



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.6.2002
COM(2002) 278 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Plano de acção "Simplificar e melhorar o ambiente regulador"

ÍNDICE

Introdução.....	3
1. Acções a realizar pela Comissão	5
1.1. Melhoria da qualidade das propostas legislativas	6
1.2. Acompanhamento da adopção e da aplicação dos actos legislativos.....	8
1.3. Coordenação geral e implementação	10
2. Acções propostas ao Parlamento Europeu e ao Conselho.....	11
2.1. Uma utilização mais adequada dos instrumentos	11
2.2. Simplificar e reduzir a legislação comunitária.....	13
2.3. Garantir a qualidade da legislação adoptada.....	15
3. Acções relativas aos Estados-Membros.....	16
4. Desenvolver uma cultura legislativa comum na União.....	18

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Plano de acção "Simplificar e melhorar o ambiente regulador"

INTRODUÇÃO

A presente Comunicação da Comissão tem como objectivo apresentar ao Conselho Europeu um Plano de acção que preconiza "uma **estratégia de acção coordenada** mais aprofundada a fim de simplificar o ambiente regulamentar"¹, de acordo com o mandato **recebido do Conselho Europeu de Lisboa, confirmado em Estocolmo, Laeken e Barcelona**.

A simplificação e a melhoria do ambiente regulador visam alcançar, em benefício dos cidadãos, uma melhor adaptação da legislação comunitária aos problemas colocados, ao desafio do alargamento e às realidades técnicas e locais. Ao ser redigida de modo menos complexo, a legislação comunitária será mais fácil de aplicar pelos Estados-Membros e pelos operadores a que se destina e mais legível e acessível para todos. Tal acção, associada a uma melhoria dos procedimentos legislativos e das práticas de carácter institucional, deve permitir poupar tempo e reduzir custos, tanto para as empresas como para as administrações. Não se pretendendo desregulamentar nem limitar a capacidade de acção da Comunidade, o objectivo final consiste em manter uma grande segurança jurídica no território de uma União que será brevemente alargada, permitir um maior dinamismo dos operadores económicos e sociais e contribuir assim para reforçar a credibilidade da acção da Comunidade junto dos seus cidadãos..

A Comissão iniciou desde há mais de um ano um processo de consulta às outras Instituições e aos Estados-Membros, co-responsáveis pela qualidade da legislação comunitária, tendo apresentado vários contributos sucessivos a fim de recolher o seu parecer:

- Um primeiro relatório intercalar, transmitido ao Conselho Europeu de Estocolmo em Março de 2001, que faz o balanço da situação e aponta as pistas de reflexão².
- Livro Branco sobre a Governança Europeia, aprovado em Julho de 2001, que inclui uma parte importante sobre a melhoria da qualidade da regulamentação. Este Livro Branco foi submetido a uma ampla consulta pública até 31 de Março de 2002³.
- Por último, uma comunicação de natureza política, apresentada ao Conselho Europeu de Laeken, com o objectivo de consultar o Conselho, o Parlamento Europeu e os Estados-Membros sobre os principais eixos do Plano de acção⁴.

A Comissão beneficiou assim de vários contributos importantes para redigir o presente Plano de acção:

¹ Conclusões dos Conselhos Europeus de Lisboa de 23 e 24 Março de 2000, de Estocolmo de 23 e 24 Março de 2001, de Laeken de 8 e 9 de Dezembro de 2001 e de Barcelona de 15 e 16 de Março de 2002.

² COM (2001) 130 final.

³ COM (2001) 428 final.

⁴ COM (2001) 726 final.

- os contributos recebidos no âmbito da consulta aberta pelo Livro Branco sobre a Governança Europeia, que indicam um amplo apoio às opções do Livro Branco relativas à qualidade regulamentar;
- as resoluções relativas a estas questões adoptadas pelo Parlamento Europeu⁵ e pelo Conselho de Ministros⁶, assim como os pareceres do Comité Económico e Social⁷ e do Comité das Regiões⁸;
- os contributos enviados por determinados Estados-Membros⁹;
- o relatório final do grupo consultivo de alto nível, designado "Grupo Mandelkern", instituído pelos Ministros da Função Pública em Novembro de 2000¹⁰, ao qual a Comissão deu o maior relevo. A maior parte das recomendações desse relatório está em consonância com as acções propostas no presente Plano de acção.

No termo deste processo de consulta, a Comissão considera que a estratégia para uma melhor qualidade regulamentar deve pôr em destaque as três etapas principais do processo legislativo: a preparação e a apresentação da proposta de acto pela Comissão, o debate legislativo entre o Parlamento Europeu e o Conselho e, por último, a aplicação pelos Estados-Membros.

A Comissão elaborou um **Plano de acção** destinado a simplificar e melhorar a qualidade do ambiente regulador, de acordo com o direito positivado nos Tratados vigentes. Pretende agora debater este Plano com as outras instituições, tendo em vista celebrar um acordo interinstitucional.

A fim de estruturar e facilitar o próximo debate interinstitucional, o Plano de acção, além de sublinhar a pertinência das três etapas do ciclo legislativo, coloca a tónica nas responsabilidades - próprias ou comuns - de cada parte: Comissão, Parlamento Europeu, Conselho e Estados-Membros. A presente comunicação distingue, por conseguinte:

- as acções que são da responsabilidade da **Comissão**;
- as acções propostas ao **Parlamento Europeu e ao Conselho**, na qualidade de Legislador comunitário;
- as acções destinadas a assegurar uma boa transposição e aplicação da legislação pelos **Estados-Membros**;

⁵ Ver Resolução do Parlamento Europeu relativa ao Livro Branco sobre a Governança Europeia, aprovada em 29 Novembro 2001, e o projecto de resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação "Simplificar e melhorar o ambiente regulador" (COM(2001) 726), baseado no relatório Medina Ortega.

⁶ Resolução do Conselho "Mercado interno/Consumidores/Turismo", aprovada em 21 de Maio de 2002.

