

**Parecer do Comité das Regiões Europeu — Agenda da UE para legislar melhor**

(2015/C 423/08)

<b>Relator-geral:</b>	Spyros SPYRIDON (EL-PPE), membro do Conselho Municipal de Poros
<b>Texto de referência:</b>	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Legislar melhor para obter melhores resultados — agenda da UE
	COM(2015) 215 final

**I. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS****O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU**

1. considera importante que a Comissão Europeia faça da melhoria da legislação uma prioridade política, a fim de obter melhores resultados para os cidadãos. Métodos inovadores de consulta entre as instituições podem contribuir para constituir um acervo de legislação europeia clara e eficiente que consagre os princípios fundamentais da UE;
2. entende que uma legislação melhor, isto é, atos legislativos simples e de qualidade que sejam claros, devidamente transpostos para a legislação dos Estados-Membros e passíveis de revisão quando necessário, contribui para o aprofundamento do mercado único, a redução da burocracia e a criação de valor acrescentado para os cidadãos e as empresas;
3. está convicto de que a maioria dos cidadãos europeus vê a UE como a instituição que consolida e salvaguarda o direito à qualidade de vida, à segurança ambiental e à coesão económica, social e territorial;
4. acolhe com satisfação o empenho reforçado da Comissão a favor de uma melhor regulamentação, baseando-se no programa para a adequação e a eficácia da regulamentação e no objetivo de reduzir a burocracia e eliminar os encargos regulamentares, contribuindo assim para um ambiente propício ao investimento; é favorável à simplificação e à redução dos encargos administrativos para os operadores privados, desde que se assegure a exigência de conciliar a simplificação com a manutenção da qualidade do ambiente e a proteção dos direitos e interesses das pessoas, dos trabalhadores, dos consumidores e dos utilizadores. Realça que a boa legislação e a redução dos encargos administrativos supérfluos não devem servir de pretexto para a desregulação ou a não regulamentação em setores em que os cidadãos têm expectativas legítimas, como acima referido, nem para evitar ações em domínios em que os Tratados da UE impõem às instituições da UE claras «obrigações de agir»;
5. reitera que uma melhor regulamentação deve ser aplicada no espírito da governação a vários níveis, através de uma ação coordenada entre os níveis europeu, nacional, regional e local;
6. congratula-se com a atenção acrescida reservada, ao nível político, à melhoria da legislação, ao colocá-la sob a responsabilidade do primeiro vice-presidente da Comissão Europeia, e prevê que a qualidade melhore se for elaborada legislação que corresponda às expectativas dos cidadãos europeus, a fim de alcançar o objetivo ambicioso que definimos no respeito dos princípios fundamentais e dos padrões elevados das políticas da UE;
7. acolhe positivamente o facto de a Comissão se ter mantido na vanguarda dos esforços de implementação dos princípios da boa legislação ao longo de todo o ciclo legislativo, incluindo uma grande parte da legislação secundária, através de métodos e procedimentos inovadores que são hoje boas práticas internacionalmente reconhecidas e constituem um exemplo a seguir pelos Estados-Membros;

8. apela para uma maior participação dos órgãos de poder local e regional através do Comité das Regiões por via de uma consulta específica, na fase de elaboração das iniciativas legislativas, de modo a ter em conta a dimensão territorial e a poder oferecer respostas concretas à crise económica, permitindo definir metas infranacionais em função das diversas situações territoriais; espera que os órgãos de poder local e regional sejam envolvidos, através do Comité das Regiões, na definição dessas metas e na execução das estratégias, uma vez que têm a função de implementar e aplicar a legislação europeia, protegendo ao mesmo tempo as especificidades locais, no respeito do princípio da subsidiariedade;

#### **Amplas consultas**

9. aplaude o alargamento das consultas às partes interessadas, aos órgãos de poder local e aos cidadãos nas fases preliminares do processo legislativo e na aplicação da legislação; a sua participação desde as primeiras fases da elaboração de iniciativas regulamentares pode levar a que a regulamentação final seja mais bem aceite e facilitar a sua transposição e aplicação por parte das autoridades nacionais, regionais e locais;

10. espera que a Comissão faça a distinção entre as instituições regionais e locais que representam os territórios (partes interessadas institucionais) e as partes interessadas do setor privado, uma vez que só as primeiras, democraticamente eleitas, constituem a síntese democrática das necessidades reais dos cidadãos, incluindo dos que não estão individualmente em condições de fazer ouvir a sua voz. É, por conseguinte, necessário reforçar o diálogo estruturado da Comissão com o Comité das Regiões e os representantes dos órgãos de poder local e regional, a fim de assegurar o caráter democrático do processo participativo na elaboração da legislação europeia, na convicção de que as coletividades territoriais, que defendem os interesses de todas as categorias socioeconómicas, e não as grandes empresas, devem ser o alvo prioritário da atenção das instituições da UE, nomeadamente no âmbito das consultas;

11. louva sobretudo a nova funcionalidade «Alivie o fardo — Exprima a sua opinião» e o empenho da Comissão em ampliar as suas funções e serviços. O Comité observa que embora as consultas abertas em linha possam favorecer os grupos organizados e os participantes que dispõem de conhecimentos informáticos avançados, têm muitas vezes o efeito adverso de restringir a natureza e o âmbito da proposta em debate, pelo que não devem ser postos de parte os métodos tradicionais de comunicação com a Comissão, para além da nova funcionalidade;

12. recomenda que sejam eficazmente aproveitados outros instrumentos de consulta orientada (conferências, grupos de peritos, seminários e reuniões com as partes interessadas, etc.), já que permitirão a participação direta das partes interessadas, e insta a Comissão a expandir os formatos e as utilizações desses instrumentos (recurso a grupos de interesse ou de utilizadores, painéis de consulta, etc.);

13. chama a atenção para o facto de as audições públicas não substituírem as consultas dos parceiros sociais, consagradas no artigo 154.º, n.º 2, do TFUE, podendo apenas complementá-las;

14. uma vez que o processo de consulta depende diretamente da representatividade dos participantes e da qualidade dos seus contributos, as consultas devem, na prática, ser realizadas de forma a facilitar a participação das partes interessadas diretamente implicadas e a divulgação de informações sobre a decisão a tomar, em especial no caso de disposições legislativas altamente técnicas e que requeiram conhecimentos muito especializados;

15. chama a atenção para a necessidade de traduzir para todas as línguas oficiais da UE pelo menos os documentos de base em cada etapa da consulta, o que facilita a participação neste processo de mais partes interessadas e cidadãos;

16. exorta a Comissão a criar maior transparência no que toca ao recurso a grupos de peritos, em que fase estes são utilizados e em que domínios políticos, quem está representado nesses grupos e, em especial, quanto ao procedimento de seleção da Comissão na criação de grupos de peritos;

17. assinala, como já referido também num recente parecer do CR sobre a «Adequação da regulamentação da UE» (CIVEX-V-40), que há margem para melhorias no que respeita ao processo consultivo, nomeadamente a apresentação de reações mais adequadas, uma melhor visibilidade do processo e a necessidade de envidar mais esforços para quantificar os resultados. O Comité exorta a Comissão a ter em conta as recomendações do CR no novo procedimento;

18. salienta que a participação dos órgãos de poder local e regional, das partes interessadas ou dos cidadãos nas consultas através dos seus representantes institucionais, como o CR e o CESE, que devem ser distinguidos claramente das outras partes interessadas, contribuirão para o objetivo de legislar melhor, mormente atendendo a que os prazos são amiúde assaz limitados e que é mais fácil conseguir uma resposta dos órgãos acima referidos, que dispõem de redes extensas. A sua participação ativa e concreta dos órgãos consultivos da UE no processo de adoção de boa legislação é imprescindível para a obtenção de bons resultados;

19. considera que, para alcançar o objetivo de parceria e de uma legislação melhor e mais eficaz, é importante elaborar uma série de orientações operacionais a aplicar quando da avaliação do princípio da subsidiariedade no contexto de nova legislação;

#### **Avaliações de impacto durante todo o ciclo legislativo**

20. acolhe favoravelmente o empenho da Comissão num acompanhamento intensivo através de avaliações de impacto ao longo de todo o ciclo legislativo;

21. propõe que a Comissão publique todas as avaliações de impacto *ex ante*, mesmo para as iniciativas que não desembocam em propostas legislativas, no interesse da transparência e de uma maior responsabilização; considera que a publicação das avaliações de impacto iniciais no começo do ciclo político constitui um primeiro passo acertado para apresentar reações e manifestar reservas relativamente à subsidiariedade;

22. considera útil realizar avaliações de impacto multifacetadas, uma vez que não se limitam apenas à dimensão económica, mas incluem também a proteção do ambiente e da natureza, dos consumidores, da saúde e do emprego, assim como a proteção social e o direito laboral. Incluem igualmente tanto a possibilidade da não regulamentação como, no caso da adoção da legislação, o exame das implicações para a salvaguarda dos princípios fundamentais da UE e do seu impacto na coesão social e territorial;

23. insiste na necessidade, em especial para cada nova proposta de legislação nova ou secundária, de levar a cabo avaliações de impacto territorial. O CR, com o seu saber acumulado, contribuirá ativamente para estas avaliações, designadamente através das suas plataformas e redes, que proporcionam um bom ponto de acesso aos órgãos de poder local e regional. Esteando-se no empenho da Comissão na «preservação da competitividade e do desenvolvimento sustentável da UE»<sup>(1)</sup>, apela igualmente para uma aferição da competitividade e da sustentabilidade;

24. reconhece a importância das PME enquanto motor do crescimento na UE, mas lamenta a falta de rigor na avaliação do impacto da legislação, em especial no que toca à redução dos encargos administrativos que recaem sobre os órgãos de poder local e regional, aos quais compete aplicar a maior parte da legislação da UE;

25. defende que a modernização da legislação se deve alinhar pelo acervo da UE em matéria de salvaguarda dos princípios da UE. Por isso, recomenda cautela na execução do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT), a fim de respeitar a obrigação de observar os padrões elevados da UE ao nível social e ambiental e alcançar o objetivo de aprofundar o mercado único. Destaca que o fito do programa REFIT não é a desregulação, e sim uma regulamentação melhor e mais eficaz através da redução dos encargos administrativos desnecessários, de uma melhor adequação entre meios e objetivos e da participação sempre que possível das partes interessadas no processo de decisão;

26. insiste em que se recorra menos à contratação de consultores externos para a realização das avaliações de impacto, em particular sobre questões de interesse local e regional direto. Em vez disso, o CR e os representantes dos órgãos de poder local e regional estão em melhor posição para apresentar elementos de prova da situação no terreno;

<sup>(1)</sup> COM(2015) 215 final, ponto 3.1.

27. salienta, sobretudo no caso das PME, que as exceções à regra geral devem assegurar um equilíbrio adequado entre as vantagens para os beneficiários e a proteção do interesse europeu comum e não podem correr o risco de comprometer os elevados níveis de proteção (dos trabalhadores ou do ambiente);

28. solicita que se desenvolva uma forma mais estruturada de consulta dos representantes do poder local e regional na fase pré-legislativa, porventura buscando inspiração na atual metodologia do diálogo social europeu que envolve a Comissão e as organizações sociais na elaboração da legislação da UE que lhes diga diretamente respeito;

29. acolhe com agrado a intenção da Comissão de ponderar a simplificação da regulamentação relativa à política agrícola comum e aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e reitera a sua proposta de um balanço de saúde da legislação nas áreas de interesse para o poder local e regional, incluindo a política de urbanismo, a legislação ambiental e o setor dos transportes, assim como de medidas destinadas a reduzir os encargos administrativos, como sejam procedimentos de licenciamento e autorizações;

30. observa que o programa REFIT também pode ajudar a melhorar a relação custo-benefício para os órgãos de poder local e regional e para as empresas, ao libertar recursos humanos e financeiros e ao promover a competitividade da UE;

### **Papel do CR**

31. considera, dada a sua natureza permanente e a sua composição, que o novo Comité de Controlo da Regulamentação, com o seu mandato alargado, responde parcialmente às apreensões do CR quanto à sua eficácia; insiste que, embora respeitando a independência da Comissão, que representa o interesse geral, seria ideal se o Comité de Controlo da Regulamentação fosse composto por peritos externos independentes, como é o caso de outros órgãos semelhantes em alguns Estados-Membros;

32. salienta que pelo menos um dos peritos externos do Comité de Controlo da Regulamentação deve ter experiência no domínio da governação e da administração locais e regionais;

33. aplaude a decisão da Comissão de incluir um representante do CR na nova plataforma REFIT, em resposta a um pedido anterior do CR. Contudo, recorda que o papel institucional do Comité não deve ser confundido com o de outras partes interessadas que participam na plataforma;

34. recorda que os Tratados reconhecem as dimensões local e regional do princípio da subsidiariedade e o papel do CR e apela para a inclusão do Comité das Regiões no novo acordo interinstitucional sobre legislar melhor. Reitera as suas reservas quanto ao nível de consulta dos órgãos de poder local e regional na elaboração das políticas da UE e à sua necessidade de informações atempadas e exaustivas para que possam expressar os seus pontos de vista; alguns deputados ao Parlamento Europeu apelaram para uma participação mais ativa do CR, aproveitando os seus conhecimentos especializados e experiência, na fase inicial da elaboração das propostas legislativas;

35. congratula-se com o facto de a plataforma REFIT estar a ser formada através de um processo de concurso público. No entanto, solicita que esse concurso seja alargado de modo a proporcionar especificamente aos representantes de organizações europeias e nacionais dos órgãos de poder local e regional a possibilidade de se candidatarem diretamente e nela estarem representados;

36. insta as direções-gerais da Comissão e os legisladores a reconhecerem o papel do CR e dos seus membros enquanto parceiro institucional e a consultarem mais ativamente tanto o CR como os órgãos de poder local e regional quando da realização de avaliações de impacto;

### **Uma melhor legislação requer a participação ativa de todos os níveis de governo**

37. chama a atenção para as desigualdades na aplicação dos procedimentos de melhoria da legislação por parte dos Estados-Membros, o que significa que não é possível fazer uma distinção entre o impacto da legislação da UE devido à forma como é implementada e o impacto que resulta da própria legislação, e dificulta o acompanhamento exaustivo do ciclo de vida dos atos legislativos;

38. exorta os Estados-Membros a responderem aos apelos da Comissão para a melhoria da implementação dos procedimentos de adoção de uma legislação melhor, tanto no Conselho como nas administrações nacionais;

39. insta os Estados-Membros interessados a assegurarem um processo nacional de consulta sobre a UE, que inclua em tempo útil e em todas as fases os órgãos de poder local e regional, nomeadamente através das suas organizações nacionais. Estes dispõem de um elevado grau de conhecimentos técnicos, competências especializadas e experiência em matéria de aplicação da legislação;

40. insta a Comissão a examinar as causas da aplicação atrasada ou incorreta da legislação da UE pelos Estados-Membros e a procurar soluções para este importante problema, incluindo a justificação da escolha entre diretivas e regulamentos, assim como a intensificar os seus esforços no sentido de reforçar os mecanismos de apoio, controlo e garantia do cumprimento;

41. salienta que a transposição das diretivas para o direito nacional é um processo nacional que exige uma adaptação administrativa tanto a nível nacional como regional e local. Isto exige tempo e espaço de manobra suficientes. O CR entende que a intenção da Comissão de publicar planos de aplicação da legislação e de orientações, para além dos controlos — tanto da transposição formal como da transposição concreta das disposições para a legislação nacional —, constitui um passo na direção certa;

42. salienta que adotar legislação simples, compreensível e fácil de cumprir, que seja acompanhada de uma avaliação de impacto exaustiva e de um plano de aplicação, permite uma transposição mais rápida e eficiente para o direito nacional e facilita o respetivo cumprimento;

43. reconhece o direito dos Estados-Membros de imporem normas mais elevadas do que as previstas na legislação da União. Isto não deve, contudo, ser confundido com a prática da sobre-regulamentação, em que os Estados-Membros adicionam novas disposições legais ou administrativas no processo de transposição da legislação da UE para o direito nacional. É importante que o público compreenda claramente quais as obrigações que derivam da legislação da UE e as que se devem à sobre-regulamentação por parte dos Estados-Membros, pelo que o Comité das Regiões solicita aos Estados-Membros que identifiquem e justifiquem claramente eventuais disposições adicionais criadas por si quando da transposição da legislação da UE;

44. recorda que há muitas definições diferentes de «sobre-regulamentação», elaboradas pelas instituições (por exemplo, o CR <sup>(2)</sup> e a Comissão Europeia) e por outras organizações; reitera a sua proposta no sentido de que seja adotada uma definição comum, a fim de assegurar clareza jurídica na transposição e na aplicação da legislação da UE e de permitir a comparação entre Estados-Membros;

45. frisa a necessidade de uma transposição atempada, rigorosa e eficiente da legislação da UE para o direito nacional;

46. congratula-se com o empenho da Comissão num exame exaustivo dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade nas propostas legislativas e recorda, a esse propósito, que o papel do CR e dos parlamentos nacionais está consagrado juridicamente;

47. recorda que as administrações nacionais, regionais e locais são responsáveis por uma série de regras e leis que se baseiam na legislação da UE, pelo que é importante assegurar que, na aplicação da nova legislação da UE, se avalia como essa aplicação pode ser tão fácil e tão simples quanto possível a nível administrativo, de modo a não criar um consumo desnecessário de recursos ou custos desnecessários em cada nível de governação;

48. lamenta que o pacote «Legislar melhor» não pareça melhorar a avaliação do princípio da subsidiariedade, por forma a garantir que as decisões possam ser tomadas no nível de governo mais baixo possível, em consonância com o instrumento de avaliação da subsidiariedade do Comité das Regiões;

### **Uma legislação de qualidade requer uma cooperação institucional reforçada**

49. observa que continua a haver uma participação insuficiente no processo de decisão da UE ao nível de vários Estados-Membros. Por conseguinte, destaca a necessidade de incluir no processo legislativo as administrações locais e regionais, que são os níveis mais próximos dos cidadãos, e salienta a importância da transparência, da responsabilização e da facilidade de acesso para os cidadãos e as empresas que deve prevalecer nas instituições da UE;

---

(<sup>2</sup>) CIVEX-V/040, 30 de maio de 2013.

50. recomenda a adoção e a aplicação por todas as direções-gerais da Comissão, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sempre que possível, de regras harmonizadas em matéria de avaliação de impacto em todas as fases do processo legislativo, uma vez que isso contribuirá para a compreensão mútua e para melhorar a qualidade;

51. insta os legisladores a responderem ao apelo da Comissão no sentido de uma adoção rápida do novo acordo interinstitucional e da subsequente implementação dos compromissos que lhe estão associados, a fim de permitir a modernização dos procedimentos relativos à melhoria da legislação em todas as instituições europeias e de promover a aplicação da legislação da UE pelos cidadãos;

52. salienta que uma cooperação estreita com o CESE no âmbito do seu Subcomité para Legislar Melhor seria vantajosa na medida em que permitiria coordenar melhor as posições da sociedade civil e dos representantes dos órgãos de poder local e regional;

53. considera que a retirada de propostas legislativas que estejam pendentes há muito tempo pode contribuir para a boa governação europeia, mas deve ser efetuada com cautela para evitar que se torne uma forma de exercer pressão sobre os legisladores. É evidente que os legisladores, enquanto instâncias competentes, devem dispor de um prazo razoável e da possibilidade geral de expressar os seus pontos de vista sobre as propostas a retirar;

54. concorda com a proposta do Parlamento Europeu de que a Comissão contemple a introdução de cláusulas de caducidade nas iniciativas legislativas de duração limitada, contanto que isso não gere lacunas, e de cláusulas de revisão, dentro de um prazo razoável após a entrada em vigor das medidas, a fim de permitir o reexame das medidas em curso de execução. A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a introduzirem cláusulas de caducidade igualmente no processo de avaliação da legislação nacional, nomeadamente quando esta possa constituir um entrave à rápida transposição da legislação da UE;

55. observa que o impacto da legislação não deve ser examinado apenas quando da apresentação da proposta da Comissão mas que importa fazê-lo também após a introdução de alterações significativas pelos legisladores; salienta, porém, que a legitimidade democrática do processo legislativo não pode ser posta em causa e que estas avaliações de impacto não devem conduzir a uma restrição da margem de manobra de que dispõem os legisladores e, por isso, não apoia a ideia de realizar avaliações de impacto adicionais no período entre o fim das negociações e a votação final;

56. constata que não é feita referência à autorregulação e à corregulação enquanto procedimentos mais flexíveis para a cooperação entre os setores público e privado num mundo em constante mutação em que a legislação pode estar atrasada em relação às necessidades regulamentares;

57. frisa a importância de diversificar as consultas e de criar redes de consulta e acompanhamento estáveis para os temas que requeiram conhecimentos especializados, assim como de recorrer aos participantes nas consultas mesmo depois da adoção da legislação, em especial nas fases de controlo e acompanhamento da aplicação;

58. considera positivo que a Comissão pretenda estabelecer critérios mais claros para quando deverá utilizar atos delegados e atos de execução. É igualmente positivo que a Comissão possa consultar as partes interessadas antes de apresentar propostas de atos delegados. Solicita, pois, à Comissão que aplique esta prática em todos os domínios e não apenas quando considerar que tal trará um valor acrescentado;

#### **A qualidade da legislação dependerá do empenho concreto na implementação do programa de ação por parte de todos os implicados**

59. está confiante de que a Comissão envidará todos os esforços para a plena execução das disposições da comunicação, apesar do aumento dos encargos administrativos e dos recursos humanos que poderão ser necessários;

60. destaca a importância de evitar que os novos procedimentos com vista a legislar melhor provoquem novos atrasos na elaboração de uma legislação melhor;

61. salienta que é necessário informar a opinião pública nos Estados-Membros e promover o processo de consulta com a mobilização do poder local e regional, a fim de sensibilizar mais o público e de assegurar uma maior participação dos cidadãos e das partes interessadas, reforçando em simultâneo o processo de decisão democrático;
62. compromete-se a informar os órgãos de poder local e regional sobre o novo procedimento de melhoria da legislação, para que este possa produzir resultados mais eficazes, bem como a contribuir para uma melhor aplicação da legislação ao nível europeu, nacional e regional.

Bruxelas, 14 de outubro de 2015.

*O Presidente*  
*do Comité das Regiões Europeu*  
Markku MARKKULA

---