



Estrasburgo, 12.12.2012
COM(2012) 746 final

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

Adequação da regulamentação da UE

{SWD(2012) 422 final}
{SWD(2012) 423 final}

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

Adequação da regulamentação da UE

1. REGULAMENTAÇÃO INTELIGENTE: RESPOSTA AO IMPERATIVO ECONÓMICO

A legislação europeia é fundamental para realizar os objetivos do Tratado UE e para criar condições propícias para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo em prol dos cidadãos, das empresas e dos trabalhadores. A realização destes objetivos é uma responsabilidade comum da Comissão, das outras instituições europeias e dos Estados-Membros. A crise económica e financeira revelou os custos da inação e de uma legislação e execução insuficientes em alguns domínios, bem como a necessidade de uma governação económica reforçada e de uma regulamentação financeira a nível da UE. Ao mesmo tempo, a crise chamou a atenção para os custos da legislação da UE e para o desafio que representa aplicar e fazer respeitar a regulamentação já em vigor. As administrações nacionais, já sob pressão, têm dificuldade em acompanhar o ritmo a que se processa a transposição e a aplicação da legislação da UE. As empresas e os cidadãos queixam-se da complexidade das legislações e dos encargos administrativos que representam. O Conselho Europeu apelou a que sejam envidados mais esforços para reduzir os encargos regulamentares gerais tanto a nível da UE como a nível nacional.

A Comissão está a dar resposta a estas preocupações. Lançou há dois anos novas iniciativas¹, tendo consolidado o seu sistema de avaliação de impacto. O objetivo de 25 % fixado no Programa de ação para a redução dos encargos administrativos foi atingido e mesmo ultrapassado. A legislação foi simplificada e codificada e o Parlamento Europeu e o Conselho examinam atualmente propostas importantes de simplificação em vários domínios de intervenção. A Comissão apresentou, por exemplo, um programa de simplificação ambicioso que cobre o próximo quadro financeiro plurianual². A Comissão aplica o princípio «pensar primeiro em pequena escala» (relativo à prioridade às PME) e utiliza o conjunto de instrumentos regulamentares de que dispõe (desde consultas reforçadas e avaliações de impacto até ao acompanhamento específico da execução) para adaptar a regulamentação da UE às necessidades das microempresas³. Foram lançadas avaliações-piloto das políticas («balanços da qualidade»)⁴. Um grande número de problemas relacionados

¹ COM (2010) 543 «Regulamentação inteligente na União Europeia».

² Ver COM (2011) 500 «Um orçamento para a Europa 2020», Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 e COM (2012) 42 «Um programa de simplificação do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020».

³ COM (2011) 803 «Minimização da carga regulamentar que incide sobre as PME» - No início de 2013, a Comissão apresentará um primeiro relatório sobre os progressos realizados e um painel de avaliação que incide em especial nas prioridades identificadas pelas pequenas empresas nas conferências realizadas nos Estados-Membros, bem como nas consultas organizadas a nível da UE até ao final de 2012.

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf.

com a aplicação correta da legislação da UE está a ser resolvido sem recurso a procedimentos formais de infração. O público é consultado sistematicamente sobre as iniciativas políticas.

A Comissão prosseguirá estas atividades e está decidida a realizar os objetivos políticos com um custo mínimo, obtendo os benefícios que só a legislação da UE pode proporcionar e eliminando todos os encargos regulamentares desnecessários. Continuará a reforçar os seus instrumentos regulamentares e a aplicá-los sistematicamente em todas as suas atividades de regulamentação. A Comissão intensificará também o trabalho de aplicação e de cumprimento efetivo da legislação em estreita cooperação com as outras instituições europeias e os Estados-Membros. Combinará as várias iniciativas atualmente em curso no âmbito do Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (*Regulatory Fitness and Performance Programme* - REFIT), que visa eliminar os custos regulamentares desnecessários (carga administrativa) e garantir que o acervo legislativo da UE continue adequado ao seu objetivo.

