



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 12.12.2003
COM(2003)770 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

«LEGISLAR MELHOR 2003»

**nos termos do artigo 9.º do Protocolo
relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

(11º relatório)

ÍNDICE

1.	Introdução	4
2.	Melhoria do quadro regulador	5
2.1.	Contexto geral.....	5
2.2.	Medidas tomadas pela Comissão.....	6
2.3.	Medidas tomadas pelas instituições comunitárias	12
2.4.	Medidas tomadas pelos Estados-Membros.....	15
3.	aplicação dos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade	18
3.1.	Quadro legal e institucional	18
3.2.	Aplicação dos princípios pela Comissão em 2003	21
3.3.	Aplicação dos princípios no âmbito do processo legislativo.....	28
4.	Conclusões	33
	Anexo 1: Actividade legislativa em 2003	36
	Anexo 2: Consulta pública em 2003	37
	Anexo 3: Avaliação de impacto	40
	Anexo 4: Novas linhas de orientação para a obtenção e utilização de pareceres especializados	42
	Anexo 5: Actualizar e simplificar o acervo comunitário	44
	Anexo 6: Qualidade de redacção	46

1. INTRODUÇÃO

A melhoria da legislação e do processo legislativo constitui um desafio permanente para a União. Para fazer face a este desafio, tornam-se necessárias acções que se completem mutuamente. Uma dessas acções consiste em assegurar a **observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**. Uma outra tem a ver com a garantia da **qualidade e acessibilidade da legislação da União**.

Desde Dezembro de 1992, a Comissão deve apresentar anualmente ao Conselho Europeu um relatório sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na acepção do artigo 5º do Tratado CE¹. Mais recentemente, a União tem vindo a dedicar maior atenção à melhoria do quadro regulador num sentido mais amplo, sobretudo no que respeita à qualidade e acessibilidade da legislação da União.

O presente relatório «Legislar Melhor»² reflecte esta evolução, destacando, em especial, os importantes esforços desenvolvidos na União em 2003 com vista à melhoria da regulamentação³.

O relatório está dividido em duas partes. A primeira é consagrada ao quadro geral para a melhoria da regulamentação. Nela se examina a aplicação em 2003 do plano de acção da Comissão «Simplificar e melhorar o ambiente regulador»⁴. São também examinados os progressos realizados pelas instituições e, em especial, a celebração entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão de um acordo interinstitucional intitulado «Legislar melhor».

A segunda parte do relatório dá conta da aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Oferece uma panorâmica do quadro legal e institucional e avalia a forma como estes princípios são aplicados pela Comissão, no exercício do seu direito de iniciativa, e pelo Parlamento Europeu e o Conselho, quando alteram propostas.

A apresentação em duas partes distintas não implica, de forma alguma, que a observância dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade esteja dissociada da melhoria do quadro regulador. Estas duas vertentes estão, pelo contrário, estreitamente interligadas, uma vez que as medidas introduzidas para melhorar a regulamentação deveriam contribuir para uma maior observância dos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade, e vice-versa. Optou-se por esta estrutura unicamente porque permite um exame sistemático dos substanciais esforços

¹ O pedido do Conselho Europeu de Edimburgo de 1992 foi subsequentemente integrado no acordo interinstitucional relativo aos procedimentos a observar na aplicação do princípio de subsidiariedade, de 1993, e no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado de Amesterdão (1997).

² As referências dos relatórios anteriores são indicadas na nota de rodapé do Anexo 1.

³ Importa referir que o relatório foi concluído a tempo de ser apresentado ao Conselho Europeu de Dezembro de 2003. Baseia-se, pois, nos elementos disponíveis no início de Novembro de 2003.

⁴ A seguir designado «plano de acção». COM (2002) 278 de 5 de Junho de 2002.

presentemente levados a cabo na União para melhorar a qualidade e a acessibilidade da legislação.

2. MELHORIA DO QUADRO REGULADOR

2.1. Contexto geral

As instituições da União reconheceram em diversas ocasiões a importância de melhorar o ambiente regulador⁵. É do interesse dos cidadãos viver num sistema mais eficaz, eficiente e transparente. Um tal sistema cria igualmente condições favoráveis à competitividade económica, ao crescimento, ao emprego e ao desenvolvimento sustentável.

O plano de acção da Comissão de 2002 e as comunicações subsequentes que o explicitam em maior pormenor constituem os esforços mais abrangentes e ambiciosos até agora realizados para a consecução destes objectivos.

No entanto, nenhuma estratégia que vise a melhoria da regulamentação pode ser bem sucedida sem o empenhamento político firme e permanente de todas as instituições da União e dos Estados-Membros. À Comissão cabem responsabilidades especiais a três níveis: preparação, acompanhamento e aplicação da legislação. O Parlamento Europeu e o Conselho têm responsabilidades igualmente importantes quando debatem, alteram e aprovam as propostas. Idealmente, o acordo em relação a novos actos não deveria ser conseguido à custa de soluções inutilmente complexas que prejudiquem a qualidade legislativa. Os Estados-Membros têm um papel importante a desempenhar, na medida em que são responsáveis pela aplicação e, no caso das directivas, pela transposição da legislação comunitária a nível nacional.

Melhorar o ambiente regulador a fim de obter benefícios concretos para os cidadãos constitui, assim, uma **responsabilidade comum do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão e dos Estados-Membros**, quer as acções concretas possam ser empreendidas individualmente por cada um destes intervenientes, quer sejam obrigatoriamente executadas conjuntamente.

Por conseguinte, ao lançar o seu plano de acção a Comissão não só definiu as medidas que pretendia tomar sob a sua própria responsabilidade, como também instou as outras instituições e os Estados-Membros a contribuir para a realização dos objectivos, individualmente ou em colaboração com a Comissão. No que respeita às acções que requerem uma aplicação coordenada ou conjunta pelas instituições, a Comissão propôs que se celebrasse um acordo interinstitucional⁶.

Nas secções seguintes são apresentados os progressos mais significativos registados em 2003. A apresentação está estruturada em função dos principais intervenientes (Comissão, instituições, Estados-Membros). A secção relativa às actividades da Comissão é a mais longa, uma vez que, até agora, os compromissos em matéria de

⁵ Como, recentemente, no Conselho Europeu de Bruxelas de Outubro de 2003 (Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de 16 e 17 de Outubro de 2003, ponto 20 «Melhor regulamentação»).

⁶ Ver ponto 2.3.

acções e objectivos concretos foram assumidos principalmente por esta instituição. As outras instituições e os Estados-Membros estão a participar cada vez mais nas questões relacionadas com a melhoria do quadro regulador e a desenvolver as suas próprias posições e políticas, as quais terão de ser justapostas às da Comissão.

2.2. Medidas tomadas pela Comissão

Inspirando-se nas reacções ao seu Livro Branco sobre a Governança Europeia⁷ e na resolução aprovada pelo Parlamento Europeu no seguimento do relatório Kaufmann⁸, e tendo igualmente em conta as recomendações do grupo intergovernamental «Mandelkern»⁹, em Junho de 2002 a Comissão propôs um quadro circunstanciado para «legislar melhor» e um plano de acção destinado a «simplificar e melhorar o ambiente regulador»¹⁰.

Em 2002 e no início de 2003, a Comissão desenvolveu este plano de acção através de oito comunicações específicas e, paralelamente, definiu com o Parlamento Europeu e o Conselho uma estratégia global para a melhoria da regulamentação. A formulação de políticas pormenorizadas da Comissão e a negociação interinstitucional foram concluídas com êxito. Assim, a partir de meados de 2003 a Comissão centrou toda a atenção na execução dos novos procedimentos e práticas.

As iniciativas da Comissão podem repartir-se em duas categorias: as medidas que visam *preparar melhor* a legislação comunitária e assegurar um *acompanhamento mais rigoroso da aprovação dos actos legislativos da União*, por um lado, e, por outro, as medidas destinadas a garantir uma *melhor execução* das políticas comunitárias.

As principais medidas relacionadas com a melhor preparação incluem: 1) normas mínimas de consulta; 2) novas linhas de orientação para a obtenção e utilização de competências especializadas; 3) avaliação do impacto; 4) maior atenção à escolha dos instrumentos; 5) utilização de uma cláusula de revisão nos actos legislativos; 6) recurso à possibilidade de retirar propostas quando estas se tornem obsoletas ou forem desvirtuadas pelas alterações introduzidas pelo Parlamento e/ou o Conselho.

A fim de assegurar uma melhor execução, procura-se fundamentalmente: 1) melhorar a qualidade da aplicação das políticas através de instrumentos mais bem adaptados; 2) actualizar e simplificar a legislação em vigor; 3) reforçar o controlo da transposição da legislação comunitária.

Tendo em conta o âmbito do presente relatório, só será possível passar em revista, e apenas de forma sucinta, as acções e os progressos mais importantes. As medidas de acompanhamento, como a modernização da exposição de motivos que acompanha

⁷ COM (2001) 727, de 25 de Julho de 2001.

⁸ Relatório sobre o Livro Branco da Comissão «Governança europeia», A5-0399/2001, aprovado pelo Parlamento Europeu em 29 de Novembro de 2001 (JO C 153E, de 27 de Junho de 2002, pp. 314-322).

⁹ Aprovadas em Novembro de 2001. Ver <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

¹⁰ COM (2002) 275, de 5 de Junho de 2002.

cada proposta da Comissão¹¹ ou o reforço dos mecanismos de coordenação, não são abordadas.

a) **Novas normas de consulta pública**

Em 2003, a Comissão apresentou **5 livros verdes e 142 comunicações**. Publicou também **73 relatórios** e organizou **60 consultas na Internet**, através do sítio «A sua voz na Europa», ponto de acesso único da Comissão para efeitos de consulta¹². Estes números são prova da importância dada pela Comissão ao fornecimento de informação circunstanciada sobre as suas actividades e reflexões políticas e à realização de consultas¹³.

A fim de permitir uma melhor identificação das acções necessárias, das expectativas e dos tipos de medidas a tomar, a Comissão introduziu regras **mínimas de consulta pública**¹⁴. Com base num estudo concluído em 3 de Novembro de 2003, a Comissão observa que as regras mínimas relativas à publicação no ponto de acesso único, aos prazos de resposta e à comunicação dos resultados foram devidamente aplicadas em quase todos os casos. No entanto, são ainda necessárias melhorias no que respeita às reacções aos comentários recebidos. Num pequeno número de casos, o atraso na aprovação de propostas foi atribuído à aplicação destas regras.

b) **Novo procedimento de avaliação de impacto**

Em 2002, a Comissão adoptou um novo método de avaliação, aplicável a todas as suas principais iniciativas, que tem em conta não só o impacto económico, mas também os efeitos sociais e ambientais das propostas em questão¹⁵. Este novo processo divide-se em duas fases: uma avaliação preliminar e, para um certo número de propostas importantes seleccionadas, uma avaliação mais aprofundada, designada **avaliação de impacto exaustiva (AIE)**.

Em termos quantitativos, segundo estimativas da Comissão, cerca de 50% das AIE inicialmente previstas serão concluídas até final de Dezembro de 2003¹⁶. Esta taxa de execução relativamente baixa parece inserir-se num problema geral ligado a uma planificação demasiado optimista do programa de trabalho da Comissão para 2003, à falta de recursos e a dificuldades políticas. Todavia, num certo número de casos os serviços da Comissão indicaram que os atrasos na aprovação das propostas se deviam em parte às AIE. A avaliação de impacto exaustiva é um exercício difícil e os serviços tiveram de se adaptar ao novo procedimento.

Em termos qualitativos, as consequências directas e indirectas da introdução do novo procedimento foram globalmente positivas: a AIE facilitou a coordenação

¹¹ Na exposição de motivos a Comissão apresenta e explica a sua proposta. Com base nos novos compromissos assumidos no plano de acção da Comissão e no acordo interinstitucional «legislar melhor» foram preparadas novas regras de redacção. Prevê-se que sejam aprovadas pela Comissão até ao final de 2003.

¹² Ver http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

¹³ Para uma avaliação pormenorizada da consulta pública em 2003 e do novo procedimento de consulta, ver Anexo 2.

¹⁴ COM (2002) 704, de 11 de Dezembro de 2002.

¹⁵ COM (2002) 276, de 5 de Junho de 2002.

¹⁶ Para uma avaliação circunstanciada da AIE, ver Anexo 3.

interserviços, ofereceu novas pistas de reflexão à Comissão e aos seus serviços e contribuiu de modo significativo para encontrar soluções mais equilibradas.

Os resultados deste ano experimental parecem indicar a existência de diversos problemas que a Comissão terá de resolver. Em primeiro lugar, importa analisar circunstanciadamente o impacto social e ambiental das propostas. Em segundo lugar, as AIE deveriam incluir um debate mais aprofundado dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, designadamente no que respeita à apreciação das vantagens de cada abordagem regulamentar. Em terceiro lugar, a análise tende a centrar-se numa só opção política. As alternativas políticas deveriam ser examinadas com maior atenção. Em quarto lugar, a quantificação dos impactos, sobretudo em termos pecuniários, é ainda limitada. Esta é, sem dúvida, uma das vertentes mais complexas do exercício. Por último, deveriam envidar-se esforços no sentido de tornar as AIE mais acessíveis ao grande público.

O Secretariado-Geral e outros serviços horizontais da Comissão promoverão uma série de novas iniciativas, enunciadas no Anexo 3, destinadas a colmatar estas lacunas quantitativas e qualitativas.

c) Novas linhas de orientação para a obtenção e utilização de competências especializadas

No seguimento do compromisso assumido no seu Livro Branco sobre a Governança Europeia e no plano de acção «Ciência e Sociedade», em Dezembro de 2002 a Comissão adoptou uma comunicação que define princípios e orientações tendo em vista sintetizar **boas práticas em matéria de obtenção de competências especializadas**¹⁷. Estas práticas, que promovem a qualidade, a abertura e a eficácia, são aplicáveis sempre que os serviços da Comissão recolhem e utilizam pareceres de peritos externos.

As novas orientações começaram já a ser postas em prática a vários níveis. Em primeiro lugar, a necessidade de assegurar a máxima abertura foi tomada em conta na definição do novo modelo normalizado de exposição de motivos e do quadro de «avaliação de impacto exaustiva». Foram igualmente lançadas iniciativas destinadas a alargar e sistematizar a recolha de competências especializadas em domínios específicos. São de referir, em especial, os progressos significativos realizados pela Comissão no domínio do «Apoio científico às políticas», uma das prioridades do Programa-Quadro de I&D (2002-2006). Foi desenvolvida a rede electrónica de informação científica para apoio às políticas na Europa, SINAPSE (*Scientific INformation for Policy Support in Europe*), cuja fase experimental será lançada no início de 2004¹⁸.

d) Actualizar e simplificar o acervo comunitário

Com o seu **quadro de acção «Actualizar e simplificar o acervo comunitário»**¹⁹, aprovado em Fevereiro de 2003, a Comissão lançou um programa ambicioso

¹⁷ COM (2002) 713, de 11 de Dezembro de 2002.

