COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 16.3.2005
COM(2005) 97 final

.

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia

{SEC(2005) 175}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia

Os desafios que a União Europeia enfrenta, identificados na estratégia de Lisboa agora relançada, são já sobejamente conhecidos. O desempenho económico decepcionante da UE torna muito mais difícil cumprir os referidos desafios, e levou a Comissão a propor centrar a estratégia de Lisboa revista no crescimento e no emprego. A continuação da política anterior não fomentará o crescimento nem o emprego. A UE e os Estados-Membros devem desenvolver ainda mais o seu trabalho legislativo de modo a garantir a defesa dos interesses públicos, de uma forma que sustente e não comprometa o desenvolvimento da actividade económica.

Ao longo dos anos, a União Europeia desenvolveu um acervo legislativo sofisticado que continua a promover desenvolvimento económico, protecção ambiental e melhorias das normas sociais, nomeadamente através da realização do mercado interno. À medida que se foram obtendo progressos na prossecução destes objectivos, foi-se tornando igualmente mais evidente que a forma de legislar tem um impacto considerável no cumprimento eficiente dos referidos objectivos. A política da UE de legislar melhor visa aumentar a qualidade da legislação, melhorando também a sua elaboração de modo a aumentar os benefícios para os cidadãos, reforçar o respeito e a eficácia das regras e minimizar os custos económicos – de acordo com os princípios comunitários da proporcionalidade e subsidiariedade.

No contexto da estratégia de Lisboa renovada, com ainda maior ênfase no crescimento e no emprego, a Comissão anunciou a intenção de lançar uma ampla iniciativa para garantir que o quadro legislativo da UE responde aos desafios do século XXI. Esta iniciativa baseia-se na iniciativa da Comissão de 2002 relativa à melhoria da legislação e reforça o modo em que a melhor legislação contribui para alcançar o crescimento e o emprego, continuando a ter em conta os objectivos sociais e ambientais e os benefícios para os cidadãos e as administrações nacionais em termos de governança melhorada[1]. Isto significa também que, no que se refere tanto à legislação vigente como às novas iniciativas políticas, a extensão da intervenção do legislador deve manter-se proporcional aos objectivos políticos prosseguidos. A presente comunicação lança a iniciativa anunciada na revisão intercalar e, garantindo a coerência com as acções em curso em matéria de melhoria da legislação, propõe três linhas de acção principais:

- promover mais ainda a ***concepção e aplicação de melhores instrumentos legislativos*** a nível da UE, nomeadamente no que se refere à avaliação de impacto e à simplificação;

- ***trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros*** para garantir a ***aplicação coerente dos princípios de melhoria da legislação*** em toda a UE por todos os legisladores. A acção apenas a nível comunitário não será suficiente: a transposição de legislação comunitária pelos Estados-Membros e as iniciativas

[1] A Comissão apresentará brevemente um comunicação relativa aos progressos obtidos na aplicação do Plano de Acção de 2002 – COM(2002) 278 de 5.6.2002.

legislativas nacionais têm igualmente um efeito directo, não só nas administrações nacionais e nos cidadãos mas também nas empresas, em especial nas PME, de toda a União;

- ***reforçar o diálogo construtivo*** entre todos os legisladores a nível comunitário e nacional e com todas as partes interessadas.

1. INTRODUÇÃO

A. Legislar melhor é crucial para a promoção da competitividade tanto a nível comunitário como nos Estados-Membros

Nos anos mais recentes, os líderes europeus e a Comissão têm vindo a sublinhar a necessidade de racionalizar o quadro legislativo comunitário de modo a aumentar a sua eficácia. A Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho lançaram uma série de iniciativas no sentido de codificar, consolidar e simplificar a legislação vigente, e avaliar mais correctamente os prováveis efeitos económicos, sociais e ambientais das novas propostas legislativas.

A presente comunicação dá seguimento à revisão intercalar[2], centrada na prioridade de melhorar a legislação europeia e nacional de modo a promover a competitividade europeia, estimulando consequentemente o crescimento e o emprego. Com efeito, legislar melhor, que consiste em garantir a qualidade do quadro legislativo, oferece oportunidades vantajosas para todos. Legislar melhor ajudará a tornar a União Europeia um local mais atractivo não só para investir mas também para os cidadãos trabalharem, uma vez que tem grande impacto positivo nas condições gerais para o crescimento económico, o emprego e a produtividade, graças ao aumento da qualidade da legislação. Este factor cria os incentivos adequados para as empresas, elimina custos desnecessários e remove obstáculos à adaptabilidade e inovação. Garante igualmente segurança jurídica e, através desta, aplicação e execução eficazes em toda a União Europeia. Além disso, permite a prossecução dos objectivos sociais e ambientais sem custos administrativos desproporcionados. Em complemento à acção da UE, os Estados-Membros devem igualmente prosseguir as suas próprias iniciativas no sentido de legislar melhor.

A presente comunicação pretende aumentar a sensibilidade política relativamente à importância da aplicação do plano de acção de 2002 da Comissão em matéria de melhor legislação[3], visto que o compromisso colectivo é necessário, não só por parte da Comissão e/ou dos legisladores comunitários, já confirmado por um acordo interinstitucional (ver abaixo), mas também, e especialmente, por parte dos próprios Estados-Membros, que terão de demonstrar a sua clara intenção de adoptar princípios de melhor legislação através dos respectivos programas nacionais relativos à estratégia de Lisboa (planos de acção).

Este compromisso a todos os níveis é absolutamente essencial. A qualidade do quadro legislativo da Europa não depende só daquilo que for feito a nível comunitário. Os acordos internacionais afectam a legislação comunitária e, de facto,

---

2 COM(2005) 24 de 2.2.2005.

3 COM(2002) 278 de 5.6.2002.

dentro de um mercado interno quaisquer regras – comunitárias ou nacionais – têm o potencial de afectar as actividades económicas de qualquer empresa ou cidadão da UE. É necessária uma resposta abrangente.

Deste modo, para garantir que a legislação seja elaborada e aplicada de forma eficaz, obedecendo a uma abordagem estratégica comum, os Estados-Membros devem incrementar os respectivos esforços no sentido de promover a qualidade da legislação, paralelamente a acções já em curso a nível comunitário, de modo a que a questão seja abordada de maneira exaustiva.

B. As instituições reconheceram a importância da questão

Um acordo interinstitucional (AI) em matéria de melhoria da actividade legislativa[4], celebrado em Dezembro de 2003 pelas três instituições (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão), estabelece uma estratégia global para legislar melhor no decurso de todo o processo legislativo comunitário. Relembrando os compromissos constantes do plano de acção da Comissão para legislar melhor, o AI contém os compromissos do Parlamento e do Conselho no sentido de legislar melhor. Os seus elementos principais incluem a melhoria da coordenação e transparência interinstitucionais, o fornecimento de um quadro estável para os instrumentos legislativos não vinculativos[5], que deveria facilitar a sua utilização futura, o aumento do recurso à avaliação de impacto no processo de decisão da Comunidade e a modificação dos métodos de trabalho do Parlamento e do Conselho com vista a acelerar a adopção de propostas de simplificação.

Por outro lado, em Dezembro de 2004, os Ministros das Finanças e dos Assuntos Económicos de seis Estados-Membros[6], representando os seus países nos Conselhos ECOFIN e da Concorrência, assinaram uma carta que se destina a dar novo ímpeto ao processo de melhoria da legislação. Esta iniciativa seguiu-se à Iniciativa Conjunta das Quatro Presidências de Janeiro de 2004. A Comissão acolhe favoravelmente estas iniciativas, assim como outros incentivos à acção, que dão grande apoio político à melhoria da qualidade da legislação na Europa, e acredita que constituem ainda uma base muito sólida para o desenvolvimento futuro de uma agenda ambiciosa em matéria de melhoria da legislação em toda a Europa.

2. REFORÇAR OS MEIOS PARA SE CONSEGUIR LEGISLAR MELHOR A NÍVEL DA UE

Um quadro legislativo mais simples e melhor vai levar tempo a concretizar. Ainda que a UE tenha conseguido muito em relativamente pouco tempo, estes são apenas os primeiros passos naquilo que deve constituir um esforço permanente. No entanto, dada a necessidade de reforçar o crescimento económico e a criação de empregos, identificados na revisão intercalar da estratégia de Lisboa por parte da Comissão, a presente comunicação pretende impor uma mudança decisiva quanto ao rigor com que esta abordagem é seguida. Os objectivos políticos prosseguidos carecem de um quadro legal abrangente para fomentar o crescimento e o emprego, através da

---

4 JO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

5 Instrumentos não vinculativos referem-se à co-regulação e à auto-regulação.

6 Aos quatro países iniciais (Irlanda, Países Baixos, Luxemburgo e Reino Unido) juntaram-se a Áustria e a Finlândia – os Estados-Membros que assegurarão a Presidência em 2006.

garantia da livre circulação num mercado interno integrado, tendo plenamente em conta as preocupações ambientais e sociais. A Comissão acredita que se podem atingir os objectivos descritos partindo do actual quadro em matéria de melhor legislação e reforçando o empenho e a urgência no intuito de obter o justo equilíbrio entre a agenda política e os custos económicos da regulação. Isto inclui uma análise cuidada da abordagem legislativa adequada, que deverá determinar em especial se, para um dado sector ou problema, a legislação é a solução preferível ou se devem ser consideradas alternativas como a co-regulação ou a auto-regulação. No que se refere à co-regulação e à auto-regulação, o acordo interinstitucional «Legislar Melhor» inclui definições, critérios e procedimentos aprovados. Em geral, este facto reforçará a aplicação efectiva dos princípios da proporcionalidade e subsidiariedade.

A. Avaliação de impacto

O compromisso da Comissão no sentido da avaliação de impacto integrada baseia-se no princípio do desenvolvimento sustentável e foi pensado de modo a permitir que os decisores políticos tomem decisões com base em análises cuidadas dos impactos **económicos, sociais e ambientais** da nova legislação. Esta abordagem integrada baseia-se no princípio de um levantamento profundo e equilibrado de todos os impactos e permite a apresentação de uma análise circunstanciada e a identificação de compromissos, se for o caso. Uma das ideias-chave é a de que a profundidade e o âmbito de uma avaliação de impacto, e consequentemente os recursos a ela afectados, são proporcionais relativamente à natureza esperada da proposta e seus previsíveis impactos. Por último, a avaliação de impacto deve ser acompanhada de **consultas** de largo espectro que permitam, durante um prazo suficiente, receber as observações de todas as partes interessadas que pretendam contribuir para a elaboração de novas regras.

Embora os instrumentos existentes de avaliação de impacto constituam uma base sólida, a Comissão está convencida de que a avaliação dos impactos económicos deve ser reforçada, de modo a contribuir para os objectivos da estratégia de Lisboa renovada. Aprofundar a vertente económica da avaliação de impacto não compromete a importância do desenvolvimento sustentável nem a abordagem integrada, que permanece a base da abordagem da Comissão. Aprofundar a análise económica, que também inclui aspectos da concorrência, deverá melhorar a qualidade da avaliação do impacto real de todas as propostas. Sendo assim, este facto contribuirá de forma significativa para o reforço da competitividade, incluindo a concorrência eficaz, continuando também a avaliar adequadamente as consequências sociais e ambientais das medidas propostas. Esta abordagem será confirmada e traduzida no contexto de uma actualização geral das **Directrizes para a Avaliação de Impacto**, a aplicar a partir de Abril de 2005. Além disso, são consideradas necessárias as seguintes acções:

- A Comissão decidiu que, em regra, as iniciativas enunciadas no seu programa legislativo e de trabalho de 2005 – propostas legislativas essenciais, bem como as propostas não legislativas mais importantes em matéria de definição transversal de

políticas – devem ser submetidas a uma avaliação de impacto integrada[7]. A transparência será fomentada através da publicação de *Roteiros da Avaliação de Impacto*, que fornecem uma primeira indicação dos principais domínios a avaliar e do planeamento das análises subsequentes. Os roteiros relativos ao programa legislativo e de trabalho de 2005 podem já ser consultados[8]. A Comissão tenciona explorar modos para uma utilização atempada e mais estratégica dos roteiros no planeamento e programação das iniciativas da Comissão, especialmente em termos de consulta pública. A Comissão garantirá, deste modo, que as propostas legislativas são integralmente avaliadas relativamente a todos os potenciais impactos.

- A Comissão irá explorar a melhor forma de integrar o apuramento dos **custos administrativos** nas respectivas avaliações de impacto integradas, bem como a possibilidade de desenvolvimento de uma abordagem comum para avaliar custos administrativos entre instituições da UE e Estados-Membros. A importância de medir os custos administrativos foi sublinhada pelo ECOFIN e pelo Conselho Europeu[9]. Para o efeito, a Comissão está a lançar uma fase-piloto[10] que se destina a testar métodos de avaliação quantitativa dos encargos associados à legislação comunitária vigente e proposta. Os resultados iniciais estarão disponíveis no Outono de 2005. No final do trabalho exploratório, a Comissão determinará se e de que modo vai integrar este aspecto de forma completa na sua metodologia-padrão.

- A Comissão reforçará a validação externa precoce da metodologia seguida para as suas avaliações de impacto. Para o efeito, a Comissão vai lançar, no início de 2006, um vasto **sistema independente de apreciação da avaliação de impacto**, da sua evolução e aplicação desde 2002, e, neste contexto, recorrerá a especialistas externos para assessoria em matéria de metodologia das suas avaliações de impacto (ver ponto 4). Em paralelo, é importante reforçar o controlo da qualidade das avaliações de impacto por parte de serviços da Comissão, antes de se proceder ao escrutínio inter-serviços.

- As avaliações de impacto, a nível europeu, não cabem apenas à Comissão. O **acordo interinstitucional «Legislar Melhor»** reconhece a importância das avaliações de impacto para a melhoria da qualidade da legislação comunitária e também estabelece[11] que, quando for aplicável o processo de co-decisão, o Parlamento Europeu e o Conselho podem mandar efectuar avaliações de impacto antes da adopção de qualquer alteração substancial que queiram introduzir[12]. A Comissão acredita que é vital que isto se realize e espera em breve negociar com o

---

7 Em geral, os actos abrangidos pelos poderes executivos da Comissão (por exemplo, decisões de concorrência ou actos cujo âmbito seja limitado à esfera interna da Comissão) não estão sujeitos a avaliações de impacto.

8 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

9 Conselho ECOFIN de 21 de Outubro de 2004 e Conselho Europeu de 4-5 de Novembro de 2004.

10 SEC(2005) 175. Os projectos-piloto incluirão domínios como a estatística e os produtos de construção.

11 JO C 321 de 31.12.2003, pág. 4, ponto 30.

12 A primeira avaliação de impacto deste tipo ocorreu em 2004 relativamente a uma alteração do Conselho da «directiva pilhas» proposta pela Comissão. Em geral, os Estados-Membros acolheram favoravelmente este processo-piloto, que será formalmente avaliado em 2005 pela Presidência luxemburguesa.

Parlamento Europeu e o Conselho os elementos essenciais de uma abordagem comum para as avaliações realizadas nas várias fases do processo legislativo.

B. Análise de propostas legislativas pendentes

A Comissão tenciona realizar, a partir de 2005, uma avaliação mais profunda do que até aí das propostas pendentes. Para tanto, tenciona analisar as propostas pendentes no Conselho/Parlamento no que se refere à sua relevância geral, ao seu impacto sobre a competitividade e outros efeitos. Isto poderia levar a Comissão a considerar a possível alteração, substituição ou até retirada dessas propostas pendentes. Esta acção terá igualmente em conta as observações das entidades responsáveis pela aplicação, dos utilizadores da legislação e das partes interessadas em geral, sempre que possível. A análise centrar-se-á em propostas adoptadas antes de 1 de Janeiro de 2004, em especial:

– as propostas que não avançaram substancialmente no processo legislativo durante um período significativo de tempo;

– as propostas não submetidas a avaliações de impacto ou cujas avaliações de impacto tenham revelado fragilidades substanciais à luz de um número significativo de contributos convergentes de co-legisladores, partes interessadas e/ou especialistas;

– os casos em que novos elementos científicos, desenvolvimentos do mercado ou mudanças sociais relevantes justifiquem uma revisão da abordagem inicialmente escolhida.

C. Simplificação da legislação comunitária vigente

Em Fevereiro de 2003, a Comissão lançou um conjunto de acções destinado a reduzir o volume do acervo comunitário, melhorar o acesso à legislação e simplificar a legislação vigente. Nesta base, a Comissão desenvolveu um programa continuado de simplificação[13] e apresentou cerca de 30 iniciativas com impacto simplificador para operadores económicos, cidadãos e administrações nacionais. No acordo interinstitucional «Legislar Melhor», as instituições reconheceram a importância de simplificar a legislação comunitária vigente, mantendo a substância das políticas comunitárias.

Em resposta às sugestões dos Estados-Membros no sentido de identificar a legislação comunitária susceptível de simplificação, o Conselho apresentou uma lista de prioridades com cerca de 20 actos legislativos (agrupados em 15 prioridades), que foi aceite no Conselho da Competitividade de Novembro de 2004. A Comissão já apresentou propostas relativas a três das prioridades e tenciona dar resposta às outras o mais brevemente possível. A Comissão procurará analisar se é possível identificar medidas legislativas adicionais susceptíveis de simplificação entre as propostas apresentadas pelos Estados-Membros e aceites pelo Conselho, mas ainda não incluídas na lista de prioridades.

Reforçar o contributo da legislação melhorada para o crescimento e a competitividade também exige uma avaliação da relevância e proporcionalidade

[13] «Actualizar e simplificar o acervo comunitário» - COM(2003) 71 de 11.2.2003.

continuadas da legislação comunitária e, em especial, a consideração do impacto real e cumulativo nos Estados-Membros, após a aplicação da legislação da UE. A Comissão propõe-se realizar as seguintes acções:

- Reforçar os mecanismos de identificação da legislação que carece de simplificação; ou seja, legislação que uma avaliação cuidada revele ser desproporcionadamente onerosa e complexa para as empresas e os cidadãos comunitárias, relativamente aos interesses públicos que a legislação se destina a salvaguardar. Neste contexto, serão também tidos em conta elementos de processos por infracção. Nesta avaliação participam legisladores, entidades responsáveis pela aplicação da lei, empresas, cidadãos e partes interessadas em geral, que indicarão quais os actos legislativos que devem ser prioritariamente simplificados. Sempre que uma avaliação confirmar claramente que o interesse público pode ser igualmente prosseguido com meios mais simples, deve ser considerada a alteração ou a revogação da legislação. Esta acção destinar-se-á a procurar identificar melhorias significativas numa vasta gama de domínios políticos essenciais e o seu êxito dependerá de um forte empenho político de todos os legisladores no sentido de produzir resultados concretos.

- A Comissão desenvolverá planos de acção sectoriais integrados para a simplificação, quando for o caso. Em alguns sectores, como as pescas, a agricultura e a regulamentação técnica para produtos, a Comissão já principiou a desenvolver planos de acção desse tipo, que permitem maior flexibilidade, coerência e continuidade nos esforços em prol da simplificação. Os resultados nestes domínios poderão já ser visíveis em 2005. Em Outubro de 2005, será apresentada uma comunicação que aborda estas questões, seguida pelo lançamento de uma nova fase do programa de simplificação da Comissão em 2006/2007[14].

- Promover a utilização de normas europeias quer como apoio técnico à legislação comunitária quer como alternativa a esta.

3. REFORÇAR A MELHORIA DA LEGISLAÇÃO A NÍVEL DOS ESTADOS-MEMBROS

A. Legislar melhor nos Estados-Membros

Ao reconhecer a ligação entre uma melhor legislação e um crescimento mais forte e mais e melhor emprego, a Comissão já propôs que «legislar melhor» passe a integrar os programas nacionais relativos à estratégia de Lisboa e recomenda que os Estados-Membros comuniquem as suas actividades actuais e as que tencionam realizar. A Comissão dará grande importância aos avanços neste domínio, enquanto parte da sua avaliação das reformas económicas na União, e abordará esta questão no seu relatório anual, no âmbito da nova estrutura de governança proposta na estratégia de Lisboa.

[14] O quadro de acção lançado pela Comissão em Fevereiro de 2003 expirou no final de 2004, pelo que terão de ser definidas orientações para os futuros trabalhos de simplificação da Comissão.

Legislar melhor não compete apenas à União Europeia. Não pode ser concretizado apenas com acções a nível comunitário. Em alguns Estados-Membros, as propostas legislativas são já submetidas a avaliações de impacto, mas nem todos instauraram este sistema. A Comissão recomenda que todos os Estados-Membros estabeleçam estratégias nacionais para legislar melhor e, em especial, sistemas de avaliação de impacto para a avaliação integrada dos impactos económicos, sociais e ambientais, juntamente com as estruturas de apoio adaptadas às respectivas circunstâncias nacionais. Estes sistemas nacionais permitirão que seja devidamente tido em conta o pleno impacto das novas propostas legislativas, incluindo o seu impacto sobre a competitividade, tal como se exige no Plano de Acção de Lisboa[15]. Por outro lado, os inquéritos sectoriais nacionais são instrumentos úteis para melhorar a qualidade da legislação nacional vigente com vista a conferir-lhe uma orientação mais pró-competitiva, conservando o objectivo político de base que é prosseguido[16]. A Comissão incentivará os Estados-Membros a ambicionar atingir um âmbito de cobertura das avaliações de impacto semelhante às avaliações de impacto integradas da própria Comissão. Ao preparar nova legislação nacional, os Estados-Membros são convidados a ter em conta, tanto quanto possível, as consequências dessa legislação para o mercado interno e os restantes Estados-Membros.

B. Simplificação da legislação nacional

A simplificação das medidas nacionais compete aos Estados-Membros. A Comissão recomenda que estes instituam programas de simplificação e estruturas de apoio adaptadas às respectivas circunstâncias nacionais. O intercâmbio de melhores práticas e as análises comparativas é vivamente incentivado. A Comissão incentivará também esta simplificação ao proceder à análise de medidas nacionais no que se refere à sua conformidade com o direito comunitário, nomeadamente em contextos de aplicação de directivas comunitárias, de processos por infracção nos termos do artigo 226.º do Tratado CE e de notificação de novas regulamentações técnicas nos termos da Directiva 98/34/CE[17].

Em domínios harmonizados, a fim melhorar a transposição atempada e correcta de directivas e evitar a «sobre-regulamentação» (a introdução de procedimentos que não são automaticamente exigidos por uma directiva), o processo de diálogo preventivo entre os serviços da Comissão e os Estados-Membros[18] está a ser ulteriormente desenvolvido para debater a melhor forma de aplicar medidas nos casos em que tais problemas se afigurem prováveis.

Em domínios não harmonizados, ao eliminar as disposições que não são ou não seriam conformes com o direito comunitário, os processos por infracção e os controlos preventivos previstos na Directiva 98/34/CE deverão contribuir para a melhoria da legislação nacional, em termos de maior transparência, clareza e

---

15 Ver pág.14 do documento SEC(2005) 192, que acompanhou a revisão intercalar da estratégia de Lisboa. Ver nota 2 supra.

16 Idem.

17 A Directiva 98/34/CE obriga os Estados-Membros a notificar os projectos de novas regulamentações técnicas relativas a produtos e serviços da sociedade da informação no domínio não harmonizado. O objectivo é evitar a introdução de novos entraves ao mercado interno nestes sectores. Está previsto estender o âmbito de aplicação da directiva a outros serviços.

18 «Melhoria do controlo da aplicação do direito comunitário» - COM(2002) 725 de 16.5.2003.

eficácia. A livre circulação de bens permite que a Comissão se certifique de que a legislação nacional concede aos operadores económicos a possibilidade de gozar dos benefícios do reconhecimento mútuo[19].

A transparência do processo de notificação da Directiva 98/34/CE[20] permite não só a intervenção da Comissão e de outros Estados-Membros, mas também de qualquer parte interessada. A Comissão incentivará os Estados-Membros a trocarem observações relativas à legislação que já tenham adoptado, a melhores práticas e a abordagens legislativas. Nos sectores recentemente regulamentados (estreitamente ligados ao desenvolvimento científico e tecnológico), a Comissão irá ampliar a utilização da referida directiva, a fim de influenciar o desenvolvimento de regras nacionais. Este facto reforçará a aplicação do princípio da subsidiariedade, contribuirá para melhorar as disposições nacionais e constituirá mais uma prova da necessidade de harmonização.

4. PARECERES DOS ESPECIALISTAS EM MATÉRIA DE LEGISLAÇÃO E DAS PARTES INTERESSADAS

Para facilitar o desenvolvimento de medidas de melhoria da legislação tanto a nível nacional como comunitário, a Comissão instaurará ao longo de 2005 um **grupo de alto nível de especialistas nacionais em matéria de legislação**. Este grupo terá como missão assessorar a Comissão em questões gerais de melhoria da legislação, em especial a simplificação e a avaliação de impacto, tendo em conta todos os aspectos relevantes, incluindo as questões da aplicação e execução (visto que a legislação é normalmente executada a nível dos Estados-Membros). O grupo deve analisar a legislação comunitária e nacional e constituirá, portanto, uma ligação eficaz entre a Comissão e as principais autoridades governamentais. Terá como objectivo melhorar o quadro legislativo para as empresas, a indústria, os consumidores, os parceiros sociais e os cidadãos em geral, permitindo a prossecução de objectivos sociais e ambientais de forma rentável e contribuindo para a difusão de melhores práticas e saber-fazer na UE em matéria de melhoria da legislação.

Através deste grupo de alto nível, a Comissão reforçará a cooperação com os Estados-Membros, assistindo-os nas respectivas iniciativas para fomentar a aplicação nacional de melhor legislação (em especial, indicadores de qualidade legislativa e análises comparativas das capacidades de gestão legislativa nos Estados-Membros). Deste modo, a qualidade da aplicação da legislação comunitária nos Estados-Membros será melhorada, por exemplo analisando conjuntamente em que medida os Estados-Membros pecam por «sobre-regulamentação» relativamente à legislação da UE (isto é, introduzindo requisitos ou procedimentos no decurso da

---

[19] Até certo ponto, o princípio do reconhecimento mútuo – nos termos do qual se presume que um produto legalmente fabricado ou comercializado num Estado-Membro pode ser comercializado em todos os restantes Estados-Membros – pode resistir a entraves à livre circulação de bens resultantes de divergências nas legislações dos Estados-Membros. Isto aplica-se às regras nacionais nos domínios não harmonizados e também nos domínios harmonizados, sempre que as regras de aplicação ultrapassem os requisitos mínimos das directivas comunitárias sem desrespeitar o direito comunitário.

[20] Esta legislação prevê um «mecanismo de transparência» que permite que a Comissão e os Estados-Membros analisem o projecto de regras técnicas notificado por um Estado-Membro antes da sua entrada em vigor, de modo a identificar possíveis violações das regras do Tratado ou a criação de novos entraves no mercado interno.

transposição de actos legislativos comunitários que estes não prevêem). O grupo dará igualmente à Comissão a possibilidade de utilizar a experiência de aplicação no terreno na elaboração de legislação futura.

A Comissão tenciona debater neste grupo o desenvolvimento de um conjunto coerente de **indicadores comuns** para controlar o processo no que se refere à **qualidade do quadro legislativo**, tanto a nível comunitário como a nível dos próprios Estados-Membros, como base para a análise comparativa. A Comissão encorajará os Estados-Membros a adoptar indicadores deste tipo para definir metas e prioridades para os respectivos programas de melhoria da legislação para os próximos anos nos seus programas nacionais relativos à estratégia de Lisboa. Neste contexto, a Comissão tenciona igualmente trabalhar com os Estados-Membros a fim de aumentar a comparabilidade e compatibilidade entre os programas nacionais.

Independentemente desta rede, será criada uma outra rede, destinada a assistir a Comissão e composta por especialistas em questões de melhoria da legislação, incluindo professores universitários e profissionais das áreas económica, social e ambiental. Esta rede permitirá à Comissão recorrer a especialistas e aconselhamento externos relativamente a questões técnicas. Poderá ser convocada caso a caso para se pronunciar sobre o rigor científico da metodologia escolhida para avaliações de impacto específicas. Desta forma, a Comissão ficará em condições de decidir mais cabalmente a forma e o âmbito das suas avaliações de impacto.

Daqui decorre que estes grupos prestarão assessoria sobre questões gerais e metodológicas, mas não representarão um nível de controlo adicional sistemático de cada um dos projectos de proposta legislativa. Cada Comissário criará uma janela sobre a melhoria da legislação no sites da Internet dos serviços sob a sua responsabilidade, o que dará às empresas, às ONG e aos cidadãos a oportunidade de identificar os encargos administrativos ou burocráticos decorrentes da legislação dos respectivos domínios de responsabilidade, de modo a que estas observações possam ser tidas em conta. Estas janelas serão divulgadas através de *links* na página central da Comissão na Internet.

5. CONCLUSÃO

O funcionamento eficaz dos mercados e das empresas é do interesse das autoridades públicas, empresas, cidadãos e parceiros sociais. Este funcionamento depende cada vez mais dos quadros legislativos em que estes operam. A legislação europeia regula domínios em que as competências são partilhadas com os Estados-Membros (como o mercado interno, políticas sociais e ambientais, defesa do consumidor, etc.) ou domínios em que o seu papel consiste sobretudo em coordenar e complementar as acções nacionais (como a saúde e as políticas industriais). Deste modo, as iniciativas de melhoria da legislação devem ser fomentadas a todos os níveis administrativos e os Estados-Membros têm grande responsabilidade na promoção de melhor legislação nos domínios em que a competitividade europeia esteja em causa.

Face a tudo isto, a Comissão:

- certificar-se-á de que as propostas legislativas futuras sejam integralmente avaliadas relativamente a todos os seus potenciais impactos;

- examinará as propostas que se encontram pendentes no Parlamento Europeu e no Conselho no que se refere ao seu impacto sobre a competitividade e outros impactos, tomando as decisões apropriadas;

- proporá uma maior simplificação da legislação comunitária vigente, tendo em conta as observações das partes interessadas, com base numa comunicação prevista para Outubro de 2005;

- incentivará os Estados-Membros a elaborar melhor legislação aos respectivos níveis, na preparação de legislação nacional nova (avaliação de impacto), através da simplificação da legislação nacional vigente e da aplicação mais rigorosa da legislação comunitária a nível nacional;

- implicará os Estados-Membros, instituindo um grupo de alto nível de especialistas em matéria legislativa para assessorar a Comissão e desenvolver uma agenda comum de melhoria da legislação;

- criará sites na Internet sobre melhoria da legislação para acolher os contributos das partes interessadas

- melhorará a qualidade intrínseca da avaliação de impacto da legislação da UE, garantindo caso a caso a validação prévia, por parte de especialistas externos, da metodologia utilizada para determinadas avaliações de impacto;

- analisará os resultados das medidas estabelecidas na presente comunicação até 2007.

ANNEXES

ANNEX 1

Overview of Better Regulation measures implemented at EU level

Over the last four years, the EU has launched a broad strategy to improve the regulatory environment and thus provide a more effective, efficient and transparent regulatory system for the benefit of citizens and reinforce competitiveness, growth and sustainable development.

First, the institutions have taken the steps necessary to comply with Declaration 39 adopted by the Heads of State and Government at the Intergovernmental Conference in Amsterdam in 1997. They adopted drafting guidance in the Inter-institutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. They have ensured that those guidelines are applied by taking the necessary internal organisation measures as required by Declaration 39. A practical guide on drafting has been made widely available in official languages to all those within and outside the institutions who are involved in the drafting process. Internal procedures in the Commission in particular have been reorganised to enable the staff of the Legal Service to improve the quality of proposed legislation at an early stage by checking its lawfulness and compliance with all the formal rules, by structuring the rules clearly and correctly and by revising the drafting. The Legal Service offers training in legislative drafting to the staff of other Commission departments and organises seminars to promote awareness of the need for good-quality legislation. Translation services also play a role in drafting original legislative texts, so as to ensure clear, unambiguous texts and coherent terminology.

On a broader point of view, guided by the reactions to the Commission's White paper on European Governance[21], while bearing in mind the recommendations of the intergovernmental "Mandelkern Group"[22], the Commission proposed in June 2002 a comprehensive Action Plan for 'simplifying and improving the regulatory environment'[23]. This Action Plan was in line with the aim set out at the Gothenburg European Council that "policy-makers must identify likely spill-over – good and bad – onto other policy areas and take them into account. Careful assessment of the full effects of a policy proposal must include estimates of its economic, environmental and social impacts inside and outside the EU"[24]. This Action Plan represents the most comprehensive and ambitious efforts yet in pursuit of these objectives.

To ensure high-quality new legislation, a new **Impact Assessment** system was introduced to integrate and replace all previous single-sector assessments, as un-integrated analyses had been found to have little effect on the quality of policy-making. It requires the Commission to systematically assess, on an equal basis, the likely economic (including competitiveness), environmental and social implications of its proposals and to highlight the potential trade-offs. This new impact assessment system aims at helping the Commission to improve the quality and transparency of its proposals and to identify balanced solutions consistent with Community policy objectives. The depth and scope of the assessment respects the **principle**

---

21 COM(2001) 727, 5.12.2001.

22 Adopted in November 2001. See http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf

23 COM(2002) 278, 5.6.2002.

24 A sustainable Europe for a better world, A European Union Strategy for Sustainable Development.

of proportionate analysis, i.e. more Impact Assessment resources will be allocated to those proposals that can be expected to have the most significant impacts. Transparency is ensured by the publication of the **Impact Assessment Roadmaps**, giving a preliminary indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent analyses. Instruments which provide an **alternative approach to legislation**, such as co-regulation and self-regulation, have to be considered when assessing options.

Since the system's introduction in early 2003, more than 50 extended Impact Assessments of proposals have been completed. In 2005, all initiatives in the Commission's Legislative and Work Programme[25] (around 100) will be accompanied by an impact assessment.

As an integral part of the impact assessment procedure, the Commission has also adopted[26] a set of "Minimum standards for **consultation** of interested parties". These minimum standards are intended to enhance transparency, to widen consultation practices and to ensure better information, participation and dialogue. The Commission has also adopted guidelines for collecting and using **expert advice** to provide effective expertise in developing policies and to ensure transparency as to how the Commission uses external advice[27].

The Commission took the initiative in early 2005 to launch a pilot phase with a view to developing a common approach to measure **administrative costs**. The results of the pilot phase are expected by the end of 2005. Once the results of the pilot phase have been assessed, the Commission will decide on whether and how to best integrate the approach into the impact assessment method and examine how it could help in process of simplification of existing legislation.

To streamline and simplify the regulatory environment, the Commission launched in 2003 an ambitious programme[28] to **up-date and simplify existing EU legislation**. This aims to reduce the substance of EU legislation as well as to reduce its volume (through consolidation, codification and removal of obsolete legislation) and to provide more reliable and user-friendly organisation and presentation of the *acquis*. Since February 2003, the Commission has presented 30 proposals with simplification impacts, 10 of which have been adopted, the remainder being still pending before the European Parliament and Council. The Prodi Commission's target of a 25% reduction in the volume of the Community acquis by 2005 has not been achieved, mainly because the codification programme has been delayed owing to translation bottlenecks in the new Member States. In recent years, the Commission carried out several rounds of **withdrawals of pending proposals** that were no longer topical (in 2004, about 100 pending proposals were withdrawn). During 2005-2009, the Commission intends to carry out such withdrawal exercises each year.

The Commission has also given priority to **improving transposition and application of EU law** by the Member States. In a Communication of 2002, it set out an action plan on working more proactively with the Member States to reduce the number and seriousness of cases.

---

25 Acts that fall under the executive powers of the Commission (for instance competition decisions or acts whose scope is limited to the internal sphere of the Commission) are normally not subject to impact assessment.

26 COM(2002) 704, 11.12.2002.

27 COM(2002) 713, 11.12.2002: Communication on the collection and use of expertise; Principles and guidelines: "Improving the knowledge base for better policies".

28 'Updating and simplifying the Community acquis' – COM(2003) 71, 11.2.2003.

Recognising that better regulation requires an effort throughout the regulatory cycle, in December 2003 the European Parliament, the Council and the Commission concluded an **Inter-institutional Agreement on Better Law-making.** Its main elements are the improvement of inter-institutional coordination and transparency[29]; common definitions[30] and agreed conditions of use for alternative instruments such as co-regulation and self-regulation; increased use of impact assessment in Community decision-making; and the commitment to set a binding time limit for the transposition of directives into national law[31].

---

29 The three institutions will reinforce their coordination through their respective annual legislative timetables with a view to reaching agreement on joint annual programming.

30 The Interinstitutional Agreement on better lawmaking provides the following definitions: Co-regulation: "… the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, NGOs or associations)"; Self-regulation: "the possibility for economic operators, the social partners, NGOs or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practices or sectoral agreements)". The rules on the functioning of the social dialogue (Articles 138 and 139 TEC) and standardisation according to the "New Approach" are not affected by this agreement.

31 Each directive should indicate a time limit which should be as short as possible and generally not exceed two years.

ANNEX 2

Broad assessment of Better Regulation implementation in Member States

Many Member States have launched various initiatives on regulatory reforms. Information available on these matters is mainly based on Member States' self-assessment and is somewhat partial; it therefore needs, to be complemented by independent and/or peer review evaluations. The table below comes from the *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*[32] and shows that a large majority of Member States (20) have already developed some type of better regulation programme, which very often includes obligatory impact analysis of new legislation (14) and consultation of stakeholders (14). However, it is not clear to what extent these exercises are integrated assessments of economic, social and environmental impacts nor the extent to which they are pursued in practice rather than being 'paper' exercises. Moreover, there may be further initiatives taken by Member States not yet contemplated in the table.

In the ten new Member States, a joint EU-OECD project is currently under way: it is the SIGMA project (Support for Improvement in Governance and Management). The objective of the project is to promote and improve the development and implementation of better regulation practices in these countries. The project consists in a general peer review exercise designed to examine the institutional framework of the new Member States, to establish the state of introduction, development and practical use of better regulation practices and to identify potential problems and gaps. The peer reviews should be finished by the end of 2005.

[32] Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

Overview of measures in the area of Better Regulation and impact assessment[33]

	Better regulation programme	Specific RIA policy	Obligatory RIA	Alternative instru-ments considered	Guidelines on RIA	Coordinating body for RIA	Consultation part of RIA	Formal consul-tation procedures	Direct stakeholder consultation	Tests of impact on small enterprises	Exemptions for SMEs	*Total Y+(Y)*
Belgium	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	*7*
Czech Republic	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	*3*
Denmark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	*10*
Germany	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	*5*
Estonia	N	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N.A.	Y	*4*
Greece	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	*3*
Spain	Y	(Y)	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	*6*
France	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	*0*
Ireland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	*5*
Italy	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	*8*
Cyprus	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	*0*
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	*9*
Lithuania	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	*4*
Luxembourg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	*7*
Hungary	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	*6*
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	*4*
Netherlands	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	*8*
Austria	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	*8*
Poland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	*10*
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	*0*
Slovenia	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	*1*
Slovakia	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	*1*
Finland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	*9*
Sweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	*9*
United Kingdom	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	*10*
Total Y+(Y)	*19*	*13*	*12*	*15*	*15*	*14*	*12*	*12*	*11*	*7*	*5*	

Legend

Y	*Measures exist*	***(Y)***	*Measures planned/ Available partially*	***N***	*No measures exist*	***N.A.***	*Information not available*

[33] Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.