⁷ Parecer do Comité Económico e Social, aprovado em 21 de Março de 2002.

⁸ Parecer sobre as "Novas formas de governação: a Europa, quadro para a iniciativa dos cidadãos", adoptado em 4 de Janeiro de 2001; parecer sobre o "Livro Branco sobre a governança europeia", adoptado em 4 de Abril de 2002.

⁹ Contributos da República Federal da Alemanha, Dinamarca, Suécia, Países Baixos, França e Reino Unido relativos ao Livro Branco sobre a Governança Europeia. Contributo do Reino Unido relativo à Comunicação da Comissão de 5 de Dezembro de 2001 (COM(2001)726).

¹⁰ Relatório final do grupo consultivo de alto nível, presidido pelo Sr. Mandelkern, apresentado em 13 de Novembro de 2001.

- por último, as acções destinadas a desenvolver uma **cultura legislativa comum** na União.

Neste quadro, tendo em conta os contributos e os pareceres recebidos, o Plano de acção proposto identifica acções concretas visando a Comissão, o Parlamento Europeu, o Conselho e os Estados-Membros, individual ou colectivamente.

Por seu lado, a Comissão propõe-se respeitar e aplicar os compromissos que assumiu para si própria, anunciados nos três documentos supracitados. Assim, a fim de melhorar a qualidade e a transparência dos seus trabalhos, **a Comissão adopta, paralelamente a este Plano de acção, duas Comunicações específicas** que explicitam duas das principais acções que lhe dizem respeito: por um lado, o estabelecimento de *normas mínimas de consulta* e, por outro lado, a definição de um *método integrado de análise de impacto* para as suas principais iniciativas políticas e legislativas. A Comissão propõe-se, assim, transmitir um sinal político claro da sua vontade de melhorar a qualidade regulamentar, tornar os seus métodos de trabalho mais transparentes e dar o exemplo das boas práticas. A realização destas acções far-se-á com os meios disponíveis, mediante a redistribuição dos recursos existentes.

A Comissão faz questão de sublinhar que o êxito desta estratégia, concretizada pelo Plano de acção, implica **um compromisso político forte por parte das outras instituições e dos Estados-Membros, tanto para a definição da estratégia como para a sua aplicação**. A este respeito, recorda o seu desejo de ver desenvolver-se um **diálogo interinstitucional** permanente para debater, com o Parlamento Europeu e o Conselho, as acções do Plano que se inscrevem nas prerrogativas legislativas destas instituições e dos Estados-Membros. Como já o anunciou¹¹, a Comissão continua convicta da pertinência de um **acordo interinstitucional** sobre estas questões.

O presente Plano de acção deve igualmente ser perspectivado em conjunto com os trabalhos da **Convenção Europeia sobre o futuro da União**, na medida em que o mandato da referida Convenção integra elementos importantes para a qualidade regulamentar¹². Assim, a Comissão reserva-se a possibilidade de apresentar contribuições complementares sobre as vertentes da "distinção entre medidas legislativas e medidas de execução", habitualmente designada por "comitologia", e a problemática da escolha dos instrumentos.

1. ACÇÕES A REALIZAR PELA COMISSÃO

De acordo com os Tratados, a Comissão dispõe de um monopólio quase total da iniciativa legislativa para as competências comunitárias. Incumbe-lhe, por conseguinte, velar pela manutenção de um elevado nível de pertinência e qualidade das propostas legislativas, em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade¹³. Além disso, a Comissão vela pela boa aplicação da legislação pelos Estados-Membros.

Ciente destas responsabilidades, **a Comissão compromete-se desde já a realizar as acções seguidamente indicadas** a fim de melhorar a qualidade, a pertinência e o acompanhamento das suas propostas.

¹¹ COM (2001) 726 final, página 10.

¹² Conclusões do Conselho Europeu de Laeken, anexo 1.

¹³ Ver Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado de Amesterdão, ponto 9.

1.1. Melhoria da qualidade das propostas legislativas

No Livro Branco sobre a Governança Europeia a Comissão assumiu um certo número de compromissos no intuito de melhorar a qualidade e a transparência das diversas consultas que já conduz. A este respeito, a Comissão recorda que vai publicar no corrente ano a lista dos órgãos e instâncias de consulta da sociedade civil e que pretende aplicar os protocolos assinados com o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões. Além disso, publicará em breve orientações para a obtenção e utilização de pareceres de peritos pela Comissão, por forma a garantir a responsabilização, o pluralismo e a integridade desses pareceres.

A Comissão adopta, paralelamente ao presente Plano de acção, uma Comunicação destinada a propor *normas mínimas de consulta*¹⁴. Esta Comunicação está também sujeita a consulta e deveria permitir adoptar as normas mínimas antes do final de 2002. A Comissão faz notar que o reforço da consulta prévia às suas propostas legislativas em nada afecta os compromissos assumidos para com o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões para a obtenção, nos casos adequados, de pareceres prévios ao exercício do seu direito de iniciativa, nem o papel específico desempenhado pelos parceiros sociais¹⁵.

Acção: Definir normas mínimas de consulta

Definir *normas mínimas de consulta* antes do final de 2002, em ligação com as partes interessadas e com base na Comunicação apresentada pela Comissão.

Este enquadramento visará sistematizar e tornar mais transparentes as consultas da Comissão e terá, mais particularmente, por objectivo:

- contribuir para uma melhor participação dos meios interessados e da sociedade civil nos processos de consulta;
- aumentar a transparência das consultas no que diz respeito à maneira como estas são efectuadas e à exploração dos resultados pela Comissão;
- assegurar uma abordagem coerente do conjunto dos serviços da Comissão nestes processos.

Entre as normas a adoptar, a Comissão propõe-se, nomeadamente, fixar um prazo mínimo indicativo de seis semanas para as consultas. Além disso, informa que vai facilitar a participação nas consultas através da criação de um ponto de acesso único onde figurará a lista das consultas em curso.

Responsabilidade: Comissão

Aplicação: a partir de 2003

Paralelamente às práticas que se têm desenvolvido desde há vários anos no âmbito da OCDE e em certos Estados-Membros, e a fim de responder aos convites dos Conselhos Europeus de Göteborg e de Laeken, a Comissão definiu *um método de análise de impacto*, que expõe numa Comunicação específica adoptada paralelamente ao presente Plano de acção¹⁶. Através

¹⁴ COM (2002) 277 final.

¹⁵ Em conformidade com os artigos 138º e 139º do Tratado CE.

¹⁶ COM (2002) 276 final.

deste instrumento, que integra todas as práticas existentes no seu seio¹⁷, a Comissão propõe-se ao mesmo tempo garantir e justificar a pertinência das suas propostas de actos.

Acção: Analisar o impacto das iniciativas legislativas e políticas mais importantes

A Comissão porá em prática, antes do fim de 2002, um *instrumento de análise de impacto integrada e proporcionada* sobre as suas iniciativas legislativas e políticas, abrangendo as dimensões da análise do impacto regulamentar e do desenvolvimento sustentável (económico, social e ambiental) e integrando os instrumentos e métodos existentes. A análise de impacto ajudará a determinar a oportunidade de actuar a nível comunitário, respeitando o Tratado e o Protocolo relativo aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

- A análise de impacto permitirá igualmente identificar melhor o instrumento ou combinação de instrumentos mais adequada, legislativos e/ou não legislativos, entre um vasto leque de opções (regulamento, directiva, recomendação, co-regulação, auto-regulação, acordos voluntários sectoriais, método aberto de coordenação, intervenções financeiras, campanha de informação).
- Em princípio, todas as propostas legislativas e todas as outras propostas políticas importantes a adoptar, ou seja, as que estão previstas no Programa de Trabalho da Comissão, serão submetidas ao procedimento de análise de impacto. Todavia, apenas as propostas importantes serão objecto de uma análise de impacto exaustiva.
- Com base numa análise de impacto preliminar, na fase da Estratégia Política Anual, um ano antes da adopção das iniciativas, a Comissão identificará as propostas que devem ser submetidas a uma análise de impacto mais pormenorizada. As Direcções-Gerais devem ter concluído a análise de impacto o mais tardar na fase da consulta interserviços. Quando as propostas requerem uma análise aprofundada, as Direcções-Gerais devem iniciar o processo por iniciativa própria antes de a proposta ser integrada na Estratégia Política Anual.

Responsabilidade: Comissão

Aplicação: progressiva, a partir do final de 2002, para uma aplicação completa em 2004/2005

O Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade impõe à Comissão a obrigação de fundamentar, na exposição de motivos das suas propostas de actos legislativos, a pertinência dessas propostas em relação ao princípio da subsidiariedade e de especificar as suas implicações financeiras¹⁸. A fim de assegurar uma boa compreensão das suas propostas de actos e garantir a coerência das acções acima definidas, a Comissão propõe ir mais longe e *reforçar o conteúdo da exposição de motivos* das propostas.

¹⁷ A Comissão desenvolveu nestes últimos anos vários instrumentos ou métodos específicos de análise de impacto: avaliação do impacto sobre as empresas; avaliação do impacto regulamentar; avaliação de impacto em termos de desenvolvimento sustentável, avaliação *ex ante*, em particular, a fim de ter em conta os objectivos do Tratado, como o desenvolvimento sustentável, a protecção do ambiente, a igualdade de oportunidades e a saúde.

¹⁸ Ver Protocolo, *ibid.*, ponto 9, 2º travessão.

Acção: Reforçar a exposição de motivos das propostas legislativas

A Comissão especificará na *exposição de motivos* das suas propostas de actos os cinco elementos seguintes, eventualmente com base num modelo normalizado: consultas efectuadas e respectivos resultados, análises de impacto a que procedeu, justificações para a escolha do instrumento que propõe, nomeadamente em relação aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e, por último, implicações orçamentais da proposta.

Responsabilidade: Comissão

Aplicação: progressiva, a partir de 2003

Por último, é necessário que a qualidade da legislação se mantenha durante a sua aplicação. A questão da adaptação da legislação à evolução do problema visado, questão colocada nomeadamente pelos Estados-Membros e pelas partes interessadas que a aplicam, é, assim, um desafio essencial e uma preocupação que importa integrar a partir da fase de preparação de uma proposta de acto. Tal exercício deveria igualmente permitir simplificar a legislação (ver Parte II).

Acção: Introduzir uma cláusula de reexame nos actos

Sem prejuízo do seu direito de iniciativa, a Comissão compromete-se a introduzir, nos casos adequados, uma *cláusula de reexame*, ou mesmo de revisão, nas suas propostas de actos, nomeadamente as que estão sujeitas a evoluções tecnológicas rápidas, para assegurar uma actualização e uma adaptação regulares da legislação. Tendo em conta, em especial, as informações fornecidas pelos Estados-Membros e pelas partes interessadas, a Comissão elabora um relatório e pode, se for caso disso, propor a adaptação da legislação visada. Tal acção deveria basear-se numa cooperação eficaz com as administrações nacionais (ver Parte IV), nomeadamente para a avaliação *ex post* da aplicação da legislação nos Estados-Membros. Nos casos adequados e no seguimento deste reexame, a Comissão assegurará a identificação de medidas de simplificação da substância dos actos legislativos. Ao propor uma cláusula de reexame, a Comissão velará pela preservação da segurança jurídica para os operadores.

