COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 11.7.2019
COM(2019) 333 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

RELATÓRIO ANUAL DE 2018 SOBRE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE E AS RELAÇÕES COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS

RELATÓRIO ANUAL DE 2018
SOBRE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE E AS RELAÇÕES COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS

1. INTRODUÇÃO

Todos os anos, a Comissão apresenta, em conformidade com o artigo 9.º do Protocolo n.º 2 do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, um relatório anual sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no processo legislativo da União Europeia. A Comissão também decidiu publicar, a partir de 2005, um relatório anual sobre as suas relações com os parlamentos nacionais. Dado o importante papel que os parlamentos nacionais desempenham na aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a Comissão optou por juntar os dois relatórios. Esta nova abordagem irá proporcionar maior proeminência aos pontos de vista dos parlamentos nacionais e evitar sobreposições entre os dois relatórios anuais. Por conseguinte, o 26.º relatório anual sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade aborda igualmente as relações entre a Comissão e os parlamentos nacionais.

No âmbito da aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, há que destacar, no respeitante ao ano de 2018, as atividades do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência» («Grupo de Trabalho»), criado pelo Presidente Juncker e presidido pelo Primeiro Vice-Presidente Timmermans. As constatações deste grupo deram um novo impulso à reflexão interinstitucional e à adoção de medidas concretas, no sentido de assegurar que a legislação da União seja elaborada e aplicada em consonância com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O número de pareceres fundamentados continuou a registar a queda verificada nos dois anos anteriores, não tendo nenhuma das propostas da Comissão sido objeto de pareceres fundamentados por parte de mais de quatro parlamentos nacionais, o que é muito abaixo do limiar para acionar o «cartão amarelo».

Em geral, em 2018, as relações com os parlamentos nacionais prosseguiram de forma intensa e frutífera. Os pareceres emitidos no âmbito do diálogo político da Comissão com os parlamentos nacionais e do sistema de alerta precoce em matéria de subsidiariedade abordam um vasto conjunto de políticas e questões. Tal como em 2017, o número de pareceres apresentados em 2018 no âmbito do diálogo político manteve-se elevado, embora os pareceres tenham sido, em grande maioria, emitidos por um pequeno conjunto de câmaras muito ativas. Em contrapartida, o número de parlamentos nacionais a não emitir quaisquer pareceres aumentou para oito (10 câmaras) em 2018. Ao mesmo tempo, cerca de um terço de todos os pareceres recebidos pela Comissão disseram respeito a propostas que não são submetidas ao controlo da subsidiariedade[1], incluindo alguns pareceres de iniciativa que não estavam relacionados com nenhuma proposta específica da Comissão.

Esta situação testemunha o interesse permanente da grande maioria dos parlamentos nacionais em colaborar de forma ativa com a Comissão nas suas iniciativas, já na fase inicial do ciclo político, mas tendo em conta uma perspetiva futura. Esse interesse manifesta-se, por exemplo,

[1] Por exemplo, propostas legislativas sobre domínios em que a União tem competência exclusiva ou comunicações e livros brancos.

em relação ao próximo quadro financeiro plurianual ou ao aprofundamento da União Económica e Monetária. Este intercâmbio intenso é ainda evidenciado pelo grande número de visitas dos comissários aos parlamentos nacionais e vice-versa.

2. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE PELAS INSTITUIÇÕES

2.1. Comissão Europeia

Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência» e seguimento dado às suas recomendações

Em 12 de setembro de 2017, o Presidente Juncker anunciou, no discurso sobre o estado da União, a criação do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência». Com o Primeiro Vice-Presidente Frans Timmermans na qualidade de presidente, os seis membros[2] do Grupo de Trabalho reuniram-se setes vezes entre janeiro e julho de 2018 para debater as funções apresentadas pelo Presidente Juncker no âmbito da sua decisão de criar o Grupo de Trabalho:

- Apurar a melhor forma de aplicar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no trabalho das instituições da União, em particular no trabalho legislativo.
- Identificar os domínios de intervenção em que, com o tempo, a tomada de decisões e/ou a aplicação poderá vir a ser delegada, na totalidade ou em parte, ou definitivamente devolvida aos Estados-Membros.
- Compreender a melhor forma de envolver as autoridades regionais e locais na elaboração e no seguimento dado às políticas da União.

Com base nestes debates, numa audição pública e nos contributos de muitas partes interessadas, o Grupo de Trabalho emitiu nove recomendações no relatório apresentado ao Presidente Juncker em 10 de julho de 2018[3]. As principais recomendações foram as seguintes:

- É necessária uma nova forma de trabalhar, a fim de legislar melhor, com base num entendimento comum da subsidiariedade e da proporcionalidade.
- A «subsidiariedade ativa» é necessária para dar uma voz mais forte às autoridades locais e regionais e aos parlamentos nacionais, a fim de promover a apropriação do trabalho da União.
- A União deve utilizar os recursos de que dispõe de forma mais eficiente e deve dar prioridade às suas ações, mas não há motivos para voltar a delegar nos Estados-Membros competências no âmbito do Tratado ou domínios estratégicos integrais.