¹⁸ Para uma avaliação circunstanciada da recolha e utilização de competências especializadas em 2003, ver Anexo 4.

¹⁹ COM (2003) 71, de 11 de Fevereiro de 2003.

destinado a garantir um *corpus* legislativo comunitário claro, compreensível, actualizado e convivial.

Os resultados da primeira fase de execução deste quadro são díspares, mas não insatisfatórios²⁰. A conclusão do programa de consolidação constitui uma realização importante, que tem como beneficiários finais os cidadãos e os operadores. Uma outra realização importante é a participação crescente dos diferentes serviços nos esforços de simplificação da legislação, uma vez que demonstra que está a ter lugar uma mudança da cultura regulamentar. As insuficiências dizem sobretudo respeito às acções a curto e médio prazo destinadas a reduzir o volume da legislação comunitária (codificação e revogação de legislação obsoleta). No entanto, a Comissão considera que o processo lançado em Fevereiro de 2003 parece estar a consolidar-se e deverá continuar a produzir resultados positivos para os cidadãos e outros utilizadores da legislação comunitária.

e) **Escolha dos instrumentos**

No seu plano de acção de 2002, a Comissão sublinhou a necessidade de dedicar maior atenção à escolha dos instrumentos utilizados para concretizar os objectivos do Tratado e executar as políticas comunitárias.

A Comissão propôs, por um lado, que se regressasse à definição original de directiva²¹, o que implica limitar este instrumento aos aspectos essenciais - estabelecimento de um quadro legal e definição dos objectivos a alcançar - e dar ao executivo comunitário e aos Estados-Membros uma maior margem de manobra no que respeita ao modo como os objectivos definidos são realizados.

Em segundo lugar, a Comissão propôs que, além dos instrumentos «clássicos», como os regulamentos e as directivas, a União poderia considerar a possibilidade de utilizar outros instrumentos susceptíveis de serem mais flexíveis e eficientes em certas circunstâncias. Visto que esses instrumentos não são definidos no Tratado, a Comissão propôs que passassem a ser designados como «**instrumentos alternativos**». Recentemente, em diversas ocasiões, o Parlamento Europeu e/ou o Conselho puseram em causa as propostas da Comissão relativas à utilização de tais instrumentos alternativos, ou opuseram-se mesmo abertamente a essas propostas²². Noutros casos, um ou ambos os ramos do poder legislativo instaram a Comissão a abandonar a ideia de uma directiva a favor de soluções não vinculativas, como as recomendações. Com o acordo interinstitucional «Legislar melhor», as três instituições dispõem pela primeira vez de definições comuns, bem como de condições e procedimentos estabelecidos conjuntamente para a utilização da co-regulação e da auto-regulação.

Em terceiro lugar, no seu Livro Branco sobre a Governança Europeia a Comissão defende a criação de **agências europeias**, em circunstâncias adequadas. A fim de

²⁰ Para uma avaliação circunstanciada da actualização e simplificação, ver COM (2003) 623 e SEC (2003) 1085, de 24 de Outubro de 2003, bem como o Anexo 5.

²¹ O artigo 249º do TCE determina que «a directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios».

²² Ver alínea b) do ponto 3.3.

salvaguardar os aspectos institucionais e funcionais essenciais e facilitar a tomada de decisão sobre a criação de agências específicas, a Comissão convidou as outras instituições a participar no estabelecimento de um quadro para as «agências de regulamentação», ou seja, as agências que desempenham directa e oficialmente um papel regulamentar a nível comunitário²³. Apesar da lentidão com que as discussões interinstitucionais sobre o quadro proposto pela Comissão têm avançado, o número e a importância das propostas de criação de agências actualmente em debate confirmam a tendência geral. Assim, em 2003 a Comissão lançou propostas para a criação de quatro novas agências de regulamentação²⁴, estando a criação da agência ferroviária europeia ainda em fase de negociação interinstitucional.

Por último, a Comissão propôs a celebração de **contratos e convenções tripartidos por objectivo** entre a Comunidade, os Estados e as autoridades regionais ou locais, como forma flexível de ter em conta contextos específicos quando da concepção e execução das políticas comunitárias²⁵. A ideia de base consiste em confiar às autoridades subnacionais competências de execução de acções específicas que visem a consecução de objectivos definidos na legislação da União. A fase experimental foi lançada em 2003. A Comissão decidiu pôr em prática três projectos-piloto apresentados por autoridades locais e que beneficiam do apoio dos respectivos Estados-Membros²⁶. Os resultados serão tomados em conta no âmbito da reflexão a realizar pela Comissão sobre a utilização deste instrumento.

f) Melhoria do controlo da aplicação do direito comunitário

Cabe à Comissão verificar se a legislação comunitária é devidamente aplicada e garantir, em estreita cooperação com os Estados-Membros, que o impacto da legislação corresponda aos objectivos previstos. Depois de codificar as medidas administrativas respeitantes ao tratamento de denúncias²⁷, em Dezembro de 2002 a Comissão aprovou uma comunicação que definia um conjunto de medidas para a melhoria do controlo da aplicação do direito comunitário²⁸.

Actualmente, estão a ser introduzidas medidas específicas no sistema de controlo da Comissão. Assim, por exemplo, a Comissão inclui agora sistematicamente nos projectos de directivas uma disposição que impõe aos Estados-Membros a obrigação de comunicar à Comissão informações estruturadas e pormenorizadas sobre a transposição da legislação comunitária para o direito nacional (quadros de correspondência). Estas informações são fundamentais para que a Comissão se possa certificar de que a legislação é transposta correctamente e dentro dos prazos previstos.

²³ COM (2002) 718, de 11 de Dezembro de 2002.

²⁴ Agência europeia para a gestão da cooperação operacional nas fronteiras externas; Centro europeu de prevenção e controlo das doenças; Agência europeia para a segurança das redes e da informação; Agência europeia dos produtos químicos.

²⁵ Ver Livro Branco sobre a Governança Europeia e COM(2002) 709 de 11 de Dezembro de 2002.

²⁶ Um projecto de Birmingham (Reino Unido) sobre mobilidade urbana, um projecto de Lille (França) relativo à gestão de espaços verdes urbanos, e um projecto de Pescara (Itália) sobre a mobilidade urbana e a qualidade do ar.

²⁷ COM (2002) 141, de 20 de Março de 2002.

²⁸ COM (2002) 725, de 11 de Dezembro de 2002.

Foi também criado um sítio em linha, «*Calendar for transposition of directives*» (calendário de transposição das directivas)²⁹, no qual os Estados-Membros e os cidadãos podem consultar regularmente os prazos de transposição das directivas comunitárias. Este instrumento permite igualmente uma melhor programação da transposição pelas autoridades nacionais e espera-se que contribua para evitar os processos por infracção devido a incumprimento do direito comunitário.

O novo modelo de formulário electrónico para notificação das medidas nacionais de transposição encontra-se em fase de implementação pelos serviços da Comissão. Uma nova interface integrada na base de dados ASMODEE II da Comissão (gestão da transposição pelos Estados-Membros) proporcionará às administrações nacionais o acesso directo à parte não confidencial dos dados internos da Comissão³⁰.

O relatório anual da Comissão sobre o controlo da aplicação do direito comunitário contém informações mais circunstanciadas sobre estes aspectos e outros temas conexos. Este relatório oferece informações completas sobre a transposição e a gestão dos processos por infracção pela Comissão em 2003.

g) Outras medidas

Qualidade de redacção

Em Dezembro de 1998, as três instituições que participam no processo legislativo aprovaram o acordo interinstitucional sobre as directrizes comuns em matéria de qualidade de redacção da legislação comunitária³¹.

No seguimento deste acordo foram tomadas diversas medidas ao longo dos últimos cinco anos. O Parlamento, o Conselho e a Comissão elaboraram e publicaram um Guia Prático Comum destinado às pessoas que contribuem para a redacção de textos legislativos. Os procedimentos internos da Comissão foram organizados de modo a permitir que o serviço Jurídico apresente sugestões de carácter redaccional numa fase inicial do processo. Foi organizada formação em redacção jurídica. Os serviços responsáveis pela garantia da qualidade de redacção no Parlamento Europeu, no Conselho e na Comissão alargaram a sua colaboração. Foi também promovida a cooperação com os Estados-Membros, através de seminários sobre a qualidade da legislação³².

Cláusulas de reexame e de revisão

No plano de acção de Junho de 2002, a Comissão declarava que, sem prejuízo do seu direito de iniciativa, tomaria medidas no sentido de introduzir, quando oportuno, uma *cláusula de reexame*, ou mesmo de revisão, nas suas propostas legislativas,

²⁹ Ver http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#echeancier
³⁰ O Secretariado-Geral da Comissão fornece também, com periodicidade bimestral, informações sobre a comunicação pelos Estados-Membros das medidas nacionais de execução (europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_fr.htm#transpositions). Além disso, na perspectiva do alargamento da UE, os serviços da Comissão facultaram aos novos Estados-Membros o acesso a uma nova base de dados sobre pré-comunicação, na qual se encontram informações sobre os elementos do acervo comunitário que foram já transpostos.

³¹ JO C 73 de 17 de Março de 1999, p. 1.

³² Para uma avaliação circunstanciada da qualidade de redacção, ver Anexo 6.

nomeadamente as que estão sujeitas a rápidas evoluções tecnológicas, para assegurar uma actualização e adaptação regulares da legislação.

Em domínios como o ambiente³³, a energia³⁴, o sector automóvel³⁵ e os produtos químicos³⁶, foram introduzidas quase sistematicamente cláusulas relativas à futura adaptação ao progresso técnico. Foram igualmente incluídas cláusulas de revisão nas propostas da Comissão em matéria de propriedade intelectual e imigração³⁷.

Retirada de propostas pendentes

A Comissão continua empenhada em fazer maior uso da possibilidade de retirar propostas quando estas deixam de ser pertinentes. Para esse efeito, retira regularmente uma série de propostas pendentes, e tenciona repetir esse exercício em 2004³⁸.

No seu plano de acção, a Comissão anunciou que, além de retirar propostas no quadro de um processo «de rotina», iria ponderar o recurso à retirada «política» de propostas. A Comissão tenciona exercer o seu direito de iniciativa mediante a retirada de propostas legislativas sempre que as alterações introduzidas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu modifiquem a natureza da proposta ou introduzam um nível de complexidade incompatível com as disposições do Tratado. Em 2003 não se registou qualquer caso deste tipo.

2.3. Medidas tomadas pelas instituições comunitárias

Não será possível melhorar a qualidade da legislação comunitária sem uma estreita colaboração entre todas as instituições que intervêm neste processo, em especial o Parlamento Europeu e o Conselho.

Em resposta ao convite formulado no Conselho Europeu de Sevilha, em Junho de 2002, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão celebraram um **acordo interinstitucional «Legislar Melhor»**, que deverá ser aprovado e entrar em vigor até final de 2003. O acordo, que define boas práticas e estabelece novos objectivos e

³³ Decisão relativa a um mecanismo de vigilância, COM (2003) 51, de 5 de Fevereiro de 2003; regulamento relativo a determinados gases fluorados com efeito de estufa, COM (2003) 492, de 11 de Agosto de 2003; registo, avaliação, autorização e restrição de produtos químicos (REACH), COM(2003) 644, de 29 de Outubro de 2003.

³⁴ Proposta de requisitos de concepção ecológica dos produtos que consomem energia, COM (2003) 453, de 1 de Agosto de 2003.

³⁵ A título de exemplo, a proposta relativa à homologação dos veículos a motor e seus reboques (COM (2003) 418, de 14 de Julho de 2003) prevê que os Estados-Membros informem a Comissão, até 31 de Março de 2007, sobre a aplicação do sistema de homologação e, se oportuno, que a Comissão proponha as alterações consideradas necessárias para aperfeiçoar o processo de homologação.

³⁶ A título de exemplo, a proposta de regulamento relativo ao cádmio nos adubos (2003/ENTR/40) contém uma cláusula de revisão que permite tomar em consideração a evolução no domínio do tratamento dos fosfatos tendo em vista a redução da taxa de cádmio.

³⁷ Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251, de 3 de Outubro de 2003, p.12) e proposta de directiva do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (COM(2001) 127, de 13 de Março de 2001, acordo político obtido no Conselho em 5 de Junho de 2003).

³⁸ O último exercício conduziu à retirada de mais de 100 propostas.

novos compromissos, tem como principal finalidade melhorar a qualidade da legislação comunitária e da sua transposição para o direito nacional. Os principais elementos do acordo são os seguintes:

- Melhoria da coordenação e da transparência interinstitucionais. As três instituições reforçarão a coordenação da sua actividade, através dos respectivos calendários legislativos anuais, com o objectivo de acordar numa programação anual comum. A Comissão e o Conselho comprometem-se a reforçar a sua presença e participação nos debates realizados ao nível das comissões parlamentares e na sessão plenária do Parlamento Europeu.
- Um enquadramento estável para os instrumentos «não vinculativos» que facilite a sua utilização no futuro. As três instituições estabeleceram pela primeira vez uma definição comum de co-regulação e auto-regulação³⁹. Chegaram também a acordo quanto aos limites e condições gerais da utilização destes métodos, definindo a função de cada instituição no quadro deste processo e garantindo que sejam respeitadas as prerrogativas das autoridades legislativas. Em particular, a co-regulação e a auto-regulação «não são aplicáveis quando estão em jogo os direitos fundamentais ou opções políticas importantes, nem nas situações em que as regras devem ser aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros». No quadro da co-regulação, após comunicação de um projecto de acordo preparado pelas partes interessadas, o Parlamento e o Conselho terão o direito de sugerir alterações ao acordo, opor-se à sua entrada em vigor e, eventualmente, solicitar à Comissão que apresente uma proposta de acto legislativo. No que se refere à auto-regulação, a Comissão deve informar os legisladores das práticas que considera eficazes e satisfatórias em termos de representatividade.
- Utilização mais frequente das avaliações de impacto no processo de decisão comunitário. Sempre que o processo de co-decisão seja aplicável, o Parlamento e o Conselho poderão mandar executar análises de impacto antes da adopção de uma alteração substancial. As três instituições examinarão também a possibilidade de definir uma metodologia comum, com base na experiência adquirida.
- Compromisso de estabelecer um prazo vinculativo para a transposição das directivas para o direito nacional. Cada directiva deve indicar esse prazo vinculativo, que deve ser tão curto quanto possível e, em regra geral, não superior a dois anos.

A Comissão congratula-se com a celebração deste acordo, que considera globalmente coerente com as iniciativas previstas no seu plano de acção de Junho de 2002.

³⁹ O acordo interinstitucional «Legislar melhor» prevê as seguintes definições: co-regulação «(...) o mecanismo pelo qual um acto legislativo comunitário atribui a realização dos objectivos definidos pela autoridade legislativa às partes envolvidas reconhecidas no domínio em causa (nomeadamente os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não governamentais ou as associações)»; auto-regulação, «a possibilidade de os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não governamentais ou as associações adoptarem entre si e para si directrizes comuns a nível europeu (designadamente códigos de conduta ou acordos sectoriais)». As regras em matéria de funcionamento do diálogo social (artigos 138º e 139º do TCE) e de normalização no quadro da «Nova abordagem» não são afectadas por este acordo.

Representa o esforço mais ambicioso até agora realizado em prol da melhoria da regulamentação, uma vez que associa as três instituições numa estratégia global de melhoria do processo legislativo ao nível da UE, respeitando simultaneamente as responsabilidades de cada instituição.

No seu plano de acção de Junho de 2002, a Comissão propôs também a **criação de uma rede legislativa entre as instituições comunitárias**, destinada a assegurar a qualidade da legislação. A Comissão observa com satisfação que o grupo técnico de alto nível para a cooperação interinstitucional será responsável pela execução e pelo acompanhamento do acordo.

O acordo interinstitucional «Legislar Melhor» só entrou em vigor em Dezembro de 2003. É, por isso, demasiado cedo para uma análise exaustiva do seu impacto. Ao longo da **implementação** do acordo, a Comissão pretende prestar especial atenção aos seguintes aspectos:

- Procedimentos de aprovação de propostas de **simplificação**. O acordo interinstitucional «Legislar melhor» reconhece a importância de simplificar o direito derivado comunitário, em consonância com a abordagem proposta pela Comissão. Embora não tenha sido possível chegar a acordo quanto a regras processuais concretas a incluir no acordo, este prevê que, no prazo de seis meses a contar da sua entrada em vigor, o Parlamento Europeu e o Conselho alterem os respectivos métodos de trabalho criando, por exemplo, estruturas *ad hoc* especialmente incumbidas da simplificação legislativa.
- Possibilidade de se estabelecer uma metodologia comum em matéria de avaliação de impacto, com base num balanço da experiência das três instituições neste domínio.

O acordo interinstitucional «Legislar melhor» complementa **três outros acordos interinstitucionais importantes para a melhoria da regulamentação**. O primeiro é o acordo interinstitucional de 22 de Dezembro de 1998 sobre as directrizes comuns em matéria de **qualidade de redacção** da legislação comunitária (ver alínea g) do ponto 2.2).

O segundo é o acordo interinstitucional, de 20 de Dezembro de 1994, sobre o método de trabalho acelerado tendo em vista a **codificação** oficial dos textos legislativos⁴⁰. Este acordo estabelece um quadro para a codificação da legislação comunitária, mas os resultados têm sido decepcionantes. Tal deve-se sobretudo ao facto de que, embora se trate de um exercício meramente técnico, o processo legislativo normal é aplicável na íntegra. Assim, podem decorrer vários anos entre a preparação da proposta de acto codificado da Comissão e a sua aprovação. Embora o acordo se refira a um procedimento acelerado, apenas foram racionalizados os procedimentos das comissões do Parlamento Europeu e do Conselho. Chegou talvez o momento, nove anos após a aprovação do acordo, de as instituições encontrarem formas de estabelecer um procedimento verdadeiramente acelerado para este tipo de legislação não controversa.

⁴⁰

JO C 102 de 4 de Abril de 1996, pp. 2-3.

O terceiro acordo em vigor é o acordo interinstitucional para um recurso mais estruturado à técnica de **reformulação** dos actos jurídicos⁴¹, que entrou em vigor em Março de 2002. Este acordo prevê a utilização de técnicas que permitam identificar claramente os elementos novos dos projectos de actos legislativos em relação às disposições do acto para as quais se propõe apenas uma codificação. O instrumento informático concebido pela Comissão especificamente para os actos reformulados (Legiswrite Codification/Refonte) está a ser aperfeiçoado, tendo sido submetido ao Conselho para aprovação. A Comissão aprovou já diversas propostas legislativas importantes em conformidade com este acordo, as quais estão actualmente em exame pela autoridade legislativa. Uma aplicação correcta e eficaz do acordo no âmbito destas propostas pioneiras incentivará um maior recurso à reformulação.

Por último, a Comissão pretende também desenvolver, em conjunto com as outras instituições, uma abordagem comum em relação à **recolha e utilização de competências especializadas**. O objectivo almejado pela Comissão é o de conseguir que as suas orientações venham a constituir a base de uma abordagem comum a aplicar por todas as instituições e pelos Estados-Membros⁴². Tendo em conta que estas orientações estão a ser postas em prática gradualmente pelos serviços da Comissão, é ainda demasiado cedo para identificar e codificar boas práticas susceptíveis de serem aplicadas pelas outras instituições.

2.4. Medidas tomadas pelos Estados-Membros

Os Estados-Membros têm um papel importante a desempenhar na melhoria da legislação, na medida em que são responsáveis pela aplicação e, no caso das directivas, pela transposição da legislação comunitária a nível nacional. O Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000 destacou a importância da sua contribuição no quadro do estabelecimento de um mercado interno completo e plenamente operacional⁴³.

Os Estados-Membros lançaram, subsequentemente, um exercício intergovernamental com o objectivo de definir orientações para colaborarem entre si. Em Novembro de 2001, o «Grupo Mandelkern» apresentou as suas recomendações, que foram subscritas pelo Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001. Em Maio de 2002, os Ministros da Administração Pública, reunidos em La Rioja, aprovaram um programa específico a médio prazo que aborda, em parte, a melhoria da regulamentação.

Paralelamente, a Comissão instou os Estados-Membros a assumir as suas responsabilidades no âmbito da simplificação e melhoria do ambiente regulador europeu. Tais responsabilidades abrangem sobretudo a transposição da legislação

⁴¹ JO C 077, de 28 de Março de 2002, pp. 1-3.

⁴² Objectivo declarado no Livro Branco sobre a Governança Europeia e no plano de acção «Ciência e Sociedade» de Dezembro de 2001.

⁴³ Os Estados-Membros foram instados a estabelecer, a nível nacional, «uma estratégia de acção coordenada mais aprofundada a fim de simplificar o ambiente regulamentar, incluindo o desempenho da administração pública» e a racionalizar a transposição da legislação comunitária para o direito nacional (Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Lisboa de 24 de Março de 2000, ponto 17).

comunitária (tema abordado na alínea f) do ponto 2.2), mas incluem também os seguintes aspectos⁴⁴:

- Avaliações de impacto e consulta pública. No seguimento das recomendações do grupo Mandelkern, a Comissão encorajou os Estados-Membros a realizar avaliações de impacto dos projectos de legislação nacional que lhe são notificados⁴⁵. Respeitando a estratégia definida no Conselho Europeu de Lisboa, os Estados-Membros devem garantir que os actos comunitários sejam transpostos para a sua própria legislação fielmente e dentro dos prazos previstos. Para esse efeito, foi recomendado que efectuem consultas e análises sobre os méritos das diversas abordagens susceptíveis de serem utilizadas para atingir os objectivos previstos numa directiva. Foi igualmente considerada indispensável a definição de normas claras de consulta e de avaliação de impacto. Por analogia com as obrigações que incumbem às instituições da UE, a Comissão sublinhou, em especial, a necessidade de os Estados-Membros efectuarem consultas e análises de impacto antes de apresentarem propostas legislativas à escala da UE, a fim de garantir a qualidade das mesmas⁴⁶.
- Contributo para as acções desenvolvidas pela Comissão a favor da melhoria da regulamentação, designadamente ao nível da simplificação e transposição da legislação comunitária.
- Estabelecimento de uma boa coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros.

Os dados disponíveis sobre os esforços empreendidos pelos Estados-Membros para melhorar a regulamentação não permitem efectuar uma comparação ou avaliação exaustivas dos progressos dos vários Estados-Membros. A primeira tentativa de análise coerente e comparativa do trabalho realizado pelos Estados-Membros foi feita em Junho de 2003 pela Presidência grega⁴⁷. A situação é a seguinte:

- A maior parte dos Estados-Membros introduziu e pôs em prática **políticas horizontais em matéria de melhoria da regulamentação**.
- No que respeita à **transposição da legislação europeia**, os métodos e a atribuição de competências⁴⁸ continuam a ser muito divergentes.

⁴⁴ Secção 3 do plano de acção, COM(2002)278.

⁴⁵ Notificações nos termos da 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 de Julho de 1998 (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 de Agosto de 1998).

⁴⁶ Nos termos do Título VI do Tratado da União Europeia, os Estados-Membros têm direito de iniciativa no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

⁴⁷ Relatório aos Ministros responsáveis pela Administração Pública dos Estados-Membros da UE sobre os progressos na aplicação do plano de acção do grupo Mendelkern para a melhoria da regulamentação, elaborado pelo grupo de directores e peritos consagrado à melhoria da regulamentação (DEBR), Atenas, Maio de 2003.

⁴⁸ Nalguns casos a responsabilidade cabe aos ministérios competentes, noutros o processo é supervisionado pelos Ministérios dos Negócios Estrangeiros.

- A maior parte dos Estados-Membros estabeleceu procedimentos normalizados para a **avaliação de impacto**. Nalguns casos, a avaliação de impacto é obrigatória para qualquer nova iniciativa legislativa. Subsistem, no entanto, alguns problemas no que respeita à qualidade e à utilização sistemática deste instrumento.
- Quanto à **consulta pública**, de um modo geral os Estados-Membros estão a introduzir procedimentos mais sistemáticos. Todavia, as práticas são ainda muito heterogêneas a vários níveis: a consulta não é sempre obrigatória; o prazo de resposta concedido aos participantes varia entre 3 e 12 semanas; a publicação e utilização dos resultados apresentam também divergências. Nem todos os Estados-Membros recorrem à Internet para as consultas públicas, mas a utilização deste meio parece estar a expandir-se.
- Ao longo dos últimos anos foram desenvolvidos em muitos Estados-Membros esforços substanciais de **simplificação** da legislação em vigor. A maior parte dos Estados dispõe agora de programas de simplificação (muitas vezes dirigidos às PME), ou mesmo de políticas globais de simplificação. Os Estados-Membros reconheceram que a grande diversidade das suas abordagens deve ser considerada como um desafio no contexto do intercâmbio de *know how* e boas práticas.
- Foram propostas várias medidas para melhorar o **intercâmbio de informações e a coordenação**. O grupo informal de directores e peritos para a melhoria da regulamentação (DEBR), sob a alçada dos Ministros responsáveis pela Administração Pública, constitui actualmente o principal fórum de discussão e de iniciativa no domínio da melhoria da regulamentação entre os Estados-Membros. Foi lançado um programa a médio prazo para o desenvolvimento e intercâmbio de boas práticas em matéria de avaliação do impacto regulamentar. Não existe ainda um fórum geral de colaboração entre a Comunidade e as autoridades nacionais sobre a melhoria do processo legislativo, embora tenha sido proposta a criação de um grupo de trabalho *ad hoc* do Conselho dedicado a este tema⁴⁹.

Em termos gerais, subsistem grandes divergências ao nível das práticas e dos desempenhos dos Estados-Membros, pelo que, na ausência de uma metodologia comum, é difícil apresentar dados definitivos sobre os resultados obtidos. O percurso iniciado é, no entanto, encorajador. Na reunião de Junho de 2003, em Rodes, os Ministros da Administração Pública reiteraram por unanimidade o seu apoio à reforma e mostraram-se favoráveis a novas iniciativas comunitárias. A cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros e entre os próprios Estados-Membros está a ultrapassar progressivamente o nível da simples troca de ideias e experiências e a evoluir no sentido do desenvolvimento de acções e instrumentos comuns.

⁴⁹ O Conselho de Ministros (Competitividade - 30 de Setembro de 2002) e os Ministros responsáveis pela Administração Pública (Resolução de 6 de Junho de 2003) apelaram ao estabelecimento, no Conselho, de um grupo de trabalho dedicado à melhoria da regulamentação. A Comissão reconheceu que esse grupo poderia dar um contributo valioso (Comunicação sobre a estratégia para o mercado interno 2003-2006).

3. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

3.1. Quadro legal e institucional

a) Definição prevista nos Tratados

A subsidiariedade e a proporcionalidade são dois dos princípios organizadores fundamentais da União. O Tratado da União Europeia consagra o princípio de que qualquer acção realizada pela União para atingir os objectivos nele previstos deve estar em conformidade com o princípio da subsidiariedade⁵⁰. O artigo 5º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE) contém uma definição geral de subsidiariedade e proporcionalidade, indicando respectivamente quando e como a Comunidade deve actuar. Um protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão estabelece critérios concretos para a aplicação destes princípios⁵¹.

A subsidiariedade constitui um princípio director para a definição da fronteira entre as responsabilidades dos Estados-Membros e da EU (*quem deve intervir?*). Nos domínios que sejam da competência exclusiva da Comunidade, não há evidentemente qualquer dúvida sobre quem deve intervir. No caso de partilha de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros, o princípio estabelece claramente uma presunção a favor da descentralização. Com efeito, nos termos do Tratado a acção da Comunidade só se justifica:

- caso existam aspectos transnacionais que não possam ser regulados de forma satisfatória por medidas nacionais (critério da necessidade I);
- se uma acção empreendida apenas a nível nacional ou a ausência de acção comunitária forem contrárias às exigências do Tratado ou lesarem significativamente, de qualquer outra forma, os interesses dos Estados-Membros (critério da necessidade II); e
- se uma acção empreendida a nível comunitário apresentar vantagens evidentes relativamente a uma acção nacional (critério do valor acrescentado).

A subsidiariedade é, por natureza, um conceito dinâmico ou contingente. Assim, por exemplo, a capacidade de as autoridades nacionais exercerem um controlo sobre questões transnacionais varia ao longo do tempo. Essa capacidade tem vindo a diminuir nas últimas décadas e tornou-se insuficiente em diversos sectores. Em contrapartida, algumas das medidas comunitárias introduzidas na década de 60 não têm necessariamente o mesmo valor acrescentado em 2003. Como indicado no Protocolo, a subsidiariedade permite «alargar a acção da Comunidade (...) se as circunstâncias o exigirem e, inversamente, limitar ou pôr termo a essa acção quando esta deixe de se justificar». As grandes transformações registadas na União e para

⁵⁰ O artigo 2º do Tratado da União Europeia determina que «os objectivos da União serão alcançados de acordo com as disposições do presente Tratado [...] respeitando o princípio da subsidiariedade.»

⁵¹ Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (ver <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html#0173010078>).

além das suas fronteiras podem, por conseguinte, impor uma reapreciação das disposições em conformidade com este princípio.

A proporcionalidade constitui um princípio director para definir o modo como a União deve exercer as suas competências, quando se chegue à conclusão de que a acção deve ser realizada a este nível (*qual deverá ser a forma, a natureza e o alcance da acção da UE?*). A fim de determinar se uma medida está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, importa verificar se:

- os meios empregues são adequados para atingir os objectivos fixados (critério da eficácia);
- esses meios não excedem o necessário para atingir os objectivos (critério da eficiência).

A proporcionalidade confere, à partida, ao legislador comunitário consideráveis poderes de apreciação⁵². A avaliação da eficácia e eficiência é frequentemente um processo complexo. Na maior parte dos casos, existem diversas opções que cumprem o princípio da proporcionalidade. Assim, as instituições que participam no processo legislativo terão sempre de tomar uma decisão política a favor de uma opção específica.