Responsabilidade: Comissão

Aplicação: imediata

1.2. Acompanhamento da adopção e da aplicação dos actos legislativos

A adopção dos actos legislativos é essencialmente da competência do Legislador comunitário. A Comissão, por seu turno, deveria desempenhar um papel mais determinante neste processo:

- incentivando o Parlamento Europeu e o Conselho a chegarem a um acordo rápido, nos casos adequados, se possível a partir da primeira leitura quando é aplicável o procedimento de co-decisão. Isto pressupõe que a Comissão seja associada mais sistematicamente a montante das negociações. A Comissão basear-se-á nas consultas e análises de impacto que terá conduzido previamente para congregar as posições em torno das suas propostas;
- insistindo, junto do Conselho, na aplicação da votação por maioria qualificada, sempre que esteja prevista, em vez de procurar atingir um consenso a qualquer preço, o que contribui com demasiada frequência para prolongar o procedimento e acrescentar compromissos complexos.

A fim de assegurar a qualidade e a pertinência do trabalho legislativo, a Comissão lançará igualmente a seguinte acção:

Acção: Maior recurso da Comissão à possibilidade de retirar as suas propostas

Respeitando plenamente as regras e práticas interinstitucionais em vigor, a Comissão recorrerá com maior frequência à *faculdade de retirar uma proposta legislativa* quando seja aplicável um dos dois critérios seguintes:

- em primeiro lugar, como a Comissão o faz já regularmente tendo em vista a simplificação e redução do trabalho legislativo¹⁹, se uma proposta pendente não tiver sido debatida há vários anos pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu e se já tiver perdido a actualidade;
- em segundo lugar, se as alterações do Parlamento Europeu e/ou do Conselho desnaturarem a proposta, introduzirem um nível de complexidade incompatível com os objectivos e as disposições do Tratado ou estiverem em contradição com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Naturalmente, a aplicação destas medidas dependerá de uma apreciação política da Comissão. Com efeito, a adopção dos actos, sobretudo os mais importantes, implica por vezes um longo processo de negociação, bem como alterações decorrentes de compromisso complexos.

Responsabilidade: Comissão

Aplicação: imediata

A Comissão vela igualmente pela boa aplicação dos actos comunitários e dá início a procedimentos contra as infracções constatadas. A este respeito, congratula-se com a cooperação estabelecida sobre estas questões com o Parlamento Europeu, através da sua Comissão das Petições, bem como com o Provedor de Justiça Europeu.

Acção: Acompanhamento das infracções

Em conformidade com os compromissos assumidos, a Comissão já codificou as medidas administrativas em vigor em matéria de tratamento das queixas²⁰. Trata-se de uma primeira etapa importante que deve ser prolongada ao nível das infracções.

Além disso, a Comissão estabelecerá em breve os critérios que serão utilizados para *definir prioridades na instrução de eventuais infracções do direito comunitário*, com base nos elementos já propostos pelo Livro Branco sobre a Governança Europeia, sem no entanto limitar o seu poder de apreciação (realidade e qualidade da transposição das directivas; compatibilidade entre o direito nacional e os princípios fundamentais do direito comunitário; efeitos graves ao nível do interesse comunitário; problemas recorrentes na aplicação de um instrumento específico num Estado-Membro; problemas relativos a um financiamento comunitário).

Além disso, a Comissão reforçará ainda mais o seu *controlo da transposição*, nomeadamente através de um quadro periódico de transposição e do tratamento das eventuais infracções.

¹⁹ Nestes últimos anos a Comissão retirou já diversas propostas: 34 em 1997, 58 em 1999 e 108 em 2001.

²⁰ COM(2002) 141 final, adoptado em 20 de Março de 2002.

1.3. Coordenação geral e aplicação

A fim de assegurar uma maior coerência das suas propostas de actos legislativos e levar a efeito as acções aqui descritas, a Comissão instaurará uma rede interna denominada "Legislar melhor". Esta rede permitirá integrar e coordenar os trabalhos das redes e grupos existentes, em conformidade com a vontade da Comissão de simplificar os seus métodos de trabalho.

Acção: Criação de uma rede interna na Comissão

A Comissão criará uma *rede interna "Legislar melhor"*, que reunirá todas as Direcções-Gerais com competências reguladoras e será coordenada pelo Secretariado-Geral²¹.

Esta rede, de estrutura simples, ficará essencialmente encarregada de coordenar e completar os instrumentos e instâncias existentes e assegurar uma visão global da aplicação e do acompanhamento do presente Plano. Concretamente, o seu mandato abrangerá:

- o acompanhamento e a assistência com vista à aplicação do Plano de acção, designadamente no que respeita à observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, bem como dos compromissos em matéria de metodologia assumidos pela Comissão no Plano de acção;
- a identificação e a prevenção de eventuais dificuldades na aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e das acções do Plano. Se for necessário, a rede submeterá, através do Secretariado-Geral, aos Directores-Gerais, ou mesmo ao Colégio, qualquer questão que necessite de uma arbitragem política;
- ficará igualmente encarregada de coordenar a preparação da avaliação anual da qualidade regulamentar e dos relatórios nacionais (ver parte IV);
- deverá, além disso, assegurar a coerência da posição da Comissão no âmbito da rede interinstitucional e das relações com os Estados-Membros (ver parte IV).

Responsável: Comissão

Aplicação: imediata

2. ACÇÕES PROPOSTAS AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

A melhoria e a simplificação do ambiente regulador comunitário são também, em grande parte, da responsabilidade da autoridade legislativa da Comunidade, nomeadamente o

²¹ A Comissão já dispõe, através do seu Secretariado-Geral e das suas consultas internas, de instrumentos importantes para assegurar a coordenação destas políticas. Os compromissos assumidos no presente Plano de acção, bem como a exigência acrescida de qualidade da regulamentação, tornam necessária e justificam a criação de uma rede de coordenação legislativa.

Parlamento Europeu e o Conselho, que exercem as suas prerrogativas principalmente durante o processo de debate e, em seguida, de adopção *stricto sensu*.

A Comissão considera que a melhoria da qualidade regulamentar não será possível sem um forte empenho do Legislador. Sublinha também a necessidade de discutir este aspecto num quadro interinstitucional que permita, se as outras instituições também o desejarem, celebrar um *acordo interinstitucional*. Tal acordo deveria concretizar-se, se possível, antes do final de 2002, tendo em conta o calendário de aplicação das acções seguintes.

