

6.4. Estudar a possibilidade de criar uma escola virtual de educação dos consumidores, aproveitando as potencialidades das novas tecnologias e as experiências de diversos países nesta matéria. Seria desejável ter igualmente em consideração as experiências educativas a nível europeu nos diversos graus de ensino, como o programa *Erasmus*.

6.5. A Comissão deverá formular propostas que:

- possibilitem a generalização da educação para o consumo, de forma que todos os cidadãos europeus possam

exercer o direito e o dever de se educarem e formarem enquanto consumidores;

- permitam uma melhor coordenação das acções educativas e a edição de materiais didácticos adequados, incluindo a utilização da Internet, para ter em conta as diferentes características de origem dos consumidores europeus;
- possibilitem a formação de formadores, de consumidores adultos e dos grupos vulneráveis da população;
- garantam uma formação permanente e de qualidade dos membros das organizações de consumidores e de outros organismos e instituições ligados ao consumo.

Bruxelas, 26 de Março de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Simplificação»

(2003/C 133/02)

Em 18 de Julho de 2002, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «Simplificação» (Observatório do Mercado Único).

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 5 de Março de 2003, sendo relator J. Simpson.

Na 398.ª reunião plenária de 26 e 27 de Março de 2003 (sessão de 26 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 81 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Ao apresentar ao Parlamento Europeu o programa de trabalho da Comissão, em Fevereiro de 2000⁽¹⁾, o Presidente Romano Prodi identificou «a promoção de novas formas de governança» como um dos quatro objectivos estratégicos do presente mandato da Comissão. Isto implicou uma maior abertura por parte da Comissão ao simplificar o corpo da legislação comunitária e reduzir o seu volume, promover a participação da sociedade civil no processo legislativo e desenvolver a conectividade através da ligação em rede. Estas medidas tinham como objectivo, na globalidade, uma melhor legislação. A Comissão, no entanto, reconheceu que, sozinha, não conseguiria levar a cabo este empreendimento.

1.2. Desde Outubro de 2000, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) elaborou três pareceres⁽²⁾ sobre a simplificação e a melhoria do ambiente regulador da União Europeia, o que bem reflecte a importância que atribui a esta questão. Um destes pareceres⁽³⁾ foi elaborado por sugestão do Presidente da Comissão, Romano Prodi. Noutro parecer, o CESE teceu considerações sobre a «Estratégia para o Mercado Interno — Revisão de 2002»⁽⁴⁾, proposta pela Comissão, abordando, entre outros, o tema da simplificação, que considerava essencial para a conclusão do mercado interno.

⁽²⁾ JO C 14 de 16.1.2001, JO C 48 de 21.2.2002 e JO C 125 de 27.5.2002.

⁽³⁾ JO C 125 de 27.5.2002, p. 105.

⁽⁴⁾ JO C 241 de 7.10.2002.

⁽¹⁾ COM(2002) 705 final.

1.3. O primeiro destes pareceres («Simplificação da Legislação do Mercado Único», de que foi relator B. Vever)⁽¹⁾ introduziu a ideia das análises de impacto, possivelmente preparadas por organismo exterior, e propunha algumas medidas específicas. Recomendava também a adopção de códigos de conduta pelos diversos actores e estabeleceu um código de conduta para o CESE.

1.4. O segundo parecer («Simplificação», de que foi relator K. Walker)⁽²⁾ reiterou estas propostas e acrescentou algumas recomendações, tais como, o estabelecimento de vigência limitada para os textos legislativos («legislação a termo»), a isenção da aplicação às PME de alguns actos ou parte deles, a codificação da legislação existente e a aceleração do processo de simplificação.

1.5. No seu terceiro parecer («Simplificar e melhorar o ambiente regulador», de que foi relator K. Walker)⁽³⁾, o CESE desenvolveu uma proposta no sentido da criação de um organismo independente a nível europeu e sugeriu que este poderia seguir o modelo do Gabinete para as Questões Regulamentares (Office of Regulatory Affairs) dos EUA. Estabeleceu também um plano de acção para a Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu, o CESE, o Comité das Regiões e os Estados-Membros. Propôs, além disso, ainda outras medidas.

1.6. No Anexo 1 é feita uma síntese das observações e recomendações formuladas nos referidos pareceres.

1.7. Em 10 de Setembro de 2002, o CESE realizou ainda, sob o auspício do Observatório do Mercado Único, uma audição sobre o tema «Simplificar a regulamentação do Mercado Único: que prioridades?».

