discriminatórias no que se refere à nacionalidade ou residência, proporcionais e justificadas por razões imperiosas de interesse geral. Para garantir que as novas medidas impostas pelos Estados-Membros cumprem efetivamente estes requisitos e, conseqüentemente, facilitam a competitividade e a integração do mercado único dos serviços, a Diretiva Serviços estabelece que os Estados-Membros notifiquem à Comissão o aparecimento de novos regimes de autorização ou a sua alteração, bem como certos requisitos novos ou alterados, abrangidos pela diretiva.

As avaliações da Comissão revelaram, porém, que o atual procedimento de notificação no âmbito da Diretiva Serviços nem sempre atinge o seu objetivo, apesar dos esforços desenvolvidos nos últimos anos para melhorar a sua aplicação, nomeadamente as orientações dadas no Manual de execução da Diretiva Serviços, o intercâmbio de experiências e boas práticas entre as administrações nacionais e a publicação de dados sobre a utilização do atual procedimento de notificação pelos Estados-Membros. Em consequência, 40 % dos diálogos estruturados que a Comissão encetou com os Estados-Membros em 2015 a fim de assegurar a conformidade com a Diretiva Serviços diziam respeito a medidas nacionais introduzidas recentemente. Verificou-se, pois, que o atual procedimento de notificação não contribuiu adequadamente para uma aplicação correta e completa da Diretiva Serviços⁵.

Por conseguinte, a Comissão apresenta um instrumento legislativo autónomo para a modernização do atual procedimento de notificação no âmbito da Diretiva Serviços, a fim de melhorar a aplicação das atuais disposições dessa diretiva, estabelecendo um procedimento mais eficaz e eficiente, que impeça a aprovação pelos Estados-Membros de regimes de autorização ou de determinados requisitos não conformes com a Diretiva Serviços. As

¹ COM(2015) 550 final.

² Conclusões do Conselho Europeu de 18 de dezembro de 2015 (doc. EUCO 28/15).

³ Conclusões do Conselho Europeu de 28 de junho de 2016 (doc. EUCO 26/16).

⁴ Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376 de 27.12.2006, p. 36).

⁵ O potencial económico pleno da Diretiva Serviços, um crescimento do PIB da UE de 2,6 %, não foi atingido. Calcula-se que as reformas implementadas pelos Estados-Membros entre 2006 e 2014 terão ajudado a concretizar apenas cerca de um terço desse potencial (0,9 % do PIB da UE).

disposições da presente diretiva não alteram a atual Diretiva Serviços para além da revisão necessária das suas disposições específicas sobre os procedimentos de notificação.

Mais especificamente, os objetivos deste instrumento legislativo consistem em: aumentar a eficiência do procedimento de notificação; melhorar a qualidade e o conteúdo das notificações apresentadas; cobrir requisitos adicionais que a aplicação da Diretiva Serviços demonstrou poderem constituir importantes obstáculos ao mercado interno dos serviços; e reforçar o cumprimento efetivo da obrigação de notificação.

Um procedimento de notificação mais eficaz, eficiente e coerente assistirá os Estados-Membros e permitirá evitar a introdução de regimes de autorização ou de requisitos discriminatórios, injustificados e desproporcionados relativos aos serviços abrangidos pela Diretiva Serviços. Tais regimes de autorização ou requisitos resultam numa economia menos aberta e menos integrada, com preços mais elevados e menor escolha para os consumidores. Também poderão limitar o espírito empresarial e o investimento, uma vez que são suscetíveis de reduzir o número de empresas que são criadas e entram no mercado europeu. Por conseguinte, espera-se que a legislação proposta contribua para aumentar a competitividade e a integração dos mercados de serviços na Europa, em benefício dos consumidores e dos empresários em geral.

- **Coerência com disposições vigentes no domínio de ação**

A presente diretiva completa o atual procedimento de notificação aplicável aos bens e serviços da sociedade da informação estabelecido pela Diretiva Transparência do Mercado Único⁶. A relação entre as duas diretivas é regulada pelos dois instrumentos jurídicos.

A presente diretiva também complementa as atuais obrigações de apresentação de relatórios nos termos da Diretiva Qualificações Profissionais⁷. Inclui um artigo que define claramente a relação entre os dois instrumentos jurídicos e as obrigações que daí decorrem.

A presente diretiva será aplicada utilizando o atual Sistema de Informação do Mercado Interno, estabelecido pelo Regulamento IMI⁸.

- **Coerência com outras políticas da União**

A presente diretiva complementa uma série de outras iniciativas políticas relacionadas com os serviços anunciadas na Estratégia para o Mercado Único e, em particular, a diretiva relativa a um teste de proporcionalidade. Esta estabelecerá os critérios que os Estados-Membros devem observar na elaboração das avaliações de proporcionalidade dos projetos de legislação nacional, no âmbito da Diretiva Qualificações Profissionais. Algumas medidas no âmbito da Diretiva Qualificações Profissionais são igualmente abrangidas pela Diretiva Serviços e pela sua obrigação de notificação. Nestes casos, as informações sobre a avaliação da proporcionalidade que devem ser apresentadas no âmbito do atual procedimento de notificação teriam de cumprir os requisitos da diretiva relativa a um teste de proporcionalidade. Está a ser assegurada a coerência entre estes instrumentos.

⁶ Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação.

⁷ Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

⁸ Regulamento (UE) n.º 1024/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno e que revoga a Decisão 2008/49/CE da Comissão («Regulamento IMI») (JO L 316 de 14.11.2012, p. 1).

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A proposta baseia-se no artigo 53.º, n.º 1, e nos artigos 62.º e 114.º do TFUE.

O artigo 53.º, n.º 1, e artigos 62.º e 114.º do TFUE dão à UE competência para agir no que diz respeito ao mercado interno dos serviços. As regras adotadas pela UE ao abrigo do artigo 53.º, n.º 1, e do artigo 62.º do TFUE devem ter por objetivo a coordenação das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros respeitantes ao acesso a uma atividade por conta própria e ao seu exercício, a fim de facilitar essas atividades. O artigo 114.º do TFUE confere à UE, mediante certas condições, a competência para adotar legislação que tenha por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado único.

O procedimento de notificação instituído pela presente diretiva tem como objetivo proteger a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços, que fazem parte dos fundamentos da União. Em particular, visa assegurar que determinadas restrições nacionais à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços cumprem a Diretiva Serviços, contribuindo para uma melhor aplicação da mesma.

O procedimento de notificação instituído pela presente diretiva permite a avaliação das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais e prevê uma ação preventiva eficaz em caso de incumprimento das disposições aplicáveis da Diretiva Serviços. A Diretiva Serviços prevê, nomeadamente, as condições de não discriminação, necessidade e proporcionalidade que devem ser preenchidas nos Estados-Membros pelos regimes de autorização e por certos requisitos relativos aos serviços. Estabelece ainda regras específicas para os regimes de autorização (por exemplo, em matéria de garantias processuais) e para determinados requisitos (por exemplo, requisitos em matéria de seguros).

O procedimento de notificação terá por efeito impedir a criação de obstáculos ao mercado único resultantes de uma evolução heterogénea das legislações nacionais e contribuir para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais no que respeita aos serviços abrangidos pela Diretiva Serviços. Será, assim, possível melhorar o funcionamento do mercado único europeu dos serviços e promover a criação de emprego e o crescimento.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

O objetivo geral da presente proposta é assegurar o bom funcionamento do mercado único europeu dos serviços, que não está limitado ao território de um Estado-Membro, mas cobre todo o território da UE. Tendo em conta a natureza transnacional do mercado único da UE, só a nível da UE é possível conseguir uma verificação eficaz e coerente dos projetos de medidas nacionais com as disposições da Diretiva Serviços, nomeadamente no que respeita à gestão de uma ferramenta informática adequada para o efeito. A presente diretiva prevê um procedimento de notificação que substitui o procedimento de notificação já existente, instituído pela Diretiva Serviços.

- **Proporcionalidade**

As medidas previstas na presente diretiva são proporcionais ao seu objetivo de reforçar a eficácia do procedimento de notificação para melhorar o controlo do cumprimento da Diretiva Serviços. Em comparação com o procedimento em vigor, a presente diretiva estabelece uma obrigação de notificação que é descrita com maior clareza, está mais estreitamente alinhada com o âmbito de aplicação da Diretiva Serviços, prevê um processo de consulta bem definido

e eficiente sobre os projetos de medidas notificadas, torna as notificações mais transparentes para as partes interessadas, especifica e torna mais coerente a possibilidade de a Comissão adotar decisões sobre as medidas notificadas e clarifica as consequências jurídicas da ausência de notificação.

Estas medidas não excedem o necessário para resolver os problemas identificados e alcançar os objetivos definidos. Não implicam qualquer obrigação para os prestadores de serviços nem impõem custos desproporcionados para os Estados-Membros: as entidades públicas dos Estados-Membros já são obrigadas a cumprir a Diretiva Serviços e a notificar à Comissão algumas medidas no âmbito desta diretiva. O ligeiro aumento previsto dos encargos administrativos para os Estados-Membros poderia, na prática, ser parcialmente compensado por uma redução dos custos decorrentes dos processos por infração, cujo número deverá ser reduzido com esta iniciativa, uma vez que ela tem por objetivo evitar certos obstáculos no setor dos serviços, incompatíveis com a Diretiva Serviços.

- **Escolha do instrumento**

Um procedimento de notificação coerente e transparente, que permita verificar a conformidade dos regimes de autorização ou dos requisitos com a Diretiva Serviços antes da sua aprovação pelos Estados-Membros, exige um instrumento juridicamente vinculativo.

A proposta baseia-se no artigo 53.º, n.º 1, e nos artigos 62.º e 114.º do TFUE. Com esta proposta, a Comissão propõe a adoção de uma diretiva.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação em vigor**

Durante a preparação da presente diretiva, a Comissão procedeu a uma avaliação do atual procedimento de notificação previsto na Diretiva Serviços. A análise revelou uma série de deficiências do atual regime, nomeadamente: a possibilidade de os Estados-Membros, a Comissão e as partes interessadas intervirem de uma forma proativa antes da adoção de regulamentação nacional é limitada, os meios para abordar os requisitos notificados no âmbito deste procedimento são incoerentes, não há uma avaliação correta da proporcionalidade e os efeitos jurídicos do incumprimento da obrigação de notificação não são claros. Antes de mais, nem todos os Estados-Membros respeitam a obrigação de notificação, o que prejudica os interesses dos prestadores de serviços e dos destinatários dos serviços, podendo também tornar o trabalho das autoridades administrativas e judiciais nacionais mais oneroso e complicado.

- **Consulta das partes interessadas**

Entre janeiro e abril de 2016, a Comissão procedeu a uma consulta pública das partes interessadas no contexto da preparação da presente diretiva. Além disso, organizou debates aprofundados com as instituições interessadas (os Estados-Membros e as outras instituições da UE) diretamente afetadas pelo procedimento de notificação e pela sua reforma prevista. Os resultados deste exercício de consulta foram publicados e estão incluídos na avaliação de impacto.

Uma larga maioria de partes interessadas que participaram na consulta pública apoiou uma proposta legislativa destinada a modernizar o atual procedimento de notificação no âmbito da Diretiva Serviços (70 % das entidades públicas; 60 % das empresas). As partes interessadas

apresentaram diversas razões: para conferir mais clareza sobre as medidas que devem ser notificadas e quando; introduzir a possibilidade de uma medida nacional ser examinada antes de oficialmente adotada; introduzir regras claras para assegurar a conformidade de todos os Estados-Membros com a obrigação de notificação; e tornar as notificações transparentes para o público.

Registou-se um apoio generalizado das partes interessadas que participaram na consulta pública a uma proposta legislativa para clarificar e harmonizar as etapas do procedimento de notificação (80 % das autoridades públicas e 80 % das empresas), tornar as notificações mais transparentes (60 % das autoridades públicas e 80 % das empresas), notificar medidas em fase de projeto (50 % das autoridades públicas e 70 % das empresas), prestar informações sobre as avaliações de proporcionalidade (60 % das autoridades públicas e 50 % das empresas), alargar o âmbito da obrigação de notificação a outros requisitos essenciais abrangidos pela Diretiva Serviços (60 % das autoridades públicas e 75 % das empresas) e melhorar o cumprimento da obrigação de notificação pelos Estados-Membros (80 % das autoridades públicas e 80 % das empresas).

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

Os resultados do processo de avaliação mútua com os Estados-Membros em 2010-2011⁹, das verificações de desempenho realizadas em 2011-2012¹⁰ e da revisão pelos pares de 2012-2013¹¹ contribuíram para a elaboração da presente proposta de diretiva.

No âmbito da sua avaliação sobre a eficácia da aplicação da Diretiva Serviços¹², o Tribunal de Contas analisou a obrigação de notificação atual e identificou uma série de deficiências, incluindo a falta de clareza do procedimento atual, a ausência de obrigação de notificar uma medida em fase de projeto e a falta de transparência das notificações.

- **Avaliação de impacto**

Foi realizada uma avaliação de impacto no âmbito da preparação desta iniciativa. Além do *status quo* (cenário de base), foram consideradas quatro opções políticas no relatório de avaliação de impacto. A emissão de orientações não legislativas (opção 2) poderia contribuir para esclarecer o procedimento atual e as obrigações dele decorrentes, mas não poderia alterar a conceção do procedimento em vigor de modo a torná-lo mais eficaz e eficiente.

Uma iniciativa legislativa poderia abranger várias opções. Poderia ter por objetivo melhorar a eficácia, o conteúdo e a qualidade do procedimento de notificação, introduzindo a obrigação de notificar os projetos de atos jurídicos, tornando o sistema transparente, clarificando as diferentes etapas e ações do procedimento e melhorando a qualidade das informações fornecidas no âmbito de uma notificação (opção 3). Para o tornar mais eficaz e pertinente, poderia alargar o âmbito de aplicação da obrigação de notificação, a fim de cobrir requisitos regulamentares importantes abrangidos pela Diretiva Serviços, mas não pela atual obrigação de notificação (opção 4). Poderia incluir também instrumentos para reforçar o cumprimento da obrigação de notificação pelos Estados-Membros – a este respeito existem duas subopções (opções 5a e 5b).

⁹ COM(2011) 20 final.

¹⁰ SWD (2012) 147 final.

¹¹ SWD (2013) 402 final.

¹² Relatório Especial n.º 5/2016: «A Comissão garantiu uma aplicação eficaz da Diretiva Serviços?»
<http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=35556>

A opção de incluir os serviços na Diretiva Transparência no Mercado Interno foi rejeitada devido ao facto de a regulamentação de bens e serviços no direito da UE ser fundamentalmente diferente. A opção de fundir a obrigação prevista na Diretiva Qualificações Profissionais com a obrigação de notificação da Diretiva Serviços não foi considerada, uma vez que as duas diretivas diferem em termos de âmbito de aplicação e de objeto.

A preferência vai para uma combinação das opções 3, 4 e 5a. Esta solução permitiria abordar mais facilmente as lacunas identificadas e estabelecer um procedimento de notificação eficaz e eficiente, apenas com um ligeiro aumento dos custos administrativos para as autoridades públicas nacionais e para a Comissão.

Em 24 de junho de 2016, o Comité de Controlo da Regulamentação emitiu um parecer positivo sobre a avaliação de impacto efetuada pela Comissão relativamente a esta iniciativa. Foram plenamente consideradas as recomendações formuladas pelo Comité no sentido de explicar mais detalhadamente as deficiências do atual procedimento de notificação, melhorar a fundamentação do âmbito de aplicação proposto para o procedimento revisto, explicar melhor a relação entre a definição dos problemas e as várias opções, e definir em pormenor o conteúdo da opção preferida e a forma como pode resolver os problemas identificados¹³.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

A diretiva proposta contribuirá para a adequação e simplificação da legislação, melhorando a aplicação uniforme da legislação da UE em vigor no mercado único e apoiando a prevenção da introdução de determinados obstáculos discriminatórios, injustificados ou desproporcionados no domínio dos serviços. Substituirá o atual procedimento de notificação estabelecido pela Diretiva Serviços por um procedimento mais claro, mais coerente, eficaz e eficiente. Contribuirá para a criação de um ambiente regulamentar mais estável, uma vez que permite a verificação da conformidade com a Diretiva Serviços dos regimes de autorização e de certos requisitos na fase de projeto antes da sua aprovação, minimizando, assim, o risco de certas medidas nacionais não cumprirem a Diretiva Serviços, bem como a necessidade de novas adaptações jurídicas.

- **Direitos fundamentais**

A presente proposta promove os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais, em especial, no artigo 16.º relativo à liberdade de empresa.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidência no orçamento da União Europeia.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A diretiva prevê a apresentação de um relatório da Comissão sobre os resultados da sua aplicação de três em três anos.

¹³ Os resultados da consulta pública, o relatório de avaliação, a avaliação de impacto e o parecer do Comité de Controlo da Regulamentação estão disponíveis em http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#grow

- **Documentos explicativos**

A presente proposta não exige documentos explicativos sobre a transposição para o direito nacional, uma vez que introduz alterações limitadas a um procedimento de notificação já existente, instituído pela Diretiva Serviços. No entanto, a Comissão pode, se necessário, apresentar orientações sobre a aplicação do procedimento de notificação revisto.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

O artigo 1.º especifica o objeto e o âmbito de aplicação da diretiva proposta. O objetivo da diretiva é garantir a conformidade, com a Diretiva Serviços, das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros que introduzem regimes de autorização ou certos requisitos abrangidos pela Diretiva Serviços. Os setores de serviços abrangidos pela presente diretiva são, por isso, os mesmos setores visados pela Diretiva Serviços.

O artigo 2.º estabelece as definições aplicáveis, em consonância com as definições do Tratado, tal como interpretadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, e a Diretiva Serviços.

O artigo 3.º baseia-se na obrigação de notificação estabelecida na Diretiva Serviços e prevê uma obrigação específica e incondicional para os Estados-Membros. Além disso, especifica as medidas que têm de ser notificadas e quando, que informações complementares devem ser apresentadas como parte de qualquer notificação e as consequências do incumprimento de certas obrigações por força da presente diretiva. Para tornar o procedimento de notificação eficiente e eficaz e no interesse de todas as partes envolvidas, os prazos aplicáveis são estabelecidos no artigo 3.º e no artigo 5.º. No intuito de evitar qualquer incerteza jurídica e assegurar o bom funcionamento do procedimento, esses prazos começam a contar a partir do momento em que se declara que a notificação está concluída.

O artigo 4.º especifica quais os requisitos e os regimes de autorização abrangidos pela Diretiva 2006/123/CE que estão cobertos pela obrigação de notificação. Obriga os Estados-Membros a notificar os regimes de autorização, determinados requisitos em matéria de estabelecimento, certos requisitos que afetam a livre prestação de serviços e requisitos em matéria de seguro de responsabilidade civil profissional e de atividades pluridisciplinares.

O artigo 5.º estabelece um prazo de consulta de três meses a contar da notificação de um projeto de medida. A Comissão e os outros Estados-Membros dispõem de um prazo de dois meses para apresentar as suas observações sobre a medida notificada, seguido de um máximo de um mês para o Estado-Membro notificante responder a essas observações. O imperativo de celeridade e eficiência deve ser conciliado com a necessidade de as partes envolvidas estarem em condições de apresentar observações aprofundadas e construtivas e de o Estado-Membro notificante dar resposta às preocupações suscitadas. Todas as partes devem pôr o procedimento em prática num espírito de cooperação leal e de respeito pelas necessidades legítimas das outras partes, no interesse do bom e eficaz funcionamento do procedimento de notificação.

Nos termos do artigo 6.º, a Comissão pode emitir um alerta ao Estado-Membro notificante se, após avaliar a medida notificada, tiver dúvidas sobre a sua conformidade com a Diretiva Serviços. A emissão de um alerta implica que o Estado-Membro em causa só pode adotar a medida notificada em questão por um período de três meses.

Após a emissão de um alerta, a Comissão pode, ao abrigo do artigo 7.º e de acordo com a disposição existente da Diretiva Serviços, adotar uma decisão vinculativa que declare a medida notificada incompatível com a Diretiva Serviços e solicitar ao Estado-Membro que se abstenha de adotar a medida em questão.

O artigo 8.º prevê a transparência perante terceiros dos projetos de medidas notificados, das informações complementares e das medidas finais adotadas. Tendo em conta o seu conhecimento dos mercados em causa e o impacto das disposições legislativas, regulamentares e administrativas, é importante que os terceiros possam ser informados sobre os projetos de medidas notificados.

O artigo 9.º prevê a designação de uma autoridade em cada Estado-Membro que seja responsável a nível nacional pelo funcionamento do procedimento de notificação previsto na presente diretiva.

O artigo 10.º clarifica a relação entre a presente diretiva e a Diretiva (UE) 2015/1535, bem como a Diretiva 2005/36/CE.

O artigo 11.º estabelece uma análise periódica da aplicação da diretiva.

O artigo 12.º prevê alterações à Diretiva 2006/123/CE.

O artigo 13.º prevê a alteração do anexo do Regulamento (UE) n.º 1024/2012.

O artigo 14.º determina o prazo para a transposição da diretiva pelos Estados-Membros.

O artigo 15.º refere-se à entrada em vigor e à aplicação da diretiva.

O artigo 16.º especifica os destinatários da diretiva.

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

respeitante à aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno, instituindo um procedimento de notificação para os regimes de autorização e os requisitos relativos aos serviços, e que altera a Diretiva 2006/123/CE e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 53.º, n.º 1, e os artigos 62.º e 114.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu¹⁴,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) garante aos prestadores de serviços a liberdade de estabelecimento noutros Estados-Membros e a liberdade de prestação de serviços entre Estados-Membros.
- (2) A Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁵ especifica o conteúdo da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, no que se refere a determinados serviços. Prevê, designadamente, que os regimes de autorização e certos tipos de requisitos relativos aos serviços não podem ser discriminatórios em razão da nacionalidade ou da residência, têm de ser justificados por razões imperiosas de interesse geral e têm de ser proporcionais.
- (3) A Diretiva 2006/123/CE prevê a obrigação, para os Estados-Membros, de avaliarem e adaptarem a sua legislação em matéria de regimes de autorização e de certos requisitos relativos aos serviços, para a tornarem conforme com as disposições dessa mesma diretiva. Além disso, para facilitar a verificação do cumprimento, no futuro, pelos Estados-Membros, a Diretiva 2006/123/CE prevê a obrigação de os Estados-Membros notificarem as novas disposições legislativas, regulamentares e administrativas que estabelecem determinados novos requisitos abrangidos pelo âmbito de aplicação dessa diretiva ou qualquer alteração substancial desses requisitos.

¹⁴ JO C de , p. .

¹⁵ Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376 de 27.12.2006, p. 36).

- (4) A Comissão recebeu um número crescente de notificações dos Estados-Membros relativas a novos requisitos ao abrigo da Diretiva 2006/123/CE. No entanto, nem todos os requisitos nacionais são não discriminatórios em razão da nacionalidade ou da residência, justificados e proporcionais, o que resulta num número significativo de diálogos estruturais lançados pela Comissão com os Estados-Membros. Isso mostra que o atual procedimento de notificação não é suficiente para evitar requisitos discriminatórios em razão da nacionalidade ou da residência, injustificados ou desproporcionados. Esta situação prejudica os interesses dos cidadãos e das empresas no mercado interno dos serviços. Além disso, verificou-se que alguns requisitos novos ou alterados relativos aos serviços abrangidos pela Diretiva 2006/123/CE não foram comunicados de todo.
- (5) Por estes motivos, a Comissão, na sua Estratégia para o Mercado Único¹⁶, anunciou uma iniciativa destinada a melhorar a conformidade com a Diretiva 2006/123/CE, mediante uma reforma do procedimento de notificação nela previsto.
- (6) A aplicação efetiva das regras que regem o mercado interno dos serviços, previstas na Diretiva 2006/123/CE, deve ser reforçada com a melhoria do atual procedimento de notificação estabelecido pela referida diretiva para os regimes de autorização nacionais e certos requisitos respeitantes ao acesso a uma atividade por conta própria e ao seu exercício. Deve-se tentar impedir a adoção de disposições nacionais que estabeleçam requisitos e regimes de autorização contrários à Diretiva 2006/123/CE. A presente diretiva não prejudica os poderes da Comissão ao abrigo dos Tratados e a obrigação dos Estados-Membros de respeitarem as disposições do direito da União.
- (7) A obrigação de notificação estabelecida pela presente diretiva deve ser aplicável às medidas regulamentares dos Estados-Membros, como sejam leis, regulamentos, disposições administrativas de carácter geral ou qualquer outra norma vinculativa de carácter geral, incluindo as regras adotadas por organizações profissionais para regular de forma coletiva o acesso às atividades de serviços ou o seu exercício. Por outro lado, a obrigação de notificação não deve aplicar-se a decisões isoladas emitidas pelas autoridades nacionais.
- (8) A obrigação, para os Estados-Membros, de notificarem projetos de medidas que estabeleçam os regimes de autorização ou requisitos a que se refere o artigo 4.º da presente diretiva, pelo menos três meses antes da sua adoção, foi formulada para garantir a conformidade das medidas a adotar com a Diretiva 2006/123/CE. Para que o processo de notificação seja eficaz, deve realizar-se uma consulta sobre as medidas notificadas com antecedência suficiente da sua adoção. Esta consulta é conveniente para fomentar a boa cooperação e a transparência entre a Comissão e os Estados-Membros e para reforçar o intercâmbio entre a Comissão e as autoridades nacionais sobre regimes de autorização e certos requisitos novos ou alterados abrangidos pela Diretiva 2006/123/CE, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE). A fim de garantir a eficácia do procedimento, a violação da obrigação de notificar ou de não adotar uma medida notificada, inclusive durante o período subsequente à receção de um alerta, deve ser considerada uma violação grave de uma formalidade essencial no que diz respeito aos seus efeitos para os cidadãos.

¹⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas [COM(2015)550 final].