Neste contexto, e sem prejuízo do seu direito de iniciativa, a Comissão propõe às instituições as seguintes acções.

2.1. Uma utilização mais adaptada dos instrumentos

A Comissão comprometeu-se a clarificar a escolha e a utilização dos instrumentos à sua disposição para legislar²². Esta problemática foi integrada no mandato da Convenção Europeia e conduzirá eventualmente a modificações do Tratado no âmbito da Conferência Intergovernamental que se seguirá²³. Nestas condições, a Comissão considera pouco oportuno apresentar uma proposta no presente Plano de acção e reserva-se o direito de fazer uma contribuição ulterior no quadro da Convenção.

No entanto, a Comissão recorda desde já que o recurso ao regulamento e à directiva deve respeitar o espírito e a letra dos Tratados: o regulamento deve ser utilizado apenas para uma acção que exija uniformidade de aplicação nos Estados-Membros e a directiva deve constituir, nos outros casos, um instrumento que define um quadro jurídico e os objectivos a atingir.

Além disso, a Comissão sublinha que pode ser feita uma utilização pertinente das alternativas à regulamentação, sem prejudicar as disposições do Tratado nem as prerrogativas do Legislador. Existem, assim, vários instrumentos que podem permitir, em condições claramente definidas, cumprir os objectivos do Tratado, simplificando ao mesmo tempo o trabalho legislativo e a própria legislação (co-regulação, auto-regulação, acordos voluntários sectoriais, método aberto de coordenação, intervenções financeiras, campanha de informação).

A *auto-regulação* visa as diversas práticas, regras comuns, códigos de conduta ou acordos voluntários que os agentes económicos e sociais, as ONG ou os grupos organizados definem por si sós, numa base voluntária, para regular e organizar as suas acções. Contrariamente à co-regulação, a auto-regulação não implica necessariamente um acto legislativo (ver *infra*).

A Comissão pode considerar preferível não apresentar uma proposta legislativa quando tais práticas já existem e permitem atingir os objectivos do Tratado. Pode igualmente sugerir, por meio de uma recomendação, por exemplo, o recurso à auto-regulação entre as partes interessadas, para evitar a adopção de regulamentação, sem no entanto excluir a possibilidade de legislar se a auto-regulação se revelar insuficiente ou ineficaz.

Os acordos voluntários constituem uma das práticas de auto-regulação. Podem igualmente, com base num acto legislativo, e, por conseguinte, de um modo mais vinculativo e mais

²² COM(2001) 428 "Livro Branco sobre a Governança europeia" e COM (2001) 726 "Simplificar e melhorar o ambiente regulador".

²³ Ver *supra*.

formal, permitir aos intervenientes aplicar um acto legislativo definido no âmbito de um mecanismo de co-regulação.

A Comissão continuará a informar o Legislador da escolha de instrumentos que preconiza no quadro do Programa de Trabalho Anual e/ou dos procedimentos de diálogo já instaurados com o Legislador.

Por último, consciente de que a legislação comunitária se tornou cada vez mais pormenorizada, o que dificulta por vezes a sua compreensão e aplicação, a Comissão compromete-se a não sobrecarregar as suas propostas legislativas, tal como previsto no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade²⁴.

Acção: Limitar as directivas aos aspectos essenciais da legislação

A Comissão pretende *voltar à definição original de directiva inscrita no Tratado*. Deseja, assim, limitar tanto quanto possível as directivas ao quadro geral, que abrange os objectivos, os prazos e os elementos essenciais da legislação. Competirá ao Legislador pronunciar-se sobre estes elementos essenciais, dependentes de uma decisão política, e remeter as modalidades técnicas ou os aspectos de pormenor para as medidas de execução.

Esta limitação, que visa nomeadamente simplificar a legislação, far-se-á sem prejudicar as prerrogativas legislativas do Parlamento Europeu e do Conselho, permitindo-lhes, pelo contrário, concentrar os seus debates nos aspectos fundamentais da regulamentação. A Comissão considera que esta acção deverá ser acompanhada de uma reflexão entre as instituições sobre a delegação das competências de execução. A Comissão reserva-se o direito de apresentar propostas complementares a este respeito²⁵.

Responsabilidade: instituições.

Aplicação: 2002.

A questão da *co-regulação* é uma das mais sensíveis, não só para os operadores e as organizações representativas dos diversos sectores de actividade, mas também para as instituições, como o ilustram os debates do Parlamento Europeu. A co-regulação permite, no quadro de um acto legislativo, assegurar que os objectivos definidos pelo Legislador sejam aplicados através de medidas da competência dos intervenientes reconhecidos no domínio em questão. Na óptica da simplificação legislativa, a Comissão continua convicta de que se trata de um instrumento cuja aplicação - enquadrada por critérios definidos de comum acordo - se pode revelar pertinente para assegurar a adaptação da legislação aos problemas e sectores em causa, simplificar o trabalho legislativo ao concentrar-se nos aspectos essenciais, e, por último, para tirar partido da experiência das partes interessadas, nomeadamente os operadores e os parceiros sociais. A este respeito, a Comissão sublinha que os artigos 138º e 139º do Tratado prevêem formas específicas de co-regulação, que não são afectadas pelo presente Plano de acção.

²⁴ Ver Protocolo, *ibid.*, ponto 6.

²⁵ COM (2002) 275 final.