No entanto, o Protocolo contém clarificações em matéria de proporcionalidade que definem limites específicos. Em primeiro lugar, «a forma da acção comunitária deve ser tão simples quanto possível» e, sempre que seja necessário legislar, «deve optar-se por directivas em vez de regulamentos» (critério do vínculo jurídico mínimo). Em segundo lugar, importa ter em conta a necessidade de reduzir ao mínimo os encargos financeiros ou administrativos a suportar pelos diversos níveis de governo, pelos agentes económicos e pelos cidadãos (critério do custo mínimo). A terceira condição prevista, nos termos da qual as medidas comunitárias «devem deixar às instâncias nacionais uma margem de decisão tão ampla quanto possível» (critério do alcance mínimo), é redundante relativamente às condições já estabelecidas para o princípio da subsidiariedade. O protocolo especifica, no entanto, que «sem prejuízo do direito comunitário, deve ser assegurado o respeito pelos sistemas nacionais consagrados».

b) Obrigações das instituições

A aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade é uma responsabilidade partilhada por todas as instituições da União⁵³. O Protocolo relativo à aplicação destes princípios impõe também obrigações institucionais específicas à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

⁵² Ver Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, *Processo C-84/94, Reino Unido contra Conselho da União Europeia, Directiva 93/104/CEE do Conselho, relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho - recurso de anulação*. Acórdão de 12 de Novembro de 1996.

⁵³ «No exercício da sua competência, cada instituição assegurará a observância do princípio da subsidiariedade. Cada instituição assegurará igualmente a observância do princípio da proporcionalidade (...)» (artigo 1º do Protocolo).

A Comissão deve, sem prejuízo do seu direito de iniciativa, proceder a amplas consultas antes de propor textos legislativos, justificar explicitamente a pertinência das suas propostas⁵⁴ na exposição de motivos que as acompanha e avaliar os encargos que incumbirão à comunidade, aos governos nacionais, às autoridades locais, aos agentes económicos e aos cidadãos.

O Parlamento Europeu e o Conselho devem proceder a uma análise da coerência das propostas da Comissão, ou das alterações que nelas tencionem introduzir, com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade⁵⁵. Assim, o sistema actual faz recair o ónus da prova nas instituições que participam no processo legislativo da União (*quem define?*).

c) Debate constitucional sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade

Em Julho de 2003, a Convenção Europeia propôs um quadro revisto para a subsidiariedade e a proporcionalidade. Esta parte do projecto de tratado constitucional parece reunir amplo consenso. Se a CIG confirmar esta abordagem e os seus resultados forem ratificados por todos os Estados-Membros, o sistema concebido pela Convenção Europeia poderá entrar em vigor em 2006.

A principal inovação deste quadro é a obrigação de o legislador rever uma proposta sempre que um número suficiente de parlamentos nacionais considerar que essa proposta não cumpre o princípio da subsidiariedade. Nos termos do artigo 9º do projecto de tratado, «as instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade», ao passo que «os parlamentos nacionais velam pela observância deste princípio» através de um novo sistema de controlo. Para esse efeito, seriam estabelecidos num protocolo revisto relativo à aplicação da subsidiariedade e da proporcionalidade os procedimentos e as obrigações seguintes: os parlamentos nacionais seriam sistematicamente informados de todas as propostas legislativas, propostas alteradas e resoluções legislativas, quando da sua aprovação; poderiam em seguida decidir activar um mecanismo de alerta precoce⁵⁶. Teriam ainda a possibilidade de instar o Tribunal de Justiça, através do respectivo Estado-Membro, contra casos de violação destes princípios.

O sistema proposto oferece um equilíbrio razoável. Por um lado, permite a participação dos parlamentos nacionais, sem retardar excessivamente o processo de

⁵⁴ As razões que permitem concluir que um determinado objectivo pode ser alcançado mais adequadamente ao nível comunitário «devem ser corroboradas por indicadores qualitativos e, sempre que possível, quantitativos» (artigo 4º do Protocolo). Essas razões podem ter a ver com a evolução divergente da legislação nacional dos Estados-Membros ou com o facto de uma medida anterior da União não ter produzido resultados (ver, por exemplo, a proposta de directiva relativa ao crédito ao consumo).

⁵⁵ Quando o procedimento de co-decisão não é aplicável, o Conselho deve ainda informar o Parlamento Europeu da sua posição relativamente à aplicação do artigo 5º do TCE (artigo 12º do Protocolo).

⁵⁶ Os parlamentos nacionais disporiam de seis semanas para enviar um parecer fundamentado sobre a proposta ou resolução. No caso de os pareceres emitidos representarem pelo menos um terço do total dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais, a Comissão teria de reanalisar a proposta. Depois de reanalisar a sua proposta, a Comissão poderia decidir mantê-la, alterá-la ou retirá-la, mas deveria sempre fundamentar a sua decisão.

decisão na União. Por outro, salvaguarda plenamente o direito de iniciativa da Comissão e as prerrogativas do legislador da UE.

3.2. Aplicação dos princípios pela Comissão em 2003

Visto ser impossível examinar no presente relatório todas as propostas da Comissão à luz das condições e obrigações sintetizadas na alínea b) do ponto 3.1, limitar-nos-emos a alguns casos representativos, que ilustram a forma como a Comissão aplicou os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade no âmbito da elaboração, revisão ou retirada de propostas.

Em consonância com o compromisso assumido no Livro Branco sobre a Governança Europeia, o relatório centra-se nas acções que correspondem às prioridades políticas definidas no programa legislativo e de trabalho da Comissão para 2003⁵⁷. Serão, no entanto, analisadas algumas outras acções, a fim de proporcionar uma visão global das actividades da União.

a) Casos em que a subsidiariedade impõe um alargamento da acção da Comunidade

A segurança rodoviária ilustra claramente em que circunstâncias e por que motivos a União pode considerar que a ausência de acção a nível da UE já não é justificável, tendo em conta o princípio da subsidiariedade⁵⁸. As sérias consequências transnacionais de alguns acidentes graves tornaram evidente a necessidade de um nível de protecção uniforme, constante e elevado nos túneis da rede rodoviária transeuropeia. A natureza destes acidentes e os problemas que colocaram às autoridades nacionais foram também um indício de que a acção dos Estados-Membros era nitidamente insuficiente. A Comissão concluiu, por conseguinte, que se tornava necessário estabelecer **requisitos mínimos de segurança para os túneis** a nível comunitário⁵⁹.

Com base numa avaliação de impacto aprofundada, a Comissão chegou à conclusão de que era necessária uma directiva para os túneis mais perigosos (os que têm mais de 500 m de comprimento), a fim de prevenir situações críticas que coloquem em perigo a vida humana, o ambiente e as instalações dos túneis, e para garantir um nível mínimo de segurança em caso de acidente⁶⁰.

⁵⁷ O programa de 2003 identifica três prioridades políticas: uma Europa alargada; estabilidade e segurança; uma economia sustentável e inclusiva (COM(2002) 590, de 30 de Outubro de 2002).

⁵⁸ Entre outros casos exemplificativos, pode referir-se a proposta de directiva relativa ao respeito pelos direitos de propriedade intelectual (COM (2003) 46, de 30 de Janeiro de 2003), a proposta relativa ao reforço da segurança dos navios e das instalações portuárias (COM (2003) 229, de 2 de Maio de 2003) e a proposta de alteração das orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (COM (2003) 564, de 1 de Outubro de 2003).

⁵⁹ Esta iniciativa faz parte do Programa de acção para a segurança rodoviária lançado pela Comissão em 2003, que abrange três domínios: comportamento dos utilizadores, segurança dos veículos e melhoria das infra-estruturas.

⁶⁰ COM (2002) 769, de 30 de Dezembro de 2002.

Embora o Parlamento Europeu e o Conselho tenham proposto diversas alterações respeitantes à natureza dos requisitos organizacionais e técnicos propostos, reconheceu-se unanimemente que a acção comunitária se justificava plenamente de acordo com o princípio da subsidiariedade.

No entanto, nem todos os casos são tão claros como a questão da segurança dos túneis, e o debate sobre os serviços públicos é disso a prova. Em Março de 2002, o Conselho Europeu de Barcelona solicitou à Comissão que examinasse a utilidade de uma directiva-quadro sobre os «*serviços de interesse económico geral*». Em Maio de 2003, a Comissão deu resposta a este pedido com a apresentação de um Livro Verde que visava, em especial, definir o papel da União na promoção de serviços públicos de elevada qualidade⁶¹.

Para a Comissão, a definição do âmbito de acção e a escolha do instrumento adequado neste domínio são questões delicadas. Assim, a Comissão considerou necessário alargar o debate aos «**serviços de interesse geral**»⁶² e avaliar um conjunto mais vasto de abordagens possíveis. A primeira etapa da análise consistiu na organização de uma consulta pública, que ficou concluída em 15 de Setembro de 2003. O questionário apresentado ao público ilustrava em que medida pode ser difícil aplicar o princípio da subsidiariedade quando nos confrontamos com culturas políticas e administrativas muito diversas⁶³.

b) Casos em que a subsidiariedade impõe que se ponha termo à acção da Comunidade

A subsidiariedade permite alargar a acção da Comunidade quando as circunstâncias o exigem mas, inversamente, implica também que se limite ou ponha termo a essa acção quando deixe de se justificar. A Comissão considerou que essa redução deveria ser aplicada em relação às regras de pré-embalagem.

Na década de setenta a Comunidade estabeleceu **tamanhos de pré-embalagem**, obrigatórios ou facultativos, para uma série de produtos, com o objectivo de melhorar a protecção do consumidor e a transparência do mercado e eliminar obstáculos às

⁶¹ Livro Verde sobre serviços de interesse geral (COM (2003) 270, de 21 de Maio de 2003).

⁶² O Livro Verde clarifica o conceito de serviços de interesse geral, estabelecendo uma distinção entre serviços de interesse económico geral a cargo das grandes indústrias de redes (progressivamente liberalizados e submetidos às regras do mercado interno), outros serviços de interesse económico geral, como a gestão dos resíduos e a radiodifusão (sujeitos a regras sectoriais parcialmente harmonizadas), e, por último, os serviços não económicos, bem como os serviços sem efeitos no comércio (regulados a nível nacional).

⁶³ Eis algumas das questões colocadas no Livro Verde: Deve o desenvolvimento de serviços de interesse geral de elevada qualidade ser incluído nos objectivos da Comunidade? Deve a Comunidade ser investida de competências jurídicas adicionais na área dos serviços de interesse económico e não económico geral? É necessário clarificar a forma como são partilhadas as responsabilidades entre a Comunidade e as administrações nacionais? Existem serviços (que não as grandes indústrias de redes) para os quais deveria ser definido um enquadramento regulamentar de âmbito comunitário? É oportuno definir um enquadramento geral comunitário para os serviços de interesse geral? Qual seria o seu valor acrescentado relativamente à legislação sectorial vigente? Quais os sectores e os temas a abranger? Que instrumentos deveriam ser utilizados (directiva, regulamento, recomendação, comunicação, orientações, acordo interinstitucional)? Qual tem sido o impacto da regulamentação sectorial específica? Foram registadas quaisquer incoerências?

trocas comerciais. No quadro da fase IV da iniciativa SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno), a Comissão levou a cabo uma série de análises, estudos e consultas públicas com as partes interessadas tendo em vista avaliar o sistema existente e a oportunidade de uma desregulamentação neste domínio. Foram avaliadas diversas alternativas (tamanhos livres ou obrigatórios). De um modo geral, os tamanhos livres e a normalização voluntária parecem recolher maior consenso de que os tamanhos fixos, salvo no que respeita a certos sectores nos quais o impacto está ainda a ser avaliado⁶⁴.

Os objectivos da actual legislação em matéria de pré-embalagem estão já, na sua maior parte, contemplados nas directivas em vigor (os interesses dos consumidores são protegidos pelas normas em matéria de preço unitário, o ambiente é protegido pela directiva relativa aos resíduos de embalagens). Se as avaliações de impacto actualmente em curso justificarem a adopção de legislação que imponha tamanhos fixos em certos sectores, a Comissão terá isso em conta na sua proposta em matéria de pré-embalagem, prevista para 2004⁶⁵.

c) Casos em que a proporcionalidade impõe uma maior participação dos Estados-Membros

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a União deve utilizar meios adequados que não excedam o necessário. Por essa razão, a Comissão propôs um conjunto de alterações que visam descentralizar as responsabilidades, inclusivamente em sectores da competência exclusiva da União. As recentes reformas em matéria de política de concorrência ilustram esta actuação.

O Regulamento n.º 1/2003⁶⁶ diz respeito à execução de duas regras fundamentais subjacentes à política de concorrência da UE: a proibição de acordos entre empresas que «tenham por objectivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado comum» (artigo 81.º do TCE) e a proibição de abuso de posição dominante (artigo 82.º do TCE). Este regulamento confere às autoridades nacionais responsabilidades bastante mais vastas.

O anterior sistema de autorização, estabelecido por um regulamento aprovado em 1962, era fortemente centralizado no que respeita aos acordos restritivos que exigem uma isenção. Embora a regra de proibição do artigo 81.º pudesse ser aplicada tanto pela Comissão como pelos tribunais nacionais ou pelas autoridades nacionais competentes em matéria de concorrência, a competência para a concessão de isenções, com base na notificação prévia de acordos e práticas restritivos, foi atribuída exclusivamente à Comissão. Face à evolução das circunstâncias, e designadamente tendo em conta que a União é agora muito maior, que a cultura da concorrência evoluiu significativamente ao longo dos últimos 40 anos, que foram introduzidas regras em matéria de concorrência a nível nacional e criadas autoridades nacionais competentes neste domínio, tornava-se urgente modernizar o quadro em vigor, em consonância com a aplicação dinâmica do princípio da subsidiariedade.

⁶⁴ Vinho, bebidas espirituosas, café, açúcar, sal, farinha, latas e aerossóis.

⁶⁵ Revisão do anexo 3 da directiva 75/106/CEE e da Directiva 80/232/CEE.

⁶⁶ Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado, JO L 1 de 04.01.03, p. 1.

No seguimento do seu Livro Branco de 1999⁶⁷, a Comissão propôs, em 2000, um novo sistema descentralizado que permite a aplicação das regras de concorrência quer pela Comissão, quer pelas autoridades nacionais competentes em matéria de concorrência, ou ainda pelos tribunais dos Estados-Membros, salvaguardando no entanto o papel específico da Comissão em termos de aplicação⁶⁸. A fim de utilizar ao máximo os recursos da Comissão, doravante as empresas não precisam de notificar os acordos que passam entre si, para poderem beneficiar da aplicação do artigo 81(3) CE. Isto significa que os acordos que não infringem as regras de concorrência são considerados lícitos. O sistema contribui também para reforçar a capacidade de aplicação eficaz da legislação comunitária a nível nacional pelas autoridades dos Estados-Membros. Com efeito, os mecanismos de cooperação horizontais conferem às autoridades nacionais competentes em matéria de concorrência a possibilidade de trocarem entre si informações confidenciais e de prestarem assistência mútua no que respeita às medidas de inquérito. A Comissão, que continua a ser a única autoridade dotada de competências para actuar em toda a União Europeia, manterá necessariamente um papel fundamental no desenvolvimento da legislação e da política de concorrência comunitárias, assegurando a sua aplicação coerente e impedindo assim qualquer hipótese de «renacionalização» do direito comunitário da concorrência.

d) A mais simples forma de intervenção possível

Em conformidade com o Protocolo relativo à subsidiariedade e à proporcionalidade, «a forma da acção comunitária deve ser tão simples quanto possível». As propostas relativas à segurança rodoviária, às práticas comerciais desleais e aos produtos químicos ilustram a orientação seguida pela Comissão para seleccionar o nível de intervenção adequado⁶⁹.

Melhorar a segurança do transporte das pessoas e bens é uma das missões essenciais da União Europeia. Em 2001, no seu Livro Branco sobre a política europeia de transportes, a Comissão propôs que a União Europeia se atribuísse o ambicioso objectivo de reduzir para metade do número de mortos em acidentes de viação até 2010⁷⁰.

Os estudos realizados demonstraram, por um lado, que o excesso de velocidade, a condução sob influência do álcool e a não utilização do cinto de segurança constituem as principais causas de acidente em todos os Estados-Membros e, por outro, que a simples observância da legislação já em vigor permitiria melhorar a situação. Face a estes resultados, a Comissão decidiu centrar a atenção na elaboração de medidas destinadas a reforçar o controlo do cumprimento da legislação nacional. Baseando-se

⁶⁷ Livro Branco sobre a modernização dos artigos 85º e 86º do Tratado CE (COM (1999) 101, de 28 de Abril de 1999). Programa da Comissão nº 99/027.

⁶⁸ COM (2000) 582, de 27 de Setembro de 2000.

⁶⁹ Entre outros casos exemplificativos, ver a proposta de directiva que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento (COM(2003) 657, de 5 de Novembro de 2003) e a proposta de directiva relativa aos requisitos de concepção ecológica dos produtos que consomem energia (COM (2003) 453, de 1 de Agosto de 2003).

⁷⁰ Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» (COM(2001) 370 de 12 de Setembro de 2001).

nas conclusões do Programa de acção para a **segurança rodoviária** de Junho de 2003, a Comissão propôs que se definam planos nacionais de execução que integrem boas práticas neste domínio (controlos do cumprimento das normas, sanções adequadas em caso de infracção e campanhas de informação) e que se estabeleça um mecanismo de controlo transfronteiriço a fim de assegurar a transferência de informação sobre infracções entre as autoridades competentes para a aplicação de sanções.

A Comissão propôs-se enumerar estas medidas numa simples recomendação⁷¹. Caso os dados provenientes dos Estados-Membros revelem que as medidas tomadas são insuficientes para atingir o objectivo estabelecido no Livro Branco, a recomendação prevê que sejam propostas medidas de carácter mais vinculativo.

A questão das **práticas comerciais desleais** das empresas face aos consumidores é um exemplo da possibilidade de utilização de instrumentos alternativos. As práticas desleais colocam problemas de defesa do consumidor ao nível do funcionamento do mercado interno (distorção de concorrência), proveniente de regulamentação fragmentada e de falta de confiança por parte do consumidor.

Na sua avaliação de impacto exaustiva, a Comissão analisou uma série de abordagens possíveis, bem como os compromissos envolvidos⁷². Concluiu, nessa base, que para atingir os objectivos da União relativos aos consumidores e ao mercado interno será suficiente uma directiva-quadro⁷³, que permitisse associar a legislação tradicional a mecanismos de co-regulação. A sua proposta de directiva-quadro prevê a possibilidade de determinados grupos ou associações estabelecerem códigos de conduta voluntários tendo em vista a realização dos objectivos da directiva. No entanto, a violação de uma regra do código só será considerada desleal em condições muito específicas (se, por exemplo, a apresentação enganosa de um produto distorcer de forma significativa a decisão do consumidor sobre esse produto).

No que se refere à proposta sobre os **produtos químicos** (REACH) apresentada em 29 de Outubro de 2003, a única opção possível, na opinião da Comissão, é a aprovação de um regulamento, ou seja, o objectivo não poderia ser atingido com eficiência através de um instrumento menos vinculativo.

A necessidade de uma reforma de fundo no domínio dos produtos químicos tornou-se evidente a partir do consenso geral sobre a incapacidade da legislação em vigor de responder adequadamente e com eficácia à preocupação do público quanto ao impacto dos produtos químicos na saúde e no ambiente. Entre os problemas existentes neste domínio são de referir a escassa informação sobre os produtos químicos comercializados pela primeira vez antes de 1981 (propriedades, utilização, riscos e medidas de redução do risco), os pesados encargos impostos às autoridades públicas, bem como a lentidão e o custo da avaliação final dos riscos. A fim de dar uma resposta adequada às legítimas preocupações de todas as partes interessadas, a Comissão ponderou cuidadosamente as vantagens e desvantagens de diversos

⁷¹ C (2003) 3861, de 21 de Outubro de 2003.

⁷² SEC (2003) 724, de 18 de Junho de 2003.

⁷³ COM (2003) 356, de 18 de Junho de 2003.

instrumentos, designadamente em termos de custos para a indústria e de encargos administrativos⁷⁴.

A Comissão chegou à conclusão de que o registo, a avaliação, a autorização e a restrição dos produtos químicos deveriam ser regidas por um regulamento (REACH) e geridas por uma Agência Europeia dos Produtos Químicos⁷⁵. A escolha da opção mais vinculativa de entre o conjunto de instrumentos jurídicos ao dispor da União baseou-se em diversas considerações. Um regulamento constitui o melhor instrumento para evitar a distorção de concorrência, o que constitui um aspecto fundamental dadas as implicações económicas da acção prevista. Por outro lado, o seguimento legislativo de um regulamento pelos Estados-Membros e a sua supervisão pela Comissão são relativamente simples em comparação com o que uma directiva exigiria, sobretudo tendo em conta que a União contará em breve 25 Estados-Membros. Por último, a adopção de legislação neste domínio justifica-se pela complexidade técnica, tanto mais quando estão em causa produtos potencialmente perigosos. A utilização de instrumentos alternativos, mais flexíveis, como a co-regulação ou a auto-regulação estava, assim, excluída.

e) **Respeito pelos sistemas nacionais consagrados**

Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, «sem prejuízo do direito comunitário, deve ser assegurado o respeito pelos sistemas nacionais consagrados». A proposta relativa à sensível questão da **investigação sobre células estaminais embrionárias humanas** é um exemplo de como a Comissão aplica este requisito⁷⁶.

O 6º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento, aprovado pelo Conselho de Ministros e pelo Parlamento Europeu em 2002, permite o financiamento da investigação sobre células estaminais embrionárias humanas relacionada com a luta contra doenças importantes. A necessidade de acção comunitária ficou claramente demonstrada nessa ocasião. A proposta da Comissão visa estabelecer regras éticas rigorosas para o financiamento de projectos de investigação que envolvam a obtenção de células estaminais a partir de embriões humanos supranumerários⁷⁷. Com esta proposta, a União Europeia contribui, de uma forma responsável, para o avanço desta ciência em benefício dos doentes em todo o mundo, garantindo simultaneamente que tal se processe no âmbito de um quadro ético claro. A investigação em colaboração a nível comunitário evita a duplicação de trabalhos de investigação e contribui assim para uma redução do uso de embriões humanos supranumerários para fins de derivação de linhas de células estaminais embrionárias. Além disso, os fundos comunitários estimulam o intercâmbio de resultados e competências entre equipas de investigação de diferentes Estados-Membros.

⁷⁴ O Livro Branco «Estratégia para a futura política em matéria de substâncias químicas» (COM (2001) 88), publicado pela Comissão em Fevereiro de 2001, constituiu o ponto de partida para o debate. Subsequentemente, as medidas propostas foram objecto de uma ampla consulta das partes interessadas da indústria, da sociedade civil, das ONG, dos Estados-Membros e das instituições, tendo sido também efectuada uma avaliação de impacto exhaustiva.

⁷⁵ COM (2003) 644, de 29 de Outubro de 2003.

⁷⁶ Um outro exemplo é a proposta de Regulamento do Conselho que estabelece um regime relativo ao pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados Membros (COM(2003) 502, de 14 de Setembro de 2003).

⁷⁷ COM (2003) 390, de 9 de Julho de 2003.

No entanto, a União teve igualmente de tomar em conta a grande diversidade entre os Estados-Membros no que diz respeito à aceitabilidade ética desta investigação, que é absolutamente proibida nalguns Estados-Membros. Assim, a proposta da Comissão determina que não serão concedidos apoios comunitários a investigação que envolva o uso de embriões humanos ou de células estaminais embriónicas humanas, de qualquer tipo, realizada por uma entidade jurídica estabelecida num país em que essa investigação esteja proibida. Os participantes em projectos de investigação devem respeitar a legislação, regulamentação e regras éticas em vigor nos países em que a investigação será desenvolvida.

3.3. Aplicação dos princípios no âmbito do processo legislativo

De um modo geral, o Parlamento Europeu e o Conselho introduziram relativamente poucas alterações relativas à subsidiariedade e à proporcionalidade. Quando há divergências de posição entre o Parlamento e a Comissão, a maior parte das alterações do Parlamento apelam a uma intervenção mais ampla e mais intensa em nome da União (ver o regulamento relativo a concentrações de empresas). Em várias ocasiões, o Parlamento considerou que a União devia optar por instrumentos mais vinculativos (por exemplo no caso da protecção dos peões). Noutros casos, no entanto, o Parlamento pediu que o campo da acção prevista fosse reduzido e/ou que fosse adoptada uma forma de intervenção menos complexa (pacote «petróleo e gás»).

Enquanto representante dos Estados-Membros e garante dos seus poderes, o Conselho mostra-se particularmente atento à observância dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade na legislação da União. A sua interpretação foi frequentemente mais restritiva do que a da Comissão (em matéria de justiça penal, por exemplo). Em certos ocasiões, no entanto, o Conselho foi de opinião que a União podia e devia actuar de forma mais rigorosa.

Em grande parte dos casos, o diálogo interinstitucional contribuiu para uma interpretação imparcial dos princípios e permitiu encontrar soluções equilibradas, quer porque a Comissão reconheceu a validade de alguns dos argumentos apresentados pelo legislador, quer porque o legislador não insistiu em todas as alterações que propôs.

a) Limitar o alcance e a intensidade da acção proposta

A proposta destinada a garantir a **segurança do aprovisionamento em gás natural** é um bom exemplo de um debate em que, apesar de o Parlamento considerar a acção proposta demasiado intervencionista, a Comissão manteve a sua posição relativamente a muitos pontos por considerar que a acção proposta era necessária para cumprir os objectivos do Tratado.

Em 2002, a Comissão propôs um pacote «existências de petróleo e de gás», constituído por quatro directivas, que visa garantir a segurança do aprovisionamento na perspectiva da realização do mercado interno da energia⁷⁸. A proposta relativa à segurança do aprovisionamento em gás natural prevê, entre outros aspectos, normas mínimas em matéria de segurança do aprovisionamento, uma definição clara do papel

⁷⁸

COM (2002) 488, de 11 de Setembro de 2002.

dos vários intervenientes no mercado e um mecanismo de solidariedade em caso de graves dificuldades de aprovisionamento.

No parecer que emitiu em primeira leitura, em 23 de Setembro de 2003, o Parlamento apresentou seis alterações relativas à subsidiariedade, que foram parcialmente rejeitadas pela Comissão⁷⁹. As instituições não estavam de acordo quanto ao âmbito da acção (subsidiariedade). Para a Comissão, a questão deveria ser vista no contexto mais vasto da liberalização do mercado e da concorrência (a directiva visa assegurar o devido funcionamento do mercado interno do gás da União Europeia garantindo a segurança do aprovisionamento). As medidas de segurança devem ser compatíveis com as exigências de um mercado interno competitivo. Importa, pois, fixar normas. Para o Parlamento, esta abordagem cria confusão entre temas diferentes e conduz a um «catálogo vinculativo de objectivos» para as normas de segurança do aprovisionamento a nível comunitário, que é inaceitável. A Comissão rejeitou esta posição.

Conseguiu-se, no entanto, reunir consenso quanto aos objectivos específicos a inscrever na directiva. O artigo 4º da proposta de directiva define especificamente o número de dias de aprovisionamento que os Estados-Membros devem garantir aos «consumidores ininterruptíveis» em condições meteorológicas médias, em caso de temperaturas extremamente baixas ou no caso de Invernos frios, que ocorrem estatisticamente uma vez em cada cinquenta anos. O Parlamento propôs substituir todas essas especificações pela obrigação de os Estados-Membros garantirem o aprovisionamento dos consumidores vulneráveis tendo em conta as respectivas circunstâncias nacionais. A Comissão reconheceu que este argumento era pertinente e declarou-se disposta a rever a sua proposta em conformidade com o mesmo.

Como era talvez previsível, a interpretação mais restritiva da subsidiariedade e da proporcionalidade verificou-se no âmbito dos novos domínios de competências, entre os quais a **justiça penal**, que estão próximo do «núcleo duro» da soberania nacional.⁸⁰ Um dos principais objectivos da União é o de criar um espaço de liberdade, segurança e justiça. Nessa perspectiva, a plena aplicação do princípio do reconhecimento mútuo no domínio da justiça penal, em especial no que se refere às decisões definitivas em matéria penal, é particularmente importante (em razão do grande número de processos transnacionais).

Era, evidentemente, necessário tomar medidas para atingir esse objectivo. Com efeito, as divergências existentes ao nível das garantias processuais previstas em cada Estado-Membro criam uma grande desconfiança entre as autoridades judiciais⁸¹. Dada a natureza extremamente sensível deste domínio, a Comissão prestou especial atenção ao respeito da subsidiariedade e da proporcionalidade ao preparar a sua proposta de

⁷⁹ Comunicação da Comissão de 17 de Outubro de 2003, SP (2003) 3410/2.

⁸⁰ Outro caso exemplificativo da divergência de posições entre a Comissão e alguns Estados-Membros é a proposta de regulamento relativo a poluentes orgânicos persistentes, COM(2003) 333, de 12 de Junho de 2003.

⁸¹ Os principais problemas incluem: o acesso a assistência judiciária e a representação por um defensor, tanto antes como durante o processo; o acesso à interpretação e à tradução; a comunicação aos suspeitos e arguidos dos seus direitos; a garantia de uma protecção adequada aos grupos vulneráveis; a assistência consular aos detidos estrangeiros.

acção (consulta aprofundada, publicação de um Livro Verde⁸², avaliação de impacto exaustiva).

Foram analisadas várias opções políticas para a introdução de garantias comuns: nenhuma alteração política; aprovação de uma proposta circunstanciada; aprovação de uma proposta limitada às garantias «fundamentais», numa primeira etapa, com o compromisso de abranger os outros domínios posteriormente. Esta última opção foi considerada a melhor abordagem a seguir. Foram em seguida examinados diversos instrumentos: posição comum, convenção e decisão-quadro, tal como previsto no artigo 34º do TUE. A decisão-quadro parecia ser o instrumento mais adequado para se obterem resultados concretos no mais curto espaço de tempo possível, assegurando simultaneamente a coerência com as conclusões de Tampere. Entre outras vantagens, destacava-se a possibilidade de instar o Tribunal de Justiça Europeu, o procedimento de execução relativamente simples e a possibilidade de a Comissão exercer funções de supervisão e controlo da aplicação na legislação nacional.

Com base nestes elementos, a Comissão concluiu que a aprovação de uma decisão-quadro que estabeleça normas mínimas sobre garantias processuais dos suspeitos e arguidos em processo penal na UE constituía uma condição essencial para o reconhecimento mútuo.

O Parlamento Europeu reagiu positivamente à proposta⁸³, mas alguns Estados-Membros tomaram uma posição diametralmente oposta, contestando a necessidade de uma medida desta natureza. Estes países consideram que a organização do sistema penal se insere exclusivamente no âmbito da soberania nacional e que a Convenção Europeia dos Direitos do Homem é suficiente no que respeita a «normas mínimas comuns». Foi igualmente referido que o estabelecimento de normas mínimas comuns ao nível da UE poderia conduzir a uma regressão neste campo, uma vez que alguns países poderiam aproveitar a oportunidade para reduzir a sua legislação nacional.

b) Apelo a uma acção mais ampla e mais intensa

A intervenção da União a favor da **protecção dos peões** constitui um exemplo de situações em que o Parlamento se pronunciou em defesa de meios de acção mais rigorosos⁸⁴. Face ao grande número de peões e ciclistas que são vítimas de acidentes rodoviários, em 2001 a Comissão decidiu tomar medidas no sentido de melhorar a sua protecção através da introdução progressiva de estruturas frontais mais seguras para os veículos de passageiros. A Comissão obteve um compromisso claro por parte dos construtores de automóveis europeus, japoneses e coreanos com vista à alteração das estruturas frontais dos veículos, a fim de limitar as lesões sofridas pelos peões em

⁸² Livro Verde da Comissão - Garantias processuais dos suspeitos e arguidos em procedimentos penais na União Europeia (COM (2003) 75 de 19.02.2003).

⁸³ Em 21 de Outubro de 2003, a sua Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos apoiou plenamente a ideia de uma decisão-quadro. Os deputados formularam uma série de recomendações com o objectivo de precisar a proposta da Comissão. A Comissão considerou algumas das recomendações contrárias ao princípio da subsidiariedade (a recomendação relativa às condições de detenção nas prisões, por exemplo).

⁸⁴ Entre outros casos exemplificativos, é de referir a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais dos alimentos para animais e para consumo humano (COM(2003) 52, de 5 de Fevereiro de 2003).

caso de colisão. Em Julho de 2001, a Comissão apresentou este compromisso ao Conselho e ao Parlamento, remetendo para estas instâncias a decisão de aceitar o compromisso ou de propor legislação baseada no teor do mesmo⁸⁵.

Em 13 de Junho de 2002, o Parlamento Europeu considerou que a União não devia renunciar às suas competências legislativas a favor de terceiros quando está em causa a protecção dos cidadãos. O acordo voluntário celebrado pela indústria automóvel foi considerado inadequado também por outras razões. Uma vez que o compromisso da indústria se refere sobretudo à construção de veículos de passageiros, que são abrangidos pelo sistema de homologação comunitário, também deveria fazer parte desse sistema. Por outro lado, são necessárias regras harmonizadas neste sector, não só para assegurar a livre circulação de mercadorias, mas também para garantir uma concorrência leal entre os fabricantes, evitando a comercialização de veículos inferiores às normas. Consequentemente, o Parlamento Europeu e o Conselho pediram à Comissão que introduzisse medidas legislativas relativas a testes dos perfis frontais dos veículos⁸⁶. A Comissão propôs uma directiva-quadro, a completar posteriormente por uma directiva da Comissão que estabeleça os requisitos de ensaios pormenorizados⁸⁷. A directiva foi aprovada em 4 de Novembro de 2003.

A proposta de alteração do **regulamento relativo a concentrações de empresas** é um bom exemplo de debate em que, apesar de o Parlamento considerar que a acção proposta conferia demasiadas competências ao nível nacional, a Comissão manteve a sua posição em relação à maior parte dos pontos porque as alterações do Parlamento dariam origem a um desequilíbrio a favor da União.

As operações de concentração são supervisionadas através de um sistema único para toda a União Europeia desde 1990. O regulamento relativo às concentrações⁸⁸ suprimiu a obrigação imposta às empresas de solicitar autorização a diversas autoridades nacionais para as operações de concentração «de dimensão comunitária» e garante que todas as operações de concentração deste tipo recebam tratamento equitativo.

Com base na experiência adquirida ao longo dos últimos 12 anos, a Comissão decidiu reformular o regulamento das concentrações e apresentou, no final de 2002, uma proposta⁸⁹ que visa otimizar a repartição dos processos de concentração entre a Comissão e as autoridades nacionais de concorrência. Em consonância com o princípio da subsidiariedade, a Comissão considerou que a forma mais eficaz de alcançar este objectivo consistiria em aplicar um sistema simplificado de remessas, sem alterar os critérios actuais relativos aos limiares de volumes de negócios para a repartição dos processos de concentração. O novo sistema basear-se-ia num reforço do recurso aos mecanismos de remessa previstos no Regulamento das Concentrações, prevendo igualmente a sua melhoria e a sua utilização numa fase anterior à

⁸⁵ COM (2001) 389, de 11 de Julho de 2001.

⁸⁶ Ver Conclusões da 2389ª reunião do Conselho, de 26 de Novembro de 2001, e Resolução do Parlamento Europeu de 13 de Junho de 2002.

⁸⁷ COM(2003) 67, de 19 de Fevereiro de 2003.

⁸⁸ Regulamento (CEE) nº 4064/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, JO L 395, de 30 de Dezembro de 1989.

⁸⁹ Proposta de Regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas (COM (2002) 711, de 11 de Dezembro de 2002).

notificação. Dado que conhecem melhor as circunstâncias dos processos, as partes notificantes deverão dispor do direito exclusivo de iniciativa nesta fase do procedimento. Ou seja, antes de notificar a concentração a nível nacional, as empresas que pretendam fundir-se teriam a possibilidade de solicitar a remessa do processo à Comissão Europeia.

No seu parecer emitido em 9 de Outubro de 2003, o Parlamento Europeu propôs diversas alterações, destinadas essencialmente a estabelecer exigências mais rigorosas para a remessa das concentrações de dimensão comunitária aos Estados-Membros e, simultaneamente, a simplificar o mecanismo de remessa à Comissão das concentrações nacionais com efeitos transfronteiriços.

A Comissão rejeitou estas alterações por considerar que o sistema global de repartição dos processos entre a Comunidade e os Estados-Membros proposto pelo Parlamento seria demasiado desequilibrado em favor das remessas à Comissão, pelo que parecia ser contrário ao princípio da subsidiariedade. A decisão final do Conselho está prevista para final de 2003.

4. CONCLUSÕES

Legislar melhor em 2003

Foram desenvolvidos esforços substanciais na União para melhorar a qualidade e acessibilidade da legislação. No final de 2002 e início de 2003, a Comissão empenhou-se principalmente em desenvolver o seu plano de acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador», tendo, paralelamente, definido, em conjunto com o Parlamento Europeu e o Conselho, um acordo interinstitucional que estabelece as bases de uma estratégia global para a melhoria da actividade legislativa. Estes dois processos foram concluídos com êxito. A União dispõe agora de uma política global para garantir um *corpus* legislativo claro, actualizado e eficaz, que tem como beneficiários finais os cidadãos e os operadores.

No entanto, 2003 e 2004 são anos de transição no que respeita à execução da maior parte das acções. O presente relatório limita-se, assim, a um balanço das primeiras experiências. Esta fase de execução inicial não revelou problemas que tornassem necessária uma revisão aprofundada da abordagem da Comissão, e esta opinião parece ser partilhada pelas outras instituições, pelos Estados-Membros e pelas partes interessadas.

- As principais iniciativas da Comissão em matéria de **avaliação de impacto**, obtenção e utilização de **competências especializadas** e **consulta pública** progrediram de forma satisfatória. A Comissão congratula-se com a qualidade dos estudos de impacto efectuados em 2003, mas toma também nota das dificuldades encontradas para garantir uma programação e execução fiáveis desses estudos. As normas relativas à publicação das consultas num ponto de acesso único, aos prazos de resposta e ao reconhecimento dos resultados foram devidamente aplicadas em quase todos os casos. Apesar do trabalho suplementar exigido por estas novas obrigações, o número de consultas aumentou. A Comissão detectou, no entanto, certas insuficiências que deverão ser corrigidas.
- Em relação à **escolha dos instrumentos** utilizados para concretizar os objectivos do Tratado e executar as políticas comunitárias, a Comissão constata com satisfação que o acordo interinstitucional «Legislar Melhor» estabelece um quadro claro para a co-regulação e a auto-regulação. A Comissão espera que esse quadro facilite a utilização destes instrumentos no futuro. Por outro lado, a Comissão espera que se obtenham rápidos progressos no que respeita à definição de um quadro para as agências de regulamentação e à celebração de contratos tripartidos.
- O acompanhamento rigoroso do ambicioso quadro de acção «**Actualizar e simplificar o acervo comunitário**» revelou resultados heterogéneos, mas não insatisfatórios. A conclusão do programa de consolidação e a mudança progressiva da cultura regulamentar no interior e no exterior da Comissão são realizações importantes. Estão em curso melhorias importantes em matéria de acessibilidade da legislação comunitária, mas foram detectadas deficiências na execução das acções destinadas a reduzir o volume da legislação comunitária (codificação e revogação da legislação obsoleta).

- No que se refere ao reforço **do controlo da transposição da legislação comunitária**, a Comissão pôs em prática diversas acções previstas para melhorar a transposição e prepara actualmente novos procedimentos com o objectivo de acelerar o exame das denúncias.
- A Comissão observou também que muitas das iniciativas de melhoria do quadro regulador têm **implicações significativas em matéria de recursos e de tempo** – designadamente no que respeita às avaliações de impacto e às novas normas de consulta pública e de utilização de competências especializadas.
- A Comissão constata com satisfação o facto de as outras instituições reconhecerem que «legislar melhor» é uma **responsabilidade partilhada** e congratula-se com a celebração de um acordo interinstitucional sobre as acções que requerem uma acção coordenada ou conjunta. Importa agora centrar a atenção na execução deste acordo. A Comissão congratula-se igualmente com os esforços desenvolvidos pelos **Estados-Membros** em resposta às recomendações da Comissão e do Grupo Mandelkern, muito embora os progressos verificados não sejam homogéneos.
- Por último, a Comissão reconhece a necessidade de elaborar indicadores e outros meios que permitam obter **elementos suficientes** para garantir um acompanhamento permanente.

Aplicação da subsidiariedade e da proporcionalidade em 2003

Em termos gerais, a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade foi satisfatória em 2003. O número restrito de processos instaurados no Tribunal de Justiça por violação destes princípios e a ausência de acórdãos que condenem a União por esse motivo tendem a confirmar esta análise. O facto de terem sido apresentadas menos de 400 propostas legislativas em 2003 (metade do valor de 1990), apesar de as obrigações da União terem aumentado consideravelmente, constitui também uma indicação indirecta de que estes princípios estão a ser rigorosamente aplicados. A análise do conteúdo dessas propostas corrobora também esta constatação: os regulamentos e as medidas pormenorizadas constituíram a excepção; foram sistematicamente avançados fortes argumentos a favor destas opções.

É igualmente de referir a boa qualidade do diálogo interinstitucional em 2003. Este diálogo contribuiu para se encontrar uma solução equilibrada na maior parte dos casos. A Comissão reconheceu frequentemente o valor dos argumentos apresentados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho e alterou as suas propostas em função dos mesmos. No entanto, em diversas ocasiões a Comissão considerou que as alterações propostas pelo legislador aumentavam a complexidade e, por conseguinte, não tinham suficientemente em conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. A Comissão tenciona manter-se atenta ao longo de todo o processo legislativo, mesmo quando o Parlamento Europeu e o Conselho cheguem a acordo durante a fase de conciliação.

A subsidiariedade é, por natureza, um conceito dinâmico. Permite alargar a acção da Comunidade se as circunstâncias o exigirem e, inversamente, limitar ou pôr termo a essa acção quando deixe de se justificar. O corrente ano ofereceu exemplos de alargamento e de limitação. Todavia, tal como a Comissão declarou no seu programa

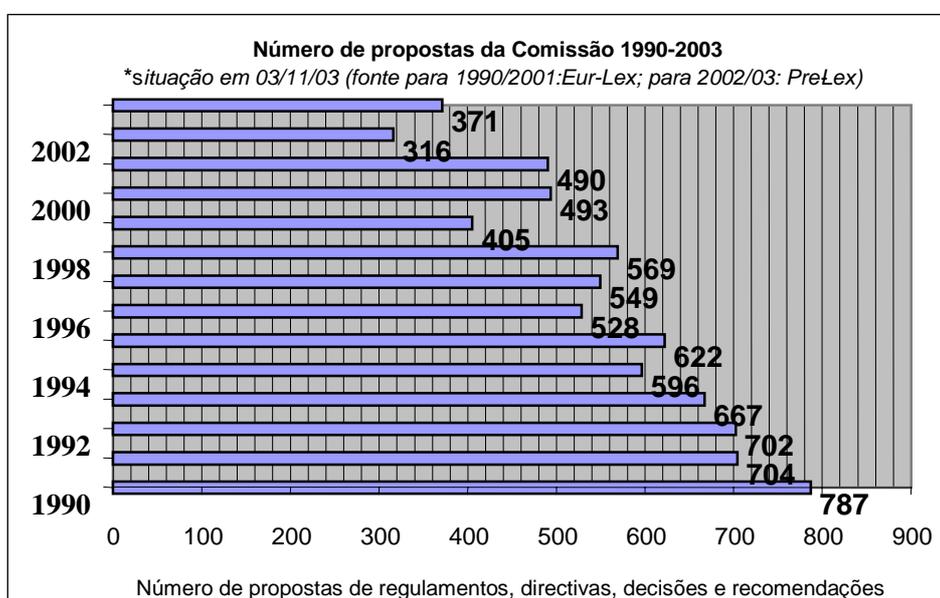
de trabalho de 1997, «há que evitar que, sob pretexto de subsidiariedade ou de proporcionalidade, seja posto em causa o acervo comunitário ou se retroceda para o método intergovernamental». Isso seria não só ineficaz como pouco democrático.

É necessária vigilância em todos os domínios. A aprovação do quadro para a subsidiariedade e a proporcionalidade concebido pela Convenção Europeia teria a vantagem de reforçar essa vigilância graças à participação dos parlamentos nacionais, mas sem retardar excessivamente os mecanismos de decisão da União.

Anexo 1: Actividade legislativa em 2003

Os valores agregados disponíveis para 2003 confirmam a tendência observada desde a realização do mercado interno: o volume anual da actividade legislativa diminuiu significativamente, tendo-se mantido pelo segundo ano consecutivo nitidamente abaixo das 400 propostas⁹⁰.

No que se refere aos diferentes sectores, em 2003 um terço da actividade legislativa desenvolveu-se no âmbito das relações externas da União (principalmente a política comercial comum) e do alargamento. A seguir a estes sectores, os domínios mais activos foram, por ordem decrescente: agricultura e pescas, saúde, indústria, transportes, energia e ambiente. A produção nestes sectores registou níveis idênticos aos de anos anteriores⁹¹.



⁹⁰ Os valores relativos a 2003 abrangem as propostas aprovadas entre 1 de Janeiro e 3 de Novembro.

⁹¹ Para uma panorâmica da evolução destas tendências, ver os relatórios anuais anteriores: COM(1993) 545, de 24 de Novembro de 1993; COM (1994) 533, de 25 de Novembro de 1994; COM (1995) 580, de 20 de Novembro de 1995; ESC (1996) 7, de 27 de Novembro de 1996; COM (1997) 626, de 26 de Novembro de 1997; COM (1998) 715, de 1 de Dezembro de 1998; COM (1999) 562, de 3 de Novembro de 1999; COM (2000) 772, de 30 de Novembro de 2000; COM (2001) 728, de 7 de Dezembro de 2001; COM (2002) 715, de 11 de Dezembro de 2002.

Anexo 2: Consulta pública em 2003

A consulta pública é um instrumento indispensável para melhorar a qualidade das propostas políticas e da sua execução (o risco de incompreensão e de reacção hostil às políticas diminui quando há uma participação precoce das partes interessadas). A consulta permite identificar melhor as necessidades de acção, as expectativas e os tipos de acção a aplicar. Estes elementos assumem particular importância nos domínios em que a Comissão detém amplas competências, bem como naqueles que estão ainda em fase de desenvolvimento ou que requerem uma acção legislativa permanente.

Existe na Comissão uma longa tradição em matéria de consultas⁹², realizadas em vasta escala através de diversos canais: livros verdes, livros brancos, comunicações, fóruns (como o Fórum Europeu da Energia e dos Transportes), seminários e consultas na Internet⁹³. A Comissão participa igualmente em diversas formas de diálogo institucionalizado com as partes interessadas em domínios específicos, entre os quais o mais desenvolvido é o diálogo social.

Em **2003**, a Comissão apresentou **5 livros verdes e 142 comunicações**. Publicou também **73 relatórios** e organizou **60 consultas na Internet**, através do sítio «A sua voz na Europa», ponto de acesso único da Comissão para efeitos de consulta⁹⁴. A Comissão está igualmente a envidar esforços com vista à criação de um Painel de Empresas Europeias (EBTP), que será utilizado para conhecer a opinião das empresas sobre as novas propostas legislativas, a aplicação das regras já em vigor e as iniciativas políticas (<http://europa.eu.int/yourvoice/ebtp>).

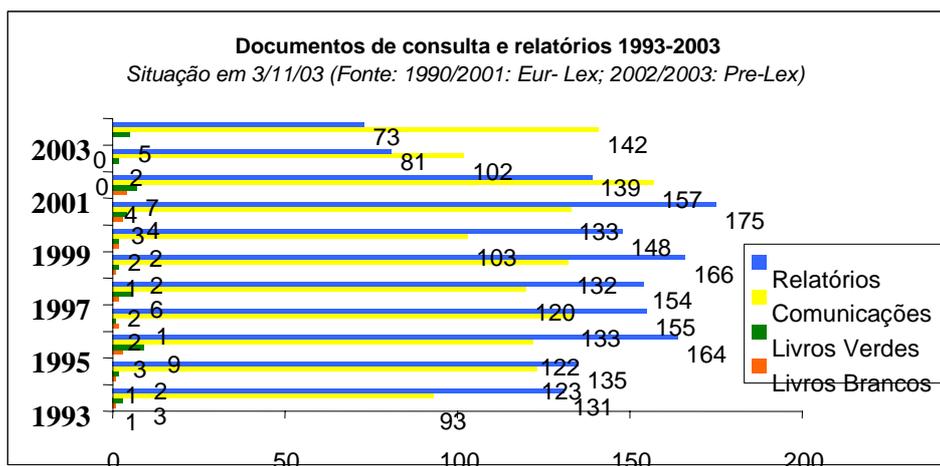
Estes números são prova da importância dada pela Comissão ao fornecimento de informação completa sobre as suas actividades e reflexões políticas e à realização de consultas. O número de livros verdes e de comunicações, em particular, aumentou substancialmente⁹⁵. Os valores relativos aos últimos 10 anos também falam por si: a Comissão publicou 43 livros verdes, 19 livros brancos, mais de 1350 comunicações e perto de 1500 relatórios sobre a acção comunitária.

⁹² Entende-se por «consulta» o procedimento utilizado pela Comissão durante a fase de concepção das políticas a fim de obter contributos das partes exteriores interessadas antes de tomar uma decisão.

⁹³ Ver, em particular, a iniciativa «Elaboração Interactiva de Políticas» (<http://europa.eu.int/yourvoice/ipm>). Esta iniciativa consiste em dois instrumentos, disponíveis na Internet, que permitem recolher informações espontâneas dos cidadãos, dos consumidores e das empresas sobre os seus problemas quotidianos relacionados com as diferentes políticas da União. Em Fevereiro de 2003 foi lançado à escala da Comissão um mecanismo de *feedback*. São recolhidas anualmente centenas de casos e várias direcções-gerais da Comissão começaram já a utilizar este mecanismo como contributo para a elaboração das suas políticas.

⁹⁴ Ver http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

⁹⁵ Comunicações aprovadas entre 1 de Janeiro e 3 de Novembro: 142 em 2003, 96 em 2002, 125 em 2001, 112 em 2000 e 77 em 1999.



O padrão sectorial das consultas em 2003 é, de um modo geral, semelhante aos de anos anteriores. Os sectores em que se realizaram mais consultas foram, por ordem decrescente: agricultura, emprego e política social, relações externas, indústria, justiça e assuntos internos, transportes e energia, ambiente, política económica e sociedade da informação.

Em contrapartida, em 2003 verificaram-se alterações consideráveis ao nível do procedimento de consulta. Em conformidade com os compromissos assumidos no Livro Branco sobre a Governança Europeia, a Comissão introduziu **regras mínimas de consulta pública**, que são aplicáveis às grandes iniciativas políticas⁹⁶. Numa primeira etapa, estas regras foram aplicadas a todas as propostas que requeriam uma avaliação de impacto exaustiva.

As principais inovações são: a definição de um prazo mínimo de consulta⁹⁷, a obrigação de comunicar os resultados e as reacções aos comentários recebidos e a criação de um ponto de acesso único para as consultas públicas.

Com base numa análise das avaliações de impacto exaustivas concluída em 3 de Novembro de 2003, a Comissão observa que as regras mínimas relativas à publicação no ponto de acesso único, aos prazos de resposta e à comunicação dos resultados foram devidamente aplicadas em quase todos os casos. O tempo de resposta concedido aos participantes foi muitas vezes superior ao mínimo exigido. A escolha dos grupos-alvo só foi contestada em raras ocasiões. No entanto, são ainda necessárias melhorias no que respeita às reacções aos comentários recebidos. Na maior parte dos casos, pouco foi dito sobre a forma como os comentários foram tomados em

⁹⁶ Comunicação da Comissão: Para uma cultura reforçada de consulta e diálogo - Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão (COM (2002) 704, de 11 de Dezembro de 2002). As novas regras foram adoptadas após uma ampla consulta durante a qual a Comissão aplicou por antecipação as boas práticas que propunha. Antes de aprovar esta comunicação, a Comissão solicitou o parecer dos cidadãos, dos grupos de interesses, das associações e dos operadores (ver COM (2002) 277, de 5 de Junho de 2002) e forneceu informações sobre os resultados da consulta e as suas reacções aos comentários recebidos.

⁹⁷ Pelo menos 8 semanas para a recepção das respostas a uma consulta escrita ou uma antecedência de 20 dias úteis para anunciar reuniões.

consideração na proposta ou por que motivo foram rejeitados. As respostas dos serviços mostram, por outro lado, que as novas regras não foram aplicadas unicamente às consultas ligadas à avaliação de impacto exaustiva. Num pequeno número de casos, o atraso na aprovação de propostas foi atribuído à aplicação destas regras. Não foi possível estabelecer uma relação causal entre a introdução das novas regras e o número de contributos recebidos ou a sua representatividade⁹⁸.

⁹⁸ A quantidade dos contributos foi muito variável: desde 30, para consultas sobre questões extremamente técnicas, até mais de 6 400, para propostas sobre questões ambientais e de saúde humana, como o regulamento relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH).

Anexo 3: Avaliação de impacto

Em 2002, a Comissão adoptou um novo método de avaliação aplicável a todas as suas principais iniciativas, que tem em conta não só o impacto económico, mas também os efeitos sociais e ambientais da proposta em questão⁹⁹. Este novo processo divide-se em duas fases: uma avaliação preliminar e, para um certo número de propostas importantes seleccionadas, uma avaliação mais aprofundada, designada **avaliação de impacto exaustiva (AIE)**. Utilizada em paralelo com as consultas formais, esta avaliação fornece ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma base sólida para o debate legislativo. Pretende-se, como objectivo último, que conduza a um reforço da qualidade e da coerência das políticas da UE.

A abordagem escolhida consistia em introduzir este novo procedimento gradualmente, a partir de 2003. Durante o primeiro ano, a Comissão tencionava aplicar o procedimento a 17% das suas propostas prioritárias (ver Lista 1 do programa legislativo e de trabalho da Comissão para 2004). Em 2004, cerca de metade das principais iniciativas da Comissão serão elaboradas com base numa AIE¹⁰⁰.

Do ponto de vista quantitativo, segundo estimativas da Comissão, cerca de 50% das AIE inicialmente previstas serão concluídas até final de Dezembro de 2003¹⁰¹. Esta taxa de execução relativamente baixa parece inserir-se num problema geral ligado a uma planificação demasiado optimista, à falta de recursos e a dificuldades políticas¹⁰². Todavia, num certo número de casos os serviços da Comissão indicaram que os atrasos na aprovação das propostas se deviam em parte à AIE. A avaliação de impacto exaustiva é um exercício difícil e os serviços tiveram de se adaptar ao novo procedimento.

Em termos qualitativos, as consequências directas e indirectas da introdução do novo procedimento foram bastante positivas. Em primeiro lugar, o novo procedimento foi aplicado rigorosamente. As direcções-gerais adoptaram uma abordagem construtiva, consagraram recursos humanos e financeiros a este exercício e cooperaram activamente com os outros serviços da Comissão. A avaliação de impacto facilitou consideravelmente a coordenação interserviços em diversos casos. Este facto foi reconhecido, por exemplo, no âmbito da legislação recentemente proposta sobre os produtos químicos. De um modo geral, as AIE ofereceram à Comissão e aos seus

⁹⁹ COM (2002) 276, de 5 de Junho de 2002.

¹⁰⁰ Em termos absolutos, a diferença é menos significativa (43 AIE previstas para 2003 contra 46 em 2004). Isto prende-se com o facto de a Comissão ter decidido limitar a sua lista de prioridades para 2004 a 72 propostas.

¹⁰¹ As propostas mais importantes baseadas numa AIE incluem a legislação relativa aos instrumentos flexíveis previstos no protocolo de Quioto, a revisão do regime do açúcar, a revisão do regime do tabaco, as orientações relativas às redes transeuropeias e a legislação relativa às substâncias químicas (REACH).

¹⁰² Em meados de Novembro de 2003, a taxa de execução do programa de trabalho da Comissão era, com efeito, aproximadamente igual tanto para as propostas baseadas numa AIE como para as propostas que não a exigiam. Importa igualmente referir que muitas AIE foram adiadas apenas alguns meses e serão aprovadas no início de 2004.

serviços novas pistas de reflexão e contribuíram de modo significativo para encontrar soluções mais equilibradas¹⁰³.

Os resultados deste ano experimental parecem indicar a existência de diversos problemas que a Comissão terá de resolver. Em primeiro lugar, a capacidade de os serviços avaliarem o impacto fora do respectivo domínio de actuação é, naturalmente, limitada em muitos casos. Consequentemente, embora a maior parte das AIE abordem, teoricamente, todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, a análise circunstanciada tende a limitar-se a uma só dimensão. Os aspectos ambientais e sociais, em especial, são pouco desenvolvidos. Em segundo lugar, as AIE deveriam incluir um debate mais aprofundado dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, designadamente no que respeita à apreciação das vantagens de cada abordagem regulamentar. Em terceiro lugar, a análise tende a centrar-se numa só opção política. As alternativas políticas deveriam ser examinadas com maior atenção. Em quarto lugar, a quantificação dos impactos, sobretudo em termos pecuniários, é ainda limitada. Isto afecta a credibilidade de certas avaliações de impacto. Por último, deveriam envidar-se esforços no sentido de tornar as AIE mais acessíveis ao grande público.

O Secretariado-Geral e outros serviços horizontais da Comissão promoverão uma série de novas iniciativas destinadas a colmatar as lacunas quantitativas e qualitativas constatadas. Estes serviços continuarão a prestar aconselhamento e orientação aos serviços operacionais responsáveis pela elaboração das AIE, além de incentivarem os serviços a partilhar em maior medida as suas capacidades de avaliação. Procederão igualmente a um controlo da qualidade das avaliações de impacto (assegurando, em especial, que estas abranjam todas as dimensões de forma equilibrada e avaliem sistematicamente todas as opções políticas viáveis, a fim de preparar o terreno para a tomada de decisões políticas informadas). Será proposta formação em matéria de avaliação de impacto a um máximo de 400 funcionários da Comissão. Além disso, serão fornecidos aos funcionários os indicadores e o instrumento quantitativo actualmente em elaboração por contratantes externos, por conta da Comissão.

¹⁰³ A título de exemplo, a formulação das propostas seguidamente referidas foi directamente influenciada pela AIE. No caso da legislação relativa ao mecanismo de flexibilidade do Protocolo de Quioto, a avaliação de impacto contribuiu para encontrar uma solução de equilíbrio entre as considerações económicas e ambientais. No caso da directiva relativa às práticas (comerciais) desleais, no seguimento da avaliação de impacto foi introduzida uma nova opção, com menos custos para as empresas. Da mesma forma, a proposta REACH relativa aos produtos químicos baseia-se numa avaliação de impacto que tem em linha de conta os custos para as empresas ponderados em relação aos objectivos ambientais e de saúde humana.

Anexo 4: Novas linhas de orientação para a obtenção e utilização de pareceres especializados

A obtenção e a utilização adequada de competências especializadas são aspectos ao mesmo tempo fundamentais e delicados. Como é evidente, as escolhas políticas devem ser baseadas nos melhores conhecimentos disponíveis e actualizadas em função desses conhecimentos. No entanto, as questões a tratar, os dados considerados e as interpretações são, por vezes, extremamente controversos. Por essa razão, para garantir a credibilidade é particularmente importante, por um lado, demonstrar que as competências especializadas recolhidas têm a qualidade necessária e, por outro lado, assegurar a devida transparência em termos de identificação e selecção dos peritos e de utilização dos resultados. A obtenção e a utilização de competências especializadas devem não só ser credíveis mas também, e sobretudo, eficazes. Dado que os recursos são limitados, as medidas tomadas devem ser proporcionais às tarefas a efectuar.

No seguimento do compromisso assumido no seu Livro Branco sobre a Governança Europeia e no plano de acção «Ciência e Sociedade», em Dezembro de 2002 a Comissão aprovou uma comunicação que define princípios e orientações tendo em vista sintetizar boas práticas em matéria de competências especializadas¹⁰⁴. Estas práticas, que promovem a qualidade, a abertura e a eficácia, são aplicáveis sempre que os serviços da Comissão recolhem e utilizam pareceres de peritos externos.

As novas orientações começaram já a ser postas em prática a vários níveis. Em primeiro lugar, a necessidade de assegurar a máxima abertura foi tomada em conta na definição do novo modelo normalizado de exposição de motivos e do quadro de «avaliação de impacto exaustiva». Se a Comissão recorrer a peritos externos para preparar uma proposta, a exposição de motivos que a acompanha deve incluir um breve resumo que descreva a metodologia utilizada, a lista de peritos consultados, os pareceres recebidos, o modo como esses pareceres foram tomados em conta e, quando necessário, as vias de acesso ao(s) relatório(s) dos peritos. As avaliações de impacto exaustivas devem igualmente incluir informações precisas sobre a obtenção e utilização de competências especializadas¹⁰⁵.

Foram também lançadas iniciativas destinadas a alargar e sistematizar a recolha de competências especializadas em domínios específicos¹⁰⁶. Foram criados doze «grupos

¹⁰⁴ Comunicação da Comissão sobre a obtenção e utilização de competências especializadas pela Comissão, COM(2002) 713 final, de 11 de Dezembro de 2002.

¹⁰⁵ Ver, por exemplo, Regime do tabaco (pp. 50-54), Para uma reforma da política açucareira da União Europeia (pp.37-40), Proposta de alteração da Decisão nº 1692/96/CE relativa à rede transeuropeia de transportes (p.51), Directiva do PE e do Conselho que altera a Directiva relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, no que diz respeito aos mecanismos baseados em projectos do Protocolo de Quioto (p. 31), Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego (p. 16).

¹⁰⁶ Em 2003, a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos emitiu mais de 100 pareceres científicos sobre sanidade e bem-estar dos animais e fitossanidade, tarefa anteriormente a cargo de diversos comités científicos da Comissão. Foi também lançado um

consultivos» para aconselhar a Comissão sobre os diversos temas do 6º Programa-quadro de I&D. Em 2003, o trabalho destes grupos centrou-se na revisão e actualização dos programas de trabalho tendo em vista o lançamento do próximo pacote de convites à apresentação de propostas. As novas orientações foram também aplicadas no quadro da preparação do «Plano de acção 3%», lançado pelo Conselho Europeu de Barcelona em Março de 2002¹⁰⁷. São de referir, por último, os progressos significativos realizados pela Comissão no domínio do «Apoio científico às políticas», uma das prioridades do Programa-Quadro. Foi desenvolvida a rede electrónica de informação científica para apoio às políticas na Europa (*Scientific INformation for Policy Support in Europe - SINAPSE*), cuja fase-piloto será lançada no início de 2004. Aberta a todos os cientistas, às organizações científicas e a qualquer pessoa que se interesse pela ciência, esta rede electrónica tem três objectivos centrais: reforçar a divulgação e utilização dos pareceres científicos mediante uma biblioteca electrónica de pareceres científicos publicados na Europa e no exterior, permitir à Comissão a realização de consultas científicas informais e oferecer à comunidade científica e a outras partes interessadas a possibilidade de transmitir um alerta precoce às autoridades públicas a nível europeu e de as sensibilizar para as questões científicas.

Por último, na medida em que a aplicação dos princípios e das orientações é vista pela Comissão como um processo evolutivo, foi estabelecido progressivamente um sistema de acompanhamento e exame. As direcções-gerais elaboraram relatórios sobre a experiência adquirida no âmbito da aplicação das orientações e foram instituídas medidas de colaboração interserviços tendo em vista a partilha de experiências em matéria de obtenção e utilização de competências especializadas.

programa de melhoria dos pareceres científicos e técnicos para fins de gestão das pescarias comunitárias que prevê, entre outras medidas, o reforço da cooperação com os Estados-Membros e as instituições científicas (COM (2003) 625, de 27 de Fevereiro de 2003). Entre as outras iniciativas que exigiram a utilização específica de competências especializadas externas são de referir, designadamente, o «Plano de acção para as tecnologias limpas», a apresentar pela DG Ambiente em Dezembro de 2003 e a proposta de reformulação do Regulamento do Conselho relativo ao Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (COM(2003) 483, de 5 de Agosto de 2003).

¹⁰⁷ O plano de acção tem por objectivo aumentar o investimento em investigação e desenvolvimento tecnológico de modo a atingir 3% do PIB da União até 2010.

Anexo 5: Actualizar e simplificar o acervo comunitário

Com o seu **quadro de acção «Actualizar e simplificar o acervo comunitário»**¹⁰⁸, aprovado em Fevereiro de 2003, a Comissão lançou um programa ambicioso destinado a garantir um *corpus* legislativo comunitário claro, compreensível, actualizado e convivial. Concebido como o início de um processo a longo prazo, este programa prevê um período de arranque intensivo de 2 anos, dividido em três fases: fase I, de Fevereiro a Setembro de 2003; fase II, de Outubro de 2003 a Março de 2004; fase III, de Abril a Dezembro de 2004. A Comissão apresentou um primeiro relatório sobre a execução do quadro de acção em Outubro de 2003¹⁰⁹.

O programa tem como objectivo simplificar o conteúdo do acervo, actualizá-lo e reduzir o seu volume (através da consolidação, da codificação e da revogação da legislação obsoleta)¹¹⁰ e tornar a organização e apresentação do direito comunitário mais fiável e convivial. A finalidade deste exercício não é desregulamentar, mas sim substituir as anteriores abordagens políticas por instrumentos de regulação mais adaptados e proporcionados.

A *simplificação do acervo* é, evidentemente, o maior desafio. Depois de definir indicadores de prioridade¹¹¹ com vista à identificação das possibilidades e necessidades de simplificação, a Comissão procede actualmente ao exame de cerca de 20 domínios de intervenção a fim de determinar o potencial de simplificação. Foram já identificados como «candidatos» confirmados ou potenciais à simplificação cerca de 170 regulamentos e directivas, que são actualmente objecto de um exame atento por parte dos serviços da Comissão¹¹². No final da fase I, a Comissão tinha aprovado 18 propostas de simplificação. Durante a fase II (Outubro de 2003 a Março de 2004), a Comissão prevê aprovar 23 propostas suplementares com implicações em matéria de simplificação.

No que se refere à *redução do volume do acervo*, em Junho de 2003 foi concluído o programa de consolidação¹¹³ lançado em 1996. Foram consolidados mais de 2 200

¹⁰⁸ COM (2003) 71, de 11 de Fevereiro de 2003.

¹⁰⁹ O primeiro relatório intercalar apresenta os resultados obtidos durante a fase I e o programa de trabalho para a fase II, ver COM (2003) 623 e SEC (2003) 1085, de 24 de Outubro de 2003.

¹¹⁰ Este objectivo está com consonância com o objectivo fixado em 2001 pelo Presidente da Comissão: reduzir o volume do acervo em 25% até ao final do seu mandato.

¹¹¹ Em conformidade com o programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial aprovado pelo Conselho em 20 de Dezembro de 2000 (JO L 333, de 29 de Dezembro de 2000, p.84), a Comissão pretende realizar outro estudo com o objectivo de melhorar a coerência e a qualidade destes indicadores.

¹¹² A Comissão convidou os Estados-Membros e as partes interessadas em geral a examinar a legislação comunitária a fim de indicarem as simplificações necessárias. A task force «Better regulation», organismo independente criado pelo governo britânico, anunciou a sua intenção de apresentar em 2004 propostas relativas a domínios da legislação europeia que requerem simplificação.

¹¹³ A consolidação consiste em reunir, fora de qualquer processo legislativo, os actos legislativos dispersos relativos a uma questão específica (ou seja, agrupar num texto único o acto original

famílias de actos legislativos¹¹⁴, que estão disponíveis na Internet através do EUR-Lex. Importa referir que este exercício foi efectuado numa base multilingue e que, com o alargamento, o número de línguas oficiais passará de 11 a 20.

O programa de codificação¹¹⁵, ainda mais exigente, lançado em Novembro de 2001 prossegue agora a bom ritmo, apesar dos obstáculos encontrados, e deverá estar concluído até ao final de 2005, conforme previsto. Durante a primeira fase, a Comissão aprovou 7 actos codificados da Comissão e 15 propostas de actos codificados a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho para aprovação. Durante a fase II, a Comissão prevê aprovar ou propor cerca de 150 codificações.

Relativamente à actualização do acervo, os esforços redobrados com vista à supressão da legislação obsoleta através de revogação formal ou do instrumento adicional de «declaração de caducidade» começam a produzir resultados concretos, apesar dos atrasos registados. O trabalho realizado na primeira fase deverá conduzir dentro em breve à revogação de 30 actos jurídicos obsoletos. Estão em análise cerca de 600 outros actos que poderão, em parte, ser revogados durante a segunda fase.

Realizaram-se progressos ao nível da *melhoria da organização e apresentação do acervo*. Até ao final de 2003 serão adoptadas medidas destinadas a garantir um acesso mais convivial em termos de consulta e utilização do direito comunitário. As medidas subsequentes incluirão uma apresentação mais centrada no direito derivado vigente de aplicação geral (através das bases CELEX e EUR-Lex).

Em conformidade com o seu compromisso de assegurar um processo *transparente*, no final de cada uma das fases acima descritas a Comissão apresentará um relatório que incluirá um quadro de controlo com informações sobre os progressos registados em matéria de codificação, revogação e declaração de caducidade.

Os resultados da primeira fase de execução do quadro de acção são díspares, mas não insatisfatórios. A conclusão do programa de consolidação constitui uma realização importante, que tem como beneficiários finais os cidadãos e os operadores. Uma outra realização importante é a participação crescente dos diferentes serviços nos esforços de simplificação da legislação, uma vez que demonstra que está a ter lugar uma mudança da cultura regulamentar. As insuficiências dizem sobretudo respeito às acções a curto e médio prazo destinadas a reduzir o volume da legislação comunitária (codificação e revogação de legislação obsoleta). No entanto, a Comissão considera que o processo lançado em Fevereiro de 2003 parece estar a afirmar-se e deverá continuar a produzir resultados positivos para os cidadãos e outros utilizadores da legislação comunitária.

e as alterações subsequentes). Este exercício de clarificação não implica a aprovação de um novo instrumento, pelo que o texto resultante não produz efeitos jurídicos.

¹¹⁴ O termo «família de actos» é utilizado para designar o conjunto de textos legais originais e os actos que os alteram.

¹¹⁵ A codificação implica a aprovação de um novo instrumento legal que integra e revoga os instrumentos a consolidar (instrumento de base e actos que o alteram) sem alterar o seu conteúdo. Pode igualmente ser definida como uma consolidação formal ou oficial.

Anexo 6: Qualidade de redacção

A Conferência Intergovernamental de 1997 anexou ao Tratado de Amesterdão uma declaração na qual convida o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão a estabelecer de comum acordo directrizes destinadas a melhorar a qualidade de redacção da legislação comunitária.

Em 22 de Dezembro de 1998, as três instituições que participam no processo legislativo aprovaram o acordo interinstitucional sobre as directrizes comuns em matéria de qualidade de redacção da legislação comunitária¹¹⁶. As referidas instituições assumiram o compromisso de tomar as seguintes medidas a fim de garantir a aplicação das directrizes: elaboração de um guia prático comum para as pessoas que participam na redacção dos textos legislativos; organização dos procedimentos internos; criação de células de redacção; formação em redacção jurídica; desenvolvimento de instrumentos informáticos de ajuda à redacção jurídica; colaboração entre os serviços encarregados de zelar pela qualidade de redacção no Parlamento Europeu, no Conselho e na Comissão; cooperação com os Estados-Membros.

Elaborado em 2000, o *Guia Prático Comum* foi revisto para publicação em 2002. Será brevemente posto à disposição do público no EUR-Lex (a página legislativa do sítio Internet EUROPA). No que respeita à *organização dos procedimentos internos*, a consulta interserviços oferece a possibilidade de melhorar a qualidade de redacção quando os textos se encontram ainda na fase de projecto inicial. Os juristas-revisores apresentam agora sugestões redaccionais nesta fase, que são inseridas no parecer do Serviço Jurídico (1 100 projectos examinados em 2002 e 1 750 até final de Novembro de 2003). O compromisso relativo às *células de redacção* foi também respeitado. Os serviços da Comissão com uma actividade legislativa importante dispõem agora das suas próprias unidades jurídicas que centralizam as competências em matéria de redacção. Todas as direcções-gerais têm coordenadores legislativos cujas funções incluem o controlo da qualidade das propostas legislativas e dos projectos de legislação que produzem. Os juristas-revisores têm vindo a realizar, desde 2001, actividades de *formação em redacção jurídica* nas direcções-gerais da Comissão que participam mais frequentemente no processo legislativo. A próxima etapa prevista consiste em oferecer cursos mais avançados que incidam especificamente nos textos produzidos pelos serviços. Por último, a Comissão desenvolveu um *instrumento informático* destinado a harmonizar e melhorar a apresentação básica dos actos legislativos, designado LegisWrite. Procede-se actualmente ao aperfeiçoamento deste instrumento e ao alargamento da sua utilização.

Por outro lado, a *colaboração entre os juristas-revisores das três instituições* que participam no processo legislativo foi reforçada. A necessidade de finalizar o acervo comunitário nas línguas dos países candidatos incentiva ainda mais esses contactos. Estão igualmente a ser estabelecidas relações mais estreitas com os serviços

¹¹⁶ JO C 73 de 17 de Março de 1999, p. 1.

competentes de outros intervenientes, como o Banco Central Europeu e o Serviço das Publicações.

Por último, a *cooperação com os Estados-Membros* foi reforçada através de uma série de seminários sobre a qualidade legislativa destinados aos funcionários da Comissão e dos Estados-Membros que intervêm no processo legislativo.