Parlamento Europeu
2014-2019

Comissão dos Assuntos Jurídicos
Comissão dos Assuntos Constitucionais

2016/2018(INI)

23.01.2018

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre a interpretação e aplicação do Acordo Interinstitucional «Legislar melhor»
(2016/2018(INI))

Comissão dos Assuntos Jurídicos
Comissão dos Assuntos Constitucionais

Relatores: Pavel Svoboda, Richard Corbett

(Processo de comissões conjuntas – artigo 55.º do Regimento)

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 20

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a interpretação e aplicação do Acordo Interinstitucional «Legislar melhor» (2016/2018(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta o artigo 17.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia (TUE),

– Tendo em conta o artigo 295.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),

– Tendo em conta o Acordo Interinstitucional, de 13 de abril de 2016, sobre legislar melhor[1] («novo AII»)

– Tendo em conta o Acordo-quadro, de 20 de outubro de 2010, sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia[2] («Acordo-quadro de 2010»),

– Tendo em conta o Acordo interinstitucional, de 16 de dezembro de 2003, «Legislar melhor»[3] («AII de 2003»)

– Tendo em conta o Acordo Interinstitucional, de 20 de Dezembro de 1994, sobre um método de trabalho acelerado tendo em vista a codificação oficial dos textos legislativos[4],

– Tendo em conta o Acordo Interinstitucional, de 22 de Dezembro de 1998, sobre as diretrizes comuns em matéria de qualidade de redação da legislação comunitária[5],

– Tendo em conta o Acordo Interinstitucional, de 28 de novembro de 2001, para um recurso mais estruturado à técnica de reformulação dos atos jurídicos[6],

– Tendo em conta a Declaração Comum, de13 de junho de 2007, sobre as regras práticas do processo de codecisão[7],

– Tendo em conta a Declaração Política Conjunta, de 27 de outubro de 2011, do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre os documentos explicativos[8],

– Tendo em conta a Declaração comum sobre as prioridades legislativas da UE para 2017[9],

– Tendo em conta a Declaração conjunta sobre as prioridades legislativas da UE para

[1] JO L 123 de 12.5.2016, p. 1.
[2] JO L 304 de 20.11.2010, p. 47.
[3] JO C 321 de 31.12.2003, p. 1.
[4] JO C 102 de 4.4.1996, p. 2.
[5] JO C 73 de 17.3.1999, p. 1.
[6] JO C 77 de 28.3.2002, p. 1.
[7] JO C 145 de 30.6.2007, p. 5.
[8] JO C 369 de 17.12.2011, p. 15.
[9] JO C 484 de 24.12.2016, p. 7.

2018-2019[1],

– Tendo em conta os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia de 18 de março de 2014 («processo relativo aos produtos biocidas»), de 16 de julho de 2015 («processo relativo ao mecanismo de reciprocidade de vistos»), de 17 de março de 2016 («processo relativo ao ato delegado referente ao MIE»), de 14 de junho de 2016 («processo relativo à Tanzânia») e de 24 de junho de 2016 («processo relativo à Maurícia»)[2],

– Tendo em conta a sua decisão, de 13 de dezembro de 2016, sobre a revisão geral do Regimento do Parlamento[3],

– Tendo em conta a sua resolução, de 12 de abril de 2016, sobre o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT): situação atual e perspetivas[4],

– Tendo em conta a sua resolução, de 6 de julho de 2016, sobre as prioridades estratégicas para o Programa de Trabalho da Comissão para 2017[5],

– Tendo em conta a sua decisão, de 9 de março de 2016, referente à celebração de um acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor[6],

– Tendo em conta a sua resolução, de 27 de novembro de 2014, sobre a revisão das orientações da Comissão relativas à avaliação de impacto e o papel do «teste PME»[7],

– Tendo em conta a sua resolução, de 25 de fevereiro de 2014, sobre o acompanhamento da delegação de poderes legislativos e do controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão[8],

– Tendo em conta a sua resolução, de 4 de fevereiro de 2014, sobre a adequação da regulamentação da UE, a subsidiariedade e a proporcionalidade (19.º relatório sobre «Legislar Melhor» – 2011)[9],

– Tendo em conta a sua resolução, de 13 de setembro de 2012, sobre o 18.º relatório sobre Legislar Melhor – Aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade

---

[1] JO C 446 de 29.12.2017, p. 1.

[2] Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de março de 2014, *Comissão Europeia* contra *Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, Processo C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de julho de 2015, *Comissão Europeia* contra *Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, Processo C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499; acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Comissão Europeia*, Processo C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14 de junho de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Conselho da União Europeia*, Processo C-263/14, ECLI:EU: C: 2016: 435; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Conselho da União Europeia*, Processo C-658/11, ECLI:EU: C:2014:2025.

[3] Textos aprovados, P8_TA(2016)0484.

[4] Textos aprovados, P8_TA(2016)0104.

[5] Textos aprovados, P8_TA(2016)0312.

[6] Textos aprovados, P8_TA(2016)0081.

[7] JO C 289 de 9.8.2016, p. 53.

[8] JO C 285 de 29.8.2017, p. 11.

[9] JO C 93 de 24.3.2017, p. 14.

(2010)[1],

– Tendo em conta a sua resolução, de 14 de setembro de 2011, sobre «Legislar Melhor», subsidiariedade e proporcionalidade, e regulamentação inteligente[2],

– Tendo em conta a sua resolução, de 8 de junho de 2011, sobre a garantia de independência das avaliações de impacto[3],

– Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 24 de outubro de 2017, intitulada «Completar o Programa Legislar Melhor: melhores soluções para melhores resultados» COM(2017)0651,

– Tendo em conta o documento de trabalho dos serviços da Comissão, de 24 de outubro de 2017, intitulado «Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens» [Visão geral dos esforços da União para simplificar e reduzir os encargos regulamentares] (SWD(2017)0675),

– Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 13 de dezembro de 2016, intitulada «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação» (C(2016)8600),

– Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 14 de setembro de 2016, intitulada «Legislar melhor para obter melhores resultados numa União mais forte» COM(2016)0615,

– Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 19 de maio de 2015, intitulada «Legislar melhor para obter melhores resultados – agenda da UE» (COM(2015)0215),

– Tendo em conta o documento de trabalho dos serviços da Comissão, de 7 de julho de 2017, intitulado «Better Regulation Guidelines» [Orientações para legislar melhor] (SWD(2017)0350),

– Tendo em conta o artigo 52.º do seu Regimento,

– Tendo em conta as deliberações conjuntas da Comissão dos Assuntos Jurídicos e da Comissão dos Assuntos Constitucionais, nos termos do artigo 55.º do Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e da Comissão dos Assuntos Constitucionais e os pareceres da Comissão do Comércio Internacional, da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar e da Comissão das Petições (A8-0000/2018),

A. Considerando que o novo AII entrou em vigor no dia da sua assinatura, 13 de abril de 2016;

B. Considerando que, por ocasião da adoção do novo AII, o Parlamento Europeu e a Comissão fizeram uma declaração, nos termos da qual o novo acordo «reflete o

[1] JO C 353 E de 3.12.2013, p. 117.
[2] JO C 51 E de 22.2.2013, p. 87.
[3] JO C 380 E de 11.12.2012, p. 31.

equilíbrio entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão e as respetivas competências, tal como estabelecido nos Tratados» e se aplica «sem prejuízo do Acordo-quadro, de 20 de outubro de 2010, sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia»[1];

C. Considerando que, para dar cumprimento às disposições do novo AII em matéria de programação interinstitucional, o Parlamento reviu o seu Regimento, designadamente, para estabelecer os processos internos para a negociação e adoção de conclusões conjuntas sobre a programação plurianual e declarações conjuntas sobre a programação interinstitucional anual;

D. Considerando que, no contexto da programação interinstitucional anual, as três instituições chegaram a acordo sobre duas declarações conjuntas relativas às prioridades legislativas da UE para 2017 e 2018-2019, respetivamente;

E. Considerando que, contrariamente ao AII de 2003, o novo AII deixou de incluir um quadro jurídico para a utilização de métodos alternativos de regulação, como a corregulação e a autorregulação, pelo que estes métodos não são referidos;

F. Considerando que, nos termos do ponto 13 do novo AII, a Comissão deve proceder a consultas tão amplas quanto possível, no seu processo de avaliação de impacto; considerando que, da mesma forma, nos termos do ponto 19 do novo AII, a Comissão deve, antes, e não depois, de adotar uma proposta, realizar consultas públicas em moldes abertos e transparentes, assegurando que as modalidades e prazos dessas consultas públicas permitam uma participação tão ampla quanto possível não restrita aos interesses particulares e aos seus lobistas;

G. Considerando que, em julho de 2017, a Comissão reviu as suas orientações para legislar melhor, de modo a explicar e explorar melhor as ligações entre as diferentes etapas do processo de elaboração de políticas na Comissão, substituindo as anteriores orientações individuais, que tratavam separadamente da avaliação de impacto, da avaliação e da implementação, e de modo a incluir novas diretrizes em matéria de planeamento e consulta das partes interessadas;

H. Considerando que, nos termos do ponto 16 do novo AII, a Comissão pode, por sua própria iniciativa ou a pedido do Parlamento ou do Conselho, complementar a sua avaliação de impacto ou efetuar outros trabalhos de análise que considere necessários;

I. Considerando que o novo AII substitui o antigo Comité de Avaliação de Impacto pelo Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão; considerando que este último tem por missão fazer um controlo de qualidade objetivo das avaliações de impacto da Comissão; considerando que, para que uma iniciativa, acompanhada de uma avaliação de impacto, seja proposta para adoção pela Comissão, é necessário um parecer positivo do Comité de Controlo da Regulamentação; considerando que, em caso de parecer negativo, o projeto de relatório deve ser revisto e novamente apresentado ao Comité, e, em caso de um segundo parecer negativo, é necessária uma decisão política para

[1] Ver o anexo II da decisão do Parlamento Europeu, de 9 de março de 2016, referente à celebração de um acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor (Textos aprovados, P8_TA(2016)0081).

prosseguir a iniciativa; considerando que o parecer do Comité é publicado no sítio Web da Comissão em simultâneo com o relatório referente à iniciativa em causa e, no que respeita às avaliações de impacto, assim que a Comissão aprova a iniciativa política conexa[1];

J. Considerando que, no início de 2017, o Comité de Controlo da Regulamentação concluiu o recrutamento do seu pessoal, incluindo três membros provenientes do exterior das Instituições europeias; considerando que, em 2016, o Comité examinou 60 avaliações de impacto, das quais 25 (42 %) mereceram uma avaliação negativa inicial, que implicou a sua revisão e uma nova apresentação ao Comité; considerando que, subsequentemente, todas as avaliações de impacto revistas recebidas pelo Comité exceto uma mereceram uma avaliação global positiva; considerando que o Comité trocou informações com os serviços do Parlamento sobre as boas práticas e as metodologias relativas às avaliações de impacto;

K. Considerando que, nos termos do ponto 25 do novo AII, se estiver prevista uma alteração da base jurídica que acarrete uma mudança do processo legislativo ordinário para um processo legislativo especial ou para um processo não legislativo, as três instituições procederão a uma troca de opiniões; considerando que o Parlamento reviu o seu Regimento para levar a efeito esta disposição; considerando que esta disposição não teve ainda que ser aplicada;

L. Considerando que, no ponto 27 do novo AII, as três instituições reconhecem a necessidade de adaptar toda a legislação em vigor ao regime jurídico introduzido pelo Tratado de Lisboa, e, em particular, a necessidade de atribuir elevada prioridade à rápida adaptação de todos os atos de base que ainda se referem ao procedimento de regulamentação com controlo (PRC); considerando que a Comissão propôs a referida adaptação em dezembro de 2016[2]; considerando que esta proposta está a ser examinada em grande pormenor pelo Parlamento e pelo Conselho;

M. Considerando que o novo AII contém em anexo uma nova versão do Entendimento Comum sobre Atos Delegados e das cláusulas normalizadas conexas; considerando que, nos termos do ponto 28 do novo AII, as três instituições encetarão negociações sem atraso indevido após a entrada em vigor do acordo tendo em vista completar o Entendimento Comum, estabelecendo critérios não vinculativos para a aplicação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE; considerando que, após um longo trabalho preparatório, as negociações começaram finalmente em setembro de 2017;

N. Considerando que, nos termos do ponto 29 do novo AII, as três instituições comprometeram-se a criar, até ao final de 2017, um registo funcional conjunto dos atos delegados que forneça, de forma estruturada e fácil de utilizar, informações destinadas a reforçar a transparência, facilitar o planeamento e permitir a rastreabilidade de todas as diferentes fases do ciclo de vida de um ato delegado; considerando que este registo foi entretanto criado e ficou operacional em dezembro de 2017;

[1] O artigo 6.º, n.º 2, da Decisão do Presidente da Comissão Europeia, de 19 de maio de 2015, sobre a criação de um Comité de Controlo da Regulamentação independente (C(2015)3263).

[2] Ver os documentos COM(2016)0798 e COM(2016)0799.

O. Considerando que, no ponto 34 do novo AII, o Parlamento e o Conselho, na sua qualidade de colegisladores, sublinham a importância de manter contactos estreitos antes das negociações interinstitucionais tendo em vista uma melhor compreensão das respetivas posições e, para este efeito, estão de acordo para facilitar uma troca mútua de pontos de vista e de informações, nomeadamente convidando representantes das outras instituições para trocas de pontos de vista informais periódicas; considerando que estas disposições não deram origem a quaisquer novos procedimentos ou estruturas específicos; considerando que, embora os contactos entre as Instituições tenham sido intensificados no âmbito da declaração comum sobre as prioridades legislativas, a experiência das comissões indica que não existe uma abordagem sistemática para facilitar esta troca mútua de pontos de vista e que continua a ser difícil obter informações e reações junto do Conselho sobre questões que nele são suscitadas pelos Estados-Membros; considerando que o Parlamento considera que esta situação é extremamente insatisfatória;

P. Considerando que, para reforçar a transparência do processo legislativo, o Parlamento reviu o seu Regimento, a fim de adaptar as suas regras relativas às negociações interinstitucionais durante o processo legislativo ordinário, desenvolvendo as disposições introduzidas em 2012; considerando que, enquanto todos os mandatos de negociação do Parlamento são públicos, tal não é verdadeiro no caso dos mandatos do Conselho;

Q. Considerando que, no ponto 39 do novo AII, a fim de facilitar a rastreabilidade das diferentes etapas no processo legislativo, as três Instituições comprometeram-se a identificar, até 31 de dezembro de 2016, formas de aprofundar o desenvolvimento de plataformas e instrumentos para esse efeito, tendo em vista criar uma base de dados comum específica sobre a situação dos dossiês legislativos; considerando que esta base de dados comum não foi criada até à data;

R. Considerando que, no ponto 40 do novo AII, no que diz respeito à negociação e celebração de acordos internacionais, as três Instituições comprometeram-se a reunir-se no prazo de seis meses após a data de entrada em vigor do novo AII a fim de negociar melhores regras práticas para a cooperação e a partilha de informações no âmbito dos Tratados, tal como interpretados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia; considerando que as referidas negociações começaram em novembro de 2016 e estão ainda a decorrer;

S. Considerando que, no ponto 46 do novo AII, as três instituições confirmam o seu empenho em utilizar mais frequentemente a técnica de reformulação legislativa para alterar a legislação em vigor, no pleno respeito do Acordo Interinstitucional de 28 de novembro de 2001 para um recurso mais estruturado à técnica de reformulação dos atos jurídicos[1];

T. Considerando que, nos termos do ponto 48 do novo AII, com o intuito de contribuir para o seu programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT), a Comissão compromete-se a apresentar anualmente uma visão global, incluindo uma análise anual dos encargos, dos resultados dos esforços da União para simplificar a

[1] JO C 77 de 28.3.2002, p.1.

legislação e evitar o excesso de regulamentação e reduzir os encargos administrativos; considerando que os resultados da primeira análise anual dos encargos foram apresentados em 24 de outubro de 2017 como parte do Programa de Trabalho da Comissão para 2018;

U. Considerando que, nos termos do ponto 50 do novo AII, as três instituições acompanharão em conjunto e regularmente a execução do novo AII quer ao nível político, através de debates anuais, quer ao nível técnico, no Grupo de Coordenação Interinstitucional; considerando que o acompanhamento a nível político inclui debates regulares na Conferência dos Presidentes das Comissões e a reunião de balanço anual de alto nível; considerando que, além disso, foram estabelecidas modalidades de acompanhamento específicas no contexto das declarações conjuntas relativas às prioridades legislativas da UE para 2017 e 2018-2019, respetivamente; considerando que, ademais, a experiência adquirida até agora pelas comissões é um instrumento precioso para avaliar a aplicação do novo AII; considerando que a Comissão dos Assuntos Jurídicos tem competência específica em matéria de melhoria da legislação e simplificação do direito da União;

Compromissos e objetivos comuns

1. Congratula-se com os progressos e a experiência obtidos no primeiro ano e meio de aplicação do novo AII e exorta as instituições a redobrarem os seus esforços para aplicarem plenamente o acordo, em particular no que se refere às negociações interinstitucionais sobre critérios não vinculativos para a aplicação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE, ao alinhamento de todos os atos de base que ainda se referem ao procedimento de regulamentação com controlo (PRC), às negociações interinstitucionais sobre as regras práticas de cooperação e partilha de informações no que diz respeito à negociação e celebração de acordos internacionais e à criação de uma base de dados comum específica sobre a situação dos dossiês legislativos;

2. Recorda que o novo AII visa desenvolver uma relação mais aberta e transparente entre as três Instituições, tendo por objetivo a produção de legislação de elevada qualidade no interesse dos cidadãos da UE; considera que o princípio da cooperação leal entre Instituições, embora seja apenas mencionado nos pontos 9 e 32 em referência a domínios específicos abrangidos pelo novo AII, deve ser observado em todo o ciclo legislativo como um dos princípios consagrados no artigo 13.º do TUE;

Programação

3. Congratula-se com o facto de as três Instituições concordarem em reforçar a programação anual e plurianual da União de acordo com o artigo 17.º, n.º 1, do TUE, através de um procedimento mais estruturado com um calendário preciso; regista com satisfação que o primeiro exercício de programação anual interinstitucional no âmbito do novo AII contou com a participação ativa das três Instituições, participação que conduziu a uma declaração conjunta sobre as prioridades legislativas da UE para 2017, com 59 propostas legislativas fundamentais identificadas como prioridades para 2017 e, na sequência de uma declaração conjunta sobre as prioridades legislativas para 2018-2019, 31 propostas legislativas fundamentais foram identificadas como prioridades até ao final da presente legislatura; saúda em particular, neste contexto, a participação ativa do Conselho e está confiante em que esta continuará no futuro, nomeadamente no que

se refere à programação plurianual da nova legislatura; considera, no entanto, que o tratamento prioritário para determinados dossiês legislativos que foi acordado em declarações conjuntas não deve ser utilizado para exercer uma pressão indevida sobre os colegisladores e que a rapidez não deve ser privilegiada em detrimento da qualidade legislativa;

4. Considera da maior importância que as comissões parlamentares sejam plenamente consultadas ao longo de todo o processo de preparação e de aplicação de declarações conjuntas;

5. Salienta que o novo AII é aplicável sem prejuízo dos compromissos mútuos estabelecidos entre o Parlamento e a Comissão no Acordo-quadro de 2010; recorda, em particular, que as disposições relativas ao calendário do programa de trabalho da Comissão previstas no anexo 4 do Acordo-quadro de 2010 devem ser respeitadas aquando da aplicação dos pontos 6-11 do novo AII;

6. Considera que, aquando da apresentação do seu programa de trabalho, a Comissão deve, além dos elementos a que se refere o ponto 8 do novo AII, indicar o modo como a legislação prevista é justificável à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e especificar o seu valor acrescentado europeu;

7. Insta a Comissão a apresentar programas de trabalho mais inclusivos, mais pormenorizados e mais fiáveis; solicita, em particular, que os programas de trabalho da Comissão indiquem claramente a natureza jurídica de cada proposta com prazos precisos e realistas; insta a Comissão a assegurar que as propostas legislativas a apresentar, sobretudo os pacotes legislativos fundamentais, cheguem bem antes do final da presente legislatura, isto é, no início de 2018, dando tempo suficiente aos colegisladores para exercerem integralmente as suas prerrogativas;

8. Congratula-se com o facto de a Comissão ter dado resposta aos pedidos do Parlamento de propostas de atos da União nos termos do artigo 225.º do TFUE, na maior parte dos casos, dentro do prazo de três meses referido no ponto 10 do novo AII; salienta, no entanto, que a Comissão não adotou as comunicações específicas previstas na referida disposição; insta a Comissão a adotar estas comunicações, para garantir uma plena transparência e dar uma resposta política aos pedidos formulados pelo Parlamento nas suas resoluções, e tendo em devida conta as análises relevantes do Parlamento sobre o valor acrescentado europeu e o custo da não Europa;

9. Considera que a supressão de todas as referências à utilização de métodos alternativos de regulação no novo AII não prejudica a posição do Parlamento de que os instrumentos jurídicos não vinculativos («soft law») devem ser aplicados apenas com a maior precaução e numa base devidamente justificada, sem prejuízo para a segurança jurídica e a clareza da lei em vigor e após consulta do Parlamento[1]; expressa a sua preocupação, além disso, com o facto de a ausência de delimitação clara sobre a utilização de instrumentos de «soft law» poder mesmo incentivar o recurso a estes instrumentos, sem

[1] Ver a resolução do Parlamento Europeu, de 9 de Setembro de 2010, sobre «Legislar melhor» – 15.º relatório anual da Comissão Europeia nos termos do artigo 9.º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (JO C 308E de 20.10.2011, p. 66), ponto 47.

nenhuma garantia de que o Parlamento possa exercer um controlo;

10. Convida o Conselho e a Comissão a acordarem em que os métodos alternativos de regulação, desde que sejam estritamente necessários, devem ser incluídos nos documentos de programação anual e plurianual, para permitir a sua correta identificação e controlo pelos legisladores;

Instrumentos para legislar melhor

11. Congratula-se com as disposições do novo AII em matéria de avaliações de impacto, nomeadamente o princípio de que estas poderão informar mas não substituir as decisões políticas nem provocar atrasos indevidos no processo legislativo; recorda que, no «Small Business Act», a Comissão comprometeu-se a aplicar o princípio «pensar primeiro em pequena escala» nas suas políticas, o que inclui o «teste PME», para avaliar o impacto da legislação e das iniciativas administrativas futuras sobre as PME[1]; recorda que, na sua decisão de 9 de março de 2016 sobre o novo AII, o Parlamento afirmou que o texto do novo AII não compromete suficientemente as três Instituições a incluir testes relativos às PME e à competitividade nas suas avaliações de impacto[2]; sublinha que, ao longo do processo legislativo e em todas as avaliações do impacto das propostas legislativas, deve ser dada especial atenção aos potenciais impactos sobre aqueles que têm menos possibilidade de apresentar as suas preocupações aos decisores, incluindo as PME e outros que não beneficiam de um acesso fácil às instituições; salienta a importância de ter em conta e de dar atenção às necessidades das PME em todas as fases do ciclo legislativo e expressa a sua satisfação com o facto de as Orientações para legislar melhor da Comissão preverem que os potenciais impactos sobre as PME e a competitividade devem ser considerados e referidos de forma sistemática em todas as avaliações de impacto; incentiva a Comissão a estudar a maneira de ter ainda melhor em conta o impacto sobre as PME, incluindo no que respeita ao valor acrescentado europeu de uma proposta, e tenciona acompanhar de perto esta questão nos próximos anos;

12. Recorda que a ideia de um painel independente técnico ad hoc suplementar que figurava na proposta inicial de novo AII da Comissão não foi acolhida durante as negociações; salienta que a criação deste painel tinha por objetivo reforçar a independência, a transparência e a objetividade das avaliações de impacto; recorda que, nos termos do ponto 15 do novo AII, o Parlamento e o Conselho, se e quando o considerarem adequado e necessário, realizarão avaliações de impacto relativas às suas próprias alterações substanciais da proposta da Comissão; recorda às suas comissões a importância de utilizarem este instrumento sempre que necessário;

13. Congratula-se com a inclusão dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no âmbito das avaliações de impacto; salienta, neste contexto, que as avaliações de impacto devem incluir sempre uma análise exaustiva e rigorosa da conformidade da proposta com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e especificar o

[1] Ver a resolução do Parlamento, de 27 de novembro de 2014, sobre a revisão das orientações da Comissão relativas à avaliação de impacto e o papel do «teste PME» (JO C 289 de 9.8.2016, p. 53), ponto 16.
[2] Ver a resolução do Parlamento, de 9 de março de 2016, referente à celebração de um acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor (Textos aprovados, P8_TA(2016)0081), ponto 4.

seu valor acrescentado europeu;

14. Expressa a sua desilusão por muitas das propostas da Comissão, incluindo propostas politicamente sensíveis, não terem sido foram acompanhadas de avaliações de impacto, apesar do compromisso assumido pela Comissão no ponto 13 do novo AII; salienta que, segundo a experiência das comissões até ao presente, a qualidade e o nível de pormenor das avaliações de impacto varia entre o exaustivo e o bastante superficial; salienta que, na primeira fase de aplicação do novo AII, 20 das 59 propostas da Comissão incluídas na declaração conjunta de 2017 não foram acompanhadas de avaliações de impacto; recorda, a este respeito, que, enquanto está previsto que, em qualquer caso, as iniciativas com um impacto social, económico ou ambiental previsível significativo devem ser acompanhadas de uma avaliação de impacto, as iniciativas incluídas no programa de trabalho da Comissão ou na declaração conjunta devem, regra geral, ser acompanhadas de uma avaliação de impacto;

15. Insta a Comissão a esclarecer melhor como tenciona avaliar o custo da não Europa – designadamente o custo para os produtores, os consumidores, os trabalhadores, as administrações e o ambiente da inexistência de legislação harmonizada a nível europeu e em caso de divergências entre regras nacionais implicarem custos adicionais e retirarem eficácia às políticas – (tal como referido nos pontos 10 e 12 do novo AII); salienta que este tipo de avaliação não deve apenas ser realizado em caso de cláusulas de caducidade, perto do final de um programa, ou em caso de uma possível revogação, mas deve também ser considerado se não existirem ainda medidas ou legislação a nível da UE em vigor ou em fase de revisão;

16. Recorda que a substituição do antigo Comité de Avaliação de Impacto pelo novo Comité de Controlo da Regulamentação é um primeiro passo positivo para um comité independente; reitera que a independência, a transparência e a objetividade do Comité de Controlo da Regulamentação e do seu trabalho devem ser salvaguardadas e que os seus membros não devem ser objeto de controlo político[1]; salienta a importância de que todos os pareceres do Comité, incluindo os negativos, sejam divulgados e acessíveis ao mesmo tempo que as avaliações de impacto pertinentes são publicadas;

17. Recorda que a Direção da Avaliação do Impacto e do Valor Acrescentado Europeu do Parlamento, criada na sua administração, assiste e presta múltiplos serviços às comissões parlamentares, devendo para tal dispor de recursos suficientes, para que os deputados e as comissões beneficiem do melhor apoio possível que está disponível; regista com satisfação que a Conferência dos Presidentes das Comissões adotou, em 12 de setembro de 2017, uma versão atualizada do «Manual de Avaliação de Impacto – Orientações para as comissões»;

18. Recorda que, nos termos do ponto 14 do novo AII, ao ponderar as propostas legislativas da Comissão, o Parlamento tomará plenamente em conta as avaliações de impacto da Comissão; recorda, neste contexto, que as comissões parlamentares podem convidar a Comissão a apresentar a sua avaliação de impacto numa reunião plenária da comissão parlamentar e convida as suas comissões a utilizarem esta faculdade mais regularmente,

[1] Ver a resolução do Parlamento, de 27 de novembro de 2014, supracitada, ponto 12; decisão do Parlamento, de 9 de março de 2016, supracitada, ponto 6.

assim como a possibilidade de assistir a uma apresentação da apreciação inicial pelos serviços do Parlamento da avaliação de impacto da Comissão;

19. Congratula-se com a possibilidade de a Comissão complementar as suas próprias avaliações de impacto durante o processo legislativo; considera que o ponto 16 do novo AII deve ser interpretado no sentido de que, quando solicitado pelo Parlamento ou pelo Conselho, a Comissão deve regra geral fornecer prontamente estas avaliações de impacto complementares;

20. Congratula-se com o facto de, no ponto 17 do novo AII, as três Instituições se comprometerem a trocar informações sobre boas práticas e metodologias relativas às avaliações de impacto; é de opinião que tal deverá incluir a partilha de dados em bruto subjacentes à avaliação de impacto da Comissão sempre que possível e, nomeadamente, sempre que o Parlamento decidir complementar a avaliação de impacto da Comissão com o seu próprio trabalho adicional; incentiva, para este efeito, à máxima cooperação possível entre os serviços das três Instituições, incluindo no que diz respeito a sessões de formação conjuntas sobre metodologias de avaliação de impacto, com o objetivo, além disso, de criar uma futura metodologia interinstitucional comum;

21. Reitera a sua posição de que as partes interessadas devem poder contribuir efetivamente para o processo de avaliação de impacto o mais cedo possível na fase de consulta e incentiva a Comissão, para esse efeito, a recorrer de forma mais sistemática a roteiros e avaliações de impacto iniciais e a proceder à sua publicação em tempo útil no início do processo de avaliação de impacto;

22. Congratula-se com o compromisso assumido pela Comissão de, antes de adotar uma proposta, promover uma ampla consulta e incentivar, em particular, a participação direta de PME e de outros utilizadores finais nestas consultas; regista com satisfação o facto de a revisão das Orientações para legislar melhor da Comissão ir neste sentido;

23. Sublinha a importância da avaliação a posteriori da legislação em vigor, em conformidade com o princípio «primeiro avaliar», e recomenda que, sempre que possível, esta análise assuma a forma de uma avaliação de impacto ex post, com a mesma metodologia que a avaliação de impacto ex ante relativa ao mesmo ato legislativo, para permitir uma melhor análise do desempenho deste ato legislativo;

24. Congratula-se com o ponto 22 do novo AII, pelo qual, para apoiar o processo de avaliação da legislação em vigor, as três Instituições acordam em incluir na legislação, consoante adequado, requisitos em termos de elaboração de relatórios, de acompanhamento e de avaliação, evitando simultaneamente uma regulamentação excessiva e encargos administrativos, em particular para os Estados-Membros; toma nota dos desafios ligados à recolha de dados nos Estados-Membros sobre o desempenho da legislação e incentiva a Comissão e os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços neste domínio;

25. Congratula-se com o ponto 23 do novo AII, pelo qual as três Instituições acordam em ponderar sistematicamente a utilização de cláusulas de revisão na legislação; convida a Comissão a incluir cláusulas de revisão nas suas propostas sempre que adequado e, em caso negativo, a indicar os motivos para não respeitar esta regra geral;

26. Insta a um redobrar de esforços para a criação da base de dados comum específica sobre a situação dos dossiês legislativos a que se refere o ponto 39 do novo AII; recorda que esta base de dados deve incluir informações sobre todas as etapas do processo legislativo, para facilitar a sua rastreabilidade; sugere que sejam igualmente incluídas informações sobre o processo de avaliação de impacto;

Instrumentos legislativos

27. Congratula-se com os compromissos assumidos pela Comissão no que respeita ao alcance da exposição de motivos que acompanha cada uma das suas propostas; expressa a sua particular satisfação com o facto de que a Comissão explicará igualmente a justificação das medidas propostas à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; sublinha, neste contexto, a importância de uma avaliação e de uma justificação abrangentes e reforçadas sobre o respeito do princípio da subsidiariedade;

28. Considera que a coerência entre a exposição de motivos e a avaliação de impacto relativa à mesma proposta é indispensável; convida, por conseguinte, a Comissão a assegurar esta coerência e a explicar a sua escolha sempre que se afaste das conclusões da avaliação de impacto;

29. Chama a atenção para o facto de, no ponto 25 do novo AII, a Comissão se comprometer apenas a ter «devidamente em conta a diferença entre regulamentos e diretivas no que toca à sua natureza e aos seus efeitos»; reitera o seu pedido para, segundo a abordagem definida no relatório Monti, um maior recurso a regulamentos em propostas legislativas[1], em conformidade com os pressupostos jurídicos estabelecidos pelos Tratados no que respeita à sua utilização, para assegurar a coerência, a simplicidade e a segurança jurídica no quadro da União;

30. Congratula-se com o compromisso das três Instituições em proceder a uma troca de opiniões sobre alterações da base jurídica, tal como referido no ponto 25 do novo AII; salienta o papel e a competência técnica da sua Comissão dos Assuntos Jurídicos em matéria de verificação de bases jurídicas[2]; recorda a posição do Parlamento de que resistirá a qualquer tentativa para enfraquecer os poderes legislativos do Parlamento através de alterações injustificadas das bases jurídicas;

Atos delegados e atos de execução

31. Sublinha a importância do princípio consagrado no ponto 26 do novo AII, segundo o qual compete ao legislador decidir se, e em que medida, deve recorrer a atos delegados ou de execução, dentro dos limites dos Tratados, e à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça;

32. Congratula-se com o esforço da Comissão para respeitar o prazo a que se refere o ponto 27 do novo AII para propor a adaptação de todos os atos de base que ainda se referem ao procedimento de regulamentação com controlo (PRC); considera, além disso, que, regra geral, todos os casos que eram tratados anteriormente nos termos do

[1] Ver a resolução do Parlamento, de 14 de setembro de 2011, sobre «Legislar Melhor», subsidiariedade e proporcionalidade, e regulamentação inteligente, ponto 5.
[2] Ver o Regimento do Parlamento Europeu, anexo V, ponto XVI.1.

PRC devem ser agora tratados nos termos do artigo 290.º do TFUE e, por conseguinte, convertidos em atos delegados[1];

33. Chama a atenção para o facto de que a inclusão da obrigação da Comissão de recorrer sistematicamente a peritos dos Estados-Membros no quadro da elaboração de atos delegados não deve tornar o correspondente procedimento muito semelhante, se não mesmo idêntico, ao previsto para a elaboração de atos de execução, especialmente no que diz respeito às prerrogativas procedimentais conferidas a estes peritos; considera que tal situação pode igualmente esbater as diferenças entre os dois tipos de atos, podendo mesmo implicar uma reentrada em vigor de facto do mecanismo de comitologia pré-Lisboa;

34. Expressa a sua insatisfação com o facto de, apesar das cedências feitas pelo Parlamento, o Conselho ser ainda muito relutante em aceitar atos delegados quando os critérios previstos no artigo 290.º do TFUE são cumpridos; relembra que, tal como estabelecido no seu considerando 7, o novo AII deverá facilitar as negociações no âmbito do processo legislativo ordinário e melhorar a aplicação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE; salienta que, em vários dossiês legislativos, o Conselho insistiu, no entanto, ou na atribuição de competências de execução nos termos do artigo 291.º do TFUE ou na inclusão de todos os elementos elegíveis em abstrato para a delegação de competências ou para a atribuição de competências de execução no próprio ato de base; expressa a sua deceção pelo facto de, nesses casos, a Comissão não ter defendido as suas próprias propostas iniciais;

35. Congratula-se com o início das negociações interinstitucionais a que se refere o ponto 28 do novo AII; confirma a sua posição sobre os critérios não vinculativos para a aplicação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE, tal como estabelecidos na sua resolução de 25 de fevereiro de 2014[2]; considera que estes critérios devem ser a base para estas negociações;

36. Considera que os critérios para a aplicação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE devem ter em conta os acórdãos do Tribunal de Justiça, tais como os proferidos no processo relativo aos produtos biocidas, no processo relativo ao ato delegado referente ao MIE e no processo relativo ao mecanismo de reciprocidade de vistos[3];

37. Congratula-se com o compromisso da Comissão em, caso sejam necessários conhecimentos mais amplos para o início da preparação dos projetos de atos de execução, recorrer a grupos de peritos, consultar as partes interessadas escolhidas e proceder a consultas públicas, conforme o caso; considera que, sempre que o referido processo de consulta for iniciado, o Parlamento deve ser devidamente informado;

38. Regista com satisfação que, no ponto 28 do novo AII, a Comissão acordou em assegurar

[1] Ver a resolução do Parlamento Europeu, de 25 de fevereiro de 2014, sobre o acompanhamento da delegação de poderes legislativos e do controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão, supracitada, ponto 6.
[2] *Ibidem*, ponto 1.
[3] Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de março de 2014, *Comissão Europeia* contra *Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, supracitado; acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Comissão Europeia*, supracitado; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14 de junho de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Conselho da União Europeia*, supracitado.

a igualdade de acesso do Parlamento e do Conselho a todas as informações relativas aos atos delegados e aos atos de execução, pelo que o Parlamento e o Conselho receberão todos os documentos ao mesmo tempo que os peritos dos Estados-Membros; congratula-se com o facto de que os peritos do Parlamento e do Conselho terão sistematicamente acesso às reuniões dos grupos de peritos da Comissão para as quais os peritos dos Estados-Membros sejam convidados e que digam respeito à preparação dos atos delegados; insta a Comissão a respeitar este compromisso de forma efetiva e coerente; observa que este acesso melhorou já significativamente;

39. Louva o rápido progresso feito a nível interinstitucional no que respeita à criação de um registo funcional conjunto dos atos delegados e congratula-se com o seu lançamento oficial em 12 de dezembro de 2017;

Transparência e coordenação do processo legislativo

40. Congratula-se com o facto de que, nos termos do ponto 32 do novo AII, o Parlamento e o Conselho, enquanto colegisladores, devem exercer as suas competências em igualdade de condições e a Comissão deve continuar a desempenhar o seu papel de facilitadora, tratando de forma idêntica ambos os ramos da autoridade legislativa; recorda que este princípio está já consagrado no Tratado de Lisboa;

41. Lamenta que os pontos 33 e 34 do novo AII ainda não tenham conduzido a uma melhoria do fluxo de informação proveniente do Conselho, designadamente porque parece existir uma ausência geral de informação sobre as questões levantadas pelos Estados-Membros no Conselho e não existe uma abordagem sistemática com o objetivo de facilitar a troca mútua de pontos de vista e de informações; observa com preocupação que o fluxo de informação regista normalmente uma grande variação de Presidência para Presidência e é variável de serviço para serviço do Secretariado-Geral do Conselho;

42. Solicita que os pontos 33 e 34 do novo AII sejam plenamente aplicados; solicita ao Conselho, em particular, que as ordens do dia, os documentos de trabalho e as propostas da presidência dos grupos de trabalho e do Comité de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros (Coreper) sejam transmitidos ao Parlamento de forma regular e estruturada, para permitir um nível de informação equivalente entre os colegisladores; considera que os pontos 33 e 34 do novo AII devem ser interpretados no sentido de que, para além de trocas de pontos de vista informais, o Parlamento pode ser convidado a enviar um representante para as reuniões dos grupos de trabalho do Conselho e do Coreper;

43. Salienta que, na aceção dos pontos 35 e 36 do novo AII, a sincronização e a aceleração do processo legislativo só podem ser aplicadas assegurando que as prerrogativas de cada Instituição sejam plenamente preservadas; considera, por conseguinte, que a sincronização ou a aceleração não podem, em nenhum caso, implicar a imposição de um calendário ao Parlamento pelas outras instituições;

44. Congratula-se com o facto de as negociações interinstitucionais a que se refere o ponto 40 do novo AII terem começado em novembro de 2016; observa com deceção que, após mais de um ano de debates, duas rondas de negociações a nível político e uma série de reuniões a nível técnico, não há ainda um acordo, apesar de existir uma

jurisprudência clara e consagrada;

45. Recorda ao Conselho e à Comissão que as regras práticas respeitantes aos acordos internacionais devem respeitar os Tratados, nomeadamente o artigo 218.º, n.º 10, do TFUE, e ter em conta os acórdãos do Tribunal de Justiça, tais como os proferidos no processo relativo à Tanzânia e no processo relativo à Maurícia[1];

46. Considera que uma alteração da base jurídica de um acordo internacional pode ter como consequência uma diminuição do papel do Parlamento ou excluir completamente a sua participação na celebração do acordo; recomenda que as melhores regras práticas a que se refere o ponto 40 do novo AII incluam um mecanismo em virtude do qual, se estiver prevista uma alteração da base jurídica que acarrete uma mudança do processo de aprovação para o processo de consulta ou para um processo que de alguma forma afete as prerrogativas do Parlamento, as três instituições procederão a uma troca de opiniões, por analogia com o ponto 25 do novo AII;

Execução e aplicação da legislação da União

47. Sublinha a importância do princípio, definido no ponto 43 do novo AII, de que se os Estados-Membros, no contexto da transposição de diretivas para o direito nacional, decidirem acrescentar elementos que não tenham nenhuma relação com a referida legislação da União, esses elementos adicionais deverão ser identificáveis no próprio ato ou atos de transposição, ou por meio de documentos conexos; observa que frequentemente esta informação está ainda ausente; insta a Comissão e os Estados-Membros a agirem conjunta e sistematicamente no sentido da resolução do problema da falta de transparência e de outros problemas relacionados com o «excesso de regulamentação»[2];

48. Considera que, para reduzir os problemas relacionados com o «excesso de regulamentação», as três Instituições devem comprometer-se a adotar legislação da UE que seja clara, fácil de transpor e que tenha um valor acrescentado europeu específico; recorda que, embora a imposição de encargos administrativos desnecessários adicionais deva ser evitada, este facto não deverá impedir os Estados-Membros de tomarem medidas mais ambiciosas, caso a legislação da União defina apenas normas mínimas[3];

49. Recorda que o ponto 44 do novo AII apela aos Estados Membros para que cooperem com a Comissão na obtenção de informações e dados necessários para controlar e avaliar a aplicação do direito da União; insta, por conseguinte, os Estados-Membros a tomarem todas as medidas necessárias para o respeito dos seus compromissos, incluindo através da disponibilização de quadros de correspondência que contenham informações claras e precisas sobre as medidas nacionais de transposição das diretivas na sua ordem jurídica interna, tal como foi acordado na Declaração Política Conjunta dos Estados-Membros e da Comissão, de 28 de setembro de 2011, sobre os documentos explicativos

[1] Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14 de junho de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Conselho da União Europeia*, supracitado; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Conselho da União Europeia*, supracitado.
[2] Ver a resolução do Parlamento, de 21 de novembro de 2012, sobre o 28.º Relatório Anual sobre o controlo da aplicação do Direito da UE (2010) (JO C 419 de 16.12.2015, p. 73), ponto 7.
[3] Ver a resolução do Parlamento, de 12 de abril de 2016, sobre o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT): situação atual e perspetivas, supracitada, ponto 44.

e na Declaração Política Conjunta, de 27 de outubro de 2011, do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre os documentos explicativos;

50. Considera que o compromisso assumido pela Comissão no ponto 45 do novo AII deve ser interpretado no sentido de que, salvaguardado o devido respeito das regras em matéria de confidencialidade, o acesso do Parlamento a informações relativas aos pré-processos e aos processos por infração melhorará consideravelmente; reitera, para este efeito, os seus pedidos de longa data à Comissão no que respeita aos dados a que o Parlamento tem o direito de acesso[1];

51. Reitera o seu apreço pelo mecanismo de resolução de problemas «EU Pilot» enquanto meio mais informal, mas eficaz, de garantir o respeito da legislação da União pelos Estados-Membros[2]; desaprova o anúncio pela Comissão de que, em regra, iniciará os procedimentos por infração, deixando de recorrer a este mecanismo[3];

Simplificação

52. Congratula-se com o compromisso assumido no ponto 46 do novo AI sobre uma utilização mais frequente da técnica de reformulação legislativa; reitera que esta técnica deve ser a técnica legislativa ordinária enquanto meio precioso para realizar a simplificação[4]; considera, no entanto, que, em caso de completa revisão de uma política, a Comissão, em vez de recorrer à técnica de reformulação, deverá apresentar uma proposta de um ato jurídico inteiramente novo que revogue a legislação em vigor, para permitir um amplo e efetivo debate político entre os colegisladores, com as suas prerrogativas previstas nos Tratados totalmente salvaguardadas;

53. Congratula-se com o primeiro inquérito anual da Comissão sobre encargos decorrentes da legislação, que foi realizado no contexto da simplificação da legislação da UE, para o qual levou a cabo um inquérito Eurobarómetro Flash sobre a perceção das empresas sobre a regulamentação, com mais de 10 000 entrevistas a empresas dos 28 Estados-Membros, sobretudo PME, e refletindo a repartição das empresas na UE; chama a atenção para as conclusões do inquérito, que confirmam que continua a ser adequado dar especial atenção à eliminação de custos desnecessários e indicam que existe uma interação complexa entre vários fatores que influenciam a perceção das empresas, que pode também resultar de variações na estrutura jurídica e administrativa nacional no que respeita à execução da legislação; salienta que o excesso de regulamentação, e inclusive uma falta de rigor na cobertura mediática, podem igualmente afetar esta perceção; concorda com a Comissão em que a única forma de identificar concretamente aquilo que pode ser efetivamente simplificado, racionalizado ou eliminado é recolher as opiniões de todas as partes interessadas sobre atos legislativos específicos ou vários atos legislativos que se aplicam a um determinado setor; exorta a Comissão a aperfeiçoar o inquérito anual sobre encargos decorrentes da legislação com base nos ensinamentos extraídos da primeira edição, a aplicar métodos de recolha de dados transparentes e

[1] Ver a resolução do Parlamento, de 4 de fevereiro de 2014, sobre o 29.º Relatório anual sobre o controlo da aplicação do Direito da UE (2011) (Textos aprovados, P7_TA(2014)0051), pontos 21 e 22.
[2] Ver a resolução do Parlamento, de 6 de outubro de 2016, sobre o controlo da aplicação do Direito da União: relatório anual de 2014 (Textos aprovados, P8_TA(2016)0385), ponto 16.
[3] Ver a comunicação da Comissão intitulada «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação», supracitada, p. 5.
[4] Ver a resolução do Parlamento, de 14 de setembro de 2011, supracitada, ponto 41.

verificáveis, a ter em especial atenção as necessidades das PME e a incluir tanto os encargos reais como os encargos percecionados como tal;

54. Toma nota, além disso, do resultado da avaliação feita pela Comissão da exequibilidade, sem prejuízo dos objetivos da legislação, do estabelecimento de objetivos de redução de encargos em setores específicos; exorta a Comissão a definir objetivos de redução de encargos para cada iniciativa, de forma flexível mas fiável e baseada em evidência, consultando plenamente as partes interessadas, como já é feito pela Comissão no âmbito do REFIT;

Execução e acompanhamento do novo AII

55. Observa que a Conferência dos Presidentes receberá um relatório periódico, elaborado pelo Presidente, sobre a situação da execução tanto a nível interno como a nível interinstitucional; considera que este relatório deve ter devidamente em conta a avaliação feita pela Conferência dos Presidentes das Comissões com base na experiência das diferentes comissões, nomeadamente da Comissão dos Assuntos Jurídicos enquanto comissão competente em matéria de melhoria da legislação e simplificação do direito da União[1];

56. Congratula-se com a primeira reunião de alto nível interinstitucional anual de balanço político sobre a aplicação do AII, que teve lugar em 12 de dezembro de 2017; incentiva a Conferência dos Presidentes das Comissões a comunicar à Conferência dos Presidentes todas as recomendações que considere adequadas sobre a aplicação do novo AII;

o

o o

57. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

[1] Ver o Regimento do Parlamento Europeu, anexo V, ponto XVI.3.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

I. Contexto

Em 13 de abril de 2016, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia adotaram o novo Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor («novo AII»), que visa melhorar a forma como a UE legisla, para que a legislação da UE sirva melhor os cidadãos e as empresas e a legislação e as políticas da UE sejam eficazes na consecução dos seus objetivos, com um mínimo de encargos administrativos.

O novo AII define compromissos e objetivos comuns, contém disposições sobre a cooperação interinstitucional no que respeita à programação interinstitucional anual e plurianual, às ferramentas para legislar melhor, aos instrumentos legislativos, aos atos delegados e de execução, à transparência e coordenação do processo legislativo, à execução e aplicação da legislação da União e à simplificação. Estabelece também um quadro geral para a aplicação e o acompanhamento do novo AII pelas três Instituições. No novo AII as três Instituições comprometem-se igualmente com negociações ulteriores sobre critérios adequados para a delimitação dos atos delegados e dos atos de execução e sobre melhores regras práticas para a cooperação e a partilha de informações no que diz respeito à negociação e celebração de acordos internacionais. É assumido um compromisso sobre a adaptação da legislação em vigor ao quadro jurídico introduzido pelo Tratado de Lisboa, em particular no que diz respeito às medidas adotadas ao abrigo do procedimento de regulamentação com controlo (PRC). Por último, prevê igualmente a criação de uma base de dados comum específica sobre a situação dos dossiês legislativos e de um registo dos atos delegados.

II. Decisão do Parlamento sobre a conclusão do novo AII e criação de um Grupo de Trabalho sobre a sua interpretação e aplicação

Sob recomendação da Comissão dos Assuntos Constitucionais, em 9 de março de 2016, o Parlamento decidiu, por 516 votos a favor, 92 votos contra e 95 abstenções, aprovar o novo AII[1]. A decisão do Parlamento identifica também uma série de questões que carecem de seguimento ulterior a nível político e/ou técnico[2].

A Comissão dos Assuntos Jurídicos e a Comissão dos Assuntos Constitucionais foram convidadas pela Conferência dos Presidentes a examinar a aplicação do novo AII nos termos do artigo 55.º do Regimento do Parlamento Europeu. Para este efeito, criaram um grupo de trabalho, cujas conclusões principais serviram de ponto de partida para a elaboração pelos dois relatores do presente projeto de relatório.

O Grupo de Trabalho reuniu-se nove vezes, entre 10 de maio de 2016 e 20 de novembro de 2017. Concluiu os seus trabalhos com a adoção de um resumo das atividades e as suas conclusões principais foram apresentadas na reunião conjunta da Comissão dos Assuntos Jurídicos e da Comissão dos Assuntos Constitucionais em 28 de novembro de 2017.

[1] Resolução do Parlamento, de 9 de março de 2016, referente à celebração de um acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor, P8_TA(2016)0081.

[2] Ver a decisão do Parlamento, de 9 de março de 2016, supracitada, ponto 16.

III. Avaliação pelos relatores da aplicação do AII: aspetos principais

Compromissos e objetivos comuns

Os progressos alcançados e a experiência adquirida no primeiro ano e meio de aplicação do novo AII são globalmente positivos e devem incentivar as três Instituições a envidarem mais esforços para a sua aplicação integral, nomeadamente no que se refere às questões pendentes: a) os critérios não vinculativos para a aplicação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE e a adaptação de todos os atos de base que ainda se referem ao procedimento de regulamentação com controlo, b) as regras práticas para a cooperação e a partilha de informações no que diz respeito à negociação e celebração de acordos internacionais e c) a criação de uma base de dados comum específica sobre a situação dos dossiês legislativos.

O objetivo último do novo AII é produzir uma legislação de alta qualidade no interesse dos cidadãos da União. Para este efeito, importa que o princípio da cooperação leal entre as Instituições seja respeitado, durante o ciclo legislativo, como um dos princípios consagrados no artigo 13.º do TUE.

Programação

O primeiro exercício de programação anual interinstitucional no âmbito do novo AII conduziu a uma primeira declaração conjunta sobre as prioridades legislativas da UE para 2017 e a uma outra declaração conjunta para os anos de 2018-2019. Isto é uma demonstração do compromisso das três Instituições e deve ser saudado, no pressuposto de que a rapidez não deve ser privilegiada em detrimento da qualidade legislativa.

Ao apresentar o seu programa de trabalho, a Comissão deve indicar claramente a natureza jurídica de cada proposta com prazos precisos e realistas.

No que diz respeito às respostas da Comissão aos pedidos do Parlamento de propostas de atos da União nos termos do artigo 225.º do TFUE, a Comissão não adotou as comunicações específicas previstas no ponto 10 do novo AII. O Parlamento valoriza a adoção destas comunicações específicas, uma vez que se destinam a assegurar uma plena transparência e a responder politicamente aos pedidos do Parlamento.

Instrumentos para legislar melhor

O novo AII esclarece, e bem, que as avaliações de impacto nunca poderão substituir as decisões políticas nem atrasar indevidamente o processo legislativo. A avaliação de impacto é um instrumento importante, que deverá abarcar de forma equilibrada os diferentes aspetos previstos no AII, incluindo, como o Parlamento insistiu, os testes PME. A Comissão reviu as suas Orientações para legislar melhor em julho de 2017.

Apesar desta revisão e do compromisso assumido no ponto 13 do novo AII, muitas propostas da Comissão, incluindo propostas politicamente sensíveis, não são acompanhadas de avaliações de impacto. Em particular, 20 das 59 das propostas prioritárias identificadas na

Declaração Comum de 2017 não foram acompanhadas de uma avaliação de impacto. Verifica-se igualmente que a qualidade e o nível de pormenor das avaliações de impacto podem variar consideravelmente.
A criação de uma base de dados comum específica sobre a situação dos dossiês legislativos, incluindo informações sobre todas as etapas do processo legislativo, para facilitar a sua rastreabilidade, tal como referido no ponto 39 do novo AII, é um objetivo crucial, que deve ser realizado sem demora injustificada.

Instrumentos legislativos

A exposição de motivos que acompanha cada uma das propostas da Comissão deve explicar a justificação das medidas propostas à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. É igualmente recomendável que a coerência entre a exposição de motivos e a avaliação de impacto relativa à mesma proposta seja assegurada.

As três Instituições comprometem-se, no ponto 25 do novo AII, a proceder a uma troca de opiniões sobre alterações da base jurídica. Neste contexto, importa salientar o papel e a competência técnica da sua Comissão dos Assuntos Jurídicos em matéria de verificação de bases jurídicas. Importa também sublinhar a posição do Parlamento de que resistirá a qualquer tentativa para enfraquecer os poderes legislativos do Parlamento Europeu através de alterações injustificadas das bases jurídicas.

Atos delegados e atos de execução

A Comissão respeitou o prazo estabelecido pelo novo AII, tendo proposto, em dezembro de 2016, a adaptação de uma série de atos de base que ainda se referem ao procedimento de regulamentação com controlo (PRC). Estas propostas estão a ser examinadas pelos colegisladores.

O recurso sistemático da Comissão a peritos dos Estados-Membros no contexto da preparação de atos delegados é uma das principais cedências feitas pelo Parlamento. Apesar da preocupação com o facto de isto poder esbater as diferenças entre atos delegados e atos de execução, podendo implicar um renascimento de facto do mecanismo de comitologia pré-Lisboa, esta cedência feita no decurso das negociações tinha por objetivo incentivar o Conselho a aceitar atos delegados, quando os critérios previstos no artigo 290.º do TFUE são cumpridos. Surpreendentemente, o Conselho insistiu ou na atribuição de competências de execução nos termos do artigo 291.º do TFUE ou na inclusão de todos os elementos elegíveis em abstrato para a delegação de competências ou para a atribuição de competências de execução no próprio ato de base. Ainda mais surpreendentemente, nestes casos a Comissão optou por não defender as suas próprias propostas.

As negociações interinstitucionais sobre critérios não vinculativos para a aplicação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE a que se refere o ponto 28 do novo AII («critérios de delimitação») começaram em setembro de 2017. O mandato do Parlamento para estas negociações é estabelecido na resolução do Parlamento de 25 de fevereiro de 2014[1]. Sejam quais forem, os

[1]JO C 285 de 29.8.2017, p. 11.[2] Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de março de 2014, *Comissão Europeia* contra *Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, supracitado; acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Comissão Europeia*,

critérios aprovados devem ter em conta os acórdãos pertinentes do Tribunal de Justiça[1].

A Comissão acordou em assegurar a igualdade de acesso do Parlamento Europeu e do Conselho a todas as informações relativas aos atos delegados e aos atos de execução, pelo que o Parlamento e o Conselho receberão todos os documentos ao mesmo tempo que os peritos dos Estados-Membros. Os peritos do Parlamento Europeu e do Conselho terão sistematicamente acesso às reuniões dos grupos de peritos da Comissão para as quais os peritos dos Estados-Membros sejam convidados e que digam respeito à preparação dos atos delegados. Há indicações até agora de que este acesso melhorou significativamente.

Foram feitos progressos rápidos a nível interinstitucional sobre a criação de um registo funcional conjunto dos atos delegados. O seu lançamento oficial ocorreu em 12 de dezembro de 2017. Trata-se de uma realização importante.

Transparência e coordenação do processo legislativo

O princípio segundo o qual o Parlamento Europeu e o Conselho, enquanto colegisladores, devem exercer os seus poderes em igualdade de condições é da maior importância, mas tende a ser posto em causa devido a uma falta geral de informações provenientes do Conselho. As reuniões das comissões do Parlamento Europeu são públicas, ao passo que os grupos de trabalho do Conselho não o são. Justifica-se, portanto, a solicitação de que as ordens do dia, os documentos de trabalho e as propostas da Presidência dos grupos de trabalho e do COREPER sejam transmitidos ao Parlamento de forma regular e estruturada. Para além de trocas de pontos de vista informais, o Parlamento deve também ser convidado a enviar representantes para as reuniões dos grupos de trabalho do Conselho e do Coreper.

As negociações interinstitucionais sobre as regras práticas de cooperação e partilha de informações no que diz respeito à negociação e celebração de acordos internacionais começaram em novembro de 2016. No entanto, após mais de um ano de debates, não há até agora um acordo, apesar de existir uma jurisprudência clara e consagrada.[2]

Execução e aplicação da legislação da União

Uma transposição correta e atempada de legislação da União, que seja clara, fácil de transpor e com valor acrescentado europeu, é fundamental para legislar melhor. Nos termos do novo AII, se, no contexto da transposição de diretivas para o direito nacional, os Estados-Membros decidirem acrescentar elementos que não tenham nenhuma relação com esta legislação da

---

supracitado; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14 de junho de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Conselho da União Europeia*, supracitado.

[1] Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de março de 2014, *Comissão Europeia* contra *Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, supracitado; acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Comissão Europeia*, supracitado; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14 de junho de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Conselho da União Europeia*, supracitado.

[2] Ver o acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14 de junho de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Conselho da União Europeia*, supracitado; acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2016, *Parlamento Europeu* contra *Conselho da União Europeia*, supracitado.

União, esses elementos adicionais deverão ser identificáveis no próprio ato ou atos de transposição, ou por meio de documentos conexos. Há ainda muitos progressos a fazer no domínio da identificação dos excessos de regulamentação.

O Parlamento afirmou em várias ocasiões que deve ter acesso a informações relativas aos pré-processos e aos processos por infração. Mecanismos eficazes de resolução de problemas, como o «EU Pilot», não deverão ser descartados de forma apressada.

Simplificação

A simplificação está no cerne de uma melhor legislação. Uma das formas para fazer esta simplificação é pelo recurso sistemático à técnica de reformulação legislativa, que deverá por isso ser a técnica legislativa ordinária. No entanto, em caso de completa revisão de uma política, a Comissão deverá antes apresentar uma proposta de um ato jurídico inteiramente novo que revogue a legislação em vigor, para permitir um amplo e efetivo debate político entre os colegisladores, com as suas prerrogativas previstas nos Tratados totalmente salvaguardadas;

A Comissão realizou o seu primeiro inquérito anual sobre encargos decorrentes da legislação e avaliou a exequibilidade do estabelecimento de objetivos para a redução de encargos em setores específicos, como previsto no AII. As conclusões foram apresentadas em 24 de outubro de 2017 no âmbito do programa de trabalho da Comissão para 2018 e confirmam que continua a ser adequado dar especial atenção à eliminação de custos desnecessários e indicam que existe uma interação complexa entre vários fatores que influenciam a perceção das empresas. Aquilo que pode efetivamente ser simplificado só poderá ser identificado com uma recolha de opiniões sobre atos legislativos setoriais ou específicos. A Comissão deve aperfeiçoar o inquérito anual sobre encargos decorrentes da legislação com base nos ensinamentos extraídos do primeiro inquérito e aplicar métodos de recolha de dados transparentes e verificáveis, tendo em especial atenção as necessidades das PME e incluindo tanto os encargos reais como os encargos percecionados como tal, tendo ao mesmo tempo em devida conta a necessidade de que a legislação cumpra os seus objetivos. A Comissão deve definir objetivos de redução de encargos para cada iniciativa, de forma flexível mas fiável e baseada em evidência, consultando plenamente as partes interessadas, como já é feito pela Comissão no âmbito do REFIT.

Execução e acompanhamento do novo AII

A Conferência dos Presidentes das Comissões tem um papel importante a desempenhar no acompanhamento da execução do novo AII e deve comunicar à Conferência dos Presidentes todas as recomendações que considere adequadas. A Comissão dos Assuntos Jurídicos, enquanto comissão competente em matéria de melhoria da legislação e simplificação do direito da União[1], deve contribuir em grande medida para este exercício.

[1] Ver o Regimento do Parlamento Europeu, anexo V, ponto XVI.3.