Acção: Recurso a um mecanismo de co-regulação de acordo com determinados critérios

A Comissão proporá ao Legislador uma utilização mais frequente da co-regulação com base nos critérios seguintes:

- A Comissão propõe ao Legislador *o recurso à co-regulação com base num acto legislativo*. Desta forma, serão apresentadas ao Legislador todas as propostas na matéria. Sem prejuízo do seu direito de iniciativa, a Comissão informará previamente o Legislador, no âmbito do seu Programa de Trabalho Anual e/ou dos procedimentos de diálogo já instaurados, da sua intenção de recorrer a um mecanismo de co-regulação. O Legislador poderá assim pronunciar-se, numa base casuística, sobre a oportunidade de recorrer a este instrumento.
- O recurso à co-regulação, no âmbito de um acto legislativo, deve constituir um valor acrescentado ao serviço do interesse geral. Tal abordagem pode revelar-se pertinente sempre que sejam necessárias medidas flexíveis e/ou urgentes, desde que tais medidas não exijam uma aplicação uniforme na Comunidade e não afectem as condições de concorrência.
- O Legislador fixa, neste quadro regulamentar, os aspectos essenciais da legislação: objectivos a atingir, prazos e mecanismos de aplicação, métodos de controlo da aplicação e sanções eventuais, a fim de garantir a segurança jurídica da legislação.
- O Legislador determina em que medida a definição e a execução das medidas de aplicação podem ser confiadas às partes interessadas, tendo em conta a sua experiência reconhecida na matéria. Estas disposições - acordos sectoriais, por exemplo - devem ser compatíveis com o direito europeu da concorrência.
- No caso de o recurso a este mecanismo não proporcionar os resultados esperados, a Comissão reserva-se o direito de apresentar uma proposta legislativa clássica ao Legislador.
- O princípio da *transparência* da legislação é aplicável ao recurso à co-regulação. Os cidadãos devem ter acesso ao acto e às disposições de aplicação. Os acordos sectoriais e os métodos de aplicação devem ser tornados públicos, de acordo com modalidades a definir.
- As partes interessadas devem ser consideradas pela Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu como representativas, organizadas e responsáveis.

Responsabilidade: instituições - mesmo que a Comissão proponha um acto legislativo no qual o recurso à co-regulação esteja previsto, competirá ao Parlamento Europeu e ao Conselho aprovar essa proposta.

Aplicação: 2002

2.2. Simplificar e reduzir a legislação comunitária

O acervo comunitário representa mais de 80 000 páginas e é aplicável aos operadores e aos cidadãos. Existem vários métodos para reduzir e simplificar o seu volume (consolidação,

codificação, reformulação e simplificação)²⁶. A Comissão já lançou experiências sectoriais de simplificação da substância dos textos. Todavia, apesar dos progressos obtidos, tais experiências continuam a ser limitadas e os resultados nem sempre correspondem aos esforços desenvolvidos (o programa SLIM, por exemplo). Paralelamente, acaba de ser lançado um vasto programa de codificação, que deveria permitir reduzir o volume do acervo, simplificar a leitura e a aplicação da legislação e obter resultados tangíveis²⁷.

É, sem dúvida, necessário ir mais longe e definir, além do programa de codificação, um programa de simplificação da legislação. A combinação destas duas acções, associada à aplicação do acordo interinstitucional sobre a reformulação, deveria permitir fixar um objectivo ambicioso de simplificação e redução do volume do acervo.

O apoio político do Parlamento Europeu e o Conselho constitui uma condição *sine qua non* para este efeito. A Comissão propõe, por conseguinte:

Acção: Simplificar e reduzir o volume do acervo comunitário

A Comissão considera desejável, com o apoio indispensável do Conselho e do Parlamento Europeu, atingir o duplo objectivo de *simplificar o acervo e reduzir o seu volume*²⁸. Para o efeito, torna-se necessário:

- que as instituições definam conjuntamente um *programa de simplificação* da substância da legislação comunitária. A Comissão deverá identificar os sectores susceptíveis de ser abrangidos por este exercício e informar o Legislador. O Parlamento Europeu e o Conselho, aos quais competiria, enquanto Legislador, a adopção final das propostas de actos simplificados, deveriam modificar os seus métodos de trabalho, criando, por exemplo, estruturas *ad hoc* especificamente encarregues da simplificação legislativa²⁹. A Comissão considera indispensável a celebração de um acordo interinstitucional sobre a

²⁶ A *consolidação* consiste em agrupar num único texto as disposições em vigor de um determinado normativo, que se encontrem dispersas no primeiro acto jurídico sobre a matéria e nos subsequentes actos de alteração. A *codificação* consiste na aprovação de um novo acto jurídico que, sem alteração da sua substância, integra num único texto um acto de base anterior e respectivas alterações sucessivas, sendo o acto anterior substituído e revogado pelo novo acto jurídico. Em 20 de Dezembro de 1994 foi celebrado um acordo interinstitucional sobre a codificação. A *reformulação* permite aprovar um acto legislativo único que, ao mesmo tempo, inclua as alterações substanciais pretendidas, proceda à codificação destas, integrando as disposições do acto anterior que permanecem inalteradas, e revogue este último. O acordo interinstitucional, celebrado em 17 de Abril de 2002, para um recurso mais estruturado à técnica da reformulação dos actos jurídicos [SEC (2001) 1364] vai permitir aplicar melhor este método. Por último e tendo em conta a experiência adquirida, a *simplificação* é um exercício que, , visa tornar a substância da regulamentação mais simples e mais adequada às necessidades dos utilizadores. Os actos sujeitos a uma codificação, reformulação ou simplificação devem ser *apresentados ao Legislador para adopção, dado que a estrutura ou a substância desses actos é alterada*.

²⁷ COM (2001) 645 final.

²⁸ COM (2001) 726 final. A Comissão tinha já avaliado uma redução desejável de pelo menos 25% em páginas e/ou número de actos até Janeiro de 2005, termo do mandato da actual Comissão.

²⁹ A experiência do programa SLIM demonstrou a necessidade de tal adaptação das estruturas, uma vez que é frequentemente difícil para os que contribuíram para a adopção de legislação simplificá-la ulteriormente. Parece, pois, necessária a existência de estruturas distintas. Além disso, a adopção das propostas de actos simplificados implica frequentemente várias leituras legislativas, ou mesmo um procedimento de conciliação. A Comissão considera que o Legislador deveria velar pela aceleração dos seus procedimentos no que respeita a estas propostas de actos.

simplificação, principalmente em relação aos aspectos processuais que permitam ao Legislador um exame célere das propostas de actos simplificados. Deveria ser possível celebrar um acordo dessa natureza antes do final de 2002;

- apoiar o *programa de codificação*, lançado pela Comissão em Novembro de 2001³⁰, nomeadamente mediante uma concertação relativa a procedimentos de adopção célere, em primeira leitura, das propostas de actos codificados apresentadas pela Comissão. A Comissão, por seu turno, trabalhará a montante, em concertação com o Parlamento Europeu e o Conselho, para permitir tal acordo.

Responsabilidade: instituições.

Prazo: Janeiro de 2005. No final de 2003 será efectuado um balanço intercalar.

2.3. Garantir a qualidade da legislação adoptada

As instituições adoptaram nestes últimos anos um conjunto de acordos nos quais se comprometem a garantir a qualidade da legislação³¹. A Comissão considera indispensável pôr estes princípios em prática de forma mais concreta.

As deliberações do Parlamento Europeu e do Conselho levam-nos a adoptar alterações que modificam por vezes substancialmente a proposta inicial da Comissão. Sem pôr em causa a legitimidade democrática deste procedimento, a Comissão não pode deixar de sublinhar que, devido à complexidade da sua redacção ou ao carácter demasiado ou insuficientemente preciso, certas alterações adoptadas podem alterar a qualidade do acto em si. Isto pode ter consequências prejudiciais para a sua aplicação, tanto para os operadores, os cidadãos e os legisladores nacionais como para as administrações.

A Comissão considera indispensável manter uma exigência de qualidade e de coerência ao longo de todo o ciclo legislativo. Sem sobrecarregar excessivamente o processo de decisão, seria sem dúvida desejável, por exemplo, introduzir, no caso de acordos "de última hora", um prazo de releitura pelos juristas-linguistas antes da aprovação definitiva. Os legisladores poderiam, assim, corrigir a redacção sem pôr em causa a substância do compromisso político.

Em termos mais concretos, a Comissão propõe:

Acção: Avaliar o impacto das alterações substanciais do Parlamento Europeu e do Conselho

Tal como a Comissão o fará para as suas propostas, e como sugerido no relatório do Grupo Mandelkern, há que tomar medidas interinstitucionais ou adoptar um acordo interinstitucional para assegurar uma avaliação ou análise de impacto das alterações substanciais introduzidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho nas propostas da Comissão em primeira leitura³².

³⁰ COM (2001) 645 final.

³¹ Ver Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, *ibid.* Declaração final e Acordo interinstitucional sobre a qualidade de redacção de 1999, publicado no JO C 73 de 17.3.1999.

³² Tendo em conta os prazos aplicáveis aos procedimentos legislativos após a primeira leitura, parece difícil estabelecer uma análise de impacto relevante numa fase posterior. Tais análises deveriam incidir sobre as propostas de actos de acordo com os procedimentos de consulta e de co-decisão.

Embora tal análise complementar possa aparentemente, em certos casos, atrasar o procedimento, constitui no entanto a garantia de que a medida finalmente adoptada será correctamente fundamentada, proporcionada, e não acarretará custos excessivos para as partes interessadas.

Responsabilidade: o Parlamento Europeu e o Conselho efectuarão estas análises e continuarão a ser responsáveis pelas alterações introduzidas. A Comissão efectuará a análise de impacto inicial sobre a proposta legislativa e emitirá um parecer sobre as alterações efectuadas pelo Parlamento Europeu, em conformidade com o Tratado.

Aplicação: progressiva, a partir de 2003

3. ACÇÕES RELATIVAS AOS ESTADOS-MEMBROS

Os Estados-Membros têm igualmente, tanto ao nível dos governos como dos parlamentos nacionais, uma responsabilidade política importante na simplificação e melhoria do ambiente regulador. Para além da sua acção no Conselho, estão encarregues de aplicar, e por vezes previamente de transpor, a legislação comunitária a nível nacional. Sendo, além do mais, necessária uma melhor aplicação prática da regulamentação, a transposição e aplicação prática devem, por conseguinte, ocupar o lugar que lhes é devido na estratégia de melhoria e de simplificação.

No entanto, compete à Comissão controlar a boa transposição, assegurar-se, em estreita colaboração com os Estados-Membros, de que a legislação produz efeitos concretos, bem como coordenar e apoiar a aplicação prática.

Este duplo nível de responsabilidade ao longo de toda a fase de aplicação da legislação impõe uma distribuição mais sistemática dos papéis de todas as partes e a adopção de uma série de medidas de coordenação:

- respeitando a estratégia definida no Conselho Europeu de Lisboa, os Estados-Membros devem envidar esforços no sentido de *transpor* os actos comunitários para a sua própria legislação *fielmente e no prazo previsto*, em conformidade com as conclusões dos Conselhos Europeus de Estocolmo e de Barcelona³³. Disso depende o bom funcionamento da Comunidade, a segurança e a coerência do ambiente regulador para os operadores e a credibilidade da União junto dos cidadãos europeus;
- os Estados-Membros deveriam igualmente racionalizar os seus procedimentos internos, instaurando mecanismos que permitam *uma participação* o mais a montante possível no processo legislativo por parte *das suas administrações* (centrais, regionais e locais) encarregues da transposição e aplicação das directivas;

³³

Conclusões do Conselho Europeu de Barcelona de 15 e 16 Março de 2002: "Apesar dos progressos realizados, o objectivo intermédio de uma transposição de 98,5% fixado em Estocolmo só foi alcançado por sete Estados-Membros. Devem ser intensificados os esforços nesse sentido, pelo que o Conselho Europeu solicita aos Estados-Membros novas diligências para alcançar esse objectivo e insta a que seja alcançado, até ao Conselho Europeu da Primavera de 2003, um objectivo de transposição de 100% no caso das directivas cuja implementação tenha um atraso superior a dois anos".

- de um modo geral, os Estados-Membros teriam vantagens em designar um correspondente responsável pela coordenação da transposição e pela aplicação dos actos comunitários.

Paralelamente a estas recomendações, a Comissão propõe aos Estados-Membros que levem a efeito as acções seguintes:

Acção: Transmissão das notificações nacionais

Os Estados-Membros notificam as medidas de transposição por via electrónica, com um formulário único, proposto pelo grupo de trabalho "Informática" do Conselho. De acordo com o espírito das conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, os Estados-Membros deveriam igualmente estabelecer, para si próprios e no interesse da Comunidade, o seu próprio quadro de concordância aquando da notificação das medidas nacionais de transposição.

Responsabilidade: Estados-Membros e Comissão

Aplicação: progressiva, a partir de 2003

Acção: Consultas e análises de impacto nos Estados-Membros

- A fim de melhorar a qualidade das medidas nacionais de transposição, os Estados-Membros deveriam definir normas de consulta e de avaliação de impacto relativas às eventuais disposições *suplementares* inseridas nos actos. Isto é particularmente importante sempre que os Estados-Membros sobrecarregarem o acto de transposição das directivas (ver Parte I). Como é evidente, tal não deve conduzir a uma alteração do conteúdo do acto adoptado a nível comunitário, nem provocar atrasos na transposição pelos Estados. Estes resultados deveriam ser transmitidos à Comissão, acompanhando as notificações das medidas nacionais de transposição, a fim de assegurar um *feed-back* a nível comunitário. Os Estados-Membros deveriam também garantir o acesso dos cidadãos a esses resultados.

- No seguimento das recomendações do Grupo Mandelkern, a Comissão considera que os Estados-Membros deveriam igualmente submeter a análises de impacto os projectos de regras nacionais que notificam à Comissão³⁴.

- Por analogia com as obrigações que lhe incumbem nos termos do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, no exercício do seu direito de iniciativa, a Comissão considera que os Estados-Membros deveriam igualmente realizar consultas e análises de impacto sempre que exercem o referido direito e apresentam propostas legislativas no âmbito do Título VI do TUE e do Título IV do TCE.

Responsabilidade: Estados-Membros

Aplicação: progressiva, a partir de 2003

³⁴

Em conformidade com a Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, JO L 204 de 21.7.98 (com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998, JO L 217 de 5.08.1998).

4. DESENVOLVER UMA CULTURA LEGISLATIVA COMUM NA UNIÃO

Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, as medidas específicas propostas no presente Plano devem apoiar-se num esforço de coordenação.

Trata-se, em primeiro lugar, de descompartimentar o processo de evolução dos actos legislativos e permitir um melhor acompanhamento desde a sua elaboração pela Comissão até à adopção pelo Legislador e, em seguida, à adopção e aplicação pelos Estados-Membros. Esta exigência beneficiará igualmente os cidadãos.

Neste quadro, a Comissão propõe-se levar a efeito as acções seguintes:

Acção: Criar uma rede legislativa entre as instituições e os Estados-Membros

A Comissão propõe a criação de uma rede legislativa a dois níveis: por um lado, entre as instituições comunitárias e, por outro lado, entre o nível comunitário, representado pela Comissão, e os Estados-Membros.

Assim, a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho, *co-responsáveis pela qualidade regulamentar a nível comunitário*, deveriam criar, com base no grupo de cooperação interinstitucional já existente, um mecanismo permanente destinado a pôr em prática o presente Plano de acção e assegurar a qualidade da legislação. O mandato dessa rede deveria ser definido no futuro acordo interinstitucional.

Paralelamente, a fim de descompartimentar os níveis comunitário e nacional, importaria estabelecer *uma melhor coordenação e uma troca de informações* entre a Comissão e as administrações nacionais, por meio de *correspondentes "transposição e aplicação"*, tendo em vista assegurar um melhor acompanhamento da transposição e uma *avaliação permanente da aplicação concreta* das directivas e regulamentos, permitir um *melhor feed-back dos Estados-Membros* e, por último, proceder ao intercâmbio de boas práticas, por exemplo as análises de impacto legislativas e as normas de consulta. A esse respeito, a Comissão e os Estados-Membros deveriam definir uma cooperação destinada a reunir as regras e práticas em vigor e desenvolver uma abordagem comum em matéria de controlo e de aplicação prática da legislação comunitária.

Responsabilidade: instituições comunitárias e Estados-Membros

Aplicação: 2003

Acção: Avaliação anual da qualidade regulamentar

No *relatório anual sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade*³⁵, a Comissão incluirá uma *avaliação da execução do Plano de acção* e, em seguida, da aplicação pelas instituições e pelos Estados-Membros dos princípios e acções aprovados, apoiando-se, para o efeito, na sua rede interna e nos debates realizados no âmbito da rede interinstitucional.

³⁵ Ver ponto 9 do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, *ibid.*

No mesmo espírito, a fim de criar uma convergência positiva e um intercâmbio de boas práticas, a Comissão elaborará anualmente, de forma rotativa, relatórios nacionais sobre um grupo de países.

Responsabilidade: Comissão

Aplicação: 2003

Ação: Acesso dos cidadãos à legislação

A Comissão, em ligação com as outras instituições comunitárias, reforçará a acessibilidade e a transparência da legislação comunitária, em preparação ou já adoptada, *alargando o acesso do público ao EUR-Lex*³⁶. Este sítio Internet, que funciona como um portal único, destina-se a permitir aos cidadãos um acesso simples aos documentos ao longo de todo o processo de decisão comunitário, Podendo também ser examinadas outras possibilidades, como a criação de fóruns na Internet. Os centros de informação e os pontos de contacto e redes tradicionais em matéria de informação comunitária deverão também ser mais amplamente mobilizados.

Responsabilidade: instituições

Aplicação: 2003

³⁶

<http://www.europa.eu.int/eur-lex/pt/index.html>.