

3.1 Recomendações suplementares

1. A Comissão deve progredir rapidamente para um novo sistema global de avaliação de impactos, suportado por recursos adequados, a aplicar às propostas e produzindo eventualmente efeitos ao nível normativo. Este sistema deve basear-se nas recomendações apresentadas neste relatório, incluindo um processo inicial de selecção, seguido de uma avaliação mais pormenorizada e proporcionada, se assim se justificar.
2. Na fase de desenvolvimento da proposta, o Parlamento, o Conselho e os Estados-membros devem ter em conta essa avaliação. O seu funcionamento prático pode ser definido por acordo entre aquelas instituições e a Comissão.
3. Os responsáveis políticos da Comissão com interesse na matéria devem preparar as avaliações de impacto normativo com base na formação, orientação e apoio de um centro especializado, na utilização de pareceres económicos e de investigação científica e nos contributos do sector empresarial e de outras partes intervenientes.
4. Os serviços da Comissão devem produzir e divulgar uma avaliação preliminar, previamente à inclusão de qualquer proposta no programa de trabalho anual.
5. Os serviços da Comissão devem produzir uma avaliação preliminar, previamente à adopção de qualquer proposta política, excepto se a avaliação preliminar tiver provado claramente que determinada proposta não exercerá impactos importantes.
6. No interesse da transparência e da responsabilização, a Comissão deve publicar a avaliação pormenorizada, o mais tardar aquando da adopção formal da proposta política por parte do Colégio.
7. O Conselho e o Parlamento Europeu não devem analisar propostas que não sejam acompanhadas por uma avaliação pormenorizada de impacto normativo (ou, se for caso disso, uma avaliação preliminar

demonstrando que a avaliação pormenorizada não é necessária), excepção feita aos casos de urgência. Este compromisso deve ser formalmente aceite por todas as instituições e fazer parte integrante do acordo geral sobre a melhoria da qualidade da acção normativa.

8. A fim de manter a integridade do processo, o Conselho e o Parlamento Europeu devem ter à sua disposição uma avaliação do impacto das modificações significativas e substanciais propostas, de modo a poderem tomar uma decisão fundamentada. O autor da proposta de tais modificações (quer se trate de uma pessoa ou de uma instituição) deve também indicar, em cooperação com a Comissão, sempre que possível, quais os principais impactos previstos. Se necessário, e em conformidade com o Tratado, a Comissão pode solicitar a interrupção temporária dos debates até à realização de uma avaliação mais pormenorizada.
9. No âmbito das suas comunicações sobre a posição comum e as modificações do Parlamento, a Comissão pode igualmente incluir uma revisão dos principais elementos da sua avaliação pormenorizada original.
10. Os Estados-membros e a Comissão devem promover, neste domínio, a troca de melhores práticas, tanto entre si como com outras administrações.
11. A UE deve, em conformidade com o processo de Cardiff, criar indicadores sólidos de melhor qualidade normativa.
12. A UE deve empenhar-se activamente no fomento do interesse das universidades e dos grupos de reflexão europeus na avaliação de impacto normativo e nas metodologias utilizadas no sentido de aumentar a base de conhecimentos e de potenciais contributos.

4 A CONSULTA NO SEIO DA UE

Os pontos de vista apresentados na secção 4 aplicam-se tanto ao procedimento normativo a nível europeu como aos procedimentos normativos nacionais.

A consulta realizada ao nível comunitário constitui um elemento importante do procedimento normativo (ver igualmente o Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade ao Tratado de Amesterdão). No âmbito das linhas de orientação gerais para os processos normativos, a Comissão utiliza vários instrumentos. O programa de trabalho anual da Comissão Europeia define as prioridades políticas e indica os domínios nos quais a Comissão pretende realizar consultas. A Comissão organiza ainda seminários e consultas com comités consultivos especiais e grupos de especialistas independentes, assim como consultas com os parceiros sociais. Os livros brancos e verdes e os programas de trabalho anuais constituem, nesta matéria, elementos fundamentais, que podem formar a base das reacções substantiadas das partes interessadas. A organização de uma consulta atempada, vasta e sistemática e de diálogos em que participem todas as partes interessadas é extremamente importante para o procedimento normativo a nível europeu, devendo fazer parte integrante do mesmo.

O Parlamento e os seus comités solicitam regularmente a opinião do público e dos especialistas através da realização de consultas e audiências públicas. Alguns Estados-membros procedem sistematicamente a consultas nacionais sobre as propostas apresentadas ao Conselho.

Os cidadãos europeus e os parlamentos nacionais devem (por exemplo, através dos seus comités especializados em assuntos europeus) ser incentivados a desempenhar um papel mais activo no processo de consulta comunitário.

Actualmente, não se sabe claramente como é que funcionam as consultas nem em que pareceres se baseiam as instituições. A Comissão, por exemplo, dirige cerca de 700 organismos de consulta *ad hoc* sobre uma vasta gama de políticas. O aumento do volume das negociações internacionais gera novas consultas *ad hoc*. É necessário racionalizar este sistema complicado, a fim de o tornar mais eficaz e mais transparente, tanto para as pessoas consultadas como para quem recebe as informações obtidas na consulta.

Não é forçoso criar novas normas jurídicas em matéria de consultas. Seria preferível criar um código de conduta (porventura sob a forma de um acordo interinstitucional, de forma a abranger todas as instituições comunitárias)

que integre vários elementos relativos às melhores práticas já comprovadas nos Estados-membros, que fixem normas mínimas uniformes, centrando-se no objecto, data, destinatários e modalidades da consulta. Essas normas podem reduzir o risco de os decisores ouvirem apenas uma parte de um argumento ou de determinados grupos serem privilegiados com base em interesses sectoriais ou de nacionalidade, o que constitui manifestamente uma falha do método actual de consultas *ad hoc* da Comissão e do Parlamento Europeu. Essas normas podem melhorar a representatividade e a estrutura do debate com as instituições europeias e no seio das mesmas. Em alguns sectores políticos, a Comissão pode desenvolver acordos de parceria mais vastos. Por parte da Comissão, isso significaria o compromisso de realização de consultas suplementares em relação às normas mínimas. Em compensação, esses acordos incitariam as organizações consultadas a reforçar as suas estruturas internas, a fornecer garantias de abertura e representatividade e a provar a sua capacidade de transmitir informações ou de realizar debates nos Estados-membros.

4.1 Recomendações suplementares

A Comissão deve, claramente, agir em conformidade com as linhas de orientação previamente aprovadas no que respeita à sua conduta, de acordo com o disposto no Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade ao Tratado de Amesterdão (salvo nos casos de particular urgência ou de confidencialidade, é obrigatória a realização de um vasto processo de consulta prévia à proposta de legislação, devendo ser publicados, sempre que aplicável, os documentos relativos à consulta).

No seguimento das considerações acima mencionadas, recomenda-se ainda que as instituições europeias procurem encontrar os meios adequados para dar cumprimento às seguintes medidas:

1. O diálogo deve ser reforçado, logo na fase inicial, entre a Comissão e as partes interessadas e os Estados-membros, a fim de garantir transparência e abertura. Mais especificamente, este diálogo reforçado deverá

garantir a definição das consequências de um instrumento normativo – incluindo as consequências económicas – antes da análise formal por parte dos organismos reguladores.

2. Antes da apresentação formal de uma proposta aos organismos competentes (ou seja, o Conselho e o Parlamento), a Comissão deve, no âmbito das suas competências, apresentar um texto específico, ainda que preliminar, às partes interessadas, incluindo aos organismos normativos. Sempre que possível, o texto proposto deve fazer-se acompanhar de notas explicativas pormenorizadas (secção 3 sobre Avaliação de Impacto Normativo, nomeadamente a recomendação n.º 1).

3. Devem ser criadas normas mínimas uniformes para consulta (por exemplo, períodos de tempo mínimos).

4. Deve haver um registo disponível na Internet de todas as consultas europeias em curso.

5. Devem ser desenvolvidas redes próprias para processos de consulta específicos.

5 PROGRAMA EUROPEU DE SIMPLIFICAÇÃO

Nos últimos anos, houve várias iniciativas por parte das instituições europeias na perspectiva da acção comunitária em prol da simplificação (ver Anexo B). No entanto, por mais louváveis que tenham sido os objectivos e os métodos utilizados, essas iniciativas não exerceram o impacto necessário para conseguir dissipar o sentimento geral de que poucos foram os resultados atingidos neste domínio.

No que respeita à iniciativa SLIM (simplificação da legislação do mercado interno), a conclusão geral é a de que se trata de um exercício útil; o Grupo acolhe favoravelmente os principais pontos de acção resultantes da revisão da iniciativa SLIM por parte da Comissão, que teve por objectivo aumentar a responsabilização e melhorar a coordenação entre os vários actores.

O Grupo congratula-se igualmente com as recomendações que constam da comunicação do Parlamento Europeu. No entanto, o Grupo é de opinião que este exercício de simplificação ainda enfrenta várias limitações. Em primeiro lugar, a iniciativa SLIM tem um âmbito restrito, dado que só abrange as disposições comunitárias relativas ao mercado interno com influência sobre as empresas. Em segundo lugar, baseia-se em iniciativas orientadas e não possui uma visão estratégica. Por fim, tem-se revelado difícil aplicar as propostas daí resultantes; além disso, até agora, poucas dessas propostas foram adoptadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. O mercado interno foi, sem dúvida, o primeiro e o principal domínio a necessitar de uma estratégia de simplificação. Porém, a simplificação é uma questão mais geral, que deve ser tratada a um nível global e alargada a outros domínios normativos, que não estejam necessariamente ligados ao mercado interno. Por outro lado, uma estratégia de simplificação não pode continuar a negligenciar os efeitos que a acção normativa exerce sobre os intervenientes não empresariais, devendo por isso abranger os cidadãos e os organismos públicos que têm de a aplicar.

Por outras palavras, é preciso passar de uma abordagem de dimensão estreita (SLIM) para uma abordagem mais global, em que os métodos e instrumentos de simplificação sejam alargados a toda a acção normativa comunitária e a todos os seus beneficiários: um «Programa SimpReg» (SRP). O alargamento do âmbito do programa de simplificação pode não ser suficiente se não se integrar no contexto de uma visão estratégica. Como se salientou acima, «para produzir benefícios significativos, a simplificação deve ser considerada um processo e não um projecto isolado».

Esta visão mais ampla deve também ter em conta a experiência da iniciativa SLIM sobre a necessidade de um apoio político mais sólido, uma coordenação mais eficaz e um processo de tomada de decisão mais racionalizado, com vista a introduzir as respectivas modificações.

5.1 O Programa SimpReg

Considerando os argumentos acima referidos, o Grupo propõe a criação de um novo programa de simplificação, contínuo e orientado, destinado ao

conjunto da legislação europeia – o Programa SimpReg. Baseando-se na experiência nacional e da UE, este programa deve ser um processo contínuo de longo prazo, com bastantes recursos e objectivos e prioridades bem definidos. A identificação destes objectivos e prioridades deve resultar de uma importante participação dos Estados-membros, sector empresarial, consumidores e outros beneficiários da acção normativa (ver secção 4). Além disso, deve ser escalonado em etapas anuais, apresentando-se uma revisão ao Parlamento Europeu e ao Conselho no ano seguinte como parte integrante do relatório anual sobre melhoramento da qualidade normativa. Este plano de longo prazo deve também incluir medidas concretas – assim como uma lista dos actos normativos a simplificar – para o primeiro ano e as linhas de orientação para os anos seguintes.

Por fim, devem ser tomadas medidas concretas com vista a garantir que o programa de simplificação é aplicado de forma eficaz, sistemática e em tempo oportuno. Entre estas medidas, salienta-se um eventual acordo entre as instituições comunitárias, que aceleraria o processo de tomada de decisão através da definição das condições segundo as quais as propostas do SRP seriam tratadas prioritariamente no âmbito do processo de decisão conjunta, em conformidade com as disposições em Tratado sobre acordo após primeira leitura.

5.2 *Recomendações suplementares*

1. Criação de um programa de simplificação contínuo e orientado de todos os actos normativos europeus em vigor (incluindo os com impacto sobre as empresas, os cidadãos e os organismos públicos).

2. Celebração de um acordo entre as instituições comunitárias, definindo as condições segundo as quais as propostas resultantes do SRP seriam tratadas prioritariamente através do processo de decisão conjunta, em conformidade com as disposições do Tratado sobre acordo após primeira leitura.

3. Adopção de um acordo interinstitucional sobre a reformulação por parte das instituições da UE.

6 ACESSO AO ACERVO COMUNITARIO

As funções que a consolidação com efeito jurídico do Direito europeu pode ser chamada a desempenhar correspondem basicamente ao que se espera da consolidação nacional. A questão que aqui se coloca é a da clareza do Direito, com vista a garantir a sua inteligibilidade e a ampla divulgação das informações, de forma a poder ser eficazmente aplicada, mesmo que os cidadãos dos Estados-membros lhe dediquem menos interesse do que ao Direito nacional (à excepção dos regulamentos e directivas cujo prazo de transposição tenha expirado). Por outro lado, a codificação europeia poderia passar a constituir um factor de regulamentação da actividade legislativa nacional por duas razões.

6.1 *Codificação e direito interno*

Têm-se verificado nos últimos anos exemplos flagrantes de conflito entre o direito comunitário e o direito nacional. Conflitos desta natureza têm sempre repercussões sobre as finanças dos Estados-membros (acções por incumprimento da legislação comunitária) e sobre a coerência da acção das autoridades nacionais, que também participam na preparação das políticas europeias.

A codificação – um instrumento que permite adquirir conhecimentos de Direito – surge como uma forma de garantir o cumprimento dos actos normativos europeus, cuja inobservância continua a traduzir-se frequentemente em sanções impostas pelos tribunais.

Por outro lado, a codificação, considerada um instrumento que permite esclarecer o actual estado do Direito e respectivo teor, deve ajudar os governos a organizar os seus programas de trabalho de forma a que as directivas possam ser integradas nos respectivos sistemas jurídicos nacionais, nos prazos estabelecidos.

6.2 *Codificação e alargamento*

A codificação do acervo comunitário da União Europeia deve facilitar o alargamento da União a outros membros.

A disponibilização aos novos Estados-membros dos textos normativos organizados por temas jurídicos facilitaria a necessária transposição das directivas para os seus sistemas jurídicos nacionais. Esta medida ajudaria igualmente esses novos membros a conhecer melhor a forma de funcionamento das instituições da União Europeia (nomeadamente os tribunais dos países em questão) e o próprio direito comunitário.

Esta forma de ajuda é tanto mais importante quanto a transposição e a integração do direito comunitário no direito nacional dos países em questão – dependendo se é ou não codificado – implicaria três vezes mais trabalho (e custos administrativos). (O programa de codificação proposto visa reduzir o direito comunitário existente de cerca de 80.000 páginas para cerca de 30.000 e o número geral de actos em cerca de 40%).

Por estas duas razões, os esforços necessários para pôr em prática o programa de codificação da acção normativa europeia até 2004 devem ser inseridos na lista de prioridades.

6.3 Recomendações suplementares

1. É imperativo que o programa de codificação da legislação europeia seja executado antes do alargamento da UE a novos membros.

7 ESTRUTURAS EFICAZES E MELHORIA DA ACTIVIDADE NORMATIVA EUROPEIA

Os governos nacionais e a União Europeia devem, num esforço conjunto, fazer da melhoria da qualidade normativa uma questão estratégica e uma prioridade comum, colocando a tónica na questão da estrutura. Esta medida poderia ser realizada através de um acordo formal entre os organismos interessados, definido a sua compreensão comum dos problemas e, se for caso disso, um acordo relativamente à forma de os abordar.

7.1 Obstáculos e lacunas institucionais

Para além dos argumentos gerais definidos acima (secção 7), a melhoria da qualidade normativa ao nível da União Europeia enfrenta alguns obstáculos específicos de ordem institucional e organizacional.

A complexidade da acção normativa deve-se, em grande parte, a obstáculos institucionais intrínsecos que só podem ser ultrapassados através da revisão do Tratado, caso os Estados-membros julguem ser necessária.

Entre esses obstáculos, o que afecta de forma mais vincada a complexidade e o crescimento das disposições comunitárias reside no que se definiu como «a assimetria política do sistema político europeu». Existe, ao nível nacional, um mecanismo político – a acção colegial governamental – que traz para o seio do processo de formação política uma pluralidade de interesses. Ao nível europeu, apesar de as propostas terem de emanar da Comissão, que, funcionando como um colégio, procura ponderar as várias solicitações e interesses, o Conselho competente é constituído apenas por ministros sectoriais, a quem cabe a decisão final. Esta assimetria conduz a uma tendência sistemática para o crescimento da intervenção normativa.

Para além destes obstáculos institucionais, existem questões normativas que surgem da estrutura institucional actual.

A complexidade da legislação resulta, em grande medida, da actual prática da Comissão, que consiste em fazer participar mais de 20 direcções-gerais na elaboração de projectos de actos normativos, sem que haja uma coordenação adequada entre as várias direcções-gerais. Este tipo de abordagem não optimiza a acção colegial e geralmente renuncia às vantagens que se poderiam aproveitar com uma forma de decisão mais deliberativa. Em relação a esta questão crucial, constata-se que as várias direcções-gerais elaboram projectos de directivas que são perfeitamente compatíveis com os objectivos e a cultura administrativa de uma determinada DG, mas muito menos compatíveis com os interesses gerais da UE.

Por outro lado, são geralmente os decisores políticos e os técnicos que elaboram os textos normativos, sendo que os especialistas responsáveis por melhorar a qualidade normativa, que poderiam contribuir para a clarificar e simplificar, têm desempenhado um papel relativamente limitado.

Os factores acima mencionados podem agravar-se pela falta de uma avaliação sistemática e racional dos custos impostos pela existência destas regras complexas ao nível europeu. Apesar de a UE ter adoptado uma série de medidas *ad hoc*, estas têm tido um efeito limitado por falta de um quadro político geral destinado a promover a simplificação.

Neste contexto, conviria reforçar a coordenação do processo de tomada de decisão no seio da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu (ver também o Livro Branco da Comissão sobre a Governação).

7.2 Recomendações suplementares

1. Os Estados-membros e as instituições da União Europeia devem fazer da qualidade da acção normativa uma questão estratégica e uma prioridade comum, pondo a tónica na questão da estrutura. Esta medida poderia ser realizada através de um acordo formal entre os organismos interessados, definindo a sua compreensão comum dos problemas e, se for caso disso, o acordo relativamente à forma de os abordar.

2. Todos os comissários devem apoiar a dinâmica da melhoria da qualidade normativa, a começar pelo presidente.

3. A Comissão deve criar uma estrutura eficaz e dotada de recursos substanciais, com vista a promover e apoiar as suas actividades de melhoria da qualidade da acção normativa. Se possível, esta estrutura deve ter ligações estreitas com a função de planeamento estratégico do Secretariado-Geral.

4. A Comissão e os Estados-membros devem promover a criação de grupos de trabalho especiais, a fim de analisarem:

- a questão da formação comum;
- eventuais recomendações sobre modelos de estrutura (organização e procedimentos); poderia igualmente tratar-se de estruturas aplicadas fora dos Estados-membros da UE; e

- os problemas relativos ao reforço da cooperação entre os poderes legislativo e executivo no âmbito da melhoria da qualidade normativa ao nível da União Europeia.

Os debates sobre estes pontos, nomeadamente o último, também devem abranger o Parlamento Europeu.

5. Deve ser criada uma rede de contactos para melhoria da acção normativa em todos os Estados-membros e na Comissão (e, se possível, noutras instituições comunitárias), a fim de contribuir para o intercâmbio de melhores práticas e de conhecimentos técnicos.

6. A Comissão, o Parlamento Europeu, o Conselho e os Estados-membros devem, no âmbito das competências respectivas, tomar medidas concretas com vista a garantir a coordenação interna e a coerência em matéria de políticas normativas europeias.

7. O Parlamento Europeu deve tomar conhecimento das acções levadas a cabo pelas outras instituições e prestar-lhes o mesmo grau de atenção que presta às suas próprias acções e à coordenação interna.

8 APLICAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES COMUNITARIAS

8.1 Introdução

O presente capítulo centra-se na aplicação das disposições comunitárias, ou seja, a sua recepção no Direito nacional (ou, em matéria de directivas, a transposição), cumprimento e execução. No processo de aplicação da legislação europeia, os Estados-membros podem enfrentar vários problemas, nomeadamente de integração da legislação europeia nos sistemas nacionais ou de falta de clareza relativamente a definições ou sentido dos termos. Em consequência, os Estados-membros podem igualmente enfrentar problemas de cumprimento dos requisitos europeus ou de execução da legislação nacional.

Para além da experiência do Grupo, esta parte do relatório recorre também às respostas dos Estados-membros ao Questionário da Comissão sobre a *Aplicação do Direito Comunitário*.

No capítulo 8.2, identificam-se os problemas relacionados com o processo de incorporação e fornecem-se algumas explicações sobre os mesmos. No capítulo 8.3, analisam-se os efeitos desses problemas em termos de cumprimento e execução da legislação e, no capítulo 8.4, apresentam-se recomendações sobre esta matéria.

8.2 *Recepção no direito nacional*

8.2.1 *Condições de recepção*

Os Estados-membros são obrigados a incorporar a legislação europeia na legislação nacional dos respectivos países dentro de um prazo definido. Quando se trata de uma directiva, o acto de incorporação é denominado transposição. Os regulamentos e as decisões entram directamente em vigor, sem haver necessidade de incorporação e sem qualquer liberdade política nacional; mas geralmente são necessárias alterações à legislação nacional, para que possam entrar em vigor. Este capítulo é, em grande parte, consagrado à transposição das directivas, utilizando-se o termo «incorporação» para matérias de carácter mais geral.

A transposição da legislação europeia para a legislação nacional está subordinada a várias condições prévias. No seu precedente, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias desenvolveu uma série de requisitos neste domínio, com vista, nomeadamente, a garantir a eficácia das directivas e a segurança jurídica. Estes requisitos podem ser considerados como condições quando se procede à transposição da legislação europeia.

O Tribunal de Justiça:

- Preparou um «caderno de encargos» sobre a natureza das medidas de transposição das directivas. As autoridades nacionais devem (1) escolher o tipo de medidas mais eficazes, (2) utilizar medidas juridicamente vinculativas e (3) garantir publicidade para aplicação das medidas;

- Decretou que as medidas de transposição têm de assegurar a aplicação plena e eficaz das directivas comunitárias, de uma forma clara e específica;
- Determinou que quando a elaboração de uma directiva visa criar direitos para os indivíduos, estes devem poder verificar a totalidade desses direitos nas disposições nacionais e invocá-los perante os tribunais nacionais;
- Exigiu que as medidas de transposição utilizem a mesma forma de instrumento para a transposição de directivas que se utiliza no mesmo domínio no Estado-membro em questão.

8.2.2 *Problemas da transposição*

Apesar destas condições prévias, os Estados-membros continuam a enfrentar problemas no processo de transposição. Este capítulo pretende abordar problemas relacionados com: a transposição correcta, a transposição atempada e a introdução de requisitos na legislação nacional que vão para além dos requisitos europeus. Estes problemas resultam, em grande medida, do teor e da qualidade da legislação europeia e respectiva incorporação nas estruturas administrativas e nos sistemas jurídicos nacionais que se desenvolveram ao longo do tempo.

8.2.2.1 *Transposição correcta*

Transposição correcta significa que as medidas de transposição da legislação nacional estão em conformidade com a legislação europeia. A liberdade das autoridades nacionais quanto à escolha da forma e do método diminuiu devido ao teor da legislação europeia. Os condicionalismos enfrentados pelos Estados-membros devem-se ao facto de:

- o direito condicional de os indivíduos invocarem directivas contra o Estado em tribunais nacionais ter diminuído as diferenças entre directivas e regulamentos; e
- as directivas se terem tornado mais técnicas e minuciosas.

Este segundo condicionalismo pode traduzir-se num problema para os Estados-membros no momento de fazer a transposição de uma directiva. Além disso, a falta de simplicidade, clareza e facilidade de acesso também provocam problemas de transposição das directivas. As linhas de orientação comuns para a qualidade da legislação europeia, tal como foram enunciadas no Acordo Interinstitucional de 1998, podem revelar-se úteis na resolução deste problema.

Este problema pode ser provocado por compromissos assumidos no seio do Conselho, que se traduzem em legislação que reflecte as diferentes posições dos responsáveis pela negociação. Porém, por vezes, a legislação europeia também introduz novos termos e conceitos jurídicos desconhecidos nos Estados-membros e que podem entrar em contradição com as estruturas e os sistemas jurídicos nacionais.

Claramente, o teor e a qualidade da legislação europeia não são o único factor de problemas ou divergências em matéria de transposição. Essas divergências resultam igualmente das práticas nacionais, das diferenças jurídicas nacionais e das diferenças culturais. Quando a estrutura administrativa de um Estado-membro não está alinhada com os objectivos da legislação europeia, podem surgir problemas e divergências.

Existem dois tipos de abordagem em matéria de transposição: centralizada e descentralizada. Existem, naturalmente, variações a estas abordagens. A intenção não é expressar preferência por uma das abordagens, não sendo sequer possível fazer recomendações específicas para cada uma delas. Apresentam-se adiante, no capítulo 8.4, algumas recomendações úteis relativamente aos dois tipos de abordagem.

Apesar das muitas diferenças entre as duas abordagens, existem vários factores que as podem explicar:

- A existência de uma coordenação central das actividades ao longo dos processos de negociação e transposição num Estado-membro;
- A escolha do instrumento legislativo nacional por um Estado-membro;
- A natureza da estrutura administrativa de um Estado-membro (centralizada ou descentralizada);
- A cultura administrativa e política de um Estado-membro;

- A mobilidade dos técnicos administrativos entre departamentos, na medida em que os seus conhecimentos técnicos não estão imediatamente disponíveis; e
- O volume de trabalho diário dos técnicos (que aumenta quando participam tanto no processo de negociação como no de transposição). Em especial, a fragmentação (e os poderes concomitantes) podem afectar negativamente a transposição, aparecendo tanto nos Estados federais como nos Estados centralizados.

8.2.2.2 *Transposição atempada*

A transposição de uma directiva para a legislação nacional deve ocorrer dentro de um determinado período de tempo, que difere segundo o tipo de directiva.

Quando se transpõe uma directiva, os Estados-membros têm de informar a Comissão Europeia. Essa notificação é uma obrigação formal, consistindo apenas em informar a Comissão quando um Estado-membro considera, de forma subjectiva, concluído o processo de transposição. O Estado-membro não fornece qualquer informação sobre a qualidade da transposição, nem tem em conta a opinião da Comissão sobre a matéria. O painel de avaliação do Mercado Único da Comissão apresenta as taxas de transposição com base nas notificações dos Estados-membros e revela variações substanciais. Não obstante, como já se explicou anteriormente, o tratamento destes números requer alguma prudência.

O facto de o processo de transposição ocorrer atempadamente é importante, não só para o próprio Estado-membro como para os outros Estados-membros da UE. A falta de coerência e de transposição em alguns Estados-membros pode agravar o fenómeno de distorção do Mercado Único. A qualidade da legislação europeia pode ser melhorada: a sua transposição de forma incorrecta, tardia ou simplesmente a sua não execução são fonte de problemas adicionais.

Nem sempre é fácil para os Estados-membros conseguir que a transposição ocorra atempadamente. Os problemas relacionados com o teor e com a qualidade da legislação europeia e os problemas de incorporação nos sis-

temas jurídicos nacionais podem conduzir a atrasos do processo. Alguns Estados-membros reclamam da falta de reacção da Comissão Europeia, quando solicitam a ajuda da instituição no decurso do processo de transposição. Esta atitude da Comissão explica-se pelo facto de os Estados-membros poderem utilizar essas respostas para justificar escolhas que não são compatíveis com o espírito nem com a letra da Directiva. Os Estados-membros têm a sensação de nunca ficarem a saber exactamente se as directivas foram integral e correctamente transpostas.

O diálogo que tem lugar durante o processo de transposição permite muitas vezes à Comissão perceber qual é a situação de cada Estado-membro relativamente a uma determinada directiva. Mas este tipo de informação não é acessível a terceiros, pelo que os Estados-membros ficam privados de aprender com as experiências uns dos outros e com a experiência comum.

8.2.2.3 *Introdução de requisitos suplementares*

Muitas vezes, no processo de transposição de uma directiva, os Estados-membros decidem adoptar regras mais rigorosas do que as previstas pela directiva. Este fenómeno, por vezes denominado «gold plating» (no fundo, um preciosismo formal), ocorre normalmente quando uma directiva prevê uma harmonização mínima ou quando os tratados prevêm uma base jurídica que incita explicitamente à tomada de medidas nacionais mais rigorosas do que as comunitárias¹⁰. Este acréscimo de rigor conduz inevitavelmente a novos obstáculos às trocas comerciais e à liberdade de prestação de serviços, devendo consequentemente ser justificado à luz das disposições do Tratado sobre livre circulação de bens e serviços. Para isso, o Estado-membro em questão tem de demonstrar a necessidade dessas medidas mais rigorosas, em razão do interesse geral reconhecido nos tratados ou de antecedentes do Tribunal de Justiça, e provar que elas são proporcionais a esse objectivo.

Desde que as medidas nacionais mais rigorosas do que o previsto por uma determinada directiva sejam devidamente justificadas, os obstáculos às trocas comerciais e à prestação de serviços no

¹⁰ Podem citar-se, a título de exemplo, o domínio do mercado único (artigo 95, parágrafos 4 e 5 CE), protecção do consumidor (artigo 129, parágrafo 5 CE) e a protecção do ambiente (artigo 176 CE).

mercado único permanecem intactos. Tendo em conta estas consequências, os Estados-membros devem ponderar bem a sua posição antes de introduzirem requisitos suplementares nas medidas legislativas adoptadas no processo de transposição de uma directiva.

Convém igualmente salientar que, em muitos casos, medidas nacionais mais rigorosas podem ser entendidas como «regulamentos técnicos» no sentido que lhe é atribuído na directiva 98/34, que estabelece um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas. Neste caso, a Comissão deve ser notificada dessas medidas, no seu estado de projecto, que por sua vez envia para os outros Estados-membros, de forma a permitir que, no período de espera de 3 meses que se segue, elas sejam analisadas em termos de consequências para o comércio intracomunitário. Assim, este procedimento pode revelar-se útil para detectar e solucionar problemas numa fase precoce. Convém referir, neste contexto, que o incumprimento da obrigação de notificação sobre estas medidas as torna inaplicáveis e sem força executiva perante as empresas e particulares¹¹.

8.3 *Cumprimento e execução*

8.3.1 *Condições que presidem ao cumprimento e à execução*

A segunda parte da aplicação da legislação europeia prende-se com a aplicação e execução, com vista a garantir o seu cumprimento na prática. Esta dimensão é necessária para produzir o efeito útil da legislação europeia e implica que as autoridades nacionais se empenhem em evitar violações à lei e em tomar medidas contra as infracções. O cumprimento e a execução – no plano da organização e da prática – são da responsabilidade dos Estados-membros. Neste contexto, as autoridades competentes de cada Estado-membro são responsáveis por agir em conformidade com o direito comunitário. O cumprimento e a execução estão estreitamente ligados à forma de governo, aos sistemas e às tradições nacionais; e a identidade das autoridades competentes depende da estrutura administrativa nacional.

¹¹ Sentença do Tribunal de Justiça no quadro do Caso *CIA Security*, Caso 194/94, (1996) ECR 2201.

Os problemas e as dificuldades que surgem durante o processo de aplicação da legislação europeia reflectem-se, muitas vezes, na forma como a legislação europeia transposta é cumprida e executada no seio dos Estados-membros. No capítulo seguinte, descrevem-se alguns problemas práticos e respectivas origens.

8.3.2 *Problemas de cumprimento e execução*

Nem sempre é fácil aplicar, cumprir e executar a legislação nacional que resulta de legislação europeia transposta. Este problema explica-se, em grande medida, pela qualidade da legislação europeia, que afecta a legislação nacional. Na prática, a qualidade da legislação europeia pode conduzir a uma situação de falta de clareza, aplicação defeituosa, problemas de cumprimento e execução e ineficácia. Estes problemas prejudicam a eficácia da legislação europeia e a posição concorrencial das empresas.

8.3.2.1 *Teor e qualidade da legislação europeia*

A OCDE definiu critérios de qualidade para a legislação em geral, a saber: legalidade, administrabilidade e aplicabilidade, eficácia e eficiência, subsidiariedade e proporcionalidade, harmonização mútua, simplicidade, clareza e acessibilidade. Ao analisar estes critérios da OCDE para a qualidade da legislação sobressai a correlação entre o teor e a qualidade das disposições comunitárias e o impacto sobre a aplicação, o cumprimento e a execução desses actos normativos no seio dos Estados-membros.

A falta de simplicidade, clareza e inteligibilidade das disposições europeias – uma terminologia imprecisa e confusa, actos normativos incompletos ou incoerentes, utilização de termos vagos – levantam problemas.

Muitos dos problemas relacionados com a inteligibilidade das disposições europeias prendem-se com a multiplicidade de culturas legislativas diferentes no seio da Comissão, cada uma das quais com a sua própria tradição. Os aspectos técnicos da legislação europeia relativos à inteligibilidade não figuram nos primeiros lugares da lista de prioridades das partes envol-

vidas na elaboração das disposições europeias. Esta falta de prioridade significa que, no decurso da elaboração de disposições europeias, se evitam os comentários sobre os aspectos técnicos da legislação. Preencher estas lacunas através de um compromisso não significa normalmente maior clareza, mas faz parte integrante do processo europeu de «negociação da lei».

Existe igualmente uma falta de coordenação entre instrumentos da legislação europeia. A legislação comporta por vezes requisitos conflituosos sobre o mesmo tema. Esta falta de harmonização interna é imputável principalmente às direcções-gerais da Comissão, que têm tendência para se concentrarem sobre a sua própria legislação. Daí que os Estados-membros enfrentem problemas no cumprimento e execução dessa legislação quando a incorporam na legislação nacional. Nestes casos, o diálogo com a Comissão revela-se geralmente difícil.

8.3.2.2 *Atenção atempada às questões do cumprimento e da execução*

Os problemas de administrabilidade e exequibilidade podem surgir mesmo quando a legislação é clara e está conforme ao resto da legislação europeia. Trata-se de problemas com causas diversas, das quais se destacam em seguida as mais importantes.

- No processo de elaboração de legislação comunitária, atribui-se pouca atenção à aplicação, ao cumprimento e à execução da própria legislação comunitária e/ou às medidas de execução que ela exige. Da mesma forma, as instituições administrativas e executivas não participam de forma sistemática na elaboração das disposições comunitárias. Daí que os problemas previsíveis não sejam assinalados, o sejam demasiado tarde, ou não sejam resolvidos atempadamente; e
- As instituições responsáveis pela aplicação e execução da legislação revelam-se, muitas vezes, incapazes ou inaptas para aplicar a legislação comunitária. Este problema nem sempre tem origem nos aspectos relacionados com a qualidade das próprias normas europeias ou da sua elaboração. No entanto, em conjugação com as limitadas possibilidades de informar directamente a Comissão das suas experiências e dos seus problemas, esta situação traduz-se na estagnação do cumprimento e da execução de uma directiva europeia transposta.

A escolha do instrumento normativo (regulamento ou directiva) é igualmente relevante. Esta questão é analisada mais pormenorizadamente no capítulo 2 da Parte III.

8.4 *Recomendações*

A aplicação da legislação é tanto uma responsabilidade nacional como da Comissão Europeia, na sua qualidade de guardião dos tratados. Dada a influência exercida pelo conteúdo e pela qualidade da legislação comunitária no processo de aplicação, este capítulo do relatório apresenta recomendações destinadas aos Estados-membros e à Comissão Europeia, respeitando a responsabilidade dos primeiros nesta matéria. Não é fácil formular recomendações gerais que se apliquem a todos os Estados-membros.

1. A recepção da legislação comunitária no direito nacional deve ser vista como um alargamento do processo de negociação e vice-versa, e não como um processo distinto. Os aspectos culturais, como os procedimentos informais, constituem um elemento importante no decurso dos processos de negociação e de incorporação.
2. Todos os intervenientes devem dar mais importância à precisão, à clareza e à coerência da legislação comunitária durante o processo de negociação.
3. No decurso do processo de negociação, todos os intervenientes devem prestar mais atenção ao equilíbrio entre legislação pormenorizada e técnica, por um lado, e liberdade nacional de escolha e forma, por outro.
4. Os Estados-membros devem começar a preocupar-se logo de início com a recepção. Trata-se, por exemplo, de convidar juristas a participar numa fase precoce e/ou a prestar maior atenção às estruturas administrativas durante o processo de negociação.

5. Os Estados-membros devem interessar-se mais pelos procedimentos formais, com vista a facilitar a recepção da legislação comunitária. Trata-se, por exemplo, de criar uma coordenação mais central e/ou unidades dotadas de juristas, com vista a facilitar o processo de transposição ou publicar linhas de orientação/listas de critérios de referência sobre o procedimento e o teor da incorporação.
6. Os responsáveis dos Estados-membros devem ter consciência da importância do processo de negociação. Isto significa, por exemplo, que os juristas devem intervir logo numa fase inicial do processo e assumir a responsabilidade das negociações em Bruxelas, ficando o processo de recepção, nos Estados-membros, a cargo dos mesmos responsáveis no seio do departamento director.
7. Os Estados-membros devem colocar a recepção da legislação comunitária na sua lista de prioridades.
8. Os prazos definidos para a transposição de legislação comunitária têm de ser suficientes.
9. Devem ser dadas mais certezas aos Estados-membros quanto à integral e correcta transposição das directivas comunitárias para a legislação nacional. Uma das medidas que podem ser tomadas a este respeito é o envio de uma declaração de interpretação por parte da Comissão, com vista a confirmar a transposição e/ou a marcar reuniões no decurso do processo de transposição para a troca de experiências entre os Estados-membros. (Este tipo de abordagem já existe em matéria de política dos consumidores).
10. A Comissão deve promover a aprendizagem mútua e a partilha de práticas bem sucedidas entre os Estados-membros.
11. A Comissão deve criar uma base de dados on line, de acesso gratuito, onde conste a legislação a ser aplicada e a situação actual em cada Estado.

12. Os organismos implicados devem implantar um sistema que permita aos Estados-membros proceder às suas notificações por via electrónica.

13. Quando transpõem uma directiva, os Estados-membros devem ponderar cuidadosamente a sua posição antes de introduzir requisitos suplementares nas medidas legislativas que adoptam.

14. A melhoria da qualidade da acção normativa comunitária pode contribuir para o reforço da sua aplicação, cumprimento e execução. A elaboração de legislação comunitária deve ser melhorada, nomeadamente, nos seguintes aspectos:

- melhoria da consulta entre os Estados-membros (instituições administrativas e executivas) e a Comissão; e
- integração de um estudo sistemático e precoce dos efeitos administrativos e coercivos nas avaliações de impacto normativo.

15. Os intervenientes nacionais (empresas, ONG, instituições administrativas e executivas) devem participar de forma eficaz, logo numa fase inicial, no processo de aplicação da legislação.

16. Os Estados-membros devem fornecer estruturas e meios administrativos e coercivos suficientes.

17. A revisão da legislação europeia deve incluir uma análise específica sobre a sua aplicabilidade e exequibilidade.

18. O diálogo entre os Estados-membros e a Comissão deve ser intensificado através de contactos informais (sistemáticos e *ad hoc*) sobre os problemas de cumprimento e execução, com vista a encontrar soluções práticas.

ANEXOS

Anexo A

LISTA DE VERIFICAÇÃO DE REFERENCIA DA OCDE PARA A TOMADA DE DECISÃO EM MATÉRIA NORMATIVA, 1995

Questão n.º 1 – O problema está definido correctamente?

O problema a ser resolvido deve ser enunciado de forma precisa, revelando claramente a sua natureza e extensão, e explicando a razão pela qual surgiu (identificando os incentivos das partes envolvidas).

Questão n.º 2 – A acção do Governo está justificada?

A intervenção do governo deve fundamentar-se em elementos que indiquem claramente que a acção é justificável, tendo em vista a natureza do problema, as vantagens e os custos prováveis da acção (com base numa avaliação realística da eficácia dos poderes públicos) e ponderar os mecanismos alternativos para abordar o problema.

Questão n.º 3 – O acto normativo constitui a melhor forma de intervenção governamental?

Os responsáveis pelo procedimento devem efectuar, no início do procedimento, uma comparação esclarecida dos vários instrumentos normativos e alternativos, analisando as questões importantes, como os custos, benefícios, efeitos sobre a repartição de receitas e requisitos administrativos.

Questão n.º 4 – Existe fundamento jurídico para a intervenção normativa?

Os procedimentos normativos devem ser estruturados de forma a que todas as decisões nessa matéria respeitem rigorosamente a «supremacia do direito»; ou seja, deve haver uma responsabilidade explícita de garantir que todos os actos normativos sejam autorizados por outros actos normativos fixados a um nível mais alto e sejam coerentes com as obrigações decorrentes dos tratados, respeitando os princípios jurídicos pertinentes, tais como a segurança jurídica, a proporcionalidade e as formalidades processuais aplicáveis.

Questão n.º 5 – Qual é o nível (ou os níveis) governamental adequado para agir?

Os responsáveis pela actividade normativa devem escolher o nível governamental mais adequado para agir, ou, se for necessário agir a vários níveis, devem conceber sistemas eficazes de coordenação entre os diferentes níveis da Administração Pública.

Questão n.º 6 – Os benefícios do acto normativo justificam os custos?

Os responsáveis pela actividade normativa devem calcular os custos e benefícios totais previstos para cada proposta de acto normativo e para as alternativas viáveis, e devem facultar essas estimativas num formato acessível aos responsáveis pela tomada de decisão. Antes de agir, convém garantir que os benefícios justificam os custos da acção governamental.

Questão n.º 7 – A repartição dos efeitos no seio da sociedade é transparente?

Na medida em que a intervenção governamental afecta a repartição de receitas e o princípio da equidade, os responsáveis pelos actos normativos devem assegurar a transparência do processo de repartição dos custos e benefícios pelos vários grupos sociais.

Questão n.º 8 – Os actos normativos são claros, coerentes, compreensíveis e acessíveis aos seus destinatários?

Os responsáveis pela actividade normativa devem analisar se os actos normativos são inteligíveis para os potenciais utilizadores, pelo que devem tomar medidas no sentido de tornar o texto e a estrutura dos mesmos o mais claros possível.

Questão n.º 9 – Todas as partes interessadas tiveram oportunidade de apresentar as suas perspectivas?

Os actos normativos devem ser preparados de uma forma aberta e transparente. Devem ser criados os procedimentos necessários para que as partes interessadas, como as empresas e os sindicatos, outros grupos de interesse ou outros níveis da Administração Pública, possam contribuir de forma eficaz e atempada.

Questão n.º 10 – Como é que se garante o cumprimento da lei?

Os responsáveis pela actividade normativa devem avaliar os incentivos e as instituições através dos quais os actos normativos se concretizarão, devendo ainda conceber estratégias eficazes de aplicação que permitam otimizar a sua utilização.

Anexo B

INICIATIVAS DE SIMPLIFICAÇÃO AO NÍVEL DA UE

O intenso debate iniciado no seio da União Europeia, a partir de 1995, sobre a necessidade de realização de actividades de simplificação conduziu a diferentes linhas de acção, sendo as mais importantes iniciativas de simplificação específicas o programa SLIM (simplificação da legislação do mercado interno) e o programa BEST (grupo especial para a simplificação do enquadramento empresarial).

Projecto-piloto SLIM – Das iniciativas *ad hoc* apresentadas pela Comissão, destaca-se o programa SLIM, um projecto-piloto apresentado em 1996 como iniciativa destinada a melhorar a qualidade da legislação no mercado interno, a contrariar legislação supérflua e a limitar os custos associados à aplicação da legislação.

Respondendo aos apelos das empresas no sentido de diminuir os custos com os processos legislativos, como o testemunham, por exemplo, os relatórios Molitor e da UNICE, o programa SLIM procura concentrar a atenção sobre questões específicas e não pretende defender a desregulamentação: reconhecendo que legislação complicada pode reduzir a competitividade das empresas, nomeadamente das pequenas empresas, o SLIM visa analisar a situação normativa numa série de domínios e apresentar propostas de simplificação.

O método de trabalho assenta na cooptação dos «utilizadores» (empresas e Estados-membros), reunindo pequenos grupos (o normal são equipas com 5 especialistas em empresas e 5 especialistas nacionais, mais os técnicos da Comissão), com vista a promover um método de trabalho de cooperação entre especialistas, evitando assim comités intergovernamentais com representantes de 15 Estados. O trabalho é extremamente dirigido, de forma a ser executado num período de tempo limitado e a produzir recomendações precisas.

Convém salientar que as instituições comunitárias concordaram em que a simplificação não deverá prejudicar o chamado *acervo comunitário*. Essencialmente, a simplificação não deve servir de trampolim para retomar a questão da harmonização conseguida em sectores como o da protecção da saúde, da protecção dos trabalhadores e dos consumidores, da política

ambiental ou da livre circulação. A simplificação deve ser um recurso destinado a apoiar o mercado interno e não a desmantelá-lo – é esta a sua vocação.

Programa BEST – Em 1997, a Comissão criou também o Grupo Especial para a Simplificação do Enquadramento Empresarial (BEST), com a ajuda de representantes de grupos de interesses sócio-económicos e universidades. Este grupo apresentou, em 1998, um relatório com 19 recomendações, que se centraram nos contextos empresariais dos Estados-membros em áreas diferentes (procedimentos administrativos, sistemas de ensino e formação, flexibilidade laboral, acesso à investigação e à tecnologia, relações com o sector bancário e financeiro, fiscalidade e inovação).

Plano de Acção para o Mercado Único – A Comissão lançou, em 1997, um Plano de Acção para o Mercado Único, que definia quatro objectivos estratégicos: tornar as disposições comunitárias mais eficazes, enfrentar as distorções do mercado, eliminar os obstáculos à integração do mercado e, por fim, garantir um mercado interno que traga benefícios a todos os cidadãos da União.

A par de iniciativas específicas para a simplificação, esse plano de acção introduziu também um painel de avaliação para apontar o grau de observância do mercado único pelos Estados-membros, uma medida fortemente apoiada pelo comissário Monti para ajudar os Estados-membros a ser mais responsáveis nesta área.

Relatórios sobre o «estado de progressão» da simplificação e «melhoria da qualidade normativa» – Desde 1995 que a Comissão publica, todos os anos, um relatório sobre a melhoria da qualidade normativa, em que explica igualmente qual o seu contributo para a simplificação da acção normativa comunitária. O relatório publicado em Novembro de 2000 salienta os progressos de uma série de medidas de simplificação recentes e chama a atenção para o trabalho que tem estado a ser desenvolvido no sentido de codificar, reformular e consolidar as normas comunitárias, evitando redundâncias e eliminando disposições obsoletas.

Acordo interinstitucional sobre a qualidade da redacção – Foi publicado em Março de 1999 um acordo interinstitucional sobre a qualidade da redacção, em consequência do Tratado de Amesterdão. Não se trata de um acordo vinculativo para a Comissão, para o Conselho ou para o Parla-

mento Europeu, mas antes de um compromisso político. Ainda é cedo para se poder avaliar o impacto deste acordo.

Unidade de coordenação da política normativa da DG Empresas – No âmbito das reformas administrativas iniciadas pela Comissão no Outono de 1999, foi criada na DG Empresas uma «Unidade de coordenação da política normativa». Embora se trate de um passo positivo, o Comité Económico e Social já considerou que a acção realizada por esta unidade será sempre limitada pelo facto de não estar ligada directamente ao Secretariado-Geral, sendo que a simplificação tem de se tornar um requisito de todas as DG e de outros departamentos da Comissão.

Anexo C

CONTEXTO E EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS

Nos últimos dez anos, vários relatórios publicados pela OCDE e por outras instituições revelaram que o volume existente de actos normativos nos Estados-membros representa elevados custos para cidadãos e empresas, bem como para os poderes públicos. As respostas a um questionário datado de Janeiro de 2001 revelam que todos os Estados-membros já reconheceram a importância de rever os actos normativos, procedimentos e formalidades acumulados ao longo de muitos anos. Porém, a maioria só recentemente começou a passar deste reconhecimento a acções concretas, em conformidade com as recomendações da UE e, especialmente, da OCDE, o que explica por que razão os progressos ainda não foram avaliados.

Baseando-se nas respostas a esse questionário, este anexo apresenta uma perspectiva geral das diversas abordagens utilizadas pelos Estados-membros, dos instrumentos utilizados e da forma como os intervenientes estão envolvidos no processo de melhoria da qualidade normativa.

CONTEXTOS E PRINCIPIOS

O trabalho de melhoria da qualidade normativa desenvolvido pelos Estados-membros parece inscrever-se em dois contextos principais. Um consiste na modernização da Administração Pública, através de medidas destinadas a melhorar a qualidade e a capacidade de resposta dos serviços públicos, a facilitar o acesso à informação e aos formulários, utilizando para isso as novas tecnologias da informação e da comunicação, e a reforçar o sentido de responsabilidade no que respeita ao cumprimento da lei. O outro consiste na reforma da economia, eliminando os obstáculos à criação de empresas, à inovação e ao emprego e aumentando a competitividade. Estes dois contextos não se excluem um ao outro. Efectivamente, muitas das respostas referiam-se aos dois contextos. No entanto, seis respostas acentuaram mais o primeiro contexto e quatro o segundo.

Independentemente do contexto principal escolhido, existem vários princípios ao nível da UE que presidem a este trabalho. Nas respostas citadas, figuram a inteligibilidade, a responsabilização, a coerência, a eficácia, a aplicabilidade, a necessidade, a proporcionalidade, a simplicidade, a orientação e a transparência.

ESTRUTURAS E FORÇAS MOTRIZES

A diferente importância dada a cada um dos dois contextos reflecte-se também nas estruturas escolhidas em cada Estado-membro, que, por sua vez, estão relacionadas com a força política que está por trás do programa de melhoria da qualidade normativa. Nos Estados-membros que privilegiam a reforma económica é mais provável que as medidas administrativas e institucionais sejam aplicadas no Ministério da Economia e que o ímpeto político seja proveniente do sector empresarial e/ou do ministro da Economia. Os países que adoptam uma abordagem mais direccionada para a modernização tendem a organizar-se em redor do Ministério da Administração Pública ou do gabinete do primeiro-ministro, a fim de que o impulso político seja movido pelas preocupações dos cidadãos e das empresas, com o primeiro-ministro a empenhar-se pessoalmente no processo.

Independentemente do contexto que melhor se aplique a um determinado país, as respostas revelaram, em geral, consciência da necessidade de apoio do conjunto do Governo, a fim de garantir que o programa para a melhoria da qualidade normativa seja bem sucedido. Um dos mecanismos normalmente utilizados é o recurso a comissões ou estruturas interministeriais. Vários Estados-membros procuram igualmente implicar o sector empresarial e outros intervenientes no processo, através da constituição de grupos de trabalho, painéis de avaliação e de representantes em comissões consultivas.

Além disso, na maioria dos Estados-membros, o Ministério da Justiça, o Tribunal de Contas ou o Conselho de Estado verificam a coerência e/ou qualidade da legislação. Contudo, as medidas exactas variam consoante a organização constitucional e administrativa do país em questão.

ABORDAGENS E INSTRUMENTOS

No contexto geral escolhido, as diferentes abordagens utilizadas para reduzir os custos administrativos e normativos podem dividir-se em dois grupos:

- Melhorar a qualidade dos novos actos normativos e dos em vigor, e
- Facilitar a sua observância (tecnologias da informação/governança electrónica, facilitando o acesso à informação, prestação integrada de serviços).

A maioria dos Estados-membros utiliza mais uma das abordagens do que a outra, embora a maior parte utilize elementos pertencentes às duas.

Para aplicar estes métodos, os Estados-membros recorrem a uma série de instrumentos:

- Avaliação *ex ante* (avaliação de impacto normativo);
- Melhoria da qualidade linguística, jurídica e técnica dos textos (usando manuais, linhas de orientação, formação, etc.);
- Consulta sobre projectos de propostas ou leis existentes (painéis de avaliação de empresas, grupos de trabalho ou comissões consultivas, auscultações, etc.);
- Ponderação ou avaliação (quantitativa ou qualitativa) dos custos existentes, a fim de identificar áreas problemáticas;
- Redução dos custos que pesam sobre os cidadãos e as empresas, através de uma utilização mais generalizada das tecnologias da informação, da simplificação dos procedimentos e dos formulários, etc.;
- Serviços centralizados (físicos ou virtuais); e
- Fornecimento de informações (acompanhando os actos normativos).

Cada Estado-membro utiliza uma conjugação própria destes instrumentos, e nenhum os utiliza todos. O mesmo instrumento utilizado num ou mais Estados-membros, varia quanto ao nível de desenvolvimento e de sofisticação.

REVISÃO DOS ACTOS NORMATIVOS EM VIGOR

Todos os Estados-membros revêem os seus actos normativos, embora nem sempre o façam de forma sistemática. Muitos adoptam uma abordagem *ad hoc*, por iniciativa de diferentes fontes: internas (ministros a título individual e ministérios) e externas (organizações empresariais, sindicatos, sociedade civil e grupos de consumidores).

A abordagem sistemática é geralmente orientada para os resultados, com metas claramente definidas, prazos para a revisão, e beneficia da aprovação ministerial. Este tipo de abordagem torna o processo de revisão transparente, responsabilizando os seus autores.

Em alguns Estados-membros, os organismos responsáveis pela melhoria da qualidade normativa iniciam e coordenam o processo e apoiam e orientam os responsáveis pela sua realização. Em três Estados-membros, os organismos externos também podem propor áreas para revisão e fazem recomendações de alteração.

A maioria dos Estados-membros acredita que a simplificação e a codificação são áreas que devem ser revistas, mas só alguns têm uma estratégia para o fazer. Os Estados que têm essa estratégia normalmente têm uma lei-quadro, o que facilita a simplificação ou a codificação da legislação. Em alguns Estados-membros, a responsabilidade pelo programa de simplificação é atribuída a uma comissão interministerial, que define os procedimentos, acompanha o processo e propõe alterações legislativas. Nos Estados-membros que têm programa de codificação, o procedimento é idêntico. Normalmente, os programas de codificação também definem as áreas legislativas a codificar e a forma como essa codificação deve ser efectuada.

AValiação DE NOVA LEGISLAÇÃO

A maioria dos Estados-membros avalia o impacto da nova legislação antes de apresentar qualquer proposta legislativa ao Conselho de Ministros ou ao Parlamento. Em três Estados-membros essa avaliação é inclusivamente efectuada antes da redacção preliminar do texto. As avaliações são obriga-

tórias e, na maioria dos casos, anexas aos documentos parlamentares, pelo que são informações públicas.

Contudo, a amplitude dessas avaliações é variável: em alguns Estados-membros, a avaliação limita-se a uma descrição qualitativa; noutros, segue-se uma abordagem mais científica, analisando factores macro e micro-económicos. Entre os outros elementos ponderados, figuram os objectivos e os resultados previstos, os custos financeiros e temporais inerentes ao seu cumprimento, os resultados da consulta, etc. Há cinco Estados-membros que também consideram, nas suas avaliações, as alternativas. As principais alternativas à acção normativa são os instrumentos económicos, a autorregulação, os acordos voluntários e a melhoria das informações.

Todos os Estados-membros fazem acompanhar os novos actos normativos de informação complementar, a fim de promover a sua observância sempre que se julgue necessário, mas raramente se trata de abordagens sistemáticas.

CONSULTA

Embora todos os Estados-membros consultem as partes interessadas, os canais utilizados para o fazer diferem, tanto em termos do tema como do carácter formal (órgãos consultivos, comissões, etc.) ou informal (audiências, reuniões, etc.). Quando as partes interessadas participam nos programas de simplificação e codificação, geralmente fazem-no pelos mesmos canais. A consulta através da Internet ainda não é uma prática generalizada, embora alguns Estados-membros tenham iniciado recentemente algumas experiências neste domínio. Em quase todos os Estados-membros, as partes interessadas são consultadas sobre o conteúdo da proposta legislativa, mas raramente sobre aspectos de execução.

Em alguns casos, publicam-se os documentos da consulta, sendo que seis Estados-membros o fazem de forma sistemática. Geralmente, trata-se de documentos em papel, mas nove países já utilizam a Internet para os publicar. Três Estados-membros têm um período de consulta fixo, que varia entre 15 dias úteis e 12 semanas. Noutros países, este período depende do domínio e do tema político visado. Em cinco Estados-membros, as partes

consultadas são informadas dos efeitos da consulta, sendo que em três desses cinco Estados, essa retribuição de informação é obrigatória. Na maioria dos Estados-membros, qualquer novo acto normativo deve ser sujeito a uma justificação por escrito, assumindo a forma de um memorando explicativo sobre a sua necessidade. Nos Estados-membros onde as avaliações de impacto normativo são obrigatórias, é necessário que incluam essa justificação.

PREOCUPAÇÕES SOBRE ACÇÕES FUTURAS DA UE

As respostas a este capítulo do questionário revelam a necessidade de uma estratégia comunitária coesa e abrangente, relativamente a todos os aspectos da melhoria da qualidade normativa relacionada com o desempenho do mercado interno e a aproximação da UE aos seus cidadãos. Na opinião da maioria dos entrevistados, esta estratégia deve comportar o reforço da coordenação entre os Estados-membros e a Comissão, um sistema de avaliação de impactos e um programa contínuo de simplificação e codificação dos actos normativos existentes.

CONCLUSÕES

As respostas os Estados-membros ao questionário indicam claramente que a melhoria da qualidade normativa e a simplificação da sua observância constituem um processo contínuo. Muitos Estados-membros realizaram uma reforma legislativa ambiciosa e/ou programas de simplificação e criaram um extenso leque de instrumentos, com base em linhas de orientação da UE e da OCDE ou em experiências bem sucedidas de outros países. As respostas revelam ainda que estes programas não poderão produzir os resultados esperados se não houver um apoio político sólido, objectivos bem definidos a cumprir num prazo rigoroso, empenho das autoridades públicas, comunicação e coordenação eficazes, participação das partes interessadas, uma avaliação contínua e utilização de uma combinação de instrumentos que abranja todos estes aspectos.

Anexo D

GLOSSÁRIO DE TERMOS UTILIZADOS NESTE RELATÓRIO

Termo	Sentido no âmbito deste relatório
Actos normativos	Actos legislativos e regulamentares adoptados pelas autoridades públicas, a fim de aplicar políticas públicas.
Alternativas à legislação	No sentido restrito, trata-se de alternativas à acção legislativa tradicional, fundada sobre a legislação, como a auto-regulação, a co-regulação, etc.
Aplicação	O processo de incorporação de qualquer legislação comunitária (ou seja, decisões, regulamentos e directivas) no quadro jurídico nacional, garantindo a sua execução.
Auto-regulação	O controlo das actividades dos intervenientes do sector privado sem o envolvimento directo das autoridades públicas.
Autoridades legislativas	Organismos que participam na produção e aprovação de legislação, ou seja, os parlamentos e, à escala europeia, o Conselho.
Avaliação	O processo que consiste em analisar a eficácia dos actos e dos processos normativos. Existem dois tipos de avaliação: a avaliação <i>ex ante</i> , que assenta na utilização de instrumentos como a avaliação de impacto, a consulta e a análise do processo normativo, com vista a garantir a realização de todas as fases do processo; e a avaliação <i>ex post</i> , que ana-

	lisa designadamente a eficácia do processo normativo em questão, muitas vezes com base numa lista de verificação.
Avaliação do Impacto Normativo	Quadro estruturado para estudar as diferentes opções disponíveis de resolução dos problemas das políticas públicas, bem como as vantagens e desvantagens relativas a cada uma. Uma boa avaliação deve ponderar todos os tipos de impacto.
Cláusula de caducidade	Disposição jurídica que define um prazo de validade para um acto normativo, que o faz expirar, completa ou parcialmente, após um determinado período.
Cláusula de revisão	Trata-se de uma disposição dos actos normativos que exige que a revisão seja efectuada dentro de um prazo determinado, mas em que o resultado (manutenção, revisão ou revogação) não está determinado à partida.
Codificação	Ao nível comunitário, o termo «codificação oficial» serve para designar o processo de revogação de um conjunto de leis num determinado domínio e a sua substituição por uma lei única, sem alterações substanciais a essas leis. Produz-se, assim, um texto com efeito jurídico. Em alguns Estados-membros (é o caso da França), o significado de codificação aproxima-se mais do termo europeu «reformulação», ou seja, o processo não só reúne vários textos num só, como também faz alterações no sentido de eliminar disposi-

	ções obsoletas ou sem sentido e corrigir lacunas. Esta noção abrange também o sentido de «incorporação num código», nos países que possuem este tipo de estrutura jurídica. No presente relatório, o termo codificação é empregue no sentido europeu, salvo se especificado de outra forma dentro do contexto.
Consolidação	A recolha de diversos textos que regem uma determinada área num só, sem modificar a substância dos mesmos ou apenas com pequenas modificações (modificações importantes à substância são aquelas que se efectuam aquando da simplificação). A nível europeu, o termo serve frequentemente para designar um processo informal levado a cabo por técnicos da Comissão, que produzem um texto sem efeito jurídico, mas com benefícios práticos. Neste relatório, o termo consolidação é utilizado no sentido lato, abrangendo a codificação e a reformulação.
Consolidação com efeito jurídico	Neste relatório, o termo «consolidação com efeito jurídico» significa a produção de um texto consolidado que tenha efeito jurídico através da codificação ou da reformulação.
Consulta	A interacção entre os organismos responsáveis pela acção normativa e as partes que podem ser afectadas ou estar interessadas no acto normativo em questão, com vista a permitir-lhes contribuir com as suas opiniões, experiência e conhecimentos especializados.

Co-regulação	O controlo de actividades pela acção conjunta do sector privado e das autoridades públicas.
Cumprimento	A medida em que o acto normativo é cumprido no terreno.
Execução	A aplicação dos actos normativos no terreno.
Introdução de normas nacionais mais rigorosas (ou «gold plating»)	Reforço da aplicação de uma directiva comunitária através da criação de requisitos nacionais adicionais que ultrapassam os impostos na directiva.
Legislação	Actos normativos adoptados pelas autoridades públicas, a fim de aplicar políticas públicas.
Melhoria da qualidade normativa	A política que visa melhorar e simplificar o domínio normativo. Só se deve fazer uso de actos normativos quando é necessário, e devem ser adequados e proporcionais aos objectivos definidos. Devem ser transparentes e acessíveis a todos e o mais simples possível. Devem ter um carácter executivo e, no seio da União Europeia, devem respeitar o princípio da subsidiariedade.
Recepção	A integração de actos normativos comunitários no direito nacional. No caso das directivas, este processo é geralmente designado por transposição, mas inclui as alterações jurídicas necessárias para apoiar um instrumento directamente aplicável, como uma decisão ou um regulamento.

Reformulação	Este termo é utilizado a nível comunitário para descrever a combinação da codificação (europeia) com alterações significativas. No entanto, não se trata de revogação geral nem, geralmente, de uma revisão importante dos actos normativos. É neste sentido que o termo é utilizado no presente relatório.
Revisão	O processo de rever os actos normativos em vigor, a fim de determinar quais as alterações a fazer, sempre que aplicável.
Simplificação	Clarificar a legislação existente, no sentido de facilitar a sua compreensão, aplicação e cumprimento, eliminando as disposições desnecessárias, obsoletas ou excessivamente dispendiosas, mas mantendo o objectivo original e a protecção do acto normativo.
Transposição	O processo de incorporação de uma directiva comunitária no direito nacional.

Anexo E
MEMBROS E COLABORADORES

Presidente

Dieudonné MANDELKERN (F)

Membros

Ernesto ABATI GARCIA-MANSO (E)

Kees BURGER (NL) *

Marc CABANE (F)

Luigi CARBONE (I)

Bruno CHAVANAT (F)*

Colin CHURCH (UK)*

Dermot CURRAN (IRL)

Erwin DE PUE (B)

Michael FRUHMANN (A)*

Pierre GEHLEN (L)

Roberto HAYDER (CE)

Lars HJORTNÆS (DK)

Panagiotis KARKATSOULIS (GR)

Erich MILLEKER (D)

Pekka NURMI (FIN)

Paolo PONZANO (CE)¹

Giulia TIBERI (I)*

Peder TÖRNVALL (S)

Ana SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (E)²

José Antonio SÁNCHEZ QUINTANILLA (E)³

Michel SOUBIES (CE)

Patrick STAES (B)

Jérôme VIGNON (CE)⁴

Kathy VANHOORNE (B)*

Ana VARGAS (P)

Henrik WINGFORS (S)

Adam WOLF (DK)

Phil WYNN OWEN (UK)

Outros colaboradores

Sue BINNS (CE)

Eva LOEVE-BERKHUIJSEN (NL)

Per SAMUELSON (S)

Manuel Maria SANTIAGO DOS SANTOS (CE)

Barbera VELTKAMP (NL)

* Membros do grupo redactorial;

¹ Membro desde Setembro de 2001;

² Membro desde Março de 2001

³ Membro até Março de 2001;

⁴ Membro até Setembro de 2001

ABSTRACT

(This abstract was drawn from the English version of the Mandelkern Report)

Mandelkern Group on Better Regulation

Final Report

THE MANDELKERN GROUP MANDATE

Origin of the mandate

The desire to simplify regulation has been expressed both at European level and within individual Member States since 1985, as a prerequisite for the achievement of the EU-wide single market. But it is only since the middle of the 90's that the search for better quality regulation took on a more systematic form and a series of initiatives on improving the quality of regulation were adopted at both national and European level. In particular, in the latter case, a protocol annexed to the Treaty of Amsterdam (1995) was adopted, setting out the principles of good regulation to be respected at European level. It gradually became apparent that action co-ordinated between the European and national levels was necessary in order to improve the «regulatory chain» right from the conception of the regulation up to the actual application stage. This was the approach taken by the Lisbon European Council, which asked the Commission, the Council and the Member States, each in accordance with their respective powers:

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report⁸ «To set out by 2001 a strategy for further co-ordinated action to simplify the regulatory environment, including the performance of public administration, at both national and Community level.» In implementation of these conclusions, Ministers for Public Administration from EU Member States, meeting on 6 and 7 November 2000 in Strasbourg approved a Resolution on improving the quality of regulation within the European Union. Following the terms of this Resolution, a high-level advisory group consisting of regulatory experts from the Member States and the Commission was charged with taking an active part in the preparation of the strategy demanded by the European Council in Lisbon.

Organization of the work

The high-level Advisory Group was formed in December 2000 when 16 experts were appointed to it, representing each of the 15 countries of the Union and also the Commission. From the time it was formed, it was known by the name of its Chairman, M. Mandelkern, the French representative and Honorary Section Chairman within the Council of State. Under the Strasbourg Resolution, the Mandelkern Group was given a «mandate to develop a coherent approach to this topic and to submit proposals to the Ministers, including the definition of a common method of evaluating the quality of regulation.» The Resolution also suggested a few avenues to explore, at both national and European level: -The systematic use of impact studies; -Transparency in the consultation process prior to the drafting of texts; -Simplification of the texts adopted; -Wider use of codification. Guided by a desire to take a pragmatic approach, the Group immediately decided to add another topic: the type of structures that would make sure that the procedures to ensure improvements in the quality of regulation were effectively implemented. This is the basis which was used to produce a series of principles and guide lines which were presented in an initial report submitted to the European Council in Stockholm, in accordance with the wishes of the Ministers meeting in Strasbourg. In accordance with its mandate, the Group endeavoured to ensure that its recommendations could be applied at both national and European level. However, as it wished in its final report to formulate effective proposals for the specific area of the regulatory chain within the European Union, it endeavoured to make a particular study of the topics of transposition and the effective application of regulation originating from the European Union. On all these topics, the Group tried to put forward a set of recommendations which could be implemented in the near future.

Consistency with existing European approaches

The Strasbourg Resolution asked the Mandelkern Group «in accordance with the Lisbon mandate, [to...] work in close co-ordination with the European Commission, ensuring the reciprocal and regular exchange of information about each of their work on improving the quality of regulation.» With this in mind, the

Commission was associated with the Mandelkern Group in the same way as the Member States. Exchanges of information between the Group and the White Paper on Governance team also took place on several occasions, in particular as part of the preparations for the Stockholm and Laeken summits. Similarly, links were established with the Council (and also with the Parliament) concerning the various topics involved in regulatory quality.

EXECUTIVE SUMMARY

At the Lisbon European Council, the EU set itself the goal of becoming the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world. There and at Santa Maria de Feira, the important role that better regulation will play in achieving this was clearly established. Regulation is essential to achieve the aims of public policy in many areas, and better regulation is not about unthinking removal of such regulation. Rather, it is about ensuring that regulation is only used when appropriate, and about ensuring that the regulation that is used is high quality. Improving the quality of regulation is a public good in itself, enhancing the credibility of the governance process and contributing to the welfare of citizens, business and other stakeholders alike. High quality regulation prevents the imposition of the unnecessary burdens on businesses, citizens and public administrations that cost them time and money. It helps avoid the damage to firms' competitiveness that comes from increased costs and market distortions (particularly for small firms). Indeed, studies from various sources have estimated the burden of regulation to fall in the range 2-5% of GDP in Europe. Whilst these figures can only be estimates, nonetheless they do indicate the importance of this issue to European economies. High quality regulation assists in the restoration of confidence in government and is better able to accomplish its desired purpose. Implementation of such regulation is also less problematic for public administrations and compliance is easier for citizens. For all these reasons it is strongly in the public interest to improve the quality of regulation at both national and EU levels. Better regulation needs high-level and cross-governmental political support and appropriate resources to be successful. It must address the whole life cycle of policy (inception, design, legislation, implementation and review) across all fields of public policy. A piecemeal approach risks being ineffective – an overall strate-

gic approach is essential. It should seek to involve both the executive and the regulatory authorities, using tools such as impact assessment, simplification, consolidation and consultation and promoting a change in culture. And it must be underpinned by appropriate administrative and organizational structures: both within national governments and the EU Institutions such structures should co-ordinate, support and monitor the programme and, additionally in the EU, promote mutual learning between its Institutions and with the Member States.

Better regulation is a drive to improve the policymaking process through the integrated use of effective tools, not an attempt to impose further bureaucratic burdens on it. Its effective use will deliver welfare gains far in excess of any costs of governing in such an efficient way. To this end, this Report proposes an Action Plan with deadlines, the implementation of which would contribute significantly to achieving the required improvements. It describes a comprehensive overall approach with a set of seven core principles: necessity, proportionality, subsidiarity, transparency, accountability, accessibility and simplicity. It recommends practices in topics applicable to both national governments and the European Commission. It also makes recommendations to the Institutions of the EU in those areas and in the area of implementation of European law. The seven key areas that result are:

- Policy implementation options. EU and national policymakers should always consider the full range of possible options for solving public policy issues and choose the most appropriate for the circumstances: though regulation is often the Mandelkern Group on Better Regulation Final Report most appropriate option it should not be automatically the only choice in all circumstances.
- Impact assessment. Regulatory impact assessment (RIA) is an effective tool for modern, evidence-based policy making, providing a structured framework for handling policy problems. RIA should be an integral part of the policy making process at EU and national levels and not a bureaucratic add-on. It does not replace the political decision: rather it allows that decision to be taken with clear knowledge of the evidence.
- Consultation. Consultation is a means of open governance, and as such early and effective consultation of interested parties by EU and national policymakers is an important requirement. This does not usurp the role of civil servants, Ministers or Parliamentarians in the policymaking process but supplements the information

they have to hand. Correctly done, consultation can avoid delays in policy development due to late-breaking controversy and need not unduly hinder progress.

- Simplification. There is a constant need to update and simplify existing regulations. But simplification does not mean deregulation. It is aimed at preserving the existence of rules while making them more effective, less burdensome, and easier to understand and to comply with. This entails a systematic, preferably rolling and targeted programme of simplification, covering the regulation that impacts on citizens, business and the public bodies that have to implement it. Such programmes need to be established at both EU and national levels.

- Access to regulation. Those affected by European or national regulation have the right to be able to access it and understand it. This means the coherence and clarity of regulations must be enhanced through consolidation (including codification and recasting) and access improved by better practical arrangements (especially using ICT). The former should be achieved through EU and national level programmes of consolidation and the latter through provision within each Member State and at European Union level of a public access service (either free or for a small fee).

- Structures. Better regulation needs the appropriate supporting structures charged with its promotion to be successful. The best arrangement at EU or national level will depend on the relevant circumstances and charging a single unit at or near the center with this should certainly be considered, but an effective solution must be found for each.

- Implementation of European regulation. High quality regulation forms a chain from the earliest stages of its preparation through to its implementation. More attention should be paid at European level to implementation concerns to ensure that the full consequences are understood and considered. Member States should accord implementation of European regulation higher priority.

The Mandelkern Group on Better Regulation commends this Report and Action Plan to the European Parliament, to the Commission, to the Council and to the Member States of the EU. The Group considers that implementation of the programme described in this Report, in addition to other work underway or proposed, will make a significant contribution to increasing the competitiveness of the European economy and the welfare of its citizens and to improved credibility and legitimacy of government.

ACTION PLAN

In the context of the Lisbon process and the open method of co-ordination, the European Parliament, Commission, Council and Member States should continue to work to improve the regulatory environment in the EU. To this end, the Group invites them, each in accordance with their responsibilities, to implement an overall strategy for Better Regulation as set out in this report as soon as possible.

General

- As of 2003, the Commission should produce an annual report to the European Parliament and to the spring European Council on developments in better European regulation by the EU and each Member State, bringing together existing reports in overlapping areas (e.g. Better Lawmaking, better regulation elements of the Cardiff report).
- The Commission, European Parliament, Council and Member States should establish new or improve existing joint training programmes at European level for officials on aspects of better regulation such as impact assessment, use of alternatives, consultation, simplification and codification (and other forms of consolidation).
- Within their respective responsibilities, the Commission, European Parliament, Council and Member States should take further practical steps to ensure their internal co-ordination and the coherence between European regulatory policies by June 2002.
- The Commission to propose by June 2002 a set of indicators of better regulation.
- Recognizing their full sovereignty, Parliaments should be invited to take an interest in the process of better regulation, and to contribute to an overall system of regulatory review.

Impact Assessment

- Establishment by the Commission by June 2002 of a new, comprehensive and suitably resourced impact assessment system covering Commission proposals with

possible regulatory effects. This system should be based primarily on the recommendations in this report, including an initial screening process followed by a more detailed, proportionate assessment in appropriate cases.

- Commitment by the Council not to consider proposals for regulation made after December 2002 that have not been subjected to the agreed impact assessment system, except in cases of urgency.
- Commitment by the European Parliament not to consider proposals for regulation made after December 2002 that have not been subjected to this impact assessment system, except in cases of urgency.
- Agreement by all Member States that from June 2002 they will submit the relevant national RIA, where it exists, alongside regulation notified to the Commission and other Member States.
- Agreement by all Member States that from June 2002 wherever possible they will indicate the likely broad impacts of significant and substantial amendments (where appropriate in co-operation with the Commission) they wish to make during negotiation of draft European regulation.
- All Member States to introduce by June 2003 an effective system of impact assessment for national regulation adapted to their circumstances.

Consultation

- Adoption by the Commission of a standard minimum consultation period for its proposals of 16 weeks from March 2002.
- Adoption by the Commission by March 2002 of a Code of Practice for its consultations, including the relevant key elements of this report.
- Establishment by the Commission by June 2002 of a central, web-based register of all ongoing EU consultations, which should themselves be available online.
- For EU consultations from June 2002, a presumption that, insofar as practicable, all comments received will be made available online unless respondents explicitly request otherwise.
- All Member States should ensure by June 2003 that they have adequate consultation procedures that allow those affected or interested to contribute and the general public to access the comments made.

Simplification

- Launch, by June 2002, of a Commission-led systematic, targeted and preferably rolling programme of simplification of existing European regulation in all areas. This programme should be articulated into annual steps setting out clear priorities and targets and should involve interested parties in setting those priorities.
- Agreement between the Commission, European Parliament, Council and Member States by June 2002 of the conditions under which proposals resulting from the simplification programme will be fast-tracked through the codecision process according to existing Treaty provisions for agreement after First Reading.
- All Member States should establish by June 2003 a coherent simplification policy (including for regulation transposing European legislation) adapted to their circumstances. This should be implemented through concrete measures, which could include a systematic simplification programme and the innovative use of ICT.
- Adoption by March 2002 of the Inter-Institutional Agreement on recasting.

Structures

- Creation by the Commission by June 2002 of a single, effective better regulation network in all regulatory DGs, supported centrally as appropriate. This network to be charged with carrying out the relevant tasks in this report.
- All Member States to develop by June 2003 the appropriate administrative and institutional structures or bodies in their national administration to support and promote better regulation. In accordance with national circumstances, these structures or bodies should be charged with carrying out the relevant tasks in this report.

Alternatives

- Drawing up by the Commission, in close co-operation with the European Parliament and the Council of general guidelines on the use of alternatives to regulation for the pursuit of European policies, by June 2002.
- Implementation of these guidelines by December 2002.

Access to regulation

- The Commission, European Parliament and Council to develop, by June 2002, a concerted plan for codifying existing European regulation, to result in a +0% (as compared to 31/12/01) reduction in the number of European acts and in the number of pages of European legislation by June 2004.
- Appropriate resource allocation to codification and recasting of European regulation by the Institutions and the Member States.
- The Commission to present to the European Parliament and Council by December 2002 a review of the effectiveness of the Inter-Institutional Agreement on codification and, if appropriate, proposals for its revision.
- The Commission to present to the European Parliament and Council no later than December 2002 a review of the implementation of the Inter-Institutional Agreement on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation.
- Member States and the Commission should each seek to establish by June 2003 a public service (either free or for a reasonable fee) giving access to the texts of laws and regulations in their jurisdiction.

Transposition

- Improvement of the existing online Commission database of regulation requiring transposition by December 2002 and of the current state of play in each Member State.
- Free access to this database by December 2002.
- Setting up by December 2002 of the necessary processes for Member States to notify their transposition of regulation by electronic means to a single point in the Commission.
- All parties should pay more attention to the precision, clarity and coherence of European legislation during the negotiating process. This should include early and continued consideration of transposition by the Member States and a better balance between detailed and technical regulation on the one hand and national freedom of choice and form on the other.