Na sua comunicação intitulada «Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: reforçar o seu papel no processo de elaboração de políticas da UE»[4], adotada em 23 de outubro de 2018, a Comissão definiu, em termos gerais, a sua resposta ao Grupo de Trabalho. Também apelou, nomeadamente, às outras instituições, aos organismos consultivos e aos parlamentos

---

[2] Três deputados aos parlamentos nacionais Reinhold Lopatka (Áustria), Kristian Vigenin (Bulgária) e Toomas Vitsut (Estónia), e três membros do Comité das Regiões, Karl-Heinz Lambertz (Bélgica), Michael Schneider (Alemanha) e François Decoster (França). O Parlamento Europeu declinou o convite da Comissão de participar no Grupo de Trabalho.

[3] https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pt

[4] COM(2018) 703.

nacionais para ponderarem a forma como irão responder às recomendações do Grupo de Trabalho.

A Comissão irá:

- apresentar avaliações da subsidiariedade e da proporcionalidade de uma forma estruturada e normalizada, utilizando a grelha de avaliação comum proposta pelo Grupo de Trabalho. Isto só produzirá todos os benefícios se o Parlamento Europeu, o Conselho e os parlamentos nacionais fizerem o mesmo;
- melhor apreender os pontos de vista das autoridades locais e regionais nas consultas e avaliações, uma vez que a sua experiência direita na aplicação da legislação da União Europeia é essencial;
- analisar mais atentamente a legislação em vigor do ponto de vista da subsidiariedade e da proporcionalidade, bem como o papel das autoridades locais e regionais. Esta análise deverá incluir os atos delegados e de execução;
- ajudar os parlamentos nacionais a desempenhar o seu papel de forma mais eficaz, descontando, com o acordo do Parlamento Europeu e o Conselho, o período de férias do Natal/Ano Novo do período de oito semanas durante o qual podem enviar os pareceres fundamentados;
- produzir respostas agregadas, quando quatro ou mais parlamentos nacionais emitam pareceres fundamentados sobre uma proposta legislativa da Comissão, mas o seu número seja inferior ao limiar necessário para acionar o «cartão amarelo». Tal irá proporcionar maior proeminência aos pareceres dos parlamentos nacionais e um panorama global das preocupações suscitadas e das considerações da Comissão, o qual também será disponibilizado ao público e aos colegisladores.

Na sua comunicação, de 15 de abril de 2019, sobre o ponto da situação do programa «Legislar Melhor»[5], a Comissão definiu as ações que pretende realizar com vista à elaboração das suas propostas legislativas.

Em 15-16 de novembro de 2018, o Primeiro Vice-Presidente Frans Timmermans apresentou a abordagem da Comissão numa conferência intitulada «A subsidiariedade como princípio da construção da União Europeia», organizada pela Presidência austríaca em Bregenz.

Em 20 de dezembro de 2018, a Comissão recebeu do *Senat* polaco, no quadro do diálogo político, um primeiro parecer sobre a sua comunicação de 23 de outubro. O *Senat* manifestou o seu apoio às intenções da Comissão, solicitando, ao mesmo tempo, um reforço adicional do papel dos parlamentos nacionais na próxima revisão dos Tratados[6].

Legislar Melhor – análise da subsidiariedade e da proporcionalidade

Em 2018, a Comissão continuou a aplicar o programa melhorado «Legislar Melhor» e a integrar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade em todas as etapas do processo de elaboração de políticas, com base em orientações melhoradas, publicadas em 2017. O portal *Web*

[5] COM(2019) 178.

[6] Foram recebidos outros pareceres, em geral favoráveis, de outras câmaras no primeiro trimestre de 2019.

«Dê a sua opinião»[7] foi melhorado, por forma a proporcionar um ponto de acesso único para os cidadãos e as partes interessadas participarem na elaboração das políticas da Comissão. A Comissão continuou igualmente a avaliar os quadros legislativo e político em vigor antes de apresentar as respetivas propostas de revisão. Estas avaliações incluem a análise de medidas das políticas vigentes para determinar se ainda são «adequadas aos fins a que se destinam» e em que medida respeitam os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O sítio *Web* da Comissão «Reduzir a burocracia. A sua opinião interessa-nos!»[8] e a Plataforma REFIT[9] (programa para a adequação e a eficácia da regulamentação) disponibilizam instrumentos que permitem aos cidadãos e às partes interessadas comunicar com a Comissão e apresentar questões sobre eventuais ineficiências ou encargos excessivos da legislação da União em vigor, as quais podem igualmente dizer respeito a aspetos da subsidiariedade ou da proporcionalidade. Em 2018, a Plataforma REFIT produziu 20 pareceres com recomendações à Comissão sobre como simplificar e reduzir os encargos regulamentares da legislação da União em vigor[10]. A Comissão está a responder a estas recomendações, nomeadamente através da execução dos seus programas de trabalho.

As orientações adotadas no âmbito do programa «Legislar Melhor» e a «caixa de ferramentas»[11] que as acompanha exigem que a Comissão realize uma análise da subsidiariedade ao ponderar novas iniciativas em domínios em que a União não tem competência exclusiva e ao avaliar a pertinência e o valor acrescentado europeu das intervenções em curso. A Comissão analisa as questões da subsidiariedade no âmbito de iniciativas legislativas e de iniciativas não legislativas.

O objetivo da análise consiste em avaliar:

1. se a ação a nível nacional, regional ou local é suficiente para alcançar o objetivo pretendido; e

2. se a ação da União proporcionaria valor acrescentado em comparação com a ação dos Estados-Membros.

De acordo com o princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. A observância do princípio da proporcionalidade implica garantir que a abordagem e o grau de intervenção regulamentar correspondem ao objetivo em causa. Todas as avaliações de impacto, avaliações e balanços de qualidade devem analisar claramente a aplicação dos princípios da proporcionalidade.

Avaliações de impacto

Em 2018, o Comité de Controlo da Regulamentação[12] («Comité») examinou 75 avaliações de impacto e emitiu um parecer[13] sobre cada um dos casos. Em 16 casos, considerou que a análise

---

7 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pt

8 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en

9 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_pt. Desde a sua criação, em 2015, a Plataforma REFIT produziu 89 recomendações.

10 http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_pt.htm

11 https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_pt

12 O Comité de Controlo da Regulamentação é composto por um presidente (nível de diretor-geral) e seis membros a tempo inteiro, três dos quais recrutados fora da Comissão. Todos os membros do comité são independentes e exercem funções a título pessoal e com base na sua experiência pessoal. O Comité avalia a qualidade das

da subsidiariedade e do valor acrescentado europeu precisava de ser melhorada. Emitiu ainda 47 pareceres em que formulou observações a fim de melhorar a análise dos aspetos da proporcionalidade e a comparação das opções estratégicas. Os seguintes exemplos ilustram o modo como o Comité avaliou a subsidiariedade e a proporcionalidade em 2018 e ajudou a Comissão a melhor analisar em que medida as propostas respeitam esses princípios:

- Na sequência do controlo pelo Comité, o **âmbito** da proposta da Comissão relativa às **práticas comerciais desleais limitou-se** às relações de negociação assimétricas com as pequenas e as médias empresas (PME) em vez de abranger toda a **cadeia de abastecimento alimentar**[14].
- No parecer favorável com reservas quanto aos **conteúdos ilegais em linha**[15], o Comité questionou a proporcionalidade das opções de política previstas, argumentando que não eram coerentes com o âmbito da intervenção. Esta estava orientada para os conteúdos terroristas em linha, mas o cenário de base e as opções de política não refletiam devidamente essa orientação. A avaliação de impacto também devia refletir melhor a razão pela qual os conteúdos terroristas exigiam medidas adicionais mais urgentes do que os outros conteúdos ilegais. Em resultado, a avaliação de impacto foi revista e as **opções de política foram adaptadas, por forma a assegurar uma melhor orientação e conteúdos mais pormenorizados**.
- No parecer negativo sobre a **proteção dos denunciantes**[16], o Comité questionou a análise da avaliação de impacto da subsidiariedade e solicitou que fosse melhorada. Subsequentemente, a avaliação de impacto revista desenvolveu a fundamentação para a ação da União Europeia na ausência de legislação europeia ou nacional suficiente em matéria de denúncia de irregularidades. A **dimensão transfronteiriça foi mais bem destacada e ilustrada**, demonstrando assim a necessidade de ação a nível da União Europeia.
- No caso do **programa Europa Digital**[17]**,** que integra o quadro financeiro plurianual 2021-2027, o Comité considerou que a avaliação de impacto devia ter tido em melhor conta os compromissos dos Estados-Membros de coinvestir e contribuir com ativos para uma infraestrutura comum a nível europeu. A avaliação de impacto também devia ter analisado melhor o pedido dos Estados-Membros, da comunidade da investigação e do setor privado no sentido de coordenar as suas atividades de investigação e formação. Devia ter demonstrado de que forma o programa de despesa ajudaria a dar resposta a esse pedido. Em resposta às preocupações do Comité, a **secção relativa à participação dos Estados-Membros** na avaliação de impacto revista **foi alargada e reorganizada, por forma a corresponder às cinco partes do programa**.

Avaliações e balanços de qualidade

---

avaliações de impacto, dos balanços de qualidade e das avaliações mais importantes. A subsidiariedade e a proporcionalidade fazem parte deste controlo de qualidade. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pt.

[13] Os pareceres são publicados juntamente com as avaliações de impacto, quando as iniciativas são adotadas pela Comissão.

[14] http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-182-3-EN-MAIN-PART-1.PDF

[15] http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-397-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF

[16] http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-198-3-EN-MAIN-PART-1.PDF

[17] http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-289-1-EN-MAIN-PART-1.PDF

A subsidiariedade e a proporcionalidade constituíram elementos essenciais nas avaliações e nos balanços de qualidade retrospetivos, que avaliam se as ações europeias estão a produzir os resultados esperados em termos de eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado europeu. Em 2018, a Comissão concluiu cerca de 70 avaliações, incluindo três balanços de qualidade (avaliações de domínios de intervenção mais amplos). Os três balanços de qualidade diziam respeito a assuntos marítimos, migração legal e legislação em matéria de produtos químicos (excluindo o REACH).

Em 2018, o Comité de Controlo da Regulamentação efetuou o controlo de 10 avaliações e balanços de qualidade importantes. Formulou recomendações com vista à introdução de melhorias no âmbito da categoria «pertinência e valor acrescentado/subsidiariedade para a UE» em sete casos, nomeadamente no que se refere à migração legal, às pescas e aos assuntos marítimos, à ecologização da política agrícola comum e à estratégia da União Europeia para a adaptação às alterações climáticas. Este controlo ajudou a melhorar a análise da Comissão nas avaliações e nos balanços de qualidade dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade[18].

2.2. Parlamento Europeu

Em 2018, o Parlamento Europeu recebeu formalmente 473 comunicações dos parlamentos nacionais ao abrigo do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade[19]. Quarenta e seis destas comunicações eram pareceres fundamentados, enquanto as restantes 427 eram contribuições (isto é, comunicações que não suscitavam questões relativas ao princípio da subsidiariedade). Em comparação, em 2017, foram transmitidos oficialmente ao Parlamento Europeu 49 pareceres fundamentados e 372 contribuições. O rácio entre os pareceres fundamentados e as contribuições permanece baixo, o que indica que os parlamentos nacionais não consideram o controlo da subsidiariedade um meio de atrasar o processo legislativo da União Europeia, mas antes uma forma de expressar os seus pontos de vista e preocupações[20].

Ao abrigo do anexo V do Regimento do Parlamento Europeu, a sua Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI) tem a responsabilidade horizontal de garantir a observância do princípio da subsidiariedade. Em cada semestre, um membro da Comissão JURI é nomeado relator permanente para a subsidiariedade, com base na rotação entre os grupos políticos. Sajjad Karim (Conservadores e Reformistas Europeus) foi o relator permanente durante a primeira metade de 2018, tendo sido sucedido por Gilles Lebreton (Europa das Nações e da Liberdade) na segunda metade do ano. Os pareceres fundamentados recebidos e confirmados como tal pelo Comité foram incluídos, a título informativo, na ordem do dia da primeira reunião disponível da Comissão JURI.

---

[18] Para mais informações sobre balanços de qualidade, consultar o sítio *Web* da Plataforma REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_pt.

[19] Para mais informações sobre a abordagem do Parlamento Europeu aos pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais, consultar o Relatório Anual de 2016 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade, ponto 2.3.

[20] Todas as comunicações dos parlamentos nacionais estão disponíveis na base de dados «Connect» do Parlamento Europeu, relativa aos documentos apresentados pelos parlamentos nacionais. http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html

A Comissão JURI elabora também regularmente um relatório respeitante ao relatório anual da Comissão sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade. Excecionalmente, o relatório mais recente relativo ao relatório anual sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade abrangeu tanto 2015 como 2016. Este relatório, elaborado por Mady Delvaux (Socialistas e Democratas), foi adotado na sessão plenária de 18 de abril de 2018[21].

A Comissão JURI também contribui para os relatórios semestrais elaborados pela Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos da União Europeia (COSAC)[22] sobre questões relacionadas com a subsidiariedade e a proporcionalidade. Em particular, em resposta ao 29.º relatório semestral da COSAC e à luz da sua resolução de 17 de maio de 2017, a Comissão JURI reiterou que, numa eventual revisão dos Tratados, o processo de controlo da subsidiariedade pode ser melhorado, por forma a tornar-se mais eficaz[23]. Por exemplo, poderá analisar-se se os pareceres fundamentados se deverão limitar ao exame das razões da subsidiariedade ou se deverão incluir igualmente avaliações da proporcionalidade, e qual deverá ser o efeito se o limiar desses procedimentos for atingido em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2.

A Comissão JURI sugeriu igualmente que o período de oito semanas para os parlamentos nacionais emitirem os pareceres fundamentados possa ser prorrogado com base em razões objetivas e justificadas (p. ex., catástrofes naturais e períodos de interrupção). Para tal, será necessário o acordo político entre as instituições da União Europeia e os parlamentos nacionais. Além disso, a Comissão JURI propôs que a Comissão possa avaliar, juntamente com os parlamentos nacionais, a possibilidade de serem elaboradas orientações não vinculativas para ajudar os parlamentos nacionais a avaliarem a conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, sem pôr em causa o seu poder de apreciação.

O Serviço de Estudos do Parlamento Europeu também continuou a ajudar o Parlamento Europeu a ter em conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nos seus trabalhos:

- analisando sistematicamente os aspetos da subsidiariedade e da proporcionalidade das avaliações de impacto da Comissão e chamando a atenção para quaisquer preocupações manifestadas a este respeito, nomeadamente pelos parlamentos nacionais e pelo Comité das Regiões[24];
- assegurando que estes princípios são plenamente respeitados nos trabalhos do próprio Parlamento Europeu, nomeadamente na realização de avaliações de impacto das suas próprias alterações substanciais ou na análise do valor acrescentado das propostas de nova legislação apresentadas pelo Parlamento, com base no artigo 225.º do TFUE, e do custo da ausência de ação a nível da União Europeia; e

---

21 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0120_PT.html

22 Em relação à COSAC, ver o ponto 5 *infra*.

23 Ver a resposta do Parlamento Europeu que acompanha o 29.º relatório semestral, pág. 346 (em língua inglesa). http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4

24 Em 2018, o Parlamento Europeu emitiu 64 apreciações iniciais das avaliações de impacto da Comissão, uma avaliação pormenorizada sobre uma avaliação de impacto da Comissão e uma avaliação de impacto completa, 17 avaliações de impacto europeu *ex post*, outras seis avaliações de impacto *ex post* e quatro implementações em documentos de ação relacionados com este domínio. Elaborou igualmente três relatórios sobre o custo da não-Europa, seis avaliações sobre o valor acrescentado europeu e uma análise da relação custo-benefício.

- examinando os aspetos da subsidiariedade e da proporcionalidade aquando da elaboração de avaliações de impacto, centrando-se no valor acrescentado para a União Europeia e não em despesas nacionais ou ações nacionais.

2.3. O Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia

O Conselho Europeu, nas conclusões adotadas na sua reunião de 14 de dezembro de 2018, no contexto de completar a agenda do mercado único[25], «apel[ou] a que sejam aplicadas e cumpridas, a todos os níveis de governo, as decisões tomadas e as regras adotadas, bem como a que sejam respeitadas as normas e assegurada a aplicação inteligente dos princípios do "legislar melhor", *incluindo a subsidiariedade e a proporcionalidade*». Nessas conclusões, o Conselho Europeu também se congratulou, tendo em vista a preparação da próxima Agenda Estratégica dos Líderes, o relatório conjunto sobre as consultas aos cidadãos. Esse relatório conjunto, apresentado em nome da Presidência austríaca e da próxima Presidência romena do Conselho da União Europeia (a seguir «Conselho»), sublinhou a importância do princípio da subsidiariedade[26].

Nas suas conclusões de 30 de novembro de 2018 sobre o Relatório Especial n.º 16/2018 do Tribunal de Contas intitulado «Revisão *ex post* da legislação da UE: um sistema bem estabelecido, mas incompleto»[27], o Conselho «sublinh[ou] a importância do Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor [...], dos seus objetivos pertinentes – como dar relevo legislativo aos domínios com maior valor acrescentado para os cidadãos europeus, simplificar a legislação da União e evitar o excesso de regulamentação –, de *princípios como a subsidiariedade, a proporcionalidade*, a certeza jurídica e a transparência».

Nos termos do artigo 4.º do Protocolo n.º 2 dos Tratados, o Conselho envia aos parlamentos nacionais todos os projetos de atos legislativos (e projetos alterados) emanados de um grupo de Estados-Membros, do Tribunal de Justiça da União Europeia, do Banco Central Europeu ou do Banco Europeu de Investimento. Além disso, nos termos do artigo 6.º do Protocolo n.º 2, o Presidente do Conselho envia qualquer parecer de um parlamento nacional sobre um ato legislativo emanado de um grupo de Estados-Membros a esses Estados-Membros. De igual modo, o Presidente do Conselho envia igualmente os pareceres dos parlamentos nacionais sobre atos legislativos emanados do Tribunal de Justiça, do Banco Central Europeu ou do Banco Europeu de Investimento à instituição ou ao órgão em questão.

Em abril de 2018, o Conselho transmitiu aos parlamentos nacionais um pedido do Tribunal de Justiça de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Protocolo n.º 3 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia nos termos do artigo 281.º do TFUE[28]. Em outubro de 2018, transmitiu aos parlamentos nacionais um pedido dirigido pelo

---

[25] Documento EUCO 17/18, pontos II/2 e IV/15, disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2018-INIT/pt/pdf.

[26] Documento 14535/18 do Conselho, pág. 7, disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/pt/pdf

[27] Documento 14137/18 do Conselho, pág. 3, disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14537-2018-INIT/en/pdf.

[28] Conselho 2018/0900 (COD) — Documento 7586/18, disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/pt/pdf

Banco Europeu de Investimento ao Conselho para alterar os Estatutos do Banco Europeu de Investimento de acordo com o processo legislativo especial previsto no artigo 308.º do TFUE[29].

Para além das obrigações que lhe incumbem em virtude do Tratado, o Conselho mantém igualmente os Estados-Membros informados sobre os pareceres dos parlamentos nacionais relativos às propostas legislativas da Comissão. Em 2018, o Secretariado-Geral do Conselho distribuiu às delegações 36 pareceres fundamentados, recebidos ao abrigo do Protocolo n.º 2, e 200 pareceres emitidos no âmbito do diálogo político[30].

2.4. Comité das Regiões[31]

O ano de 2018 foi marcado pelas atividades do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência»[32], em que a delegação do Comité das Regiões Europeu (a seguir «Comité») realçou a importância das autoridades locais e regionais no acompanhamento da subsidiariedade e da proporcionalidade e no processo de tomada de decisões na Europa no seu conjunto.

As atividades do Grupo de Trabalho resultaram, segundo o Comité, numa mudança significativa da forma como a subsidiariedade e a proporcionalidade são encaradas no seio da União Europeia, e colocaram em evidência a necessidade de uma nova abordagem da elaboração de políticas da União Europeia. Após o final do mandato do Grupo de Trabalho, o Comité expressou, em diversas ocasiões, o seu compromisso com esta nova abordagem, denominada «Subsidiariedade Ativa – Uma nova forma de trabalhar», especialmente com a sua Declaração da Mesa[33] de 14 de setembro de 2018. O Comité tomou igualmente medidas e ações concretas para executar esta abordagem de «subsidiariedade ativa» nas suas atividades consultivas e políticas.

Um importante exemplo destes esforços é o projeto-piloto de uma rede de núcleos regionais para avaliar a aplicação da legislação da União Europeia[34]. O projeto estava entre as recomendações do relatório final do Grupo de Trabalho e foi aprovado pela Mesa do Comité em 8 de outubro de 2018. O seu principal objetivo era canalizar a experiência local e regional na aplicação das políticas europeias, a fim de aumentar o valor acrescentado da legislação da União. A fase-piloto deverá decorrer durante dois anos e contar com 20 regiões participantes. O seu lançamento político foi realizado na 8.ª Cimeira Europeia das Regiões e dos Municípios, realizada em 14-15 de março de 2019, em Bucareste.

---

[29] Conselho 2018/0811 (CNS) — Documento 13166/18, disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13166-2018-INIT/pt/pdf

[30] Existe uma discrepância no número de pareceres fundamentados registados pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, uma vez que nem todas as instituições receberam todos os pareceres fundamentados ou as instituições contam o número de pareceres fundamentados recebidos de forma diferente. Ver também a nota de rodapé 45.

[31] Para obter uma descrição mais pormenorizada das atividades relacionadas com a subsidiariedade, consultar o Relatório Anual de 2018 sobre a subsidiariedade publicado pelo Comité das Regiões e disponível, após adoção pela Mesa do Comité das Regiões, em http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx.

[32] Para mais informações sobre as atividades deste Grupo de Trabalho, ver o ponto 2.1.

[33] Declaração da Mesa sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, COR-2018-03130-00-02-DECL-TRA.

[34] Seguimento do Grupo de Trabalho sobre a Subsidiariedade: Projeto-piloto de uma rede de núcleos regionais para avaliar a aplicação da legislação da UE, COR-2018-03132-05-00-NB-TRA.

Em 2018, o Comité executou novamente o Programa de Trabalho da Subsidiariedade a título de principal instrumento de acompanhamento da subsidiariedade. Originalmente, foram selecionadas cinco iniciativas prioritárias e cinco iniciativas adicionais do programa de trabalho para 2018 da Comissão. No entanto, devido ao trabalho da delegação do Comité no Grupo de Trabalho, as atividades regulares de acompanhamento da subsidiariedade do Comité foram suspensas durante o primeiro semestre de 2018. No âmbito do Programa de Trabalho da Subsidiariedade revisto para o segundo semestre de 2018[35], foram acompanhadas duas iniciativas das cinco inicialmente selecionadas.

Além disso, com base no seu Regimento, o Comité das Regiões avaliou a conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nas propostas legislativas sobre as quais emitiu pareceres[36]. Em 2018, adotou 78 pareceres, dos quais 40 eram relativos a uma proposta legislativa, 35 incluíam uma avaliação da conformidade com o princípio da subsidiariedade e 33 incluíam uma avaliação da conformidade com o princípio da proporcionalidade.

O Grupo de Peritos da Subsidiariedade realizou duas consultas sobre as iniciativas prioritárias no Programa de Trabalho da Subsidiariedade no segundo semestre de 2018, a fim de apoiar o trabalho dos relatores.

O pacote «Justiça Social»[37] foi a primeira das iniciativas prioritárias a ser incluída no Programa de Trabalho da Subsidiariedade no segundo semestre de 2018. O Grupo de Pilotagem da Subsidiariedade frisou que deve ser dada ênfase às iniciativas legislativas relacionadas com a instituição de uma Autoridade Europeia do Trabalho (AET), cuja publicação foi em 13 de março de 2018[38]. Por conseguinte, o Grupo de Peritos da Subsidiariedade foi consultado em relação à proposta legislativa relativa à instituição de uma Autoridade Europeia do Trabalho, tendo a maioria dos peritos manifestado preocupações relativas à aplicação da subsidiariedade, mas não considerou a referida proposta uma violação clara desse princípio.

A principal questão destacada nas contribuições é a de saber se a nova Autoridade Europeia do Trabalho é efetivamente uma alternativa mais adequada, em termos de dimensão e efeito, a um mecanismo de cooperação reforçado entre as autoridades nacionais. O parecer concluiu que era «necessário respeitar plenamente o princípio da subsidiariedade em todos os níveis da AET, bem como todas as competências nacionais em matéria de políticas laborais e sociais», assinalando que a Autoridade Europeia do Trabalho deve deixar margem para os diferentes modelos e prioridades que os Estados-Membros possam ter para o mercado de trabalho.

O quadro financeiro plurianual foi a segunda iniciativa prioritária no Programa de Trabalho da Subsidiariedade para o segundo semestre de 2018. No âmbito do pacote de propostas legislativas, a única proposta em relação à qual foram suscitadas preocupações foi a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros[39], em que se salientou que não foi efetuada qualquer avaliação de impacto e que, devido à sua importância e conteúdo inteiramente novo, tal deve ser considerado uma deficiência

[35] COR-2018-01703-09-00-NB-TRA.
[36] Artigo 55.º, n.º 2, do Regimento – JO L 65 de 5.3.2014, p. 41.
[37] COM(2018) 131 e COM (2018) 132.
[38] COM(2018) 131.
[39] COM(2018) 324.

processual grave. Embora se «congratul[e] com a proposta da Comissão de introduzir três novos recursos próprios», o parecer refere que o Comité das Regiões «lamenta constatar que a Comissão, na sua proposta para introdução de novos recursos próprios, não procedeu a um exame adequado da observância do princípio da subsidiariedade, nem avaliou o potencial impacto da proposta na situação financeira dos órgãos de poder local e regional». A Comissão respondeu que a introdução de novos recursos reduziria a contribuição dos Estados-Membros com base no Rendimento Nacional Bruto, e que o princípio de partilha de uma matéria tributável comum entre a União Europeia e os Estados-Membros, como, por exemplo, o imposto sobre o valor acrescentado, era uma prática bem estabelecida.

Além das suas contribuições para a seleção e análise das iniciativas prioritárias do Programa de Trabalho da Subsidiariedade para o segundo semestre de 2018, o Grupo de Peritos da Subsidiariedade foi igualmente consultado para facilitar o trabalho do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência». Os peritos foram consultados em relação à tarefa a) do mantado do Grupo de Trabalho, nomeadamente quanto à grelha de avaliação da subsidiariedade, e os resultados foram incluídos na contribuição dos membros do Comité para a terceira reunião do Grupo de Trabalho, em 15 de março de 2018.

O Grupo de Pilotagem da Subsidiariedade, que apoia o trabalho da delegação do Comité no Grupo de Trabalho, reuniu-se cinco vezes em 2018, um número superior ao dos anos anteriores. Em 28 de maio de 2018, o Comité organizou uma audição do Grupo de Trabalho para apoiar as suas atividades. Essa audição constituiu uma oportunidade para as partes interessadas exprimirem diretamente as suas preocupações e darem as suas sugestões ao Grupo de Trabalho, além de ter produzido informações úteis para o relatório final do Grupo de Trabalho.

A Rede de Observância da Subsidiariedade[40] continuou a constituir um importante instrumento para as atividades de acompanhamento da subsidiariedade do Comité. A rede sofreu apenas ligeiras alterações em relação a 2017, tendo o número de parceiros aumentado de 155 para 156 até ao final de 2018. O único recém-chegado em 2018 foi a Maia, o município português.

Em 2018, o nível de atividade da plataforma REGPEX da Rede de Observância da Subsidiariedade[41] continuou a crescer. A sub-rede da Rede de Observância da Subsidiariedade, aberta aos parlamentos e governos das regiões com competências legislativas, está a ser cada vez mais utilizada, tendo-se registado 95 contribuições em 2018. Este é um aumento muito significativo em relação aos anos anteriores (66 contribuições em 2017; 28 em 2016), o que poderá ser um reflexo do aumento da relevância política da subsidiariedade e da proporcionalidade na União Europeia. As propostas que receberam um maior número de reações por parte dos parceiros da REGPEX foram a proposta de diretiva relativa à qualidade da água

[40] http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx Lançada em abril de 2007, a Rede de Observância da Subsidiariedade foi criada para facilitar o intercâmbio de informações entre as autoridades locais e regionais e o nível da União no que se refere aos vários documentos e propostas legislativas e políticas da Comissão. Serve de um ponto de acesso que permite a todos os seus parceiros não só obter informações, mas também exprimir os seus pontos de vista.

[41] http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx. A sub-rede da Rede de Observância da Subsidiariedade para as assembleias regionais com competências legislativas destina-se a apoiar a participação dos seus parceiros na fase inicial do processo legislativo da União Europeia (o período do mecanismo de alerta precoce).

destinada ao consumo humano[42] e a proposta de decisão relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União[43], ambas com seis contribuições.

2.5. Tribunal de Justiça da União Europeia

Em 2018, o Tribunal de Justiça proferiu um acórdão relativo ao respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade pelo legislador da União. Confirmou que esses princípios haviam sido respeitados. Trata-se do processo *Swedish Match AB*, de 22 de novembro de 2018[44] (processo C-151/17), no âmbito do qual o Tribunal de Justiça confirmou a validade da Diretiva 2014/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins à luz desses princípios.

No que toca ao princípio da proporcionalidade, a decisão prejudicial confirmou que o legislador da União podia, com base em estudos científicos e em conformidade com o amplo poder de apreciação de que dispõe a esse respeito, bem como com o princípio da precaução, concluir que comercialização dos produtos do tabaco para uso oral podia comportar riscos para a saúde pública. No que respeita à adequação da medida de proibição de comercialização dos produtos do tabaco para uso oral para atingir o objetivo de assegurar um nível elevado de proteção da saúde humana, o Tribunal de Justiça considerou que a diretiva não ia manifestamente além do necessário para alcançar o objetivo de assegurar um nível elevado de proteção da saúde pública.

No que se refere ao princípio da subsidiariedade, o Tribunal de Justiça salientou que a Diretiva 2014/40 prossegue um duplo objetivo, que consiste em facilitar o bom funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco, não deixando de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana.

Dada a interdependência destes dois objetivos, o legislador da União podia legitimamente considerar que a sua ação devia comportar a instauração de um regime de comercialização na União Europeia dos produtos do tabaco para uso oral e que esse duplo objetivo podia ser mais bem alcançado a nível europeu. Em particular, o Tribunal de Justiça considerou que, mesmo admitindo que a segunda parte desse objetivo pudesse ser mais bem atingida ao nível dos Estados-Membros, não é menos verdade que a prossecução desse objetivo a esse nível seria suscetível de consolidar situações em que certos Estados-Membros autorizariam a comercialização de produtos do tabaco para uso oral, enquanto outros a proibiriam, levando, assim, exatamente ao oposto do objetivo primeiro da Diretiva 2014/40, a saber, a melhoria do funcionamento do mercado interno dos produtos do tabaco e produtos afins.

---

[42] COM(2017) 753.

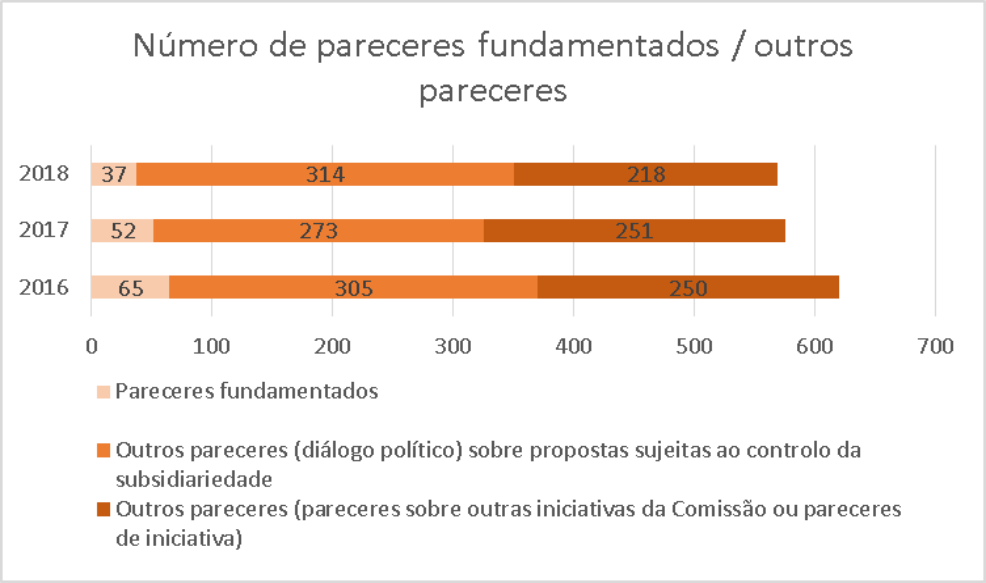
[43] COM(2017) 772.

[44] Acórdão de 22 de novembro de 2018, C-151/17 [pedido de decisão prejudicial apresentado pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) — Reino Unido] — Swedish Match AB contra Secretary of State for Health, EU:C:2018:938.

3. APLICAÇÃO DO MECANISMO DE CONTROLO DA SUBSIDIARIEDADE PELOS PARLAMENTOS NACIONAIS

3.1. Panorâmica

Em 2018, a Comissão recebeu 37 **pareceres fundamentados** dos parlamentos nacionais[45], número significativamente inferior ao de 2016 (65) e ao de 2017 (52). O número total de pareceres recebidos em 2018 foi quase o mesmo que nos anos anteriores (576 em 2017; 569 em 2018), o que significa que a percentagem de pareceres fundamentados, em comparação com o número total de pareceres recebidos, continuou a diminuir, passando de 10,5 % em 2016 e 9 % em 2017 para 6,5 % em 2018. A percentagem de pareceres fundamentados, em comparação com o número total de pareceres relativos a propostas da Comissão sujeitos ao mecanismo de controlo da subsidiariedade, também registou uma queda drástica, passando de 17,6 % (65/370) em 2016 e 16 % (52/325) em 2017 para 10,5 % (37/351) em 2018.



Os 37 pareceres fundamentados recebidos em 2018 diziam respeito a 22 propostas ou pacotes distintos (ver anexo 1). Nenhum deles recebeu mais do que quatro pareceres fundamentados (com cinco a sete votos). Tal contrasta com a situação em 2016, quando a proposta de rever a Diretiva Destacamento de Trabalhadores recebeu 14 pareceres fundamentados e acionou o procedimento do «cartão amarelo», e em 2017, quando a proposta relativa ao mercado interno da eletricidade gerou 11 pareceres fundamentados sem acionar este procedimento. As propostas que suscitaram a maioria dos pareceres fundamentados foram a proposta sobre a revisão da Diretiva Água Potável, a proposta sobre a tributação das atividades digitais na UE e a proposta sobre as

[45] Este número refere-se ao número total de pareceres recebidos das câmaras parlamentares no âmbito do Protocolo n.º 2 dos Tratados. Um parecer fundamentado que abranja mais do que uma proposta da Comissão apenas conta como um único parecer fundamentado para fins estatísticos, ao passo que, para determinar se o limiar para um cartão amarelo/cor de laranja é atingido relativamente a uma proposta da Comissão, esse parecer fundamentado conta como um único parecer fundamentado para cada uma das propostas abrangidas. Em contrapartida, o Parlