

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 21.2.2011
COM(2011) 75 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Maior cooperação administrativa para uma melhor governação do mercado único:
Uma estratégia para a expansão e desenvolvimento do Sistema de Informação do
Mercado Interno («IMI»)**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

SEC(2011) 206 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Maior cooperação administrativa para uma melhor governação do mercado único: Uma
estratégia a expansão e desenvolvimento do Sistema de Informação do Mercado Interno
(«IMI»)
(Texto relevante para efeitos do EEE)**

ÍNDICE

1.	Introdução	3
1.1.	Acto para o Mercado Único	3
1.2.	Capacitar a cooperação administrativa no mercado único	3
1.3.	Libertar todo o potencial do IMI	4
2.	Uma estratégia para a expansão	6
2.1.	Princípios básicos do IMI	6
2.2.	Critérios para a expansão	7
2.3.	Novas funções potenciais	8
2.4.	Novos domínios políticos potenciais	9
2.5.	Sinergias com os instrumentos/sistemas informáticos existentes	9
2.6.	Utilização de funções existentes para novos fins	10
3.	Desafios da expansão	11
3.1.	Garantir a protecção dos dados pessoais	11
3.2.	Facilitar a expansão flexível	11
3.3.	Assegurar recursos adequados	12
3.4.	Manter a simplicidade	13
3.5.	Associar todas as partes interessadas	14
3.6.	Assegurar um elevado nível de desempenho e de segurança do sistema	16
4.	Conclusões e fases seguintes	17
4.1.	Controlo da cooperação administrativa	17
4.2.	Proposta de um instrumento legislativo para o IMI	17
4.3.	Âmbito e calendário da expansão prevista	17
4.4.	Posteriores desenvolvimentos informáticos	18

1. INTRODUÇÃO

1.1. Acto para o Mercado Único

Os cidadãos e as empresas europeias beneficiam diariamente das oportunidades oferecidas pelo mercado único. Para assegurar o correcto funcionamento do mercado, é necessário que as autoridades dos Estados-Membros trabalhem em estreita colaboração, mediante a prestação de assistência mútua e o intercâmbio de informações. Só a correcta aplicação da legislação da UE e a defesa dos direitos que a mesma confere permitem a concretização das vantagens do mercado único. A cooperação administrativa entre os Estados-Membros é essencial para criar um mercado único verdadeiramente sem fronteiras.

Na sua comunicação «Um Acto para o Mercado Único», adoptada em 27 de Outubro de 2010¹, a Comissão anunciou, como uma de 50 propostas, a sua ambição de criar uma rede electrónica «cara a cara» para as administrações europeias, através da elaboração de uma estratégia para o expansão do sistema de informação do mercado interno («IMI»). O desenvolvimento do IMI é um dos meios para promover uma melhor governação do mercado único, uma vez que facilita a eficiência na cooperação transfronteiras, quotidiana, entre as autoridades públicas nacionais a todos os níveis da administração.

1.2. Capacitar a cooperação administrativa no mercado único

O alargamento da UE ocorrido em 2004 introduziu dez novos Estados-Membros e nove novas línguas oficiais, e acarretou um aumento exponencial do número de relações bilaterais a gerir. Tornou-se evidente que a cooperação administrativa só poderia funcionar se fosse apoiada por um sistema de informação multilingue e moderno². A Comissão Europeia, em parceria com os Estados-Membros, criou o sistema de informação do mercado interno a fim de apoiar as administrações no cumprimento das suas obrigações de assistência mútua.

O IMI foi lançado em Fevereiro de 2008 para apoiar a Directiva «Reconhecimento das Qualificações Profissionais» (2005/36/CE), revista, e, desde Dezembro de 2009, os Estados-Membros estão legalmente obrigados a utilizar o IMI para cumprir as obrigações de intercâmbio de informações da Directiva «Serviços» (2006/123/CE) e da Decisão 2009/739/CE da Comissão, de 2 de Outubro de 2009, que estabelece as regras práticas do intercâmbio de informações por via electrónica entre os Estados-Membros no âmbito do capítulo VI da Directiva «Serviços». Actualmente, encontram-se registados no IMI mais de 5 700 entidades competentes e 11 000 utilizadores.

¹ Comunicação da Comissão – Um Acto para o Mercado Único – Para uma economia social de mercado altamente competitiva – 50 propostas para, juntos, melhor trabalhar, empreender e fazer comércio. COM(2010) 608, de 27.10.2010.

² Na reunião de directores-gerais dos Estados-Membros no âmbito do Comité Consultivo do Mercado Interno (CCMI) de 18 de Novembro de 2003, foi adoptada a seguinte conclusão prática: «O presidente registou o acordo sobre a necessidade de se criar um sistema de informação que melhore o intercâmbio e a gestão da informação do mercado interno, porquanto a cooperação reforçada, necessária num mercado único alargado, requer o apoio de tal sistema.»

O IMI é uma aplicação electrónica segura, reutilizável, multilingue e em linha, criada pela Comissão em parceria com os Estados-Membros. Permite que as autoridades nacionais, regionais e locais dos 30 Estados-Membros do EEE comuniquem de forma rápida e fácil com as suas homólogas transfronteiras. O IMI ajuda os seus utilizadores a i) localizar a entidade que deve ser contactada em qualquer outro país; ii) comunicar com a mesma através de séries de perguntas e respostas normalizadas previamente traduzidas e iii) seguir a evolução do pedido de informação através de um mecanismo de rastreio. O IMI foi concebido como um sistema flexível que pode ser adaptado facilmente para apoiar diferentes domínios da legislação do mercado único que incluam disposições relativas à cooperação administrativa (cf. secção I do documento de trabalho dos serviços da Comissão, anexo, para mais informações).

A ideia subjacente ao IMI consiste em substituir o elevado número de relações bilaterais entre os Estados-Membros da UE por uma única interface, a rede IMI.

Uma das principais vantagens do IMI reside no afastamento dos principais obstáculos à cooperação, tais como a incerteza sobre a entidade a contactar, as barreiras linguísticas, as diferenças das culturas administrativas e dos métodos de trabalho e a ausência de procedimentos de cooperação consagrados. A participação dos Estados-Membros na concepção do sistema permite ao IMI oferecer métodos de trabalho uniformes, acordados por todos os países da UE.

O IMI é flexível também no que diz respeito à sua forma de organização em cada Estado-Membro. A estrutura descentralizada da rede IMI requer a nomeação, por cada país participante, de um coordenador nacional do IMI (NIMIC) para gerir a coordenação global do projecto IMI. Os Estados-Membros podem nomear mais coordenadores, ao nível regional ou para cada domínio legislativo, no quadro do IMI.

1.3. Libertar todo o potencial do IMI

Existe ainda um potencial considerável a explorar nos dois domínios abrangidos pelo IMI (Serviços e Qualificações Profissionais). O Relatório Anual do IMI contém mais informações sobre os esforços em curso neste domínio de actividade³. A presente comunicação incide no modo como o IMI pode contribuir de modo decisivo para transformar a cooperação administrativa transfronteiras no mercado interno e colocá-la à altura das exigências do século XXI e das expectativas dos cidadãos e das empresas da UE. Em especial, este potencial reside na possibilidade de 1) acrescentar novos domínios políticos ao IMI, 2) criar novas funções, 3) ligar o IMI a outros sistemas informáticos e 4) utilizar as funções existentes do IMI para novos fins. Desta forma, o IMI pode tornar-se numa «caixa de ferramentas» flexível ao serviço da cooperação administrativa, contribuindo para a melhoria da governação do mercado interno. Quando, num domínio legislativo específico, não existe um sistema de informação para apoiar a cooperação administrativa, a reutilização do IMI, em vez da criação de um novo sistema especialmente para o efeito, apresenta diversas vantagens:

a) Melhor relação custo-eficiência

³ Cf. Relatório Anual do IMI, em <http://ec.europa.eu/imi-net>.

Aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos é uma prioridade fundamental, dada a crescente pressão no sentido de se reduzirem a despesa pública e os défices orçamentais. Adaptar um sistema reutilizável é, claramente, menos dispendioso do que criar de raiz uma ferramenta electrónica de intercâmbio de informações (cf. secção II do documento de trabalho dos serviços da Comissão, anexo, para mais informações). A existência de uma rede única permite também economias de escala através da partilha da manutenção, do apoio aos utilizadores, da formação e da promoção.

b) Maior convivialidade

A reutilização do IMI proporciona também muitas vantagens às entidades competentes. As entidades competentes em diversos domínios da política do mercado interno não são confrontadas com uma proliferação de sistemas de informação. Têm de aprender a utilizar apenas um novo instrumento informático, manter os respectivos elementos de contacto actualizados num único local e podem rastrear e controlar todo o seu intercâmbio de informação com as entidades estrangeiras através de um único portal. Quanto mais puderem realizar o seu trabalho diário através do IMI, tanto mais útil este lhes será, dado que a utilização pouco frequente de um sistema implica o esquecimento de nomes de utilizador e senhas, e incerteza quanto ao modo exacto como deve ser utilizado.

c) Soluções mais rápidas e mais previsíveis

A criação de um sistema de informação específico em resposta a uma necessidade de cooperação administrativa constitui, em geral, um processo moroso e imprevisível. Os contratemplos e atrasos inesperados são bastante comuns na criação de instrumentos informáticos. A reutilização de um sistema existente proporcionará uma solução mais rápida e mais previsível, uma vez que se baseia em tecnologias experimentadas e testadas.

d) Maior segurança

O IMI oferece um ambiente em linha cujas segurança e salvaguardas em matéria de protecção de dados (incluindo a limitação à finalidade pretendida e os controlos de acesso) são comprovadamente fiáveis. A organização da implantação dos módulos para o utilizador final (incluindo o enquadramento organizativo, o registo, a formação e o apoio ao utilizador) tem permitido a aquisição de uma valiosa experiência prática, tanto pela Comissão como pelos Estados-Membros.

e) Baixas necessidades de investimento

Uma última e importante vantagem do sistema é que este permite testar a viabilidade operacional de uma proposta de solução sem necessidade de investimento de tempo e de recursos num protótipo que pode vir a ser abandonado. Mesmo nos domínios em que as partes interessadas concordam na necessidade de se dispor de um instrumento informático, o limiar para o lançamento de um projecto-piloto para «validação do conceito» é relativamente baixo. Um projecto-piloto poderá ser elaborado sem custos de criação de instrumentos informáticos, reutilizando funções de que o sistema já dispõe.

2. UMA ESTRATÉGIA PARA A EXPANSÃO

Embora as vantagens da expansão do âmbito do IMI a outros domínios de intervenção sejam evidentes, é essencial que qualquer crescimento futuro ocorra de modo controlado e sustentável. É, por conseguinte, oportuno rever os objectivos estratégicos do IMI e estudar as acções necessárias para a realização desses objectivos.

2.1. Princípios básicos do IMI

O desenvolvimento futuro do IMI deve ter em conta os seguintes princípios essenciais do sistema:

a) Possibilidade de reutilização

O sistema visa ajudar os Estados-Membros a cumprirem as suas obrigações de assistência mútua eficaz e eficientemente, com custos mínimos em termos de recursos e sem a criação de um sistema de informação distinto para apoio de cada instrumento jurídico. As entidades responsáveis por diferentes domínios da legislação relativa ao mercado interno não devem ser confrontadas com uma multiplicidade de sistemas informáticos de cooperação administrativa.

b) Flexibilidade organizacional

O IMI foi concebido para poder adaptar-se facilmente a uma organização existente. Dispõe da flexibilidade necessária para se adaptar às diferentes estruturas e culturas administrativas da Europa. Não é exigido aos utilizadores qualquer conhecimento prévio das hierarquias administrativas de outros Estados-Membros para o intercâmbio de informações.

c) Procedimentos simples e com acordo prévio

O IMI reduz os encargos administrativos e permite aplicar políticas que, de outro modo, seriam inviáveis devido à complexidade dos diferentes procedimentos administrativos nacionais. Estes resultados são obtidos mediante o estabelecimento, por acordo, de fluxos de trabalho simples e normalizados para a cooperação.

d) Multilinguismo

O multilinguismo é um elemento fundamental do serviço IMI, prestado em 22 línguas oficiais da UE. Além das séries de perguntas/respostas previamente traduzidas, relativas a disposições legislativas, os utilizadores podem prestar informações suplementares em texto livre, formular observações e anexar documentos. Para ajudar os utilizadores a compreender essas informações, o IMI proporciona uma ligação em linha à ferramenta de tradução automática da Comissão, a ECMT⁴. A ferramenta que irá substituir a ECMT está a ser desenvolvida e irá aumentar os pares linguísticos disponíveis actualmente. O IMI participa nesse desenvolvimento desde o início, procedendo a ensaios na qualidade de serviço utilizador.

⁴

Na sequência do acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo T-19/07, de 16 de Dezembro de 2010, a utilização da ECMT foi suspensa.

e) Convivialidade

O IMI pretende-se convivial, intuitivo e de utilização fácil com um mínimo de formação (seguindo a abordagem dos sistemas de reserva das companhias aéreas e das compras em linha). O desenvolvimento em curso visa melhorar a convivialidade deste sistema informático, tendo em conta as reacções dos utilizadores.

f) Protecção de dados

O IMI segue a abordagem da «privacidade desde a concepção», segundo a qual a observância do requisito da privacidade e da protecção dos dados é integrada no sistema desde o início, e não posteriormente, como um apêndice. Consequentemente, o sistema assegura um elevado nível de protecção técnica e processual dos dados.

g) Ausência de custos informáticos para os utilizadores

A utilização do IMI requer apenas um computador com acesso à Internet. Não há necessidade de instalar suporte lógico ou material específicos.

2.2. Critérios para a expansão

A determinação dos domínios prioritários para a expansão far-se-á atendendo aos resultados do debate público em curso sobre o Acto para o Mercado Único, em conjugação com os objectivos da estratégia «Europa 2020», e às conclusões do Semestre Europeu, baseadas na Análise Anual do Crescimento⁵.

De um ponto de vista técnico, não existe limite para o número de domínios, de funções ou de ligações que podem ser criados e acrescentados aos actuais instrumentos informáticos do IMI. A expansão está, porém, condicionada em termos organizativos. Os desenvolvimentos devem ser planeados e a coerência conceptual do sistema preservada. Por conseguinte, a selecção e hierarquização dos domínios a acrescentar poderiam obedecer aos seguintes critérios:

- 1) O novo grupo de utilizadores deve, de preferência, estar ligado ou coincidir parcialmente com grupos de utilizadores existentes, para que a expansão contribua para proporcionar um instrumento polivalente a uma parte da comunidade de utilizadores;
- 2) Deve ser dada prioridade à inclusão de domínios que possam utilizar as funções existentes e não requeiram desenvolvimentos informáticos suplementares;
- 3) Se a inclusão de um novo domínio jurídico ou o apoio a novas tarefas no âmbito dos domínios existentes impuser a criação de novas funções, deve proceder-se de forma genérica, de modo que o novo módulo possa ser facilmente adaptado a outros grupos de utilizadores (exclusão de desenvolvimentos para fins específicos);

⁵ COM(2011) 11, de 12 de Janeiro de 2011.

- 4) Os custos de qualquer novo desenvolvimento devem ser justificados pelo valor acrescentado esperado da utilização do IMI, quer pelos grupos de utilizadores (novos ou existentes) quer na aplicação da legislação da UE, assim como pelos benefícios para os cidadãos e as empresas;
- 5) Os novos domínios e funções ou ligações a outros instrumentos não devem tornar o sistema mais complexo para os utilizadores.

Se existir uma procura da utilização do IMI em domínios políticos e para finalidades não compatíveis com estes critérios, não sendo previsíveis sinergias com as comunidades de utilizadores existentes, deve ser estudada a possibilidade de criação de suportes lógicos independentes do IMI.

2.3. Novas funções potenciais

O IMI proporciona uma série de funções diferentes para os seus utilizadores, nomeadamente:

- 1) Um fluxo de trabalho bilateral para uma comunicação segura entre duas entidades competentes em casos específicos, que pode incluir o intercâmbio de dados pessoais;
- 2) Um mecanismo de alerta que permita às entidades competentes avisarem outros Estados-Membros de um risco grave para o funcionamento correcto e seguro do mercado único, causado por um operador económico;
- 3) Um módulo de gestão das entidades que permita aos Estados-Membros registarem as entidades competentes como utilizadoras do IMI, atribuir-lhes funções compatíveis com as suas estruturas administrativas nacionais e actualizar os dados respectivos;
- 4) Um repertório multilingue pesquisável dos registos nacionais de informações sobre conteúdos, condições de acesso e dados de contacto, mantido pelos Estados-Membros, que proporcione ligações directas aos registos disponíveis em linha (a partir de Fevereiro de 2011).

Um exame aprofundado de uma vasta gama de outros domínios jurídicos em que a cooperação administrativa é necessária revelou que a oferta de um pacote global de serviços no âmbito do IMI requer:

- 1) Um fluxo de trabalho genérico de apoio aos procedimentos de notificação (por exemplo, serviços, aplicação efectiva dos direitos de propriedade intelectual, comércio electrónico e OICVM⁶);
- 2) Uma base de dados de informações trocadas, pesquisável, que não contenha dados confidenciais ou pessoais;
- 3) Um meio técnico⁷ que as redes existentes de cooperação administrativa entre os Estados-Membros possam utilizar, se necessário, para permitir que cidadãos,

⁶ Organismos de investimento colectivo em valores mobiliários

empresas e organizações interajam com as entidades competentes, a fim de prestar informações e consultar dados;

- 4) Um sistema de controlo do conteúdo que permita a utilização múltipla de parte dos dados, tais como os dados de contacto das entidades competentes, por outros sistemas e sítios Web (por exemplo, «A sua Europa»).

Para mais informações, consultar a secção III do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação.

2.4. Novos domínios políticos potenciais

Os serviços da Comissão analisaram recentemente alguns domínios políticos em que o IMI se afigura uma solução viável para melhorar a aplicação da legislação relativa ao mercado interno. Os Estados-Membros propuseram, igualmente, uma lista de domínios políticos que consideram poder beneficiar da utilização do IMI como uma ferramenta de intercâmbio de informações (cf. secção IV do documento de trabalho dos serviços da Comissão). Esta lista é indicativa e provisória, sendo necessário um exame mais aprofundado a fim de determinar se, e em que medida, o IMI poderia contribuir para a melhoria da cooperação transfronteiras nestes domínios.

2.5. Sinergias com os instrumentos/sistemas informáticos existentes

Outra via a explorar é o potencial do IMI como complemento das funções proporcionadas pelos sistemas informáticos existentes e vice-versa. Seria útil começar por envidar esforços no sentido de um sistema de autenticação comum para uma vasta gama de instrumentos actualmente utilizados pelas administrações públicas em toda a UE. Tal sistema facilitaria substancialmente a vida aos utilizadores do IMI, porquanto lhes permitiria aceder a diferentes sistemas da Comissão com o mesmo nome de utilizador e a mesma senha. O Sistema de Autenticação da Comissão Europeia (ECAS) é uma dessas ferramentas, utilizada por um número crescente de serviços informáticos, incluindo o portal europeu «e-Justice» e o CIRCABC⁸.

A um nível diferente, é possível alcançar sinergias através de ligações entre sistemas existentes que são utilizados pelos mesmos grupos de utilizadores, como, por exemplo, a Base de Dados das Profissões Regulamentadas, em que os Estados-Membros introduzem listas de profissões que já se encontram regulamentadas ao nível nacional e os dados de contacto das entidades competentes. Esta opção tem como consequência a sobreposição parcial com o IMI e a duplicação de esforços, para as quais deve ser encontrada uma solução.

Um exemplo de domínio para o qual devem ser ponderadas soluções complementares é o direito das sociedades, que requer a concepção de métodos para

⁷

Este meio de interacção deve evitar a duplicação dos portais da administração pública em linha existentes, tais como os balcões únicos no âmbito da Directiva «Serviços» (PCU), e projectos de administração pública em linha, como o SPOCS (procedimentos simples em linha para serviços transfronteiras) e o PEPPOL (contratos públicos pan-europeus em linha), procurando, antes, reutilizar ferramentas existentes e estabelecer, sempre que possível, sinergias.

⁸

O CIRCABC (centro de recursos de comunicação e informação para as administrações, as empresas e os cidadãos) é utilizado para criar espaços de trabalho colaborativos em que comunidades de utilizadores podem trabalhar em conjunto através da Web e partilhar informações e recursos.

uma melhor cooperação entre os registos de empresas na Europa, com base no trabalho já efectuado no contexto do Registo Europeu de Empresas e dos projectos BRITE⁹. Parece haver igualmente margem para uma ligação entre o IMI e a base de dados e-Certis¹⁰, que contém os modelos dos certificados nacionais utilizados para os contratos públicos transfronteiras.

Outra possibilidade que deve ser estudada é a de complementar o IMI com o projecto *Trusted Exchange Platform* (a *eTrustExchange* é uma iniciativa do Programa de Trabalho ISA). O IMI permite actualmente o intercâmbio de dados e informações entre utilizadores finais. Além destas características, a *eTrustExchange* poderia permitir aos Estados-Membros efectuarem de forma segura o intercâmbio de informações entre os sistemas existentes e o IMI.

2.6. Utilização de funções existentes para novos fins

A audição das autoridades públicas a todos os níveis, sobre as suas experiências nesta área, constituiria uma fonte de informação importante para melhorar a facilidade de aplicação da legislação da UE. A lista actual de mais de 5 700 entidades competentes que consta do IMI, com os respectivos endereços de correio electrónico, combinada com o gerador de inquéritos em linha IPM¹¹, poderia ser utilizada como meio de obtenção de contributos para as avaliações de impacto e de políticas, de acordo e em estreita cooperação com os Estados-Membros.

Os utilizadores do IMI manifestaram interesse num intercâmbio geral de informações, que não teria por base um instrumento legislativo específico, mas questões de carácter geral ou de natureza horizontal, como os procedimentos administrativos noutro Estado-Membro.

As capacidades de intercâmbio de informações do IMI foram desenvolvidas tendo em vista a comunicação transfronteiras, mas são utilizadas também para a comunicação entre entidades públicas nacionais, como parte de um intercâmbio transfronteiras mais amplo. Não existem obstáculos técnicos à utilização do IMI para fins de comunicação entre entidades nacionais, tendo alguns Estados-Membros manifestado interesse em utilizar mais amplamente o IMI para este efeito. A utilização exclusivamente nacional do IMI teria de ser regulada por um instrumento legislativo, uma vez que as diferentes funções e responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros têm de ser claras e transparentes.

⁹ Interoperabilidade dos registos de empresas de toda a Europa.

¹⁰ O e-CERTIS é um sistema de informação da Comissão Europeia que ajuda os utilizadores a identificar os diferentes certificados e atestados solicitados frequentemente em processos de contratos públicos em todo o EEE.

¹¹ A iniciativa IPM (elaboração interactiva de políticas) permite que as administrações dos Estados-Membros e as instituições da União Europeia compreendam melhor as necessidades dos cidadãos e das empresas. Este sistema foi criado para facilitar o processo de consulta das partes interessadas através da utilização de questionários em linha simples, claros e de fácil utilização, que facilitem a participação dos inquiridos e a análise dos resultados pelos decisores políticos.

3. DESAFIOS DA EXPANSÃO

3.1. Garantir a protecção dos dados pessoais

O IMI é o primeiro projecto da UE que visa criar um enquadramento reutilizável geral para o intercâmbio de informações entre as administrações nacionais através de um sistema informático. Grande parte das informações trocadas inclui dados pessoais. O IMI segue a abordagem da «privacidade desde a concepção», segundo a qual a observância do requisito da privacidade e da protecção dos dados é integrada no sistema desde o início, incluindo uma aplicação rigorosa do princípio da limitação da finalidade e controlos de acesso adequados. As questões relacionadas com a protecção de dados colocam-se também na utilização quotidiana do sistema e são incluídas no material de formação. Consequentemente, o IMI assegura um elevado nível de protecção técnica e processual dos dados, e os utilizadores do IMI estão bem familiarizados com os princípios gerais de protecção dos dados. O sítio Web do IMI tem uma secção dedicada à protecção de dados em que são disponibilizadas todas as informações pertinentes.

Além da preocupação relativa às medidas práticas de protecção de dados, subsiste outra, respeitante à base jurídica do funcionamento do IMI, expressa pela Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (AEPD). No âmbito da abordagem actual, o objectivo e o âmbito das informações objecto de intercâmbio entre as entidades competentes encontram-se definidos na Directiva «Qualificações Profissionais» e na Directiva «Serviços», e as normas específicas para garantir o pleno cumprimento da legislação da UE em matéria de protecção de dados constam de duas decisões e de uma recomendação da Comissão¹². Para evitar quaisquer obstáculos à expansão do IMI, causados pelas preocupações em matéria de protecção dos dados, a Comissão tenciona apresentar uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho no primeiro semestre de 2011. Este instrumento jurídico horizontal, a adoptar pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, criará um quadro abrangente de protecção de dados, que proporcionará maior segurança jurídica, tendo especialmente em vista a posterior expansão, em sintonia com as sugestões da AEPD¹³.

3.2. Facilitar a expansão flexível

A Comissão estudou a forma como o IMI pode ser utilizado para melhorar a aplicação da actual legislação relativa ao mercado interno. Embora muitas directivas pudessem, certamente, beneficiar de uma cooperação administrativa reforçada, a inexistência de uma base jurídica suficientemente específica para o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros em matéria de aplicação da legislação em vigor é uma importante barreira potencial à utilização do IMI. A solução não passa

¹² Decisão 2008/49/CE da Comissão, de 12 de Dezembro de 2007, relativa à protecção dos dados pessoais no âmbito do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI); JO L 13 de 16.1.2008, p. 18. Recomendação da Comissão, de 26 de Março de 2009, relativa às orientações sobre a protecção de dados no Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) [notificada com o número C(2009) 2041]. Decisão 2009/739/CE da Comissão, de 2 de Outubro de 2009, que estabelece as regras práticas do intercâmbio de informações por via electrónica entre os Estados-Membros no âmbito do capítulo VI da Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno (JO L 263 de 7.10.2009, p. 32).

¹³ Mais recentemente, por carta de 27.7.2010, em reacção ao Relatório da Comissão sobre a situação da protecção de dados no Sistema de Informação do Mercado Interno [COM (2010) 170] (cf. secção relativa à protecção dos dados no seguinte endereço <http://ec.europa.eu/imi-net> para ambos os textos).

pela alteração das directivas apenas para incluir uma referência à utilização do IMI na sua aplicação.

O instrumento jurídico horizontal acima referido deve contemplar este problema criando uma base jurídica geral para a utilização do sistema IMI no quadro da cooperação administrativa que visa aplicar a legislação relativa ao mercado interno. Todos os aspectos de carácter geral devem ser regulados no corpo principal do instrumento jurídico, podendo constar dos anexos os pormenores sobre os domínios jurídicos específicos.

3.3. Assegurar recursos adequados

a) Financiamento

As despesas do IMI abrangem a concepção e o aperfeiçoamento do sistema, o alojamento do IMI no Centro de Dados da Comissão, a manutenção, o sistema de gestão, o apoio de segundo nível, a formação, a comunicação e a sensibilização (cf. secção II do documento de trabalho dos serviços da Comissão, anexo, para mais informações)

O custo da concepção inicial do IMI foi financiado pelo programa IDABC [prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha (*e-Government*)] a administrações públicas, empresas e cidadãos] até ao seu termo, em 2009. Até Julho de 2010, a Comissão suportou os custos associados à manutenção, apoio de segundo nível, gestão e alojamento do sistema, formação, comunicação e sensibilização.

Em Julho de 2010, o programa ISA (soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias) (2010-2015)¹⁴ concordou em financiar o IMI, designadamente a exploração e o aperfeiçoamento da aplicação em 2010. Prevê-se que o programa ISA continue a financiar o IMI até 2012, mas este aspecto está dependente da revisão anual das prioridades gerais do programa e do orçamento disponível. A Comissão continua a suportar os custos de alojamento do sistema, formação, comunicação e sensibilização.

Atendendo ao facto de a utilização do sistema ser obrigatória no que se refere à Directiva «Serviços», impõe-se a clarificação dos aspectos financeiros, no pleno cumprimento da actual programação financeira e em conformidade com a futura proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual.

b) Recursos da Comissão

A Comissão constituiu uma equipa encarregada de supervisionar o desenvolvimento e o apoio da rede IMI. Os serviços prestados incluem assistência aos coordenadores nacionais do IMI, manutenção da base de dados do IMI relativa às séries de perguntas, gestão da tradução, disponibilização de material electrónico de autoformação para utilizadores finais do IMI, gestão do sítio Web do IMI, organização da formação, de campanhas de sensibilização e de eventos em rede, produção de material de promoção, ligação com as unidades responsáveis pela

¹⁴ Decisão n.º 922/2009/CE; JO L 260 de 3.10.2009, p. 20.

aplicação prática da legislação e gestão das questões jurídicas e de protecção de dados no âmbito do IMI.

Além disso, a Comissão disponibiliza recursos humanos para o alojamento, a manutenção e o desenvolvimento do IMI. A disponibilização e manutenção de um sistema de informação inteiramente multilingue têm também incidências nos recursos dos serviços de tradução da Comissão.

c) Recursos nacionais

A responsabilidade principal pela execução e pelo bom funcionamento do IMI cabe aos Estados-Membros, que têm de investir para assegurar o funcionamento efectivo da rede.

A expansão do IMI deve ser gradual, para evitar a sobrecarga das administrações dos Estados-Membros. No planeamento da expansão, devem ser tidos em consideração os seguintes factores:

- A expansão deve ser cuidadosamente planeado e gradual, para que os Estados-Membros disponham de tempo suficiente para se assegurarem de que foram definidas todas as medidas exigidas e disponibilizados os recursos necessários para a consecução dos objectivos;
- Os Estados-Membros devem rever a sua actual organização nacional do IMI para assegurar a sua adequação a uma rede IMI alargada, com um universo vasto e diversificado de utilizadores finais;
- A função de coordenador nacional do IMI (NIMIC) adquire maior importância à medida que o IMI se expande para apoiar novos domínios de intervenção e deve ser considerada fundamental para o bom funcionamento do mercado interno ao nível nacional. As informações recebidas dos coordenadores do IMI sugerem que a função do NIMIC não é considerada essencial em todos os Estados-Membros. Entre os problemas comunicados incluem-se a inadequação dos recursos, a elevada rotação do pessoal e a falta de apoio político para a sua função e as suas responsabilidades. O instrumento jurídico horizontal acima descrito deve contemplar o reforço da função de coordenador nacional do IMI.

3.4. Manter a simplicidade

A experiência adquirida com o desenvolvimento do IMI até ao momento revelou que existe sempre o risco de se complicarem demasiado as soluções informáticas quando se tenta satisfazer de forma combinada as exigências, reais ou potenciais, de todas as partes interessadas. O resultado obtido não é necessariamente uma ferramenta convivial. É preferível começar com uma aplicação relativamente simples e adaptá-la, se necessário, uma vez adquirida a experiência suficiente.

Além disso, um dos pontos fortes do IMI é a decomposição do processo de cooperação em fases simples, geríveis e transparentes. Estender o IMI a novos domínios, acrescentar novas funções ou criar ligações com outros instrumentos não deve tornar o sistema mais complexo para os utilizadores. A navegação deve manter-se simples e intuitiva.

Antes da codificação dos procedimentos num suporte lógico, devem os mesmos ser examinados a fim de se assegurar que se encontram tanto quanto possível racionalizados. O processo deve procurar detectar e eliminar os estrangulamentos e aumentar a sua eficiência sempre que possível, para evitar módulos informáticos demasiado complicados que só possam ser utilizados para uma única finalidade.

Para que a cooperação administrativa decorra sem problemas, é necessário abordar, numa fase inicial do processo legislativo, as implicações práticas, decorrentes da aplicação da nova legislação, para as entidades nacionais, regionais e locais. Os requisitos da cooperação administrativa devem ser suficientemente claros e exequíveis, devendo também analisar-se a necessidade de uma ferramenta informática de apoio ao processo. Este processo poderia também servir para partilhar os ensinamentos retirados da experiência prática de cooperação administrativa e evitar a repetição de erros. A Comissão estudará a melhor forma de incluir nos seus procedimentos internos um controlo sistemático da cooperação administrativa.

3.5. Associar todas as partes interessadas

São muitas as partes interessadas no projecto IMI, e o potencial de expansão a novos domínios políticos tornará a sua gestão mais complexa. É essencial que o projecto tenha uma estrutura de governação transparente e eficaz, e que todas as partes interessadas compreendam os procedimentos e instâncias envolvidos na obtenção de um acordo sobre diversos aspectos do projecto.

a) Gestão diária do sistema

Na perspectiva de governação do projecto, a Comissão é a «proprietária» do sistema IMI: toma iniciativas, celebra contratos, desenvolve, opera, efectua a manutenção e controla o orçamento do IMI, garantindo ainda a satisfação adequada das necessidades de todas as partes interessadas.

b) Decisões políticas

O Comité Director do IMI inclui representantes de todas as partes interessadas no projecto IMI [proprietária do sistema, fornecedor do sistema, Comité Consultivo do Mercado Interno (CCMI) e utilizadores do IMI].

Compete ao Comité Director:

- Fixar as orientações estratégicas e as prioridades do projecto, tendo em consideração as prioridades relativas ao aperfeiçoamento fixadas pelo grupo de trabalho «CCMI-IMI»;
- Efectuar um acompanhamento e um controlo de alto nível;
- Representar os interesses dos utilizadores finais e garantir que todas as partes interessadas são envolvidas no processo de planeamento.

Os utilizadores finais do IMI estão representados no Comité Director pelas unidades operacionais da Comissão responsáveis pelos domínios legislativos apoiados pelo IMI (actualmente, profissões regulamentadas e serviços).

O Comité Consultivo do Mercado Interno é representado no Comité Director do IMI pelo Chefe da Unidade «Elaboração e coordenação da política do mercado interno», da DG MARKT.

c) Aconselhamento e orientação de peritos das partes interessadas

As partes interessadas dos Estados-Membros participam no projecto IMI através de diversos comités consultivos e grupos de peritos que prestam aconselhamento e orientação à Comissão sobre o desenvolvimento do IMI.

1) Contribuições gerais nos domínios técnico, da gestão e da política

O grupo de trabalho «CCMI-IMI» foi constituído como subgrupo do Comité Consultivo do Mercado Interno (CCMI), para aconselhar a Comissão sobre questões horizontais relacionadas com o desenvolvimento do IMI.

Porque o IMI foi concebido como um sistema genérico e reutilizável que abrange potencialmente um grande número de domínios políticos, é importante manter uma perspectiva horizontal ao considerar os desenvolvimentos futuros e a expansão da rede. É igualmente importante assegurar que esta mantenha uma estrutura de coordenação sólida. O grupo de trabalho «CCMI-IMI» desempenha esta função, representando os utilizadores nacionais do IMI em todos os domínios políticos.

Em geral, todos os coordenadores nacionais do IMI estão representados neste grupo de trabalho e agem em nome de todos os utilizadores do IMI nos respectivos Estados-Membros. Compete ao grupo, nomeadamente:

- Adoptar procedimentos simplificados para a cooperação administrativa, que constituem a base do desenvolvimento do suporte lógico do IMI;
- Acompanhar a evolução e apresentar relatórios sobre a participação das partes interessadas e os resultados obtidos;
- Comunicar as reacções da comunidade de utilizadores, assim como os pedidos de aperfeiçoamento do suporte lógico do IMI;
- Estabelecer prioridades no que se refere aos pedidos de aperfeiçoamento do suporte lógico do IMI.

2) Contribuições sectoriais

Actualmente, ocupam-se das questões jurídicas ligadas à utilização do IMI no seu domínio três grupos de peritos sectoriais, a fim de determinar o conteúdo do intercâmbio de informações e as entidades competentes que nele participarão. Os referidos grupos são o comité dos coordenadores para as qualificações profissionais, o grupo de peritos para a aplicação da Directiva «Serviços» e um subgrupo do comité de peritos sobre o destacamento de trabalhadores, constituído para examinar as possibilidades de reforço e melhoria da cooperação administrativa no âmbito da Directiva «Destacamento de Trabalhadores» através de um sistema específico de intercâmbio de informações.

d) Desenvolvimento da estrutura de governação

Até à data, a estrutura descrita tem servido muito bem as finalidades do IMI, parecendo suficientemente flexível para permitir a sua expansão. À medida que o IMI se for expandindo para incluir novos domínios políticos, os representantes dos respectivos grupos de utilizadores serão convidados a integrar o seu Comité Director.

Serão igualmente associados ao projecto novos comités consultivos e grupos de peritos representantes desses domínios políticos, e a sua contribuição será incorporada nos trabalhos realizados pelo grupo de trabalho «CCMI-IMI».

À medida que o IMI se desenvolve e aumenta o número de utilizadores finais, torna-se cada vez mais importante assegurar que os verdadeiros utilizadores finais do IMI têm a possibilidade de comunicar reacções e contributos sobre a facilidade de utilização e posterior desenvolvimento do sistema. Além de obter reacções indirectas dos utilizadores através dos coordenadores nacionais do IMI, a Comissão emprega vários métodos para associar directamente os utilizadores do IMI. Entre esses métodos incluem-se, actualmente, inquéritos, sessões de formação, conferências e fóruns de ligação em rede. A teleconferência e os seminários em linha podem ser igualmente úteis para um maior envolvimento dos utilizadores finais no desenvolvimento em curso do IMI.

3.6. Assegurar um elevado nível de desempenho e de segurança do sistema

a) Desempenho

Com o aumento do número de utilizadores e de volume de dados do IMI, torna-se fundamental assegurar que o desempenho do sistema (por exemplo, tempos de resposta) se mantém satisfatório. O IMI foi concebido como um sistema modulável com capacidade para 100 000 utilizadores potenciais na sua maturidade; no entanto, para reduzir o risco potencial de um impacto negativo no seu desempenho, estão a ser tomadas as seguintes precauções:

- Alojamento do IMI num servidor específico do Centro de Dados da Comissão;
- Acompanhamento regular do desempenho do IMI e realização de testes de carga antes da introdução de novas funções no sistema;
- Realização de uma auditoria técnica do IMI em 2011. A auditoria terá por objecto a capacidade técnica do sistema para apoiar, com um nível aceitável de desempenho e fiabilidade, o número de entidades competentes e de utilizadores (e o correspondente volume de dados) previstos para a sua plena maturidade.

b) Segurança

A segurança constitui um aspecto importante da concepção, manutenção e funcionamento diário do sistema IMI. O IMI armazena e trata dados pessoais e outros, que não se destinam a ser tornados públicos.

Os requisitos de segurança do sistema e a forma como devem ser satisfeitos são definidos por um plano de segurança global do IMI elaborado de acordo com normas de segurança europeias e internacionais. Este plano será revisto anualmente, de modo a assegurar a preservação dos níveis de segurança à medida que o IMI se for expandindo.

4. CONCLUSÕES E FASES SEGUINTE

4.1. Controlo da cooperação administrativa

O aperfeiçoamento da governação do mercado interno requer uma abordagem mais sistemática, através do reforço da cooperação administrativa. Para este efeito, os aspectos práticos da aplicação da nova legislação pelas autoridades públicas nacionais, regionais e locais têm de ser ponderados numa fase suficientemente precoce do processo legislativo. Os requisitos da cooperação administrativa devem ser claros e práticos, devendo ser igualmente ponderada, desde o início, a necessidade de uma ferramenta informática de apoio ao processo. Se for necessário um instrumento informático, deve ser dada preferência à utilização ou à adaptação de ferramentas já existentes, como, por exemplo, o IMI, caso sejam adequadas, ou a um dos sistemas de cooperação administrativa existentes (cf. secção V do documento de trabalho dos serviços da Comissão, anexo, para mais informações), em vez da criação de raiz de uma nova ferramenta para uma única finalidade.

Até Dezembro de 2011, a Comissão estudará a melhor forma de incluir nos seus procedimentos internos um controlo sistemático da cooperação administrativa.

4.2. Proposta de um instrumento legislativo para o IMI

Conforme referido na comunicação da Comissão «Um Acto para o Mercado Único», de 27 de Outubro de 2010, é necessária uma base jurídica geral que constitua um quadro completo de protecção de dados, reunindo as regras e os procedimentos específicos relativos ao tratamento de dados pessoais no âmbito do IMI, que estabeleça um enquadramento flexível e transparente para a expansão do IMI a outros domínios jurídicos e que reforce o papel do coordenador nacional do IMI.

A Comissão apresentará no decurso do primeiro semestre de 2011 uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho a fim de criar uma base jurídica geral para o IMI.

4.3. Âmbito e calendário da expansão prevista

Paralelamente, a Comissão continuará a investigar, juntamente com os Estados-Membros, novos domínios políticos susceptíveis de beneficiar do IMI (mesmo nos termos da actual legislação), assim como as funções suplementares necessárias. O objectivo consistirá na elaboração de uma lista de domínios políticos para os quais o IMI é a solução técnica adequada. Devem verificar-se igualmente, na devida altura, a possibilidade de exploração de sinergias e eventuais sobreposições entre instrumentos informáticos utilizados ao nível da UE para a cooperação administrativa em geral.

Os Estados-Membros e a Comissão elaborarão um calendário e um roteiro para o desenvolvimento subsequente, com a actual estrutura de governação, assente nos critérios para a expansão definidos na presente comunicação, assim como as prioridades a determinar no Acto para o Mercado Único. O relatório anual do IMI de Fevereiro de 2012 incluirá uma exposição sobre os progressos efectuados.

4.4. Posteriores desenvolvimentos informáticos

Os desenvolvimentos informáticos subsequentes basear-se-ão nas perspectivas de expansão e incidirão em funções que possam ser úteis para um grande número de grupos de utilizadores. Sempre que possível, os instrumentos informáticos serão reutilizados para alargar a funcionalidade do IMI. Os planos anuais de desenvolvimento de suportes lógicos - a debater e acordar no âmbito do Comité Director do IMI – basear-se-ão na perspectiva de longo prazo de desenvolvimento de um conjunto de ferramentas genéricas para a cooperação administrativa (cf. secção III do documento de trabalho dos serviços da Comissão, anexo, para mais informações).

A Comissão efectuará uma análise técnica pormenorizada para determinar a arquitectura mais adequada, incluindo todos os elementos do conjunto de ferramentas genéricas para a cooperação administrativa. Será publicado um relatório em Dezembro de 2011.