



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.12.2002
COM(2002) 715 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

“LEGISLAR MELHOR 2002”

**nos termos do ponto 9 do Protocolo
relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

(10º Relatório)

ÍNDICE

1.	Introdução.....	3
2.	A aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade	4
2.1.	O quadro jurídico e institucional.....	4
2.2.	A aplicação dos princípios pela Comissão em 2002.....	6
2.3.	A aplicação dos princípios no processo comunitário em 2002.....	11
2.4.	Conclusões.....	15
3.	Uma legislação de melhor qualidade e mais simples.....	15
3.1.	Actividade legislativa em 2002.....	16
3.2.	Melhor preparação das propostas legislativas	16
3.3.	Melhorar a qualidade da legislação adoptada.....	20
3.4.	Condições de acesso.....	21
3.5.	Qualidade de redacção.....	22
4.	Conclusões.....	23

1. INTRODUÇÃO

Pelo décimo ano consecutivo a Comissão apresenta ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu o relatório sobre a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, na acepção do **artigo 5º do Tratado CE**.

Este relatório tem por origem o pedido do Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro 1992¹. Este pedido foi feito na sequência do acordo interinstitucional relativo aos procedimentos a observar na aplicação do princípio de subsidiariedade, de 1993², e por fim no **Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado de Amsterdão de 1997**.

Desde o primeiro relatório de 1993, a Comissão informa anualmente o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu da aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade³. Durante este período, o exercício do direito de iniciativa da Comissão foi orientado pelo respeito destes princípios.

Nesta década, os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade também estiveram no âmago do debate institucional, tanto a nível comunitário como nos Estados-Membros. Estes princípios são ainda hoje objecto de trabalhos importantes na **Convenção sobre o Futuro da União**.

O próprio relatório "Legislar Melhor" conheceu uma evolução durante este período, passando a incluir, a partir de 1995, uma apresentação dos trabalhos realizados em matéria de qualidade legislativa, após as Instituições se terem apercebido que a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade está, de facto, estreitamente ligada à qualidade da legislação. Desde então, a Comissão apresentou várias propostas neste domínio, tal como testemunham o Livro Branco sobre a Governança Europeia e o Plano de acção "Simplificar e melhorar o ambiente regulador", aprovados em Julho de 2001 e em Junho de 2002⁴.

Na sequência dos relatórios anteriores, o **relatório "Legislar Melhor 2002" apresenta em primeiro lugar a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade durante este ano pela Comissão, bem como as acções que esta levou a cabo para melhorar a qualidade e a acessibilidade da legislação** (consultas, codificações, reformulações, consolidações, simplificação e qualidade de redacção).

¹ Conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992, páginas 3 e 4.

² Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, de 29 de Outubro de 1993; Boletim CE 10-1993, p. 129.

³ COM(1993) 545 final de 30 de Novembro de 1993; COM(1994) 533 final de 25 de Novembro de 1994; COM(1995) 580 final de 20 de Novembro de 1995; CES(1996) 7 final de 27 de Novembro de 1996; COM(1997) 626 final de 26 de Novembro de 1997; COM(1998) 715 final de 1 de Dezembro de 1998; COM(1999) 562 final de 3 de Novembro de 1999; COM(2000) 772 final de 30 de Novembro de 2000; COM(2001) 728 final de 7 de Dezembro de 2001.

⁴ COM(2001) 428 final de 25 de Julho de 2001; COM(2002) 278 final de 5 de Junho de 2002.

Este décimo relatório, que esboça um balanço relativo a este período, sublinha ainda dois novos elementos, de natureza mais política.

- Em primeiro lugar, nos termos do compromisso assumido no Livro Branco sobre a Governança Europeia, a Comissão orientou o relatório em função dos "principais objectivos políticos da União"⁵, e não em função de uma escolha aleatória de alguns domínios de actividade.
- Além disso, a Comissão gostaria de reposicionar a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade na sua perspectiva interinstitucional original⁶. Através desta apresentação mais conforme com o espírito do Tratado e do Protocolo, a Comissão pretende sublinhar que os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade continuam a ser conceitos dinâmicos, cuja boa aplicação não só cabe ao Parlamento, Conselho e Comissão, como também é o resultado do bom funcionamento e do diálogo ao nível do triângulo institucional.

2. A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE SUBSIDIARIEDADE E DE PROPORCIONALIDADE

2.1. O quadro jurídico e institucional

a) O artigo 5º do Tratado CE e o Protocolo do Tratado de Amsterdão

O artigo 5º do Tratado CE, introduzido pelo Tratado de Maastricht, estabelece **três condições** para **a aplicação do princípio de subsidiariedade**. A aplicação deste princípio faz-se

- no âmbito das atribuições conferidas e dos objectivos cometidos à Comunidade pelo Tratado, mas não se refere a atribuições exclusivas da Comunidade;
- na medida em que os objectivos da acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros. Trata-se, por conseguinte, de demonstrar a insuficiência potencial da acção dos Estados;
- e se for preferível uma acção a nível comunitário, por razões que se prendem com a sua dimensão ou efeitos. A acção a nível comunitário deve, assim, implicar um valor acrescentado em termos de eficácia.

⁵ "O relatório anual sobre a aplicação do Protocolo de Amsterdão relativo à subsidiariedade e à proporcionalidade será orientado em função dos principais objectivos das políticas da União Europeia. Analisará em que medida a União aplicou os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade na prossecução dos seus principais objectivos." in Livro branco sobre a Governança europeia, aprovado em 25 de Julho de 2001.

⁶ Nos relatórios anteriores, a Comissão concentrou-se essencialmente na análise da sua própria aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, com excepção do relatório "Legislar melhor 1998: uma responsabilidade a partilhar" que sublinha a responsabilidade do Parlamento, do Conselho e dos Estados-Membros (COM (1998) 715).

A fim de esclarecer as Instituições no exame das duas últimas condições, o Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão define as seguintes **linhas orientadoras**⁷: justifica-se uma acção comunitária quando se trate de questões transnacionais, quando uma acção empreendida apenas a nível nacional ou a ausência de acção por parte da Comunidade for contrária às exigências do Tratado ou ainda, quando uma acção empreendida a nível comunitário apresentar vantagens evidentes devido à sua dimensão ou aos seus efeitos.

Longe de definir critérios rígidos, o Protocolo sublinha também que *"o princípio da subsidiariedade dá uma orientação sobre o modo como essas competências devem ser exercidas no plano comunitário. A subsidiariedade constitui um **conceito dinâmico** que deve ser aplicado à luz dos objectivos enunciados no Tratado"*⁸.

No que respeita ao **princípio de proporcionalidade**, o Tratado e o Protocolo dão uma definição comum: *"a acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do Tratado"* e *"a Comunidade legislará apenas na medida do necessário."*⁹ O Protocolo fornece igualmente algumas linhas orientadoras para a escolha do instrumento legislativo, bem como relativamente à intensidade do seu conteúdo: a forma da acção comunitária deve ser tão simples quanto a realização eficaz da acção o permita ; *"Em igualdade de circunstâncias, deve optar-se por directivas em vez de regulamentos e por directivas-quadro em vez de medidas pormenorizadas."*¹⁰ Deve considerar-se a necessidade de que todo e qualquer encargo financeiro ou administrativo, que caiba à Comunidade, aos governos nacionais, às autoridades locais, aos agentes económicos e aos cidadãos *"seja o menos elevado possível e proporcional ao objectivo a alcançar"*¹¹.

b) As obrigações das Instituições

Uma vez definidos os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade para a acção comunitária, impõe-se o seu respeito como uma obrigação jurídica e política do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão: *"No exercício da sua competência, cada Instituição assegurará a observância do princípio da subsidiariedade. Cada Instituição assegurará igualmente a observância do princípio da proporcionalidade (...)"*¹².

Além disso, o respeito e o controlo são assegurados por cada uma das Instituições **no âmbito do processo comunitário normal**, em conformidade com as regras previstas pelo Tratado¹³.

⁷ Ponto 5 do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

⁸ Ponto 3 do Protocolo.

⁹ Ponto 6 do Protocolo.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Ponto 9 do Protocolo.

¹² Ponto 1 do Protocolo.

¹³ Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, de 29 de Outubro de 1993; Boletim CE 10-1993, p. 129.

Para além das **obrigações comuns**, o acordo interinstitucional relativo ao princípio de subsidiariedade bem como o Protocolo prevêem igualmente **obrigações específicas** para cada uma das Instituições (cf. infra pontos 2.2 e 2.3).

Este conjunto de condições, orientações e obrigações cria um quadro jurídico coerente para a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. No entanto, tal como sublinha o Protocolo, a aplicação dos princípios pelas Instituições deve continuar a representar uma concepção dinâmica neste quadro jurídico.

2.2. A aplicação dos princípios pela Comissão em 2002

Para além da obrigação de diligência em relação às três condições fixadas pelo artigo 5º do TCE, a Comissão deve respeitar, quando da elaboração de uma proposta de acto legislativo, as obrigações específicas previstas pelo Protocolo. Deve proceder a amplas **consultas** antes de propor textos legislativos, **fundamentar, na exposição de motivos**, a pertinência das suas propostas relativamente ao princípio de subsidiariedade, expor o financiamento comunitário de uma acção e agir de modo a que o encargo financeiro para a Comunidade, Estados-Membros, autoridades locais, agentes económicos e cidadãos seja o menos elevado possível¹⁴. A Comissão deve igualmente assegurar que as razões que permitem concluir que um objectivo comunitário pode ser alcançado mais adequadamente ao nível comunitário são corroboradas *"por indicadores qualitativos e, sempre que possível, quantitativos"*¹⁵. Por último, deve apresentar um relatório anual ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu, que será igualmente enviado ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, sobre a aplicação do artigo 5.º do TCE¹⁶.

Dado que não é possível efectuar a análise de todas as propostas da Comissão à luz destas condições e obrigações apenas no âmbito deste relatório, a Comissão decidiu, em conformidade com o compromisso assumido no Livro Branco sobre a Governança Europeia com o objectivo de demonstrar a pertinência das suas escolhas e a qualidade das propostas apresentadas, orientar o presente relatório em função **"dos principais objectivos políticos da União Europeia"**. Isto, nestes domínios.

O programa de trabalho da Comissão para 2002¹⁷ destaca as várias prioridades políticas, de que apenas a **segurança**, o **desenvolvimento sustentável** e a **cooperação para o desenvolvimento** são relevantes para uma análise das iniciativas legislativas desenvolvidas em 2002 relativamente à aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade¹⁸.

¹⁴ Ponto 9 do Protocolo.

¹⁵ Ponto 4 do Protocolo.

¹⁶ Ponto 9 do Protocolo.

¹⁷ COM (2001) 620 final, aprovada em 5 de Dezembro de 2001.

¹⁸ O mesmo acontece no que se refere às outras prioridades relativas ao Mar Mediterrâneo, à Governança Europeia, ao euro e ao alargamento.

a) Imigração, criminalidade e segurança nas fronteiras externas

O crescimento da imigração ilegal, que se manifesta nomeadamente através de redes de passadores que praticam o tráfico de seres humanos, preocupa desde há vários anos os Estados-Membros e os cidadãos. Perante esta situação, a resposta dos Estados não parece adaptada nem suficiente, dado que alguns deles apenas dispõem de medidas, que ainda por cima são diferentes umas das outras.

Assim, a Comissão analisou a oportunidade relativa a uma **proposta de directiva do Conselho relativa à autorização de residência de curta duração**, nos termos do n. 1 do artigo 63.º do Tratado CE, a fim de reforçar a luta contra os autores destas infracções, bem como a protecção das suas vítimas.¹⁹

As respostas a um questionário enviado aos Estados-Membros em 2000, bem como a consulta realizada aquando do fórum europeu da prevenção da criminalidade organizada, que teve lugar em 30 de Outubro de 2001, permitiram que a Comissão concretizasse a sua convicção quanto à necessidade de propor medidas na matéria. Com efeito, tal como é referido na exposição de motivos da proposta final da Comissão²⁰, a insuficiência da acção dos Estados perante este problema verdadeiramente transnacional e a necessidade de serem adoptadas normas comuns para se evitar uma afluência importante em determinadas fronteiras externas, justificam a proposta da Comissão em relação aos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. Por conseguinte, a proposta de directiva prevê a aprovação de normas harmonizadas para que seja instaurada uma autorização de residência destinada às vítimas da imigração ilegal que cooperem com as autoridades competentes.

Esta proposta é igualmente conforme com o princípio da proporcionalidade. Com efeito, estabelece definições comuns e limita-se a determinar os critérios de emissão da autorização de residência de curta duração, a definir as condições de estada oferecidas ao beneficiário e as hipóteses de não renovação ou de retirada, ao mesmo tempo que permite que os Estados-Membros possam definir condições mais favoráveis. Consequentemente, considerou-se ser a directiva o instrumento adequado para enquadrar estas medidas.

O controlo das fronteiras externas é uma acção complementar e prioritária numa União que prepara o seu alargamento. Neste âmbito, e dado que o acervo comunitário em matéria de passagem das fronteiras externas é ainda desprovido de uma verdadeira coordenação operacional, a Comissão julga necessário que a Comunidade possa propor mecanismos de trabalho e de cooperação ao nível da União Europeia.

Antes de apresentar uma proposta na matéria, dado tratar-se, além disso, de uma competência recente, a Comissão pretendeu efectuar amplas consultas. Esta é a razão de ser da **comunicação "Rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos**

¹⁹ A Comissão apresentou várias outras propostas neste domínio em 2002 : Proposta de Directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de formação profissional ou de voluntariado (COM(2002) 548), aprovada em 7 de Outubro de 2002; Proposta de Decisão-Quadro do Conselho relativa a ataques contra os sistemas de informação COM(2002) 173 final aprovada em 19 de Abril de 2002.

²⁰ COM (2002) 71 final, aprovada em 11 de Fevereiro de 2002.

Estados-Membros da União Europeia"²¹. Esta comunicação é um documento de reflexão sobre a oportunidade de legislar a nível comunitário. Com efeito, para assegurar uma gestão homogénea das fronteiras externas, que protegem o espaço comunitário, uma acção da União parece ser o mais adequado, dado que os Estados-Membros suprimiram entre si os controlos nas fronteiras internas. Face aos resultados desta consulta, a Comissão decidirá sobre a oportunidade de apresentar uma proposta legislativa e, em caso afirmativo, segundo que modalidades.

b) Segurança dos transportes

Após os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos, pareceu necessário reforçar ainda mais a segurança dos cidadãos, principalmente nos transportes aéreos. Neste domínio, a Comissão identificou um risco importante ligado a uma insuficiência da acção dos Estados em relação às transportadoras dos países terceiros. Com efeito, nem todos os Estados-Membros praticam os mesmos controlos nesta matéria, criando, assim, um risco para a segurança dos passageiros e uma distorção da concorrência, na medida em que alguns transportadores podem decidir utilizar determinados aeroportos em vez de outros devido à existência de normas menos estritas. Após um parecer do *grupo de alto nível de peritos em segurança aérea*, a Comissão propôs uma **Directiva** do Parlamento Europeu e do Conselho **relativa à segurança das aeronaves de países terceiros que utilizem aeroportos comunitários**²² com o objectivo, nomeadamente, de as inspecções na plataforma de estacionamento das aeronaves de países terceiros por determinados Estados-Membros serem alargadas à totalidade do território comunitário.

Para que o objectivo da proposta fosse realizado da melhor forma possível, a Comissão teve de definir o instrumento legislativo adequado à luz das recomendações previstas pelo Protocolo²³. A proposta da Comissão, apesar de definir os objectivos gerais e os procedimentos que garantem a harmonização, deixa aos Estados-Membros a responsabilidade da transposição dos princípios e das estruturas de controlo de acordo com normas comuns pormenorizadas. Por conseguinte, a escolha da directiva-quadro foi preterida em relação à directiva²⁴ e a Comissão justificou, na exposição de motivos, a impossibilidade de recorrer a uma directiva-quadro.

c) Desenvolvimento sustentável e cooperação para o desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento sustentável integra-se em vários domínios, nomeadamente, em matéria ambiental. A proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a **responsabilidade ambiental**²⁵ aplica, em conformidade com o n.º 2 do artigo 174º do Tratado CE, o princípio do poluidor-pagador (segundo o qual o poluidor deve pagar). Esta proposta instaura um quadro para a prevenção e a reparação dos danos ambientais. Considerou-se necessária uma acção a nível comunitário devido aos problemas que se colocam em

²¹ COM (2002) 233 final, aprovada em 7 de Maio de 2002.

²² COM(2002) 8 final, aprovada em 14 de Janeiro de 2002, página 4.

²³ Ponto 6 do Protocolo.

²⁴ COM(2002) 8 final, página 5.

²⁵ Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais; COM(2002) 17 final aprovada em 23 de Janeiro de 2002

relação a terrenos contaminados, à poluição das águas, a danos contra a diversidade biológica e devido ao facto de nem todos os Estados-Membros terem instaurado um regime de responsabilidade para os danos ambientais. O objectivo consiste em garantir que, de futuro, quem contamine seja obrigado a descontaminar ou a pagar a descontaminação. A não-aplicação do princípio "poluidor-pagador" poderia perpetuar os modelos ineficazes que resultaram no actual estado de poluição. Além disso, sem um quadro comum de legislação, os agentes económicos poderiam explorar as diferenças entre os Estados-Membros para fugir às suas responsabilidades. A proposta legislativa responde a esta necessidade, sendo simultaneamente proporcional às necessidades pois estabelece um quadro de medidas que visa reparar os danos importantes que afectam a biodiversidade como base comum mínima na qual os Estados-Membros se podem apoiar para aplicar o regime proposto de forma eficaz.

O conceito de desenvolvimento sustentável integra-se igualmente nas iniciativas legislativas da Comissão, em matéria de transportes e energia, nomeadamente no **pacote "existências de petróleo e de gás"**²⁶ que visa principalmente assegurar a segurança do abastecimento energético. A Comissão decidiu apresentar propostas legislativas neste domínio por várias razões: a insuficiência de harmonização e de coordenação das legislações nacionais a nível comunitário pode conduzir a distorções no mercado interno dos produtos petrolíferos; além disso, é necessário acompanhar os progressos do mercado interno da energia através de medidas que permitam garantir a segurança dos abastecimentos, e por último, para definir um novo quadro para os programas energéticos relativos a uma estratégia europeia de desenvolvimento sustentável.

Dado que os problemas colocados apresentam características claramente transnacionais e que, como o demonstra a actual ausência de coordenação, se considerou que a acção dos Estados-Membros foi insuficiente nesta matéria, a acção da Comunidade foi considerada necessária. Neste pacote "existências de petróleo e de gás", as duas propostas de directiva em matéria de segurança de abastecimento energético respondem a esta necessidade e definem um novo quadro comunitário. Trata-se, nomeadamente, de seguir a evolução dos mercados internacionais de petróleo e do gás, avaliar o seu impacto na segurança e a segurança técnica dos aprovisionamentos e controlar o nível das reservas de segurança. No entanto, este quadro de regras comunitárias atribui aos Estados-Membros a tarefa de fixar algumas

²⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - O mercado interno da energia: Medidas coordenadas em matéria de segurança dos aprovisionamentos energéticos; Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das medidas em matéria de segurança dos aprovisionamentos em produtos petrolíferos; Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento em gás natural; Proposta de directiva do Conselho que revoga as directivas 68/414/CEE e 98/93/CE do Conselho que obrigam os Estados-Membros da CEE a manterem um nível mínimo de existências de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos, bem como a directiva 73/238/CEE do Conselho relativa às medidas destinadas a atenuar os efeitos das dificuldades de aprovisionamento em petróleo bruto e produtos petrolíferos; Proposta de Decisão do Conselho que revoga a Decisão 68/416/CEE do Conselho relativa à conclusão e à execução dos acordos intergovernamentais especiais respeitantes à obrigação dos Estados-Membros manterem um nível mínimo de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos e a Decisão 77/706/CEE do Conselho que fixa um objectivo comunitário de redução do consumo de energia primária no caso de dificuldades de aprovisionamento em petróleo bruto e produtos petrolíferos. COM(2002) 488 final aprovadas em 11 de Setembro de 2002.

normas de execução. Assim, a escolha da directiva como instrumento legislativo é simultaneamente flexível e eficaz porque determina um mínimo de normas aplicáveis para os Estados-Membros.

A Comissão apoiou-se igualmente na prioridade política em matéria de desenvolvimento sustentável para basear a sua proposta de **revisão intercalar da Política Agrícola Comum**²⁷. Deve ser sublinhado que, no âmbito desta política, a Comissão teve em conta aspectos inovadores que são abrangidos por competências partilhadas (principalmente ambiente e desenvolvimento rural). No que se refere a certos aspectos do texto, a Comissão baseou-se em elementos quantitativos e em análises do impacto financeiro e orçamental das suas propostas, tal como é exigido pelo Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão, tendo-os anexado à proposta²⁸.

Noutro exemplo, a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre **os trabalhadores temporários**²⁹ visa, nomeadamente, conferir um enquadramento a esta forma de emprego em forte progressão na União e com aspectos transnacionais reais. Algumas agências de trabalho temporário ou empresas utilizadoras com actividade em vários países recorrem aos trabalhadores temporários. Ora, não só as legislações nacionais diferem de país para país, como só nove países têm disposições em vigor sobre esta questão. Esta situação poderá prejudicar os trabalhadores temporários e travar o desenvolvimento desta prática, que é, no entanto, necessária para o dinamismo da economia europeia.

Deste modo, a proposta de directiva apresenta um quadro comum que visa melhorar a qualidade de trabalho dos trabalhadores temporários, designadamente em matéria de não discriminação entre os trabalhadores temporários e os trabalhadores comparáveis das empresas utilizadoras. Na fase de elaboração da legislação, a primeira preocupação da Comissão foi solicitar aos parceiros sociais que negociassem este acordo (entre Junho de 2000 e Maio de 2001), em conformidade com os artigos 138º e 139º do Tratado CE. Dado não ter sido possível obter resultados desta negociação, a Comissão apresentou uma proposta de directiva que retoma os elementos que tinham sido objecto de um acordo entre os parceiros. A Comissão também efectuou uma análise qualitativa detalhada do impacto³⁰ desta proposta sobre as empresas, ou seja sobre as implicações da directiva sobre o emprego, o investimento e a competitividade das empresas, tendo-a anexada à proposta de directiva.

A proposta respeita igualmente a proporcionalidade, dado que define um quadro flexível de legislação que confere aos Estados-Membros a possibilidade de estabelecerem excepções ao princípio de não discriminação sempre que os trabalhadores temporários possuam um contrato a termo.

Por fim, em matéria de saúde pública e de investigação no âmbito do desenvolvimento sustentável e da cooperação para o desenvolvimento, a Comissão aplicou pela primeira vez o artigo 169.º do Tratado CE. A Comissão aprovou uma proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho para apoiar a **parceria a longo prazo entre a Europa e os países em desenvolvimento para lutar contra o**

²⁷ COM (2002) 394 final aprovada em 10 de Julho de 2002.

²⁸ As avaliações relativas a esta proposta estão disponíveis no endereço seguinte: http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_pt.htm.

²⁹ COM(2002) 149 final, aprovada em 20 de Março de 2002, página 26.

³⁰ Ponto 9 do Protocolo.

hiv/sida, a malária e a tuberculose³¹. Esta iniciativa, original do ponto de vista dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, visa permitir que a Comunidade possa actuar ao lado e em complemento dos Estados-Membros nos programas de investigação liderados por alguns desses países. Assim, a Comissão considerou que não era necessário que a Comunidade desenvolvesse uma acção própria em vez dos Estados, mas que era mais eficaz e mais conforme com o artigo 5º do Tratado CE intervir apoiando as suas acções.

d) Domínios alheios às prioridades políticas

A Comissão aprovou uma proposta legislativa para garantir as liberdades fundamentais do mercado interno. Assim, apesar de as regras nacionais que determinam as qualificações profissionais serem da competência dos Estados-Membros (nos termos do n.º 2 do artigo 47.º do Tratado CE, a Comunidade tem apenas um papel de coordenação), a Comissão considera que devem ser harmonizadas para deixarem de constituir obstáculos à livre circulação dos trabalhadores, à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços³². Por conseguinte, a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa **ao reconhecimento das qualificações profissionais**³³ visa completar e simplificar a legislação em vigor que permite a um cidadão comunitário ver as suas qualificações profissionais reconhecidas nos outros Estados-Membros para aí exercer uma profissão regulamentada. Trata-se, nomeadamente, de gerir melhor as regras e de permitir uma maior informação dos cidadãos, agrupando as legislações sectoriais já aprovadas, e de tornar a aplicação dos princípios de reconhecimento das qualificações profissionais mais fiável e mais flexível.

Num outro exemplo, para a proposta de recomendação do Conselho sobre a aplicação da legislação relativa à **saúde e à segurança no local de trabalho aos trabalhadores independentes**³⁴, a Comissão teve de recorrer ao artigo 308.º do Tratado CE, visto que o artigo 137.º se refere exclusivamente aos assalariados. A escolha desta disposição como base jurídica obriga a justificar melhor a necessidade de acção a nível comunitário num domínio não especificamente abrangido pelo Tratado. Esta disposição específica levou os serviços da Comissão a consagrar uma especial atenção à exposição de motivos ao longo de toda a preparação desta iniciativa. (cf. igualmente o debate no Conselho - ponto 2.3).

2.3. A aplicação dos princípios no processo comunitário em 2002

A obrigação de respeito dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade visa igualmente, com a mesma força, o Conselho e o Parlamento Europeu nos seus papéis de co-legisladores. Tendo em conta os prazos inerentes ao processo legislativo comunitário, as propostas legislativas discutidas em 2002 no Parlamento Europeu e no Conselho datam geralmente dos anos precedentes, com excepção da proposta sobre os trabalhadores temporários.

³¹ COM(2002) 474 final aprovada em 28 de Agosto de 2002.

³² Artigos 39.º, 43.º e 49.º do Tratado CE

³³ COM(2002) 119 final, aprovada em 7 de Março de 2002.

³⁴ COM(2002) 166 final, aprovada em 3 de Abril de 2002

A importância desta análise é de tal ordem que, para além da obrigação de diligência que têm em relação ao artigo 5.º do Tratado, **o Conselho e o Parlamento têm obrigações específicas** inscritas no Protocolo e no acordo interinstitucional: *"o Parlamento Europeu e o Conselho procederão a uma análise, que faz parte integrante da análise global das propostas da Comissão, da coerência dessas propostas com o disposto no artigo 5.º do Tratado quer se trate da proposta inicial da Comissão ou das alterações que nela tencionem introduzir"*³⁵ e *"qualquer alteração eventualmente introduzida no texto da Comissão, pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho, desde que implique uma modificação da área de intervenção comunitária, deverá ser acompanhada de uma justificação à luz do princípio da subsidiariedade e do artigo 5.º"*³⁶.

A Comissão examina pela primeira vez, no âmbito deste relatório, a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade pelo Parlamento e pelo Conselho. Para este primeiro exercício, o relatório concentrar-se-á nos casos mais significativos do ano 2002, no sentido em que demonstram muito claramente que **a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade depende de uma apreciação dinâmica, ao longo de todo o processo legislativo**, no âmbito do diálogo dentro das três instituições e entre elas. A esse respeito, o relatório identifica vários momentos privilegiados: a análise e a modificação pelo Conselho da proposta legislativa, depois pelo Parlamento Europeu, a análise das alterações do Parlamento Europeu pela Comissão e, por último, no âmbito do procedimento de co-decisão, a eventual fase de conciliação legislativa.

a) A análise e a aplicação dos princípios pelo Conselho

Como representante dos Estados-Membros e responsável pelas suas competências, o Conselho mostra-se particularmente atento ao respeito dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade nas propostas legislativas da Comissão, tal como o provam os debates no Conselho. Estes ilustram, por vezes, a **diversidade de apreciação destes princípios entre as delegações nacionais, bem como entre as delegações e a Comissão**. Geralmente, estes debates, longe de bloquearem a tomada de decisão, contribuem, pelo contrário, para definir um equilíbrio satisfatório em relação a estes princípios, no respeito das prerrogativas de cada uma das instituições.

Assim, a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa **ao uso obrigatório de cintos de segurança**³⁷ foi objecto de várias discussões no Conselho durante o primeiro semestre de 2002. Durante o debate, houve quem sugerisse que a directiva era demasiado prescritiva, que não respeitava o princípio de subsidiariedade e que a legislação na matéria devia continuar a ser da competência dos Estados-Membros, devendo a Comunidade limitar-se a adoptar uma legislação-quadro definindo os princípios gerais. Esta posição sobre a segurança rodoviária, reafirmada várias vezes, foi sempre contestada pela Comissão. O Conselho acabou por aceitar a abordagem da Comissão, reconhecendo, como defendia a Comissão, que a segurança

³⁵ Ponto 11 do Protocolo.

³⁶ Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, de 29 de Outubro de 1993; Boletim CE 10-1993, p. 129.

³⁷ COM(2000) 815 final - Proposta de Directiva que altera a Directiva 91/671/CEE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao uso obrigatório de cintos de segurança nos veículos de menos de 3,5 toneladas.

rodoviária tem efeitos transnacionais inegáveis devido à elevada mobilidade neste sector e que, além disso, a acção da Comunidade se revela mais pertinente do que a acção dos Estados-Membros com vista a garantir um nível de protecção homogéneo. Este debate importante e legítimo no Conselho não impediu a celebração de um acordo político por unanimidade sobre este dossier³⁸ com vista à adopção formal da directiva.

Outro exemplo, ainda em discussão: em Abril passado, a Comissão adoptou uma proposta de recomendação sobre a **saúde e a segurança no trabalho dos trabalhadores independentes**³⁹, com base no artigo 308.º do Tratado, (cf. supra ponto 2.2). O recurso ao artigo 308.º foi contestado no Conselho, abrindo um debate sobre a aplicação do princípio de subsidiariedade. Com efeito, a escolha deste artigo implica duas condições necessárias. Por um lado, tratando-se de uma competência não explicitamente inscrita no Tratado, a decisão só pode intervir caso haja **necessidade de uma acção comunitária neste domínio**; e por outro lado, **em última análise, compete ao Conselho definir a necessidade dessa acção**. Visto que várias delegações colocaram um problema de apreciação política que as leva a considerar que esta iniciativa comunitária não é justificada, esta proposta ainda está a ser discutido no Conselho.

Por último, a Comissão e o Conselho foram confrontados com um importante debate político sobre a ética, que é um tema central das questões de subsidiariedade e de proporcionalidade. O Conselho Competitividade de 30 de Setembro adoptou os programas específicos do 6.º Programa-Quadro em matéria de investigação e de desenvolvimento. Com vista a facilitar essa adopção, a Comissão apresentou elementos de compromisso com a Presidência do Conselho relativos às **questões sensíveis da utilização de embriões humanos e de células germinais**. Estes indicam, nomeadamente, que a aceitabilidade ética de determinados domínios de investigação depende da diversidade de cada um dos Estados-Membros e continua a ser regulada pelas leis nacionais no âmbito do princípio de subsidiariedade⁴⁰.

b) A análise e a aplicação dos princípios pelo Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu também analisa cuidadosamente o respeito dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade nas propostas da Comissão. A sua abordagem é diferente da do Conselho, orientando-se mais para a protecção das competências da Comunidade. Além do mais, depois de as suas alterações serem adoptadas, a Comissão tem de emitir um parecer sobre as mesmas. Também nessa situação o diálogo interinstitucional permite, normalmente, encontrar uma posição equilibrada, no respeito das prerrogativas de cada uma das instituições.

No âmbito destes debates, a Comissão mostra-se particularmente atenta às alterações que alteram o âmbito de aplicação ou a escolha do instrumento, e que poderiam por conseguinte ter consequências para a boa aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. Assim, em 5 de Fevereiro de 2002, por ocasião da análise no processo de consulta da **proposta de directiva do Conselho** relativa às condições em

³⁸ Conclusões do Conselho Transportes/Telecomunicações de 17 de Junho de 2002.

³⁹ COM(2002) 166 final, aprovada em 3 de Abril de 2002.

⁴⁰ Conclusões do Conselho Competitividade de 30 de Setembro de 2002.

que os **nacionais de países terceiros podem circular livremente no território dos Estados-Membros** durante um período máximo de três meses⁴¹, o Parlamento Europeu adoptou uma disposição que visa **transformar a proposta de directiva em proposta de regulamento**⁴². O Parlamento considerou, por motivos relacionados com o princípio de subsidiariedade, que a boa aplicação desta legislação devia fazer-se de maneira uniforme na Comunidade, visto que qualquer disposição específica deixada aos Estados implicaria o risco de introduzir uma distorção na boa aplicação. Em sessão plenária, a Comissão aceitou a pertinência deste argumento e comprometeu-se a defendê-lo no Conselho, sem contudo apresentar, nesta fase, uma proposta alterada. O Conselho retomará em breve a discussão sobre esta proposta .

Um outro exemplo significativo é a **protecção dos peões**. A Comissão tinha obtido compromisso claros por parte dos construtores de automóveis europeus com vista à alteração das carroçarias e à adaptação dos sistemas de travagem para tornar menos perigosos os choques com os peões. Considerando estes compromisso suficientes para garantir uma melhor protecção dos peões, a Comissão julgou que não era necessária uma proposta legislativa e adoptou, em Julho de 2001, uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento que retoma esta abordagem⁴³. Em 13 de Junho de 2002, o **Parlamento Europeu considerou , por um lado, que era necessária uma acção sobre este assunto a nível comunitário, mas, por outro lado, que em matéria de protecção dos cidadãos, a Comunidade não podia renunciar às suas competências** legislativas a favor de terceiros. Em conclusão, o Parlamento admitia a necessidade de um quadro legislativo⁴⁴. Reconhecendo o fundamento deste argumento, a Comissão deverá adoptar em breve uma proposta legislativa.

No âmbito do processo legislativo comunitário, a Comissão deve pronunciar-se sobre as alterações adoptadas pelo Parlamento Europeu. As alterações que provocaram debates relativos aos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade são globalmente pouco numerosas em relação ao elevado número de alterações adoptadas pelo Parlamento. A Comissão examina com muita atenção as alterações que poderiam implicar competências novas para a Comunidade ou que pretendam limitar as competências dos Estados-Membros na aplicação dos actos; bem como as que visam tornar a proposta muito pormenorizada, por vezes de forma excessiva e contrária ao princípio de proporcionalidade.

Também se podem citar como exemplos, relativamente ao ano 2002, determinadas alterações⁴⁵ adoptadas durante a sessão plenária de Abril sobre a proposta de directiva relativa à **protecção dos trabalhadores expostos ao amianto**, que foram rejeitadas não só pela Comissão e pela Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, como também pelo próprio Parlamento Europeu em sessão plenária. Com efeito, estas alterações pretendiam limitar a escolha dos Estados-Membros no que diz respeito às modalidades de aplicação dos objectivos da directiva.

⁴¹ COM(2001) 388 final, aprovada em 10 de Julho de 2001.

⁴² Alteração n.º 1.

⁴³ COM(2001) 389 final, aprovada em 11 de Julho de 2001.

⁴⁴ Resolução do Parlamento Europeu, adoptada em 13 de Junho de 2002.

⁴⁵ Alterações n.º 30, 33, 35, 36 e 37.

c) O diálogo entre as três Instituições

Este ano surgiram dificuldades relativas à aplicação da proposta de **regulamento relativo à higiene dos géneros alimentícios**⁴⁶ às vendas locais, e mais particularmente aos mercados. O Parlamento Europeu deseja excluir totalmente do âmbito do regulamento as vendas locais directas de pequenas quantidades, enquanto que o Conselho propõe inscrever no regulamento que os Estados-Membros teriam a possibilidade de adoptar regras alternativas para este sector. A Comissão, por seu lado, considera que compete especificamente aos Estados-Membros legislar sobre este assunto, sempre que estas vendas não tenham carácter ou efeito transnacional. Esta discussão ainda está em aberto.

Outro exemplo de 2002 é a proposta de **directiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente**, em discussão há dois anos⁴⁷. Após a segunda leitura, o Parlamento e o Conselho abriram um procedimento de conciliação em Setembro, com vista a alcançar um acordo, nomeadamente sobre o âmbito de aplicação da directiva e sobre o seu carácter detalhado, evidenciando deste modo apreciações divergentes dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. O objectivo da Comissão e do Conselho consistia em visar unicamente a aplicação da **Convenção de Aarhus**⁴⁸, enquanto que o Parlamento considerava que a acção da Comunidade deveria ir mais além do que a Convenção, pretendendo alargar os domínios abrangidos pela directiva. A Comissão e o Conselho tinham-se oposto a determinadas alterações do Parlamento Europeu, considerando que implicavam um aumento excessivo do trabalho das administrações nacionais. As discussões no Comité de Conciliação conduziram a um acordo sobre estes diferentes pontos, respeitando os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade.

2.4. Conclusões

Os exemplos citados pelo relatório do ano 2002 demonstram que a apreciação e a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade continuam a ser conceitos dinâmicos num quadro jurídico claro. Como é evidente, neste contexto, o diálogo entre as Instituições no processo legislativo é indispensável para se encontrar um equilíbrio satisfatório, quer do ponto de vista jurídico e político, quer do ponto de vista dos Estados-Membros e da Comunidade. A Comissão pretende que esta vigilância em relação a estes princípios se mantenha constante durante todo o procedimento legislativo, incluindo quando o Parlamento Europeu e o Conselho concluem um acordo durante a fase de conciliação.

3. UMA LEGISLAÇÃO DE MELHOR QUALIDADE E MAIS SIMPLES

Desde 1995, a Comissão inseriu no relatório anual uma parte relativa à própria legislação, essencialmente em termos de qualidade e de estatísticas. Esta abordagem

⁴⁶ COM (2000) 438 final aprovada em 14 de Julho de 2000.

⁴⁷ COM (2000) 402 final aprovada em 29 de Junho de 2000.

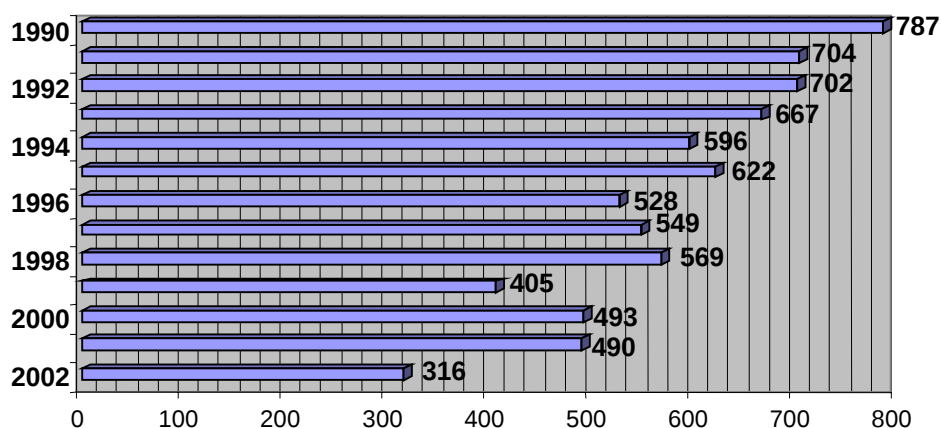
⁴⁸ COM(1998) 344 final: Proposta de decisão do Conselho relativa à assinatura pela Comunidade Europeia da Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/NU) sobre o acesso à informação, à participação do público e o acesso à justiça no domínio do ambiente (assinada em 17 de Junho de 1998).

permitiu acumular dados ao longo de vários anos, sendo possível este ano efectuar um primeiro balanço sobre esse período.

3.1. Actividade legislativa em 2002

Evolução do número de propostas da Comissão entre 1990-2002

**situação em 27/11/2002: base de dados PreLex
(1990/2001 valores provenientes de Eur-Lex)*



Número de propostas de regulamentos, directivas, decisões e recomendações

Existem registos do número de propostas legislativas anuais desde 1990. Relativamente a 2002⁴⁹, a análise da actividade legislativa da Comissão demonstra que o número anual de propostas continuou a diminuir, atingindo um novo valor mínimo. Assim, em 2002 e até à data do relatório foram elaboradas **316** propostas legislativas, contra **787** em 1990. Contudo, esta tendência, que se tem vindo a verificar desde a concretização do mercado interno, não deve induzir em erro quanto à acção da Comunidade nem quanto ao papel fundamental da Comissão no processo comunitário. Esta evolução demonstra que a Comunidade atingiu uma fase de maturidade do ponto de vista dos objectivos do Tratado e do acervo existente.

3.2. Melhor preparação das propostas legislativas

O exercício quase exclusivo do direito de iniciativa confere à Comissão a responsabilidade específica de velar pela qualidade das suas propostas legislativas. Para o efeito, dispõe de vários instrumentos (consultas, fóruns, análises de impacto, exposições de motivos...), alguns dos quais constam do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Há vários anos que a Comissão leva a efeito estas práticas de qualidade, promovendo actualmente uma acção com vista à sua melhoria, através do Livro Branco sobre a Governança europeia e do Plano de Acção "simplificar e melhorar o ambiente regulador".

a) O processo de consultas

Também este ano, a Comissão consultou, escutou e examinou em larga medida as opiniões e os pareceres provenientes da sociedade civil (designadamente, dos operadores, das associações e das ONG). Trata-se de um instrumento indispensável

⁴⁹

Os valores indicados para 2002 referem-se ao período até 27 de Novembro.

para a definição da necessidade de uma acção, das expectativas gerais e específicas e das modalidades de acção a concretizar.

Em 2002⁵⁰, a Comissão promoveu **2 livros verdes**⁵¹ e **95 comunicações de carácter consultivo**. Publicou igualmente **76 relatórios**. Pode-se constatar que a necessidade de consulta é particularmente forte nos domínios onde a Comunidade tem competências novas ou partilhadas (nomeadamente justiça e assuntos internos, energia ou defesa dos consumidores); e também em políticas sectoriais onde a competência comunitária é forte, como por exemplo os transportes e o mercado interno.

O diálogo social também desempenha um papel importante no âmbito do controlo a montante dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade como fonte de direito (artigo 138.º e, nomeadamente, artigo 139.º do Tratado CE). Neste contexto, a obrigação, decorrente do Tratado CE (artigo 138.º), de a Comissão consultar os parceiros sociais antes de apresentar propostas no domínio da política social, permite, por um lado, legislar unicamente quando os restantes meios se mostrem ineficazes e, por outro, adaptar as propostas apresentadas de modo a ter em consideração os pareceres emitidos pelas partes mais interessadas. Além do mais, o artigo 139.º também permite a aplicação de acordos colectivos a nível europeu, através de um acto do Conselho.

Elaborando um balanço **dos últimos dez anos**, é possível apreciar a quantidade considerável de consultas efectuadas pela Comissão: **38 Livros Verdes, 19 Livros Brancos e mais de 1200 comunicações, relativamente à totalidade dos sectores**. Publicou igualmente cerca de **1500 relatórios** sobre a acção comunitária. Aliás, os sectores dos transportes, da energia e do mercado interno, domínios nos quais a actividade legislativa foi apoiada, foram os que necessitaram do maior número de consultas durante este período.

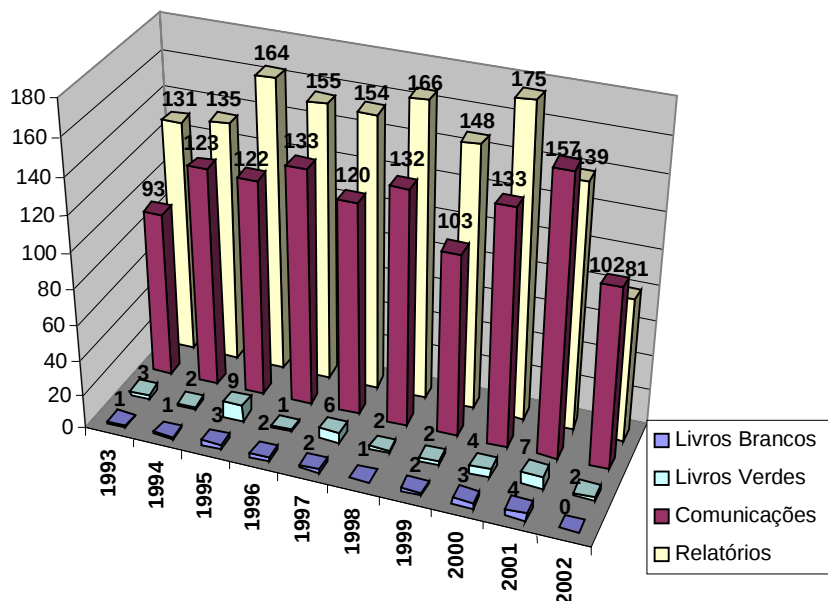
⁵⁰

Idem.

⁵¹

COM(2002) 196 final - Livro verde sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial e COM(2002) 175 final - Livro verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal. Antes do final do ano ainda deverão ser adoptados mais dois Livros Verdes.

Documentos de consulta e relatórios entre 1993-2002
 situação em 27/11/2002 - fonte: base de dados PreLex
 (1990/2001 valores provenientes de Eur-Lex)



Finalmente, é de assinalar que a tomada de posse de um novo Colégio, portador de iniciativas novas, marca um aumento do número de consultas e, designadamente, de Livros Verdes (9 em 1995 e 11 em 2000-2001).

Em conformidade com os compromissos assumidos no Livro Branco sobre a Governança europeia, a Comissão decidiu melhorar o recurso às consultas definindo **normas mínimas, em conjunto com a sociedade civil**. Deste modo, em Junho de 2002 adoptou um documento consultivo onde propõe normas, devendo até ao final do ano divulgar as normas definitivas através de uma nova comunicação⁵². Os elementos principais irão consistir na definição de um prazo mínimo de consulta e do estabelecimento de um ponto de acesso único.

É igualmente necessário assinalar, ao longo dos anos, a multiplicação dos meios de consultas, frequentemente menos formais que os livros verdes ou as comunicações, mais flexíveis e mais conviviais. Deste modo, é interessante **observar a organização mais frequente de fóruns, de conferências específicas ou de consultas na Internet**. Podem citar-se, relativamente a 2002, os exemplos do Fórum Europeu da Energia e dos Transportes, criado este ano, e a aplicação da Elaboração Interactiva das Políticas⁵³, que já permitiu 12 consultas em linha, tendo uma delas (relativa à protecção dos dados) permitido a recolha de aproximadamente 10 000 respostas em onze semanas.

b) Análises de impacto

Em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a Comissão efectua análises de impacto

⁵² COM(2002) 276 final, aprovada em 5 de Junho de 2002.

⁵³ Pode ser consultada no seguinte endereço: <http://www.ipmmarkt.homestead.com>

destas medidas para justificar as suas propostas com indicadores qualitativos e quantitativos, e identifica igualmente o custo orçamental das mesmas propostas para a Comunidade.

Como citado supra (cf. ponto 2.2.), a Comissão realizou este ano várias análises importantes, nomeadamente para a proposta de revisão intercalar da política agrícola comum. Paralelamente às consultas formais, recorre igualmente a este instrumento a fim de avaliar melhor a necessidade e a pertinência de uma acção a nível comunitário, em conformidade com os princípios de subsidiariedade. Deste modo, efectuou análises sobre o **crédito ao consumo** e a **luta contra a pirataria e a contrafacção**, com vista a eventuais propostas legislativas.

Convencida de que a melhoria da qualidade legislativa exige um aprofundamento deste instrumento, a **Comissão definiu um método único de análise de impacto** quer económico, quer social e ambiental, das suas propostas políticas e legislativas essenciais⁵⁴. Graças a este instrumento, que os serviços da Comissão aplicarão progressivamente a partir de 2003, a Comissão considera que irá dispor, com o Parlamento Europeu e o Conselho, de uma base sólida e objectiva para as discussões sobre as propostas legislativas.

c) Outras iniciativas apoiadas em 2002

No âmbito das propostas apresentadas este ano, a Comissão reforça igualmente a **exposição de motivos** destas propostas, com vista a melhor demonstrar a sua preparação (consultas e análises efectuadas) e melhor justificar a conformidade com os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. Como definido no Plano de acção "simplificar e melhorar o ambiente regulador", a Comissão estabelecerá internamente uma exposição de motivos com base num modelo normalizado, com o intuito de orientar o trabalho dos seus serviços.

No mesmo espírito, a Comissão instaurou uma **rede interna "legislar melhor"** responsável por garantir a qualidade das propostas legislativas e a aplicação das novas iniciativas neste domínio, em articulação com a rede existente que se debruça sobre o planeamento estratégico e a gestão por actividades. A rede "legislar melhor" deverá igualmente identificar, o mais a montante possível, as questões que se poderiam colocar relativamente aos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade durante a preparação das propostas.

A Comissão apresentou várias outras propostas ao Parlamento Europeu e ao Conselho, com vista a melhorar a qualidade da legislação. Trata-se, nomeadamente, de instaurar uma rede interinstitucional encarregada especificamente destas questões, mas também de recorrer mais frequentemente a instrumentos legislativos ou não legislativos mais flexíveis, como a directiva-quadro (em conformidade com o Protocolo), a co-regulação e a auto-regulação. O Conselho Europeu de Sevilha, reunido em Junho passado, validou a abordagem proposta pela Comissão e convidou as três Instituições a celebrar um **acordo interinstitucional** sobre este assunto antes do final de 2002. As discussões estão actualmente em curso.

⁵⁴

COM(2002) 277 final, aprovada em 5 de Junho de 2002.

Pode citar-se igualmente a aplicação, em 2002, de práticas decididas no âmbito do Livro Branco sobre a reforma administrativa interna, designadamente a sua acção 94 sobre o reforço da **imunidade à fraude da legislação e da gestão dos contratos**. Esta acção conduziu à adopção de uma Comunicação da Comissão⁵⁵ que prevê, nomeadamente, uma consulta específica do Organismo Europeu de Luta Antifraude, prévia à consulta interserviços, sobre projectos legislativos relativos a sectores sensíveis. Este procedimento passará a ser efectivo a partir do ciclo de preparação do programa de trabalho legislativo da Comissão para 2003 adoptado em 30 de Outubro de 2002⁵⁶.

3.3. Melhorar a qualidade da legislação adoptada

Deste ponto de vista, o ano de 2002 é particularmente importante dado que, para além de marcar a esperada conclusão do exercício de consolidação do acervo, também assinala o início da aplicação do programa de codificação e do acordo interinstitucional sobre a reformulação, bem como a preparação do futuro programa de simplificação do acervo.

a) A consolidação

O Serviço das Publicações Oficiais da Comunidade Europeia, em conjunto com o Serviço Jurídico da Comissão, realiza este trabalho de consolidação⁵⁷ que serve de base para a codificação e a reformulação. A consolidação de toda a legislação existente deve estar concluída em Julho de 2003. Por conseguinte, 2002 ficou marcado por uma aceleração dos trabalhos, permitindo um balanço, desde 1999, de aproximadamente **1 600 famílias de actos consolidados** (315 no final de 1999, 831 no final de 2000 e 1 097 no final de 2001).

b) A codificação

A codificação⁵⁸ já demonstrou a sua utilidade, visto que, **desde 1994**, com a adopção de um acordo interinstitucional sobre a codificação oficial⁵⁹, foram adoptados 33 novos actos jurídicos, permitindo assim a **revogação de 347 actos preexistentes**.

A fim de amplificar esta prática, a Comissão adoptou em Novembro de 2001 um programa específico de codificação⁶⁰. Os serviços da Comissão já identificaram os actos que devem ser abrangidos por essa codificação. A título de exemplo, podem citar-se as directivas relativas a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho (que serão substituídas por dois actos).

⁵⁵ SEC(2001) 2029 final.

⁵⁶ COM(2002) 590 final.

⁵⁷ A consolidação consiste em agrupar num único texto informal as disposições em vigor de um determinado normativo, que se encontrem dispersas no primeiro acto jurídico e nos subsequentes actos de alteração.

⁵⁸ A codificação consiste na aprovação de um novo acto jurídico que, sem alteração da sua substância, integra num único texto um acto de base anterior e respectivas alterações sucessivas, sendo o acto anterior substituído e revogado pelo novo acto jurídico.

⁵⁹ Acordo interinstitucional de 20 de Dezembro de 1994 sobre o método de trabalho acelerado tendo em vista a codificação oficial dos textos legislativos; JO C 102, de 04.04.1996, pp. 2-3.

⁶⁰ COM(2001) 645 final, aprovada em 21 de Novembro de 2001.

O Conselho e o Parlamento Europeu aceleraram igualmente os seus trabalhos, permitindo este ano a **adoção de 5 propostas de codificação**⁶¹, que irão substituir **59 actos** preexistentes.

c) A reformulação

Conscientes do interesse da reformulação⁶², o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão concluíram um **acordo interinstitucional** em Novembro de 2001⁶³, que entrou em **vigor em Março de 2002**. Com base neste acordo, os serviços da Comissão estão actualmente a preparar várias propostas de reformulação. Na presente fase, só pôde ser adoptada uma proposta pela Comissão sobre a coordenação das disposições respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (que substituirá 7 actos preexistentes)⁶⁴.

Paralelamente, o Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram uma proposta de reformulação pendente, relativa às substâncias indesejáveis nos alimentos para animais⁶⁵.

d) A simplificação

Neste domínio, a Comissão prosseguiu os seus esforços sectoriais, nomeadamente através da aplicação da iniciativa SLIM⁶⁶, que acaba de concluir a sua quinta fase. Desde o lançamento da iniciativa em 1996, 17 sectores legislativos encontram-se abrangidos pela simplificação que visa em particular os seguros de vida, as qualificações profissionais e o direito das sociedades.

Paralelamente, a Comissão empenha-se na definição do programa de simplificação do acervo comunitário, previsto no Plano de Acção "simplificar e melhorar o acervo comunitário". Este programa deve ser objecto de um acordo entre as três instituições sobre os procedimentos de trabalho. Na presente fase, a Comissão identifica os domínios do acervo para os quais seria desejável uma simplificação. No início do próximo ano, publicará uma comunicação neste sentido.

3.4. Condições de acesso

Legislar melhor também consiste em permitir um melhor acesso à legislação comunitária. Este ano, para além da melhoria dos instrumentos existentes como, por exemplo, a base Prelex⁶⁷ sobre os procedimentos interinstitucionais ou ainda as sondagens e os inquéritos regulares efectuados pela Comissão aos cidadãos da União

⁶¹ Directivas 2002/53/CE; 2002/54/CE; 2002/55/CE; 2002/56/CE e 2002/57/CE adoptadas em 13 de Junho; JO L 193, de 20.07.02.

⁶² A reformulação permite aprovar um acto jurídico único que, ao mesmo tempo, inclua as alterações substanciais pretendidas, proceda à codificação destas, integrando as disposições do acto anterior que permanecem inalteradas e revogue este último.

⁶³ Acordo Interinstitucional para um recurso mais estruturado à técnica de reformulação dos actos jurídicos; JO C 077, de 28.03.02, págs. 1-3.

⁶⁴ Directiva 73/239/CE.

⁶⁵ Directiva 2002/32/CE; JO L 140, de 30.05.02, p. 10.

⁶⁶ Simplificação da Legislação do Mercado Interno - "*Simpler Legislation for the Internal Market*".

⁶⁷ Pode ser consultada no seguinte endereço: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>

Europeia, a Comissão desenvolveu novas iniciativas em torno de vários suportes e em diversos domínios. Como exemplos sectoriais, podem citar-se a produção de brochuras sobre a política de concorrência⁶⁸, a publicação da **estratégia da política dos consumidores para 2002-2006**⁶⁹, bem como a abertura do **portal europeu da cultura**⁷⁰, primeiro portal temático desta natureza, dando um acesso directo à legislação comunitária, bem como às acções e aos financiamentos neste domínio, e que se inscreve numa estratégia da Comissão para o desenvolvimento de vários portais temáticos.

No que diz respeito à disponibilização em linha, é de realçar que, entre outras medidas, a Comissão decidiu colocar na Internet a acta das reuniões do Colégio desde 1 de Janeiro. Na mesma data entrou igualmente em vigor o direito de acesso gratuito aos documentos disponíveis em Eur-Lex. Por fim, como já tinha feito em relação a outros domínios, a Comissão disponibilizou em linha, em Setembro último, todo o acervo comunitário no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos, uma nova competência comunitária que afecta directamente os cidadãos⁷¹.

Do mesmo modo, no que diz respeito às publicações no Jornal Oficial, a Comissão decidiu publicar as decisões sobre os Documentos Únicos de Programação e os Quadros Comunitários de Apoio adoptadas pela Comissão, dado que afectam a vida dos cidadãos a nível local.

A Comissão instaurou um novo sistema de planeamento da sua agenda a fim de programar de maneira fiável as iniciativas que pretende adoptar durante os próximos três meses. O programa trimestral é actualizado todos os meses e enviado a cada uma das Instituições da União, de modo a que possam organizar as suas próprias actividades. Para assegurar a transparência, este programa passou a ser acessível ao público através do servidor Europa.

Por último, com o intuito de dar respostas aos cidadãos e às empresas confrontadas com uma má aplicação do direito comunitário, a Comissão instaurou, em Julho passado, a **rede SOLVIT** (rede de resolução de problemas). Esta reúne os centros específicos em cada Estado-Membro.

3.5 Qualidade de redacção

Durante este ano, a Comissão prosseguiu a aplicação do acordo interinstitucional de 1998 sobre a qualidade de redacção, de acordo com a declaração 39 sobre a qualidade de redacção da legislação comunitária, anexa ao Tratado de Amsterdão.

Neste âmbito, o guia prático interinstitucional destinado aos serviços foi revisto, com vista a uma próxima publicação a grande escala e a uma disponibilização em linha. As

⁶⁸ "The competition rules for supply and distribution agreements" e "Glossary of terms used in EU competition policy" encontram-se disponíveis no seguinte endereço:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules_pt.pdf

⁶⁹ Pode ser consultada no seguinte endereço:

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub09_pt.pdf

⁷⁰ Pode ser consultado no seguinte endereço: http://europa.eu.int/comm/culture/index_fr.htm

⁷¹ Pode ser consultado no seguinte endereço: http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_fr.htm

formações dos juristas revisores, que desempenham um papel essencial na qualidade da legislação, foram intensificadas este ano, com uma incidência especial no guia prático e nas especificidades do trabalho (multilinguismo, normas de trabalho, etc.). O instrumento informático LegisWrite, que permite uma apresentação comum no seio das instituições, também continuou a ser reforçado, designadamente na perspectiva da codificação e da reformulação.

Por fim, foi organizado um primeiro seminário sobre a problemática da qualidade de redacção entre a Comissão e os Estados-Membros.

4. CONCLUSÕES

O ano 2002 marca o décimo ano da aplicação pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, como definidos pelo Tratado de Maastricht. O primeiro balanço que pode ser feito sobre este período, confirmado em 2002, é positivo. Com efeito, as Instituições respeitaram de uma forma satisfatória o artigo 5.º do Tratado CE e o Protocolo anexo. Além disso, esta apreciação positiva da Comissão é partilhada pelo Conselho Europeu nas suas conclusões e pelo Parlamento Europeu no seu relatório semestral, traduzindo-se igualmente através do reduzido número de recursos no Tribunal de Justiça ao abrigo da subsidiariedade ou da proporcionalidade.

A Convenção sobre o futuro da União reconheceu igualmente como muito pouco numerosos os casos de incumprimento pelas Instituições do princípio de subsidiariedade. Não obstante, com o intuito de associar os parlamentos nacionais ao controlo da legislação comunitária, um dos grupos de trabalho da Convenção propôs a criação de um mecanismo de alerta precoce relativo às propostas da Comissão e de recurso eventual do Tribunal de Justiça por parte dos Parlamentos nacionais e pelo Comité das Regiões.

No que se refere à qualidade da legislação, em curso de aprovação ou já aprovada, a Comissão adoptou este ano numerosas iniciativas que pretende aplicar de modo a intensificar os trabalhos realizados há vários anos. Neste domínio, pretende beneficiar de um apoio político e de uma intensa participação do Parlamento Europeu e do Conselho.