- (9) Num espírito de transparência e de cooperação, se forem feitas alterações substanciais a um projeto de medida que esteja a ser objeto de um procedimento de notificação ao abrigo da presente diretiva, a Comissão, os outros Estados-Membros e as partes interessadas devem ser informadas em tempo útil das alterações pelo Estado-Membro que apresenta a notificação. As alterações de natureza meramente formal não necessitam de ser comunicadas.
- (10) As informações transmitidas pelo Estado-Membro que apresenta a notificação devem ser suficientes para avaliar a conformidade com a Diretiva 2006/123/CE e, em especial, a proporcionalidade de um regime de autorização ou requisito notificado. Por conseguinte, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), essas informações devem clarificar o objetivo de interesse geral prosseguido, definir em que medida o regime de autorização ou requisito é necessário e justificado para atingir esse objetivo e explicar até que ponto é proporcional; devem, pois, incluir explicações sobre as razões pelas quais é adequado, por que motivo não vai além do que é necessário e porque não existem meios alternativos e menos restritivos. As razões que podem ser invocadas pelo Estado-Membro em causa como justificação devem ser acompanhadas de provas adequadas ou de uma análise da proporcionalidade da medida notificada.
- (11) Para assegurar um intercâmbio eficaz de informações entre os Estados-Membros e a Comissão, o Sistema de Informação do Mercado Interno, instituído pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁷, deve continuar a ser utilizado nos termos da presente diretiva.
- (12) A obrigação de notificação consagrada na Diretiva 2006/123/CE estabelece que os Estados-Membros devem informar a Comissão e os outros Estados-Membros dos requisitos abrangidos pelo artigo 15.º, n.º 2, pelo artigo 16.º, n.º 1, terceiro parágrafo, e pelo artigo 16.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva 2006/123/CE. A aplicação daquela diretiva mostrou que os regimes de autorização ou requisitos ligados aos regimes de autorização, os seguros de responsabilidade profissional, as garantias ou acordos similares, bem como as restrições multidisciplinares são comuns e podem constituir importantes obstáculos no mercado único dos serviços. Devem, pois, ser também abrangidos por uma obrigação de notificação, a fim de facilitar a conformidade dos projetos de disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros com a Diretiva 2006/123/CE. Os requisitos a que se refere o artigo 16.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123/CE estão cobertos pela obrigação de notificação, na medida em que são abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 16.º, n.º 3.
- (13) A presente diretiva estabelece uma consulta de três meses para permitir a avaliação de um projeto de medidas notificado e um diálogo eficaz com o Estado-Membro notificante. Para que a consulta funcione na prática e para permitir que os Estados-Membros, a Comissão e as partes interessadas apresentem as suas observações, os Estados-Membros devem notificar os projetos de medidas pelo menos três meses antes da sua adoção. Os Estados-Membros notificantes devem ter em conta as observações feitas sobre o projeto de medida notificado, em conformidade com o direito da União.

¹⁷ Regulamento (UE) n.º 1024/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno e que revoga a Decisão 2008/49/CE da Comissão («Regulamento IMI») (JO L 316 de 14.11.2012, p. 1).

- (14) Se, na sequência das consultas, a Comissão ainda tiver dúvidas sobre a conformidade do projeto de medida notificado com a Diretiva 2006/123/CE, pode alertar o Estado-Membro notificante, dando-lhe a possibilidade de repor a conformidade do seu projeto de medida com a legislação da UE. Esse alerta deve incluir uma explicação das dúvidas jurídicas expressas pela Comissão. A receção de um alerta implica que o Estado-Membro notificante não adote a medida notificada por um período de três meses.
- (15) O incumprimento da obrigação de notificar os projetos de medidas pelo menos três meses antes da sua adoção e/ou da obrigação de se abster de adotar a medida notificada durante esse período e, se for caso disso, durante três meses a contar da receção de um alerta deve ser considerado uma violação grave de uma formalidade essencial no que diz respeito aos seus efeitos para os cidadãos.
- (16) Para garantir a eficiência, a eficácia e a coerência do procedimento de notificação, a Comissão deve ter poderes para adotar decisões impondo ao Estado-Membro em causa que se abstenha de adotar medidas notificadas ou, se já tiverem sido adotadas, proceder à sua revogação, uma vez que violam a Diretiva 2006/123/CE.
- (17) Os terceiros interessados devem ter acesso às notificações enviadas pelos Estados-Membros, com vista a tomarem conhecimento dos regimes de autorização ou de determinados requisitos respeitantes aos serviços em mercados em que operem efetivamente ou potencialmente e para lhes permitir apresentar observações.
- (18) A presente diretiva não afeta as obrigações dos Estados-Membros de notificarem os requisitos relativos aos serviços da sociedade da informação nos termos da Diretiva (UE) 2015/1535. Para evitar a duplicação de notificações, deve considerar-se que uma notificação efetuada nos termos daquela diretiva e em conformidade com as obrigações estabelecidas pela presente diretiva satisfaz igualmente a obrigação de notificação estabelecida pela presente diretiva.
- (19) Pela mesma razão, uma notificação efetuada ao abrigo da presente diretiva deve ser considerada como satisfazendo as obrigações de apresentação de relatórios dos Estados-Membros, nos termos do artigo 59.º, n.º 5, da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁸.
- (20) Na sequência da instituição do procedimento de notificação previsto na presente diretiva, as disposições da Diretiva 2006/123/CE relativas aos procedimentos de notificação devem ser suprimidas. O Regulamento (UE) n.º 1024/2012 deve ser alterado em conformidade.
- (21) Atendendo a que o objetivo da presente diretiva — instituir um procedimento de notificação para uma melhor aplicação da Diretiva 2006/123/CE, facilitando a liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre prestação de serviços no mercado único — não pode ser suficientemente realizado a nível dos Estados-Membros e pode, devido à sua dimensão e efeitos, ser mais facilmente alcançado a nível da União, a União pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a presente diretiva não excede o estritamente necessário para atingir o seu objetivo,

¹⁸ Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22).

ADOTARAM A PRESENTE DIRETIVA:

Artigo 1.º

Objeto e âmbito de aplicação

A presente diretiva estabelece as regras aplicáveis à notificação pelos Estados-Membros dos projetos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que introduzam novos regimes de autorização e certos requisitos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123/CE, ou que alterem os regimes de autorização vigentes.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos da presente diretiva, são aplicáveis as definições constantes do artigo 4.º, n.ºs 1, 2, 3 e 5 a 9, da Diretiva 2006/123/CE e do artigo 5.º, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 1024/2012.

Além disso, aplicam-se as seguintes definições:

- (a) «Projeto de medida», um texto que estabelece um regime de autorização ou um requisito, na aceção do artigo 4.º, n.ºs 6 e 7, da Diretiva 2006/123/CE, respetivamente, formulado com o objetivo de ser adotado como disposição legislativa, regulamentar ou administrativa de carácter geral, encontrando-se o texto na fase de preparação que permite ainda a introdução de alterações substanciais pelo Estado-Membro notificante;
- (b) «Adoção», a decisão de um Estado-Membro que estabelece o carácter definitivo das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de carácter geral, de acordo com o procedimento aplicável.

Artigo 3.º

Obrigações de notificação

- 1. Os Estados-Membros devem notificar à Comissão qualquer projeto de medida que introduza os novos requisitos ou regimes de autorização a que se refere o artigo 4.º, ou que altere esses requisitos ou regimes de autorização existentes.
- 2. Se um Estado-Membro alterar um projeto de medida já notificado, que tenha por efeito alargar significativamente o seu âmbito de aplicação ou conteúdo, reduzir o calendário de aplicação inicialmente previsto, aditar requisitos ou regimes de autorização ou ainda tornar os referidos requisitos ou regimes de autorização mais restritivos para o estabelecimento ou prestação de serviços transfronteiras, deve notificar a alteração do projeto de medida previamente notificado nos termos do n.º 1, incluindo uma explicação do objetivo e do teor das alterações. Nesse caso, considera-se revogada a notificação precedente.
- 3. Os projetos de medidas a que se referem os n.ºs 1 e 2 devem ser notificados à Comissão pelo menos três meses antes da sua adoção.
- 4. O incumprimento de uma das obrigações estabelecidas no artigo 3.º, n.ºs 1, 2 e 3, ou no artigo 6.º, n.º 2, constitui uma violação grave de uma formalidade essencial no que diz respeito aos seus efeitos para os cidadãos.

5. Os Estados-Membros devem, no âmbito de qualquer notificação, fornecer informações que demonstrem a conformidade do regime de autorização ou requisito notificado com a Diretiva 2006/123/CE.

Essas informações devem identificar a razão imperiosa de interesse geral prosseguida e explicar as razões pelas quais o regime de autorização ou requisito notificado não é discriminatório em razão da nacionalidade ou da residência e por que razão é proporcional.

Essas informações devem incluir uma avaliação que demonstre não existirem meios menos restritivos, bem como elementos específicos que fundamentem os argumentos avançados pelo Estado-Membro que apresentou a notificação.

6. Na notificação, o Estado-Membro em causa deve igualmente comunicar o texto da disposição legislativa ou regulamentar subjacente ao projeto de medida notificado.
7. Os Estados-Membros em causa devem comunicar a medida adotada no prazo de duas semanas a contar da sua adoção.
8. Para efeitos do procedimento de notificação estabelecido pela presente diretiva e para assegurar o intercâmbio de informações entre o Estado-Membro notificante, os outros Estados-Membros e a Comissão, deve ser utilizado o Sistema de Informação do Mercado Interno instituído pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2012.

Artigo 4.º

Regimes de autorização e requisitos sujeitos à obrigação de notificação

Os Estados-Membros devem notificar os seguintes regimes de autorização e requisitos:

- (a) regimes de autorização na aceção do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123/CE;
- (b) requisitos referidos no artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva 2006/123/CE;
- (c) requisitos que afetem a liberdade de prestação de serviços, referidos no artigo 16.º, n.º 1, terceiro parágrafo, e no artigo 16.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva 2006/123/CE;
- (d) requisito de subscrever um seguro de responsabilidade civil profissional ou prestar uma garantia ou instrumento equivalente, tal como referido no artigo 23.º da Diretiva 2006/123/CE;
- (e) requisito de exercer exclusivamente uma atividade específica ou que limite o exercício conjunto ou em parceria de atividades diferentes, tal como referido no artigo 25.º da Diretiva 2006/123/CE.

Artigo 5.º

Consulta

1. Após receção de uma notificação de um Estado-Membro como referido no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, a Comissão informa o Estado-Membro notificante de que a notificação recebida está completa.
2. A partir da data em que a Comissão informa o Estado-Membro notificante de que a notificação recebida está completa, será realizada uma consulta de um máximo de três meses entre o Estado-Membro notificante, os outros Estados-Membros e a Comissão.

3. A Comissão e os outros Estados-Membros podem, no prazo de dois meses a contar do início do período de consulta referido no n.º 2, apresentar as suas observações ao Estado-Membro notificante.
4. O Estado-Membro notificante deve responder às observações apresentadas pela Comissão ou por outros Estados-Membros no prazo de um mês após a sua receção e antes da adoção da medida notificada, explicando como essas observações serão tidas em conta na medida notificada ou indicando as razões pelas quais essas observações não podem ser tomadas em consideração.
5. Se nem a Comissão nem os outros Estados-Membros tiverem apresentado observações sobre um projeto de medida notificado, no prazo de dois meses mencionado no n.º 3, o período de consulta termina imediatamente.

Artigo 6.º

Alerta

1. Antes do encerramento do período de consulta a que se refere o artigo 5.º, n.º 2, a Comissão pode alertar o Estado-Membro notificante das suas preocupações quanto à compatibilidade do projeto de medida notificado com a Diretiva 2006/123/CE e da sua intenção de adotar uma decisão em conformidade com o artigo 7.º.
2. Se receber esse alerta, o Estado-Membro notificante não pode adotar o projeto de medida durante um período de três meses a contar do encerramento do período de consulta.

Artigo 7.º

Decisão

Sempre que tenha emitido um alerta em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, a Comissão pode, no prazo de três meses a contar da data de encerramento do período de consulta a que se refere o artigo 5.º, n.º 2, adotar uma decisão que declare o projeto de medida incompatível com a Diretiva 2006/123/CE e solicitar ao Estado-Membro em questão que se abstenha de adotar o projeto de medida ou, caso a medida tenha sido adotada em violação do artigo 3.º, n.º 3, ou do artigo 6.º, n.º 2, que a revogue.

Artigo 8.º

Informação ao público

A Comissão deve publicar num sítio web público criado para o efeito as notificações efetuadas pelos Estados-Membros ao abrigo do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, e as medidas conexas adotadas.

Artigo 9.º

Designação da autoridade competente

Os Estados-Membros devem designar uma autoridade competente responsável a nível nacional para a gestão do procedimento de notificação instituído pela presente diretiva.

Artigo 10.º

Ligação a outros mecanismos de notificação ou de comunicação

1. Se um Estado-Membro for obrigado a notificar uma medida nos termos do artigo 3.º da presente diretiva e do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/1535, deve considerar-se que uma notificação efetuada nos termos desta última diretiva e conforme com as obrigações estabelecidas no artigo 3.º, n.ºs 3, 5, 6 e 7, da presente diretiva cumpre igualmente a obrigação de notificação estabelecida no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da presente diretiva.
2. Se um Estado-Membro for obrigado a notificar uma medida nos termos do artigo 3.º da presente diretiva e a informar a Comissão em conformidade com o artigo 59.º, n.º 5, da Diretiva 2005/36/CE, deve considerar-se que essa notificação cumpre igualmente a obrigação de informação prevista nesta última disposição.

Artigo 11.º

Relatórios e revisão

1. Até [36 meses após a data de transposição da presente diretiva] e posteriormente, o mais tardar, de cinco em cinco anos, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu um relatório sobre a aplicação da presente diretiva.
2. Na sequência do relatório a que se refere o n.º 1, a Comissão deve avaliar periodicamente a presente diretiva e apresentar os resultados da avaliação ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu.
3. Se for caso disso, os relatórios a que se referem os n.ºs 1 e 2 devem ser acompanhados de propostas adequadas.

Artigo 12.º

Alteração da Diretiva 2006/123/CE

A Diretiva 2006/123/CE é alterada do seguinte modo:

1. No artigo 15.º, o n.º 7 é suprimido com efeitos a partir de [um dia após o termo do prazo de transposição].
2. No artigo 39.º, n.º 5, o segundo e o terceiro parágrafos são suprimidos com efeitos a partir de [um dia após o termo do prazo de transposição].

Artigo 13.º

Alteração do Regulamento (UE) n.º 1024/2012

O anexo do Regulamento (UE) n.º 1024/2012 é alterado do seguinte modo:

1. O ponto 1 passa a ter a seguinte redação:
«1. Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno: Capítulo VI.»;
2. É aditado o seguinte ponto 11:
«11. Diretiva (UE) XXXX/XXXX do Parlamento Europeu e do Conselho, de XX, respeitante à aplicação da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno, que institui um procedimento de notificação para os regimes de autorização e os requisitos relativos aos serviços, e que altera a Diretiva 2006/123/CE e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de

Informação do Mercado Interno, salvo se for feita uma notificação prevista na referida diretiva, em conformidade com a Diretiva (UE) 2015/1535.».

Artigo 14.º

Transposição

1. Os Estados-Membros devem adotar e publicar, até [data de um ano a contar da entrada em vigor da presente diretiva], as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva.

As disposições adotadas para transpor a presente diretiva devem incluir uma referência à mesma ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades da referência são estabelecidas pelos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto dessas disposições.
3. Os Estados-Membros devem aplicar as referidas disposições a partir de [data de um ano a contar da entrada em vigor da referida diretiva + um dia].

Artigo 15.º

Entrada em vigor

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 16.º

Destinatários

Os Estados-Membros são os destinatários da presente diretiva.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente