



2017/2010(INI)

30.10.2017

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre os relatórios anuais de 2015-2016 sobre a subsidiariedade e a
proporcionalidade
(2017/2010(INI))

Comissão dos Assuntos Jurídicos

Relatora: Mady Delvaux

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	9

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre os relatórios anuais de 2015-2016 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade (2017/2010(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o artigo 5.º do Tratado sobre a União Europeia,
- Tendo em conta o Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia,
- Tendo em conta o Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade,
- Tendo em conta o Acordo Interinstitucional, de 16 de dezembro de 2003, sobre legislar melhor e a sua versão mais recente, o Acordo Interinstitucional, de 13 de abril de 2016, sobre legislar melhor,
- Tendo em conta as disposições práticas acordadas em 22 de julho de 2011 entre os serviços competentes do Parlamento Europeu e do Conselho, tendo em vista a aplicação do artigo 294.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em caso de acordos em primeira leitura,
- Tendo em conta a sua resolução, de 17 de maio de 2017, sobre o relatório anual de 2014 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade¹ e a sua resolução, de 12 de abril de 2016, sobre os relatórios anuais de 2012-2013 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade²,
- Tendo em conta o relatório anual de 2015 da Comissão sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade (COM(2016)0469) e o relatório anual de 2016 da Comissão sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade (COM(2017)0600),
- Tendo em conta o relatório anual de 2015 da Comissão sobre as relações entre a Comissão Europeia e os parlamentos nacionais (COM(2016)0471) e o relatório anual de 2016 da Comissão sobre as relações entre a Comissão Europeia e os parlamentos nacionais (COM(2017)0601),
- Tendo em conta os relatórios semestrais da Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos da União Europeia (COSAC) sobre a evolução na União Europeia dos procedimentos e das práticas pertinentes para o controlo parlamentar, de 19 de junho de 2014, 14 de novembro de 2014, 6 de maio de 2015, 4 de novembro de 2015, 18 de maio de 2016, 18 de outubro de 2016 e 3 de maio de 2017,
- Tendo em conta o Acordo de Cooperação entre o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, de 5 de fevereiro de 2014,
- Tendo em conta o relatório anual do Comité das Regiões de 2015 sobre a

¹ Textos Aprovados, P8_TA(2017)0210.

² Textos Aprovados, P8_TA(2016)0103.

subsidiariedade,

- Tendo em conta os artigos 52.º e 132.º do seu Regimento,
- Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e o parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais (A8-0000/2017),
- A. Considerando que 2015 e 2016 foram os primeiros dois anos completos da Comissão Juncker, que assumiu funções em novembro de 2014; que o Presidente Juncker se comprometeu a colocar a subsidiariedade no centro do processo democrático europeu;
- B. Considerando que, em 2015, a Comissão recebeu 8 pareceres fundamentados sobre 3 propostas da Comissão; que o número total de documentos recebidos nesse ano pela Comissão foi de 350; que, em 2016, a Comissão recebeu 65 pareceres fundamentados sobre 26 propostas da Comissão; que o número total de documentos recebidos nesse ano pela Comissão foi de 620;
- C. Considerando que, em 19 de maio de 2015, a Comissão adotou um pacote de medidas intitulado «Legislar Melhor», com novas orientações integradas sobre esta matéria, incluindo orientações atualizadas para avaliar a subsidiariedade e a proporcionalidade no contexto da avaliação do impacto de novas iniciativas;
- D. Considerando que, em 2015, o Serviço de Estudos do Parlamento Europeu elaborou 13 apreciações iniciais, uma avaliação de impacto relativamente a alterações de fundo do Parlamento Europeu e 6 avaliações de impacto *ex post*; que, além disso, elaborou quatro relatórios sobre o «custo da não-Europa» e duas avaliações sobre o valor acrescentado europeu; que, em 2016, o Serviço de Estudos do Parlamento Europeu elaborou 36 apreciações iniciais, uma avaliação de impacto relativamente a alterações de fundo do Parlamento Europeu e 14 avaliações de impacto *ex post*; que, além disso, elaborou 7 relatórios sobre o «custo da não-Europa» e 5 avaliações sobre o valor acrescentado europeu;
- E. Considerando que a delegação de competências em atos legislativos da União ocorre quando a flexibilidade e a eficácia são necessárias e não podem ser asseguradas pelo processo legislativo ordinário; que a adoção de regras essenciais para esta questão é reservada aos legisladores;
- F. Considerando que a subsidiariedade e a proporcionalidade são questões fundamentais no contexto das avaliações retrospectivas, que determinam se as ações da UE estão realmente a alcançar os resultados esperados em termos de eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado da UE;
- 1. Recorda a importância dos relatórios anuais sobre subsidiariedade e proporcionalidade elaborados pela Comissão; observa que os relatórios anuais da Comissão relativos aos exercícios de 2015 e 2016 são mais pormenorizados e exaustivos do que os relativos a exercícios anteriores;
- 2. Sublinha que a subsidiariedade e a proporcionalidade são princípios fundamentais que as instituições da UE devem ter em consideração no exercício das competências da UE; recorda que estes princípios visam melhorar o funcionamento da União, garantindo que

as ações são sempre empreendidas ao nível de governação mais adequado; chama a atenção para o facto de que estes princípios podem ser distorcidos para servir os fins dos partidos eurocéticos e salienta que as instituições da UE devem manter-se vigilantes, no sentido de evitar e neutralizar este risco;

3. Regista a iniciativa anunciada pelo presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, no seu discurso sobre o Estado da União de 2017 de criar uma Task Force dedicada à subsidiariedade e proporcionalidade, presidida pelo vice-presidente da Comissão, Frans Timmermans, e que vai incluir deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais; convida a Comissão a transmitir ao Parlamento informações mais completas sobre a organização e as competências que propõe para essa Task Force;
4. Constata a metodologia aplicada pela Comissão na elaboração dos relatórios anuais de 2015 e 2016, em cujas estatísticas os pareceres fundamentados apresentados pelos parlamentos nacionais sobre um pacote de propostas são classificados como um único parecer fundamentado, em vez de um parecer fundamentado sobre cada uma das propostas;
5. Reconhece o trabalho realizado pelo Comité de Avaliação de Impacto (CAI) e pelo comité que o substituiu a partir de julho de 2015, o Comité de Controlo da Regulamentação (CCR); observa que o Comité de Avaliação de Impacto (CAI) considerou que 23 % das avaliações de impacto (AI) analisadas pelo comité em 2015 necessitavam de ser melhoradas a nível do princípio da subsidiariedade ou do princípio da proporcionalidade, ou de ambos; observa que, em 2016, a percentagem das avaliações de impacto consideradas satisfatórias pelo CCR foi de 15 %; congratula-se com o facto de estas percentagens terem diminuído em comparação com os anos anteriores; sublinha que a Comissão examinou todas as avaliações de impacto em causa, tendo em conta as análises do CCR;
6. Congratula-se com a adoção pela Comissão, em maio de 2015, de um novo pacote «Legislar Melhor», a fim de garantir, nomeadamente, que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade sejam aplicados de uma forma mais integrada e abrangente; considera que o novo quadro da iniciativa «Legislar Melhor» deve ser uma ferramenta para a União Europeia que lhe permita produzir legislação em plena conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; salienta que, não obstante o que precede, tal não deverá dar azo a atrasos desnecessários na adoção da legislação pertinente;
7. Aplauda o compromisso da Comissão de «avaliar primeiro», antes de equacionar eventuais alterações legislativas; considera, neste contexto, que a União Europeia e as autoridades dos Estados-Membros devem colaborar estreitamente para garantir um melhor controlo, medição e avaliação dos efeitos reais da legislação da UE na economia, na estrutura social e no ambiente dos Estados-Membros;
8. Congratula-se com a assinatura, em 2016, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão de um novo acordo interinstitucional sobre «Legislar Melhor»; recorda que a Comissão Europeia se comprometeu a esclarecer, na sua exposição de motivos, a forma como as suas propostas se justificam à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;

9. Convida os parlamentos nacionais a indicar claramente, desde o início, que o documento que apresentam é um parecer fundamentado nos termos do Protocolo n.º 2 anexo aos Tratados e da(s) proposta(s) legislativa(s) a que se refere, a esclarecer os motivos que permitem deduzir que a proposta viola o princípio da subsidiariedade, a incluir uma síntese sucinta da argumentação e a respeitar o prazo de oito semanas a contar da data de envio do projeto de ato legislativo pertinente; observa que isso facilitará o tratamento adequado e atempado dos pareceres fundamentados por todas as instituições envolvidas;
10. Considera que, desde a adoção do Tratado de Lisboa, a participação dos parlamentos nacionais nos assuntos da UE se desenvolveu significativamente, inclusive através do seu contacto com outros parlamentos nacionais; incentiva os parlamentos nacionais a prosseguir e reforçar os contactos interparlamentares, também numa base bilateral, como meio de reforçar a cooperação entre os Estados-Membros, e a fazê-lo numa perspetiva europeia e com um espírito europeu, baseado no Estado de direito e nos direitos fundamentais; sublinha que estes contactos podem facilitar o intercâmbio de boas práticas quanto à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
11. Chama a atenção para o facto de, em 2016, 14 câmaras de 11 parlamentos nacionais terem apresentado pareceres fundamentados sobre a proposta de diretiva que altera a Diretiva 96/71/CE, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços¹, tendo, por conseguinte, atingido o limiar de um terço dos votos exigidos pelo artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2 anexo aos Tratados para desencadear o denominado procedimento de «cartão amarelo»; recorda que os argumentos apresentados pelos parlamentos nacionais foram amplamente debatidos no Parlamento com a Comissão; observa que a Comissão estabeleceu contactos com os parlamentos nacionais no quadro da COSAC; regista que a Comissão publicou uma comunicação em que indicou amplas razões para a manutenção da proposta²; considera que, com os fundamentos aí expostos, a Comissão cumpriu plenamente a sua obrigação de fundamentar a sua decisão;
12. Observa que, relativamente à proposta da Comissão acima referida, sete câmaras de parlamentos nacionais enviaram, no âmbito do diálogo político, pareceres que abordavam principalmente a compatibilidade da proposta com o princípio da subsidiariedade; observa que o Grupo de Peritos da Subsidiariedade do Comité das Regiões considerou que o objetivo da proposta poderia ser mais bem alcançado ao nível da UE;
13. Recorda que o procedimento de «cartão amarelo» foi acionado duas vezes no passado (uma vez em 2012 e outra em 2013), o que, em conjunto com este novo procedimento de «cartão amarelo», comprova que o sistema funciona e que os parlamentos nacionais podem, facilmente e em tempo útil, participar no debate sobre a subsidiariedade, sempre que desejem fazê-lo;

¹ COM(2016)0128.

² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos parlamentos nacionais, de 20 de julho de 2016, sobre a proposta de diretiva que altera a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, no que respeita ao princípio da subsidiariedade, em conformidade com o Protocolo n.º 2 (COM(2016)0505).

14. Recorda que, nos termos do artigo 7.º do Protocolo n.º 2 anexo aos Tratados, as instituições europeias devem ter em conta os pareceres fundamentados emitidos pelos parlamentos nacionais ou por uma câmara de um parlamento nacional; observa que a Comissão criou procedimentos para garantir que os parlamentos nacionais obtenham respostas políticas substantivas e em tempo oportuno; exorta a Comissão a transmitir sistematicamente ao Parlamento Europeu as suas respostas aos pareceres fundamentados;
15. Toma nota das alterações propostas por alguns parlamentos nacionais ao mecanismo de controlo da subsidiariedade; congratula-se com a conclusão retirada pela COSAC de que uma eventual melhoria introduzida no mecanismo de controlo da subsidiariedade não deve implicar obrigatoriamente uma alteração do Tratado; observa que uma prorrogação do prazo de oito semanas previsto para a emissão de pareceres fundamentados pelos parlamentos nacionais requer uma alteração dos Tratados ou dos protocolos anexos aos mesmos; observa que a exclusão de outros meses, para além do mês de agosto, para efeitos de cálculo do período de oito semanas poderia atrasar desnecessariamente o processo legislativo e a adoção de legislação importante;
16. Observa que está já disponível uma série de ferramentas que permitem que os cidadãos e os parlamentos nacionais participem em todas as fases do processo legislativo e que visam garantir o respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; incentiva, por conseguinte, a utilização plena das ferramentas existentes, sem criar um número ainda maior de estruturas administrativas complexas e procedimentos morosos num momento em que a UE começa a ser mais bem compreendida pelos cidadãos;
17. Recorda as possibilidades de acesso às avaliações de impacto e aos roteiros elaborados pela Comissão, de participar em consultas públicas e/ou de partes interessadas organizadas pela Comissão e/ou ao Parlamento Europeu e de apresentar propostas no âmbito da plataforma REFIT «Reduzir a Burocracia: Sugestões»;
18. Incentiva os parlamentos nacionais a emitir pareceres sobre as propostas da Comissão que estão disponíveis para consulta em qualquer momento na base de dados interna CONNECT; recorda que todas as informações estão disponíveis na plataforma REGPEX;
19. Incentiva os parlamentos nacionais e regionais a desenvolver ainda mais as suas relações com o Comité das Regiões, que possui um grupo de 12 peritos responsáveis pelo exame das propostas legislativas à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
20. Congratula-se com o interesse demonstrado por alguns parlamentos nacionais em desempenhar um papel pró-ativo e mais positivo nos assuntos europeus através da utilização de um procedimento de «cartão verde»; observa que os parlamentos nacionais têm opiniões diferentes sobre as modalidades deste procedimento; considera que um mecanismo informal baseado na cooperação interparlamentar pode contribuir para reforçar o diálogo político com os parlamentos nacionais;
21. Observa, relativamente ao que precede, que, em 2015, 20 assembleias parlamentares coassinaram ou apoiaram a primeira iniciativa «cartão verde» sobre os resíduos alimentares, e que, em julho de 2016, nove assembleias parlamentares coassinaram o

segundo «cartão verde», tendo convidado a Comissão a apresentar uma proposta legislativa que aplicasse os princípios da responsabilidade social das empresas a nível europeu; observa que algumas das sugestões constantes da primeira iniciativa «cartão verde» foram posteriormente contempladas no pacote de medidas relativas à economia circular, adotado pela Comissão em dezembro de 2015; observa, por conseguinte, que os parlamentos nacionais desempenham já um papel construtivo no quadro institucional e que não é necessário, neste momento, criar novas estruturas institucionais e administrativas que tornariam todo o processo desnecessariamente complexo;

22. Observa que, em 2016, a Comissão informou diretamente algumas assembleias regionais sobre os seus pareceres sobre determinadas propostas da Comissão; observa que a Comissão teve em conta estes pontos de vista sempre que tal se afigurou adequado; recorda que, nos termos do artigo 6.º do Protocolo n.º 2, incumbe a cada um dos parlamentos nacionais ou a cada uma das câmaras de um parlamento nacional consultar, nos casos pertinentes, os parlamentos regionais com competências legislativas;
23. Toma nota da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade formada em 2015 e 2016; salienta que o Tribunal de Justiça declarou que o respeito pelo legislador da União do dever de fundamentação no que diz respeito à subsidiariedade deve ser apreciado tendo em conta não só a redação do ato impugnado, mas também o seu contexto e as circunstâncias do caso específico, e que as informações prestadas devem ser suficientes e compreensíveis pelos parlamentos nacionais, os cidadãos e os tribunais; salienta, além disso, que, no que se refere ao princípio da proporcionalidade, o Tribunal confirmou que se deve reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação em domínios que implicam da sua parte opções de natureza política, económica e social e em que é chamado a efetuar apreciações complexas;
24. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O relatório sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade tem por objetivo examinar a aplicação destes princípios pelas instituições europeias e pelos seus parceiros a fim de responder o melhor possível às expectativas dos cidadãos e das suas instituições nacionais. Inscreve-se na linha dos relatórios elaborados anualmente pela Comissão dos Assuntos Jurídicos. Considerando o atraso acumulado desde o início da presente legislatura na adoção desses relatórios, foi decidido juntar num mesmo relatório a análise dos anos de 2015 e 2016.

Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade são princípios fundamentais para a eficácia do exercício da União. O Tratado de Lisboa garante-lhes já um lugar preponderante, uma vez que estão consagrados no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

O princípio da subsidiariedade é uma regra de repartição de competências entre a União e os seus Estados-Membros. Assim, fora dos domínios de competências exclusivas, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir mais eficazmente que os países da UE aos seus respetivos nível nacional ou local. O princípio da proporcionalidade estabelece que os meios utilizados pela UE para alcançar os objetivos fixados pelos Tratados não podem ir além do que é necessário.

Estes princípios garantem um processo legislativo europeu eficiente, respeitando as soberanias nacionais. É nosso dever velar por que a aplicação destes princípios mantenha este equilíbrio. Ora, há alguns anos a esta parte, estes princípios foram aproveitados pelas políticas de tendência eurocética como uma arma contra a construção europeia. O presente relatório visa recordar que estes princípios se encontram ao serviço do exercício da União Europeia e não constituem um obstáculo à sua eficácia.

Da leitura dos relatórios da Comissão para os exercícios de 2015 e 2016, das conclusões da COSAC e do trabalho do Comité das Regiões, bem como dos pareceres e propostas dos parlamentos nacionais, depreende-se que todas as partes envidam esforços para trabalhar em sinergia. O relatório saúda o interesse crescente dos diferentes protagonistas pelas políticas da UE.

Constata-se designadamente que, desde 2014, os novos instrumentos criados, entre outros, pelo REFIT permitiram uma maior participação dos parlamentos nacionais no processo legislativo. É chamada a atenção para o facto de a Comissão ter continuado a aplicar o seu programa reforçado de melhoria da regulamentação e que, contrariamente ao observado no último relatório anual relativo a 2014, os efeitos destes compromissos se fazem sentir.

Considerando todos os instrumentos existentes que permitem aos cidadãos, partes interessadas e parlamentos nacionais interagir em diferentes etapas do processo legislativo europeu, o relatório não recomenda a criação de novos instrumentos. Seria pouco profícuo tornar mais complexo o sistema vigente que, aliás, a atual legislatura procura simplificar ainda mais. Em contrapartida, a informação e a utilização plena dos instrumentos já disponíveis seriam um verdadeiro trunfo para a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.