A Comissão não considera que fixar objetivos gerais e/ou fórmulas quantitativas para gerir o acervo legislativo possa produzir os resultados desejados. É necessária uma abordagem mais específica, com uma avaliação das vantagens e dos custos reais — de forma a determinar se estão diretamente relacionados com o direito da UE ou com as escolhas feitas pelos Estados-Membros no que respeita à sua aplicação. Uma abordagem deste tipo permitirá especificar com maior rigor as reduções de custos e os melhoramentos a introduzir na legislação e será melhor adaptada às especificidades do processo de elaboração de políticas da UE.

Para reforçar a sua abordagem relativa à regulamentação inteligente, a Comissão inspirou-se nos contributos do Parlamento Europeu⁵, do Comité das Regiões⁶, de uma consulta pública⁷, do Comité das Avaliações de Impacto⁸, dos trabalhos dos grupos de peritos nacionais de alto nível em matéria de regulamentação sobre os encargos administrativos e da recomendação da OCDE de 2012 sobre política regulamentar e governação⁹.

2. PROGRAMA PARA A ADEQUAÇÃO E A EFICÁCIA DA REGULAMENTAÇÃO

A atual situação económica requer que a legislação da UE seja ainda mais eficaz e eficiente na realização dos seus objetivos de política pública: demonstrando um valor acrescentado evidente, proporcionando benefícios a um custo mínimo e respeitando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O resultado final deve ser um quadro regulamentar simples, claro, estável e previsível para as empresas, os trabalhadores e os cidadãos.

⁵ Relatório sobre o 18.º relatório sobre o programa «Legislar melhor» e relatório sobre o 28.º relatório anual sobre o controlo da aplicação do direito da UE.

⁶ Parecer do Comité das Regiões sobre «Regulamentação Inteligente» 2012/C 9/04.

⁷ .

⁸ SEC(2012) 101 «Impact Assessment Board Report for 2011» (Relatório do Comité de Avaliação de Impacto relativo a 2011).

⁹ <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf>.

Para realizar este objetivo, a Comissão lançará um Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (*Regulatory Fitness and Performance Programme* - REFIT), com base na sua própria experiência em matéria de avaliação e redução dos encargos administrativos. O REFIT permitirá identificar os encargos administrativos, as incoerências, as lacunas e as medidas ineficazes. Será prestada atenção especial à eventual existência de encargos regulamentares inerentes às modalidades de aplicação da legislação da UE tanto a nível nacional como subnacional¹⁰. Graças ao programa REFIT, a Comissão identificará, avaliará, adotará e acompanhará a execução de iniciativas que permitam reduzir de forma significativa os custos regulamentares ou simplificar a sua aplicação.

O programa REFIT baseia-se numa abordagem mais ampla da avaliação das políticas graças aos «balanços da qualidade» lançados em 2010¹¹. A experiência adquirida até à data demonstra que é necessário dispor de um quadro comum para realizar estas avaliações — para, por um lado, demonstrar de que modo se enquadram no objetivo geral de assegurar uma regulamentação inteligente e a eliminação de encargos e, por outro, associar todos os níveis administrativos pertinentes e facilitar uma vasta participação das partes interessadas.

O programa REFIT servirá, numa primeira fase, para elaborar um inventário dos domínios da regulamentação e dos atos legislativos com maior potencial de simplificação de regras e de redução dos custos regulamentares para as empresas e os cidadãos, sem no entanto comprometer a realização dos objetivos das políticas públicas. Este inventário permitirá, em princípio, identificar os domínios para os quais é necessária uma avaliação mais aprofundada, incluindo dos custos e dos benefícios. Estas avaliações deverão igualmente determinar se é conveniente contemplar a fixação de objetivos quantitativos para a redução dos encargos no domínio em causa e em relação à repartição das responsabilidades dos Estados-Membros e da UE. Se o inventário fornecer provas suficientes de que é necessária uma ação imediata, será lançado um processo de avaliação de impacto para as propostas em questão. As partes interessadas serão informadas ao longo de todo o processo e as suas opiniões serão essenciais para a hierarquização das prioridades.

O programa REFIT será executado de forma transparente. Em conformidade com o seu método de «primeiro avaliar», a Comissão não examinará, em princípio, propostas em domínios em que já exista legislação em vigor antes de ter terminado o inventário da regulamentação e o trabalho de avaliação ulterior considerado necessário. O planeamento será público. As avaliações no âmbito do REFIT serão tornadas públicas a partir de 2014 a título do reforço dos planos de avaliação plurianuais. Um anexo específico do programa de trabalho da Comissão enumerará todas as iniciativas programadas a título do programa REFIT a partir do início do programa de trabalho de 2014. Será criado um sistema de rastreamento (painel de

¹⁰ Os encargos administrativos que se adicionam durante a fase de aplicação da legislação da UE a nível nacional estão estimados em cerca de um terço do total.

¹¹ Estes balanços incidiram, no domínio do ambiente, na política da UE em matéria de água doce, no domínio social, na informação e consulta dos trabalhadores, bem como na homologação de veículos a motor, na legislação sobre a cadeia alimentar e na política relativa ao mercado interno da aviação.

avaliação) para avaliar o trâmite das propostas através das instituições da UE, bem como na fase de aplicação.

Certos domínios para os quais poderá ser programada uma avaliação a título do REFIT poderão igualmente referir-se a atividades já em curso ou em fase de preparação. Estas ações incluem os resultados da consulta às PME atualmente em curso em toda a UE relativa aos dez regulamentos da UE que estas empresas consideram ser os mais onerosos, bem como os resultados dos «balanços de qualidade» em curso e de outros trabalhos de avaliação da regulamentação¹². O programa continuado de simplificação e o trabalho em curso que visa reduzir os encargos regulamentares para as pequenas empresas serão também imediatamente integrados no novo programa. Depois de finalizadas, as avaliações das políticas relativas à informação e consulta dos trabalhadores no domínio social, à homologação dos veículos a motor, ao mercado interno da aviação e à legislação relativa à cadeia alimentar, fornecerão igualmente indicações complementares. Também já estão programadas revisões da legislação em matéria de resíduos, comércio de retalho, saúde e segurança no trabalho, refinação de petróleo, alumínio e outros produtos industriais.

Por último, o programa REFIT incluirá um acompanhamento do Programa de ação para a redução dos encargos administrativos (ABR) — ABR Plus. O programa de 2007 tinha por objetivo reduzir em 25 %, até 2012, os encargos para as empresas inerentes à legislação da UE. Este programa cobria cerca de 80 % das principais fontes de encargos administrativos. A Comissão foi além da meta fixada apresentando propostas para reduzir estes encargos em mais de 30 %, enquanto, simultaneamente, os legisladores adotavam medidas correspondentes a 25 %. Os resultados pormenorizados do Programa de ação são apresentados num documento de trabalho dos serviços da Comissão que figura em anexo¹³.

Os resultados destes esforços só se concretizarão depois de o Programa ABR ser implementado com êxito. O Programa ABR Plus colocará, pois, a tónica no acompanhamento nos Estados-Membros. Estes serão convidados a apresentar, até 31 de dezembro de 2013, as modalidades de aplicação das medidas ABR. O grupo de alto nível sobre os encargos administrativos será encarregado de prestar assistência e consultoria sobre estas ações de acompanhamento, comparando os resultados estimados com os objetivos iniciais e facilitando o intercâmbio de melhores práticas entre os Estados-Membros. Examinará igualmente, em colaboração com as empresas e os Estados-Membros, a aplicação, por estes últimos, das medidas de redução dos encargos administrativos desnecessários adotadas pela UE, nomeadamente em favor das pequenas empresas. Por conseguinte, o mandato do grupo de alto nível foi prorrogado até ao final do atual mandato da Comissão.

¹² Nomeadamente os resultados já disponíveis relativamente à construção, às empresas e aos serviços turísticos.

¹³ SWD(2012) 422 ‘Review of the Commission Consultation Policy’.

3. INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO INTELIGENTE: MEHORIA DO DESEMPENHO

No âmbito da sua política de regulamentação inteligente, a Comissão recorre a uma série de instrumentos diferentes, que procura melhorar permanentemente.

3.1. Avaliação de impacto

O sistema de avaliação de impacto da Comissão foi considerado excelente¹⁴ — serve para analisar, de forma transparente, as opções legislativas e não legislativas, comparando os benefícios e os custos potenciais em termos económicos, sociais e ambientais. O sistema é exaustivo, transparente e sujeito a um controlo independente¹⁵. Todas as propostas com repercussões diretas importantes são sujeitas a uma avaliação de impacto. Nos últimos dois anos, foram emitidas diretrizes operacionais para a análise dos efeitos sobre os direitos fundamentais¹⁶, a competitividade¹⁷ e as microempresas¹⁸. O controlo independente efetuado pelo Comité de Avaliações de Impacto (CAI)¹⁹ permite melhorar a qualidade dos relatórios; além disso, uma proposta só pode, em princípio, ser apresentada à Comissão para decisão depois do parecer positivo do CAI. O controlo efetuado pelo CAI foi reforçado através de alterações específicas do seu mandato e regulamento interno²⁰. A realização, ou não, de uma avaliação de impacto é anunciada num roteiro acessível ao público²¹. As avaliações de impacto, bem como os pareceres do CAI, são igualmente tornados públicos. Desde a criação do CAI em 2006, foram emitidos mais de 700 pareceres. A criação de uma nova Direção da avaliação do impacto no seio do Parlamento Europeu acrescenta um nível suplementar de controlo externo e de controlo da qualidade.

A maioria das partes interessadas que participaram na consulta são favoráveis à abordagem integrada defendida pela Comissão. As sugestões mais frequentes para atingir de forma mais coerente um nível de qualidade ainda mais elevado são as seguintes: maior esforço para quantificar os impactos, apresentação mais clara dos principais resultados, consulta sobre os projetos de avaliação de impacto, nomeação dos membros externos para o CAI e obrigação de obter um parecer positivo deste último.

As provas e os estudos disponíveis revelam que o sistema atual é eficiente. Segundo um estudo realizado pelo Parlamento Europeu²², o sistema da UE está relativamente bem desenvolvido, contando simultaneamente com controlos internos e externos,

¹⁴ OCDE 2011 «Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission»; Parlamento Europeu 2011, «Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU»; CEPS/Universidade de Exeter 2012, «Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings».

¹⁵ Relatório especial n.º 3/2010 do Tribunal de Contas Europeu «A avaliação de impacto nas instituições da UE apoia o processo de tomada de decisão?».

¹⁶ .

¹⁷ .

¹⁸ .

¹⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

²⁰ .

²¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

²² Ver nota 14.

bem como com balanços, e existe um consenso geral de que o CAI contribui para melhorar a qualidade das avaliações de impacto. De acordo com a análise do CEPS/Universidade de Exeter²³, a quantificação dos custos e dos benefícios é tão frequente, ou mais frequente, do que noutros sistemas. Não existe nenhum outro sistema no qual os pareceres de instâncias independentes de controlo sejam vinculativos para os decisores políticos. Por conseguinte, a Comissão considera que nem a nomeação de membros externos para o CAI, nem os pareceres vinculativos deste último são necessários, tanto mais que não seriam compatíveis com o direito de iniciativa da Comissão, nem com o papel institucional do Parlamento Europeu e do Conselho ou com a obrigação de prestar contas ao público em geral.

Relativamente aos pedidos de consulta sobre projetos de relatórios de avaliação de impacto, é de notar que a Comissão já exige que as partes interessadas sejam consultadas sobre todos os aspetos essenciais de uma avaliação de impacto, e estão previstas mais melhorias no processo de consulta. Em princípio, a consulta é efetuada na fase inicial do processo de avaliação de impacto para que as partes interessadas possam influenciar rapidamente a definição dos problemas, bem como a escolha das opções. Se as consultas forem organizadas apenas uma vez para os projetos de avaliação de impacto, as opções já terão sido identificadas, o que limitará a margem para receber contributos significativos das partes interessadas. Se forem organizadas duas consultas, o ciclo de elaboração de políticas será ainda mais longo. Além disso, os relatórios das avaliações de impacto que acompanham as propostas da Comissão são públicos, o que significa que as partes interessadas podem igualmente apresentar os seus pontos de vista no decurso do processo legislativo.

De qualquer modo, a qualidade e a clareza dos relatórios de avaliação de impacto podem ainda ser melhoradas e é possível fazer uma melhor utilização destas avaliações no âmbito do Programa REFIT. A Comissão continuará a melhorar a qualidade das avaliações *ex ante* dos custos e benefícios. Incluirá igualmente uma ficha de síntese normalizada de duas páginas nos seus relatórios das avaliações de impacto para facilitar a identificação rápida dos principais resultados dessas avaliações, incluindo a estimativa dos benefícios e dos custos. Procederá à revisão e atualização das suas linhas diretrizes relativas às avaliações de impacto em 2014, na sequência de uma consulta pública.

3.2. Avaliação

A avaliação faz parte integrante do esforço da Comissão para maximizar os benefícios e minimizar os custos das políticas da UE, tal como sublinhado na Comunicação de 2010 sobre regulamentação inteligente. O reforço da avaliação das medidas regulamentares da UE é concomitante com uma maior atenção dada à avaliação dos programas financeiros. O artigo 318.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) introduziu uma nova obrigação para a Comissão de apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação sobre as finanças da União, com base nos resultados obtidos.

²³ Ver CEPS/Universidade de Exeter, 2012, nota 14.

A Comissão tem vindo a reforçar o seu sistema de avaliação e aplica o princípio de «primeiro avaliar». Entre 2011 e 2012, a parte das propostas importantes constantes do programa de trabalho da Comissão que se baseiam em avaliações disponíveis ou em curso passou de 32 % para 44 %.

O trabalho de reforço da avaliação e as respostas recebidas na consulta pública permitiram identificar vários problemas. No passado, as avaliações serviam para examinar os programas de financiamento individuais ou partes da legislação, incidindo menos em vastos domínios de legislação ou em questões transversais. Existe igualmente um problema de calendário, já que o impacto dos programas e das medidas tomadas só são mensuráveis muitos anos após o seu lançamento.

Para melhorar a pertinência política e a apropriação dos resultados das avaliações, a Comissão está atualmente a rever o seu sistema de avaliação e apresentará, em 2013, um quadro revisto para as avaliações das políticas e dos programas. A nova abordagem irá analisar de que modo os resultados da avaliação poderão articular-se numa maior medida com o ciclo de definição das políticas. O processo de avaliação poderá ser concebido ao mesmo tempo que a política propriamente dita, com um melhor acompanhamento e apresentação de relatórios. É possível aumentar a transparência a nível do planeamento e reforçar a participação das partes interessadas. No termo do mandato da Comissão, poder-se-á contemplar uma revisão baseada nos resultados das avaliações.

As linhas diretrizes para as avaliações, incluindo as orientações aplicáveis às avaliações realizadas no âmbito do REFIT, serão revistas na sequência de uma consulta pública. Por último, dada a importância da aplicação para a eficácia e a eficiência regulamentares, a nova abordagem lançará igualmente, numa base experimental, avaliações conjuntas com os Estados-Membros interessados. O grupo de peritos nacionais de alto nível em matéria de regulamentação será convidado a prestar aconselhamento sobre estas experiências-piloto, bem como sobre as modalidades de participação dos Estados-Membros. O mandato deste grupo é prorrogado até ao final do mandato da atual Comissão para que possa prestar aconselhamento e contribuir para o intercâmbio de boas práticas no que diz respeito às atividades relacionadas com a regulamentação inteligente.

Além disso, a Comissão examina atualmente de que modo pode reformular e melhorar o relatório de avaliação previsto no artigo 318.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. É necessário dispor de um método fiável para a elaboração do relatório anual sobre os resultados obtidos: deverá basear-se nos quadros de avaliação previstos nos quadros financeiros plurianuais atuais e futuros, bem como nos resultados dos controlos obtidos graças aos instrumentos utilizados pela Comissão para a elaboração dos relatórios anuais²⁴.

3.3. Consulta dos cidadãos e das partes interessadas

As opiniões dos cidadãos e das partes interessadas são fundamentais para a adoção de uma legislação inteligente em todas as fases do ciclo da elaboração das políticas. Para interagir com as partes interessadas, a Comissão dispõe de uma série de meios

²⁴ Ou seja: o ciclo de planeamento estratégico e programação da Comissão – relatórios anuais de atividades, mapas orçamentais anuais, etc.

previstos nos Tratados e nos documentos políticos²⁵. A Comissão dispõe de um vasto conjunto de instrumentos — desde roteiros a consultas públicas abertas e consultas com objetivos específicos— para dialogar com as partes interessadas nas diferentes fases.

Desde o início de 2012, a Comissão deu um maior protagonismo às partes interessadas, alargando o período mínimo de consulta pública de oito para doze semanas²⁶. Por outro lado, as PME e as microempresas apresentaram diretamente os seus problemas e expressaram as suas preocupações em conferências específicas organizadas nos Estados-Membros. Foi efetuada uma apreciação da política de consultas; os respetivos resultados são descritos pormenorizadamente num documento de trabalho dos serviços da Comissão que figura em anexo²⁷.

A Comissão procede a amplas consultas, respeitando os princípios de abertura e transparência e seguindo as normas mínimas geralmente reconhecidas como apropriadas e que correspondem às melhores práticas a nível internacional e são normalmente respeitadas. Nos últimos três anos, as partes interessadas foram convidadas a exprimir-se em mais de 300 consultas abertas publicadas no sítio *Web* «A sua voz na Europa». Todos os relatórios de avaliação de impacto concluídos durante o mesmo período basearam-se em vastas consultas abertas e consultas com objetivos específicos. O período mínimo para as consultas abertas foi respeitado em nove em cada dez casos.

A revisão confirmou a validade da política da Comissão em matéria de consultas e dos instrumentos da Comissão, assim como os progressos realizados ao longo dos anos a nível da aplicação. No entanto, a revisão e as opiniões expressas pelas partes interessadas chamaram a atenção para os domínios em que é possível realizar mais progressos em matéria de aplicação. As consultas nem sempre colocam as perguntas certas no momento certo e, por vezes, não conseguem chegar às pessoas diretamente afetadas, pelo facto de nem sempre ser possível dirigir-se a essas pessoas na sua língua materna. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que figura em anexo à presente comunicação especifica as medidas previstas para dar resposta a estas questões.

A Comissão pretende que as consultas cheguem a um público mais vasto, publicando um calendário evolutivo de que constam as consultas programadas no sítio *Web* «A sua voz na Europa», procurando mobilizar melhor os canais de comunicação dos Estados-Membros, explorando a possibilidade de recorrer a instrumentos de consulta inovadores, melhorando a qualidade dos contributos recebidos e examinando se os documentos de consulta e os resumos podem ser objeto de uma maior tradução no âmbito das restrições orçamentais existentes. Permitirá também atualizar e clarificar as normas mínimas através da inclusão de critérios operacionais mais claros. Por último, para promover a melhoria da qualidade, serão reforçados o controlo interno e

²⁵ Ver SWD(2012) 422.

²⁶

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/1&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

²⁷

SWD(2012) 423 «Programa de ação para a redução dos encargos administrativos na UE – Relatório final».

os mecanismos de apoio (como as linhas diretrizes e a recolha das melhores práticas). Graças a estas medidas, as consultas públicas permitirão dar um melhor contributo em todas as fases da avaliação, da avaliação de impacto e dos processos de tomada de decisões.

4. REGULAMENTAÇÃO INTELIGENTE E GOVERNAÇÃO: MELHORAR A APLICAÇÃO

A legislação da UE não pode servir o seu objetivo se não for efetivamente aplicada. Uma perspetiva da aplicação é essencial em todas as fases do ciclo de definição de políticas. Além disso, os progressos a nível da aplicação são essenciais para avaliar se a regulamentação está adaptada ao fim a que se destina.

4.1. Apoiar a aplicação da legislação da UE

É aos Estados-Membros que incumbe a responsabilidade principal pela aplicação da legislação da UE. A Comissão apoia-os através de uma série de medidas: planos de aplicação que identificam as principais dificuldades relacionadas com a aplicação e propõem medidas de apoio, mecanismos de resolução dos problemas, como a iniciativa «EU Pilot»²⁸ e intercâmbios de melhores práticas (por exemplo, o relatório do grupo de alto nível sobre os encargos administrativos²⁹). Foram igualmente reforçados o diálogo interinstitucional e a transparência³⁰.

A Comissão continuará a acompanhar os progressos realizados na aplicação de capítulos fundamentais da legislação da UE, colocando a tónica nos domínios prioritários do mercado único que foram identificados³¹. Para a avaliação da conformidade, adotará uma abordagem mais sistemática e baseada no risco que reforçará a verificação da conformidade e dará um contributo valioso para a avaliação *ex post*. A Comissão elaborará igualmente, numa base mais sistemática, planos de aplicação das diretivas e utilizará datas comuns de entrada em vigor para os regulamentos e decisões da UE que afetem em geral as empresas. Por último, a Comissão envidará todos os esforços possíveis para garantir que seja previsto um prazo adequado entre a data de adoção e de transposição.

4.2. Tornar a legislação mais clara e mais acessível

Gerir a qualidade da legislação significa igualmente assegurar-se, tanto quanto possível, da sua clareza, da sua acessibilidade e facilidade de cumprimento. Para o efeito, serão prosseguidos os esforços em curso. Dizem respeito sobretudo à simplificação, codificação, reformulação e consolidação de textos jurídicos, bem como à redução do volume da legislação, mediante a revogação de disposições obsoletas. Desde 2005, a Comissão aprovou 640 iniciativas que visam a simplificação, a codificação ou a reformulação. Foram revogados mais de 4450 atos jurídicos, dos quais 1750 na sequência de uma codificação ou reformulação. Todos

28

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signatu_re_en.pdf.

29

Ver JO L 304, p. 47 e JO C 369, p.14.

30

31

Ver COM (2012) 259 «Uma melhor governação para o mercado único».

os regulamentos e diretivas alterados, bem como um conjunto de decisões, foram consolidados em todas as línguas inicialmente traduzidas e podem ser consultados no sítio *Web EUR-Lex*. Está também a ser melhorado o acesso eletrónico à totalidade do acervo legislativo da UE: o novo portal e-Justice (Portal Europeu da Justiça) foi lançado em 2011 e o novo portal comum EUR-Lex ficará operacional em linha em 2013. Em 2011, a Comissão propôs que a edição eletrónica do Jornal Oficial da União Europeia produza efeitos jurídicos³². Por último, a Comissão prosseguirá os seus esforços para melhorar a qualidade de redação dos seus textos de forma a torná-los mais concisos e mais acessíveis. Estas medidas permitirão apoiar a avaliação integrada de domínios de s, facilitarão a consulta pública e ajudarão as administrações nacionais a transpor e a aplicar os textos adotados.

5. REGULAMENTAÇÃO INTELIGENTE: UMA MISSÃO COMUM

5.1. Parlamento Europeu, Conselho e órgãos consultivos

Na sua Comunicação de 2010, a Comissão apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho que façam uma melhor utilização das avaliações de impacto no seu processo de tomada de decisões políticas e que analisem os impactos aquando das discussões sobre eventuais alterações substantivas, em conformidade com os compromissos que assumiram no âmbito do Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor».

A Comissão regista que, no que respeita à análise dos impactos das alterações substantivas, os progressos realizados até à data são limitados.

No entanto, a Comissão congratula-se com a criação de uma nova «Direção da avaliação do impacto» no seio do Parlamento Europeu. A Comissão apoia a boa prática seguida por algumas comissões do Parlamento Europeu que se servem das avaliações de impacto da Comissão como ponto de partida para o seu trabalho de análise adicional, o que deverá assegurar a comparabilidade com as avaliações de impacto da própria Comissão e permitir evitar eventuais duplicações de esforços.

O Conselho não criou um mecanismo de avaliação de impacto. A Comissão considera que o Conselho poderia explorar melhor as avaliações de impacto nos seus processos de tomada de decisões, por exemplo tendo plenamente em conta as avaliações de impacto da Comissão antes de iniciar os seus trabalhos sobre as propostas que lhes são apresentadas.

A Comissão continuará a responder de forma construtiva aos pedidos de aprofundamento de certos aspetos das suas avaliações de impacto e/ou de partilha dos seus dados e da sua metodologia numa base casuística. Convida as duas instituições a centrarem-se na obtenção de resultados, de forma a que uma proporção maior das alterações que efetuam se baseie diretamente em avaliações de impacto assentes em dados concretos.

³²

COM (2011) 162 «Proposta de regulamento do Conselho relativo à publicação eletrónica do Jornal Oficial da União».

A Comissão regozija-se igualmente com o apoio e a aprovação das instituições aos seus esforços com vista a reduzir e limitar ao mínimo os encargos administrativos e regulamentares e convida-as a apoiar as propostas de simplificação que estão a ser debatidas, bem como a subscrever e apoiar o Programa REFIT.

Por último, a Comissão congratula-se com o apoio do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões. As suas plataformas e as suas redes podem constituir uma importante fonte de informação para a elaboração de apreciações e avaliações de impacto.

5.2. Estados-Membros

A cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros é fundamental para que a legislação da UE possa produzir todos os seus benefícios, com custos mínimos para os cidadãos, os trabalhadores e as empresas. A solidez da capacidade administrativa nacional e da qualidade da regulamentação nacional tem um impacto direto na questão de saber se os objetivos políticos da UE podem ser concretizados no terreno. As contribuições das administrações e das instituições dos Estados-Membros são cruciais na fase da conceção e avaliação da legislação da UE. Compete aos Estados-Membros assegurar que, aquando da transposição e da aplicação da legislação da UE, incluindo das regras aplicáveis às atividades financiadas pelo orçamento da UE, o seu quadro regulamentar seja claro e acessível. Os parlamentos nacionais desempenham um papel essencial no controlo da aplicação correta do princípio da subsidiariedade.

A Comissão exorta as autoridades dos Estados-Membros a participar de forma mais ativa nas suas consultas públicas e avaliações, incluindo através da mobilização das respetivas redes específicas nacionais, de modo a que a elaboração das políticas tenha uma melhor base factual. Salienta, neste contexto, a importância fundamental de um rápido contributo dos Estados-Membros para assegurar uma análise sólida da subsidiariedade.

A Comissão sublinha igualmente que as avaliações de impacto nacionais podem ser úteis para facilitar os debates no Conselho sobre as alterações a introduzir nas suas propostas, bem como para ajudar os Estados-Membros a fazer face a questões relativas à transposição e à aplicação da legislação.

Convida os Estados-Membros a assegurar a realização efetiva, a nível nacional, das iniciativas em curso destinadas a reduzir os encargos administrativos e a tomar devidamente em conta as recomendações do relatório de fevereiro de 2012 sobre as melhores práticas, a fim de aplicar a legislação da UE da forma menos onerosa possível e a participar ativamente no intercâmbio de informações sobre métodos eficientes de aplicação da regulamentação da UE³³. A Comissão convida igualmente os Estados-Membros a tirar plenamente partido das possibilidades de simplificação proporcionadas pela legislação da UE, bem como assegurar a clareza e a acessibilidade das regras nacionais que transpõem esta legislação.

33

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm

Por último, a Comissão salienta a importância da eficiência da administração pública para uma transposição e aplicação atempadas da legislação da UE.

6. CONCLUSÕES

Para garantir a qualidade da regulamentação da UE, é conveniente gerir as suas disposições legislativas e as regras nacionais que as aplicam de modo a poderem continuar a realizar com eficiência os objetivos de política pública. Os quadros regulamentares devem ser adaptados ao fim a que se destinam, mantendo esta característica à medida que os problemas evoluam, que novas soluções surjam e que as prioridades políticas se alterem. Para este efeito, a Comissão irá tornar a identificação dos custos desnecessários e dos domínios que requerem melhorias a nível do desempenho uma parte integrante e permanente do seu processo de elaboração de políticas e da programação de toda a legislação da UE.