1.7.1. Nela se chegou à conclusão de que, ao contrário de anos anteriores,

- a simplificação é agora entendida como um tema do interesse de todos os grupos da sociedade,
- a concretização da simplificação não se faz sem uma ampla inclusão de actores e a mobilização de diferentes metodologias (incluindo a co-regulação e a auto-regulação), e
- que a questão fundamental, actualmente, é como pôr em prática a simplificação.

1.7.2. No âmbito desta audição, o CESE enviou um questionário a um vasto conjunto de organizações socioeconómicas e outros utilizadores do mercado único. Os resultados desse inquérito demonstraram que

- 65 % dos inquiridos pensa que a legislação é desnecessariamente complexa,
- 60 % apoia o plano de acção da Comissão, embora 40 % considere que devia ir mais longe,
- 90 % julga que a legislação nacional é demasiado complexa e que, para o plano de simplificação da UE ser bem sucedido, as medidas de simplificação têm de ser aplicadas ao nível nacional, e
- 75 % defende a ideia de mais auto-regulação e co-regulação.

1.8. É do conhecimento geral que o actual ambiente regulador não é satisfatório e a Comissão, ao comprometer-se a realizar melhorias efectivas e duradouras, é a primeira a reconhecê-lo. O CESE acolhe com agrado este propósito, que, aliás, apoia plenamente, mas considera que um objectivo tão ambicioso não poderá ser alcançado pela Comissão sozinha. A sua realização exigirá um empenhamento considerável do Parlamento Europeu, do Conselho e dos Estados-Membros e dos esforços concertados de todos eles, em parceria. O Comité não quer desperdiçar mais esta oportunidade e declara-se disposto a tomar parte activa neste processo.

1.9. Como afirmou o Comissário F. Bolkenstein⁽⁴⁾: «É certo que os mercados não funcionam sem normas, mas as más normas são uma carga com que não podemos arcar». Defendeu que «é preciso reduzir a regulamentação ... a concorrência é o nosso maior aliado ... dar demasiada importância às normas só serve para asfixiar a concorrência». Ao declarar como prioridade a simplificação das normas, disse: «Temos de aumentar a velocidade da regulamentação; a legislação vai na esteira do mercado; há o perigo de impor normas do passado à economia do futuro.».

2. A comunicação da Comissão

2.1. Recentemente, a Comissão publicou uma comunicação dirigida ao Parlamento Europeu e ao Conselho composta de quatro documentos, apresentando propostas formais para alterar o modo como a Comunidade se governa. O primeiro é

⁽¹⁾ JO C 14 de 16.1.2001.

⁽²⁾ JO C 48 de 21.2.2002.

⁽³⁾ JO C 125 de 27.5.2002.

⁽⁴⁾ No seu discurso aquando da audição sobre a «Simplificação», realizada sob o auspício do OMU na sede do CESE, em 10 de Setembro de 2002.

uma comunicação sucinta ⁽¹⁾ revendo os conceitos e as ideias elementares estribado por três outras comunicações ⁽²⁾ mais detalhadas sobre aspectos específicos das propostas.

2.2. Quando a Comissão preparou estas comunicações estava consciente do facto de que tanto a simplificação como a melhoria da qualidade da governação da Comunidade são, em si, um objectivo louvável, mas as conclusões da Convenção de Laeken e da Conferência Intergovernamental (CIG) que se seguirá em 2004 poderão ter implicações mais profundas para a governação.

2.3. Nestas comunicações são enunciadas melhorias que poderão e deverão ser realizadas dentro do actual quadro regulamentar sem com isso diminuir o significado nem ficando à espera das propostas que sairão da Convenção sobre o Futuro da Europa destinadas à CIG. A Comissão é de parecer que as propostas avançadas nas comunicações deveriam entrar em vigor no início de 2003 ⁽³⁾. As comunicações deverão ser interpretadas e abordadas no contexto do Livro Branco sobre a Governança Europeia ⁽⁴⁾ publicado em 2001.

2.4. Este Livro Branco parte de uma série de hipóteses fundamentais sobre as lacunas e as fraquezas do actual sistema de governação e sobre a necessidade de mudança. Sobressai aqui, nomeadamente, a dificuldade de os cidadãos compreenderem o funcionamento da UE. A Comissão considera que as medidas ora propostas são necessárias para «reforçar a credibilidade da acção da Comunidade junto dos seus cidadãos» ⁽⁵⁾.

2.5. As comunicações da Comissão mais recentes propõem três pistas que podem conduzir a melhorias:

- (1) elaborar um plano de acção ⁽⁵⁾ para melhorar a actividade legislativa nas instituições europeias ⁽⁶⁾ e nos Estados-Membros mediante a simplificação e melhoria do ambiente regulador;
- (2) melhorar o processo de consulta promovendo uma forte cultura de diálogo e de participação dos grupos de interesses ⁽⁷⁾; e

⁽¹⁾ COM(2002) 275 final de 5.6.2002.

⁽²⁾ COM(2002) 276-278 final.

⁽³⁾ COM(2002) 275 final, ponto 6.

⁽⁴⁾ COM(2001) 428 final.

⁽⁵⁾ COM(2002) 278 final — Introdução.

⁽⁶⁾ Existe aparente omissão no facto de a Comissão referir apenas o Conselho e o Parlamento, não mencionando o CESE nem o Comité das Regiões.

⁽⁷⁾ COM(2002) 277 final.

- (3) procurar sistematizar a avaliação do impacto das iniciativas ⁽⁸⁾.

2.6. As propostas da Comissão a este respeito são apresentadas em pormenor no Anexo 2.

3. Observações na generalidade

3.1. Nos pareceres anteriores, o CESE confirmava a necessidade de regulação e deixava bem claro que melhorar o ambiente regulador não equivale necessariamente a um processo de desregulação. Partilha, porém, das preocupações da Comissão de que, ao impor às empresas e, em especial, às pequenas empresas, obrigações desnecessárias no que toca o seu cumprimento, a regulação de má qualidade está a impedir o desenvolvimento económico e a pôr em causa o empenho no pleno emprego.

3.1.1. Não raros são os casos em que uma regulação desse tipo também não consegue atingir os seus objectivos regulamentares. A regulamentação ou legislação de má qualidade pode ainda significar submeter a tribunal um pedido de interpretação, o que corre o risco de ser um processo dispendioso e demorado e de não corresponder à intenção inicial de quem elaborou a legislação.

3.2. Tal como o CESE salientou no parecer sobre a «Estratégia para o Mercado Interno — Revisão de 2002 (Cumprindo a promessa)» ⁽⁹⁾, uma regulamentação de má qualidade custa à União Europeia, anualmente, mais de 1 bilião de EUR.

3.3. Não são apenas as empresas a sofrer o impacto negativo da regulação de baixa qualidade, as administrações nacionais e os cidadãos são também penalizados no seu dia-a-dia. Estas consequências indesejáveis advêm fundamentalmente da complexidade do ambiente regulador, decorrente, por seu turno, de dois factores, que suscitam dois problemas de simplificação distintos, mas interrelacionados, e que devem ser tratados de modo diferente.

3.3.1. O primeiro resulta do carácter obscuro, complexo e, por vezes, totalmente contraditório dos textos legislativos, o que pode dever-se ocasionalmente a uma redacção do documento original pouco precisa no plano jurídico, por vezes carecendo mesmo de intervenção dos tribunais para interpretar a intenção do legislador. A razão de ser parece estar, mais frequentemente, na evolução desconexa de uma grande parte da legislação europeia, com alterações aos textos jurídicos, alterações às alterações e legislação considerada necessária para responder a circunstâncias específicas «colada» a instrumentos não concebidos inicialmente para o fim em causa.

⁽⁸⁾ COM(2002) 276 final.

⁽⁹⁾ JO C 241 de 7.10.2002, p. 180.

3.3.1.1. Na maior parte dos casos, a culpa é imputável às alterações aos textos originais aprovadas no Parlamento Europeu e/ou no Conselho numa tentativa de obter consenso suficiente para garantir a adopção da legislação. Essas modificações têm frequentemente o efeito adicional de porem em causa as avaliações de impacto realizadas para as propostas iniciais.

3.3.1.2. Outro componente importante desta complexidade é o imenso volume do acervo legislativo, tanto a nível europeu como nacional, o que faz com que apenas os peritos jurídicos mais especializados a ele consigam aceder sem demasiada dificuldade.

3.3.2. A segunda causa de complexidade decorre das diferenças generalizadas entre os regimes regulamentares dos Estados-Membros, o que leva à fragmentação em quinze jurisdições distintas de um mercado supostamente único. Essas diferenças resultam:

- em parte, dos atrasos dos Estados-Membros na transposição da legislação comunitária para o direito nacional;
- em parte, do facto de, ao transporem a legislação, os Estados-Membros a interpretarem à luz das suas próprias práticas e usos jurídicos, o mesmo é dizer, dando-lhe um «cunho» nacional;
- em parte, do nível de aplicação dos textos adoptados, que varia entre Estados-Membros;
- em parte, das derrogações e isenções concedidas aos Estados-Membros durante o processo de negociação que precede a adopção de muitas leis comunitárias; e
- em parte, do facto de os Estados-Membros insistirem em cumprir regulamentos administrativos, práticas comerciais e tradições consolidadas, que, mesmo não tendo força de lei, são, no entanto, considerados obrigatórios.

3.3.3. Neste contexto, o CESE lamenta que os progressos na transposição da legislação comunitária para o direito nacional nos Estados-Membros sejam decepcionantes⁽¹⁾. Embora o défice de transposição tenha diminuído acentuadamente nos últimos dez anos, registou-se uma inversão desta tendência nos últimos seis meses, não tendo $\frac{2}{3}$ dos Estados-Membros conseguido atingir a meta de 1,5 % de défice. À maior parte deles ainda resta muito trabalho a fazer para, até à reunião do Conselho da Primavera de 2003, alcançarem a meta zero em relação às directivas a transpor. Entretanto, nos últimos dez anos aumentou consideravelmente o número de casos de infracção, e a redução dos casos de infracção por aplicação incorrecta da legislação foi pouco significativa.

3.3.4. Todos estes factores estão na origem de distorções de concorrência e desencorajam o comércio intracomunitário. É praticamente impossível para as empresas e, em especial, para as pequenas empresas compreenderem a extensão das obrigações jurídicas que impendem sobre as trocas comerciais com um Estado-Membro onde não estejam estabelecidas; confrontadas com as dificuldades e os riscos envolvidos, preferem muito frequentemente renunciar às possibilidades que se lhes oferecem.

3.4. Já anteriormente o CESE arguia em dois pareceres separados⁽²⁾ que o volume da legislação comunitária directa é relativamente pequeno. A proporção da legislação que emana directamente da União Europeia e directamente afecta os cidadãos varia de país para país. No entanto, a maior parte da legislação comporta uma hierarquia de leis nacionais, decretos-leis, regulamentos de órgãos governativos, instrumentos de regulamentação colectiva e diplomas regionais, municipais ou locais. Essa hierarquia tem a forma de pirâmide; quanto mais se desce, maior é o volume e menor é a transparência e a coerência.

3.5. É lógico, por isso, que o CESE apoie o impulso dado pelas propostas da Comissão para que as decisões sejam tomadas com mais conhecimento de causa, baseando-se em avaliações preliminares mais rigorosas.

3.6. Alguns aspectos dos processos que se pretendem agora introduzir suscitam reservas ao CESE.

3.6.1. A introdução de medidas de avaliação do impacto e de uma rede de consulta mais ampla foi apresentada no contexto de uma União Europeia a 15. O alargamento da UE tornará estas mudanças mais complexas e de maior alcance. Nos primeiros anos, a perspectiva de simplificação poderá ser esbatida pelas consequências da expansão. No entanto, os novos Estados-Membros terão, tal como os actuais, todo o interesse em compreender melhor a fundamentação da regulamentação e da legislação comunitária.

3.6.2. Além disso, corre-se o risco de que a melhoria do processo de decisão ao nível comunitário se faça à custa do acentuar da sensação de aumento da centralização, salvo se forem previstas medidas de salvaguarda que assegurem a protecção e o reforço do princípio da subsidiariedade.

⁽¹⁾ Painel de Avaliação do Mercado Único n.º 11, Novembro de 2002.

⁽²⁾ JO C 48 de 21.2.2002, p. 130 e JO C 125 de 27.5.2002, p. 105.

3.6.3. O CESE nota que as modificações ora propostas, embora contribuindo eventualmente para codificar as disposições legislativas e regulamentares, só por si, não representam qualquer progresso na redução do volume e impacto da legislação existente. A simplificação por via de desregulação carecerá de outras propostas de acção.

3.7. O CESE dispõe de uma situação privilegiada enquanto intermediário entre muitos vectores da sociedade civil organizada, os parceiros sociais e a Comissão. Esta relação tem-se revelado mutuamente benéfica para todas as partes. A Comissão criou agora um mecanismo de consulta reforçado e conta, em parte, com os novos meios de comunicação e com a Internet para facilitar este processo.

3.8. Para que se possa tirar o máximo proveito dos benefícios, o CESE recomenda que a Comissão assegure a possibilidade de as secções especializadas competentes do Comité reagirem às consultas, apoiando, desse modo, o trabalho do Comité na preparação dos pareceres solicitados pela Comissão. O Parlamento avançará possivelmente com uma sugestão semelhante.

3.9. Esta sugestão obriga a que sejam adoptadas disposições administrativas adequadas, bem como o reconhecimento das implicações para a calendarização das várias fases da preparação legislativa.

3.10. O CESE nota que a Comissão o encoraja a desempenhar um papel mais proactivo⁽¹⁾ e afirma a sua determinação nesse sentido.

3.11. Congratula-se com o facto de a Comissão se ter comprometido⁽²⁾ a efectuar um exercício mais legível do seu direito de iniciativa, que deverá ser sobretudo mais respeitoso das diversidades. Aplauda, em particular, o compromisso da Comissão⁽²⁾ de que procurará «limitar o enunciado das respectivas propostas legislativas às exigências essenciais».

3.12. O CESE não pode deixar de chamar a atenção para a necessidade de pôr em prática as propostas da Comissão o mais rapidamente possível.

3.13. O Comité chama a atenção para o facto de, no quadro do processo de simplificação, não se dever baixar o nível existente dos padrões sociais e ambientais europeus e de protecção do consumidor. A simplificação não poderá fazer-se à custa dos referidos padrões, nem no caso da eventual revogação de regulamentação, nem no caso da sua alteração.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE tem sistematicamente apoiado as propostas da Comissão de alargar as consultas. O processo de consulta formal não deveria, no entanto, limitar-se a interlocutores escolhidos pela Comissão, mas, antes, contar com a participação de todos os actores envolvidos. Importa evitar uma situação em que as propostas da Comissão mais não sejam do que uma mera lista das necessidades dos grupos de pressão mais influentes. Para que o processo de consulta seja eficaz é necessário que todos os intervenientes o apoiem com toda a força. As pequenas empresas e as suas organizações representativas deverão adoptar uma atitude mais dinâmica e dotar o processo de mais recursos. A simplificação só funcionará se tiver em conta os pontos de vista dos que por ela são afectados.

4.1.1. Mas, para haver a certeza de que os pontos de vista dos agentes da sociedade civil são tidos em conta é importante não excluir, *a priori*, das consultas da Comissão as organizações específicas e, consequentemente, as pessoas por elas representadas. Por outras palavras, a consulta não deverá limitar-se unicamente a organizações com uma estrutura europeia, caso contrário, as entidades da sociedade civil não poderão dar qualquer contributo se no seu sector não houver uma organização europeia de topo ou se a ela não pertencerem. A Comissão deveria, antes, dar maior publicidade às suas propostas legislativas e encorajar activamente todas as organizações directamente interessadas (locais, regionais, nacionais e pan-europeias) a exprimirem os seus pontos de vista. Todas as pessoas, organizações ou empresas que são ou possam ser afectadas pelas propostas legislativas têm um lugar legítimo no processo de consulta e o direito de fazerem ouvir a sua voz.

4.1.1.1. Em parecer anterior⁽³⁾ o CESE já havia recomendado que o processo de consulta seja alargado através do convite a todos interessados para que apresentem contribuições de modo a que qualquer pessoa possa participar na consulta. Advoga a plena utilização da Internet a fim de facilitar o acesso para estes fins.

4.1.1.2. O CESE subscreve as preocupações da Comissão quanto a⁽²⁾

- comprovar a qualidade e em especial a equidade das consultas que incidem sobre propostas políticas essenciais,
- sistematizar e racionalizar as múltiplas práticas e processos de consulta,
- garantir a viabilidade e a eficácia do processo,

⁽¹⁾ COM(2002) 277 final, secção II.

⁽²⁾ COM(2002) 275 final.

⁽³⁾ JO C 125 de 27.5.2002.

- assegurar a transparência da consulta do ponto de vista dos órgãos ou agentes consultados, e
- demonstrar a responsabilidade, dando a conhecer, sempre que possível, os resultados da consulta e os ensinamentos retirados.

4.2. O CESE reconhece que um processo de consulta mais ampla pode aumentar o intervalo de tempo entre a introdução de uma proposta legislativa e a sua eventual entrada em vigor, mas considera ganho e não perdido o tempo gasto em consultas *ex ante*, porquanto contribuem para aumentar o consenso e o grau de aceitabilidade das propostas legislativas.

4.3. Muito embora o novo sistema implique muito provavelmente uma eventual consulta ao CESE sobre o conteúdo das principais avaliações de impacto, deveria ser feita referência explícita a esta possibilidade.

4.4. O CESE reitera a convicção de que deveriam ser preparadas avaliações de impacto para todas as propostas legislativas, mas, tal como indicado anteriormente⁽¹⁾, as avaliações de impacto preparadas pela Comissão são frequentemente anuladas por alterações aos projectos legislativos introduzidas no Parlamento Europeu ou no Conselho. Não valerá a pena melhorar a qualidade das avaliações de impacto da Comissão e exigir a sua aplicação universal se for para serem invalidadas por subsequentes alterações ao texto. É, por conseguinte, essencial que qualquer proposta de alteração apresentada tanto no Parlamento Europeu como no Conselho que introduza modificações não abrangidas pela avaliação de impacto seja apoiada por uma avaliação de impacto e que essas avaliações sejam elaboradas segundo, pelo menos, as mesmas normas das apresentadas pela Comissão.

4.4.1. O CESE recorda que entende ser necessário criar um órgão interinstitucional independente destinado a controlar o processo da avaliação de impacto. Considera também que este processo se deveria alicerçar num sistema de análise do impacto regulamentar (AIR).

4.4.2. O CESE apoia a recomendação do Conselho de tornar estas avaliações de impacto acessíveis ao público. Congratula-se também com a intenção da Comissão⁽¹⁾ de preparar avaliações de impacto em consonância com a estratégia europeia de desenvolvimento sustentável.

4.5. Acolhe ainda muito favoravelmente a decisão da Comissão⁽²⁾ de introduzir, nos casos adequados, uma cláusula

de reexame, ou mesmo de revisão, nas suas propostas de actos e sanciona o cuidado da Comissão em preservar a segurança jurídica dos operadores que apliquem este processo.

4.6. Para além da consulta generalizada durante a fase de formulação do processo legislativo, há necessidade imperiosa de estabelecer procedimentos sistemáticos e formais de consultas *ex post*. Em particular as pequenas empresas muito dificilmente participarão em consultas *ex ante*, pois a maior parte delas estão demasiado preocupadas com os problemas quotidianos para terem consciência da existência de legislação pendente, mas estarão aptas a fornecer informações sobre o impacto da legislação após a sua entrada em vigor, o mesmo, praticamente, se podendo dizer em relação às forças mais pequenas e menos organizadas da sociedade civil. Essas informações *ex post* deverão, então, ser usadas para aperfeiçoar e melhorar o processo inerente à preparação de subsequentes avaliações de impacto.

4.7. Este ano comemora-se o décimo aniversário da introdução do mercado único, e, embora a simplificação tenha estado na ordem do dia a nível europeu todo este tempo, são escassos os indícios de progressos realizados na prática. Isto aplica-se, em especial, ao acervo comunitário, que actualmente representa cerca de 85 000 páginas, muitas das quais de tal forma impenetráveis que provocam a confusão nas pessoas e contribuem, e não pouco, para aumentar o sentimento de desencanto em relação ao conceito «Europa». O processo de codificação poderia reduzir o volume do acervo para cerca de 22 000 páginas, ou seja, uma redução na ordem dos 75 %.

4.7.1. É pena que este trabalho não tenha sido iniciado durante as primeiras fases do processo de alargamento de modo a reduzir o fardo imposto aos países candidatos pela obrigação de adoptarem o acervo. A Comissão deverá urgentemente lançar um programa concertado de codificação. Como afirmou Patrick Cox, Presidente do Parlamento Europeu⁽³⁾, «criámos uma selva jurídica ... nem uma única área de política geral foi objecto de codificação». Apesar das boas intenções da Comissão, a impressão que fica é que a azáfama com o aumento do acervo é tanta que não lhe sobra tempo para a codificação ou simplificação.

4.8. No contexto do mercado único, é preferível que a legislação europeia seja promulgada por via de regulamentos em vez de directivas, pois aqueles têm carácter vinculativo e não são susceptíveis de ser alterados durante o processo de transposição nem, por conseguinte, de provocar distorções no

⁽¹⁾ COM(2002) 275 final.

⁽²⁾ COM(2002) 278 final.

⁽³⁾ Na intervenção perante a reunião plenária do CESE de 19 de Setembro de 2002.

comércio intracomunitário, como acontece com as directivas. O CESE está consciente de que é, frequentemente, mais difícil e mais demorado conseguir o acordo do Conselho para os regulamentos devido ao seu carácter obrigatório, mas considera que o êxito não se afere pela rapidez com que a legislação é adoptada, mas sim pelo seu impacto na economia real. Espera que a Convenção de Laeken sobre o Futuro da Europa aborde esta questão.

4.9. O CESE nota com satisfação que está prestes a ser posto em prática um programa de avaliação regular da simplificação e redução do volume do acervo comunitário⁽¹⁾ e apela ao Conselho, ao Parlamento Europeu e aos Estados-Membros para que cooperem plenamente neste programa de modo a obterem-se bons resultados no mais curto espaço de tempo.

4.10. Para ser eficaz, este programa necessita da cooperação activa do Conselho, do Parlamento Europeu e dos Estados-Membros, para que a modificação da legislação se faça com rigor e em tempo oportuno. Tal como decorre do último Painel de Avaliação do Mercado Único⁽¹⁾, o desempenho dos Estados-Membros nesta matéria não augura nada de bom quanto à possibilidade de serem persuadidos a cooperar eficazmente num processo de simplificação e de reforma do ambiente regulador; se o seu desempenho não melhorar, as tentativas para reduzir o volume do acervo mediante processos de codificação ou reformulação são susceptíveis mais de agravar do que de melhorar a situação.

4.11. O CESE considera incompreensível que o período de tempo entre a introdução de uma proposta legislativa pela Comissão e a sua incorporação final na legislação dos Estados-Membros seja, em média, de oito anos⁽²⁾. Concorda, por conseguinte, com a Comissão sobre a conveniência em acelerar o processo legislativo.

4.12. Nos pareceres anteriores, o CESE realçou constantemente a necessidade de a legislação ser mais acessível àqueles a quem se dirige. Regista, por conseguinte, com agrado a intenção da Comissão de melhorar a acessibilidade e a transparência da legislação comunitária, em preparação ou já adoptada, alargando o acesso do público à base de dados EUR-Lex⁽³⁾ e explorando outras opções, tais como fóruns na Internet.

(1) Conselho «Concorrência» de 30.9.2002 e COM(2002) 715 final.

(2) Apresentação da Comissão ao Observatório do Mercado Único do CESE, em 18 de Dezembro de 2002.

(3) <http://www.Europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>

5. Debate no Conselho de Ministros

5.1. As propostas da Comissão, conforme indicam os quatro documentos, foram examinadas pelo Conselho de Ministros, na formação do Conselho «Competitividade»⁽⁴⁾. No debate e na resolução sobre a simplificação legislativa, o Conselho saudou o Plano de Acção, as propostas para a consulta sistemática das partes interessadas e a introdução a partir de 2003 de uma avaliação de impacto a anexar às propostas regulamentares mais pertinentes. O Conselho recomenda que se tornem estas avaliações de impacto acessíveis ao público.

5.2. O Conselho também corroborou o apelo aos Estados-Membros no sentido de participarem plenamente neste processo.

5.3. Intencionalmente ou não as conclusões do Conselho não são muito explícitas a respeito das acções e dos compromissos do próprio Conselho. Numa declaração bastante geral, o Conselho manifesta o seu propósito de imprimir «um novo ímpeto» a este processo e solicita ao Comité de Representantes Permanentes, nomeadamente, que «considere seriamente a possibilidade de constituir um grupo de trabalho horizontal com a missão de melhorar a regulamentação».

5.4. É compreensível que o Conselho se mostre relutante em comentar as actuais relações entre o Conselho e a Comissão ao nível da tomada de decisões ou a adoptar uma posição a este respeito antes de conhecer inteiramente as conclusões da Convenção sobre o Futuro da Europa e da Conferência Intergovernamental que se lhe seguirá.

5.5. O CESE deseja, contudo, reiterar o seu apoio a uma estrutura decisória mais simples nas instituições europeias e, particularmente, à melhoria dos sistemas vigentes na Comissão, inclusivamente um controlo interno mais rigoroso. O Plano de Acção proposto apenas esboça mudanças administrativas, que vale a pena apoiar.

5.6. O debate sobre a simplificação dos meios de governação e uma melhor legislação progrediu decisivamente este ano. É essencial manter esta dinâmica na preparação e no seguimento dos trabalhos da CIG, que terá lugar em 2004.

6. Necessidade de acordos de parceria

6.1. Uma das razões pelas quais são modestos os progressos realizados até à data tem sido a incapacidade para criar parcerias. São necessárias parcerias não só ao nível do Conselho, difíceis de concretizar, mas também com outras instituições. É necessário maior acordo a nível administrativo nas instituições e entre estas e os Estados-Membros a fim de pôr em prática os princípios de simplificação.

(4) Comunicado de imprensa sobre as Conclusões do Conselho de 30 de Setembro de 2002.

6.1.1. Há que reconhecer que nem todos partilham os mesmos objectivos, mas tal não deverá constituir impedimento para o desenvolvimento de um clima de esperança, cooperação e confiança mútua entre os vários intervenientes. Este estado de espírito deve ser formalizado e sedimentado em acordos de parceria. Os diversos intervenientes deverão assumir o compromisso de se consultarem e de estabelecerem contactos entre si.

6.2. Para participar positivamente na realização do processo de simplificação e melhoria do ambiente regulador, objectivo muitas vezes frustrado devido a um misto de indiferença e egoísmo, é necessário que estes acordos incluam o compromisso obrigatório de todos os signatários contribuírem de forma activa e pronta para a consecução dos objectivos fixados. Importa inculcar uma cultura de diálogo e participação.

7. Conclusões

7.1. O CESE não pode deixar de frisar a gravidade das questões relacionadas com a simplificação, a melhoria da regulamentação e da governação, bem como a necessidade de encontrar num futuro próximo uma solução eficaz para os problemas diagnosticados neste domínio. Reafirma a sua convicção de que não se trata fundamentalmente de uma questão de desregulamentação. A escolha não é apenas entre regulação e auto-regulação, mas entre uma boa regulação harmonizada e uma regulação fragmentada e de baixa qualidade, tanto a nível da União Europeia como dos Estados-Membros.

7.1.1. Não é apenas uma questão de simplificação, mas de eficácia legislativa e segurança jurídica. A simplificação carece de ser posta em prática com toda a urgência, mas, para ser eficaz, deverá ser um processo contínuo e permanente, cujo êxito depende basicamente da transparência. Há necessidade de fazer participar todos os actores em todos os aspectos do processo. O CESE apoia, por conseguinte, as propostas da Comissão de alargar as consultas, incluindo as consultas *ex post* e a disposição para, a partir daqui, melhorar o processo de preparação dos subsequentes relatórios periódicos de avaliação de impacto.

7.1.2. Apoia em larga medida as propostas contidas nos documentos da Comissão e congratula-se, em particular, com o facto de as avaliações de impacto regulares passarem a abranger também o programa de trabalho anual da Comissão.

7.2. A codificação do acervo comunitário, susceptível de reduzir drasticamente o seu volume e de produzir uma correspondente melhoria em termos de clareza, coerência, acessibilidade e eficácia, é um processo que já deveria ter sido feito há muito tempo, pelo que deverá ser iniciado sem mais delongas e prosseguido com determinação e perseverança.

7.3. O êxito da iniciativa de simplificação dependerá, nomeadamente, do estabelecimento e da execução de um acordo de parceria eficaz entre todos os intervenientes no processo legislativo, tanto a nível da União Europeia como dos Estados-Membros, e da vontade de cada um de envidar todos os esforços para realizar os objectivos fixados.

7.4. O CESE advoga que as avaliações de impacto se alicercem num sistema de análise do impacto regulamentar, devendo constituir um requisito obrigatório para todos os órgãos que exerçam competências legislativas, sejam elas de propositura ou de alteração, tanto a nível da União Europeia como dos Estados-Membros. Caso as alterações ao projecto de legislação invalidem a avaliação de impacto original, haveria que acompanhar aquelas de uma alteração desta.

7.5. Felicita a resolução da Comissão ⁽¹⁾ de se basear nos princípios de responsabilidade, proporcionalidade, transparência e segurança jurídica para melhorar o ambiente regulador. Uma governação que não atenda a estes princípios não pode ser verdadeiramente democrática. O CESE apela a um compromisso firme do Parlamento Europeu e do Conselho nesse sentido. Tal como é afirmado pela Comissão ⁽¹⁾, legislar melhor é uma verdadeira exigência ética.

7.6. Na Cimeira de Lisboa, em Março de 2000, a União Europeia adoptou a missão de, no prazo de dez anos, tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social. Para que esta ambição se realize é fundamental melhorar o ambiente regulador e abolir as distorções no mercado único causadas pelas diferenças entre os regimes regulamentares.

7.7. Em última instância, o êxito deste projecto dependerá da existência ou não da vontade política necessária para o levar a bom termo. Resta esperar que ela exista.

⁽¹⁾ COM(2002) 275 final.

Bruxelas, 26 de Março de 2003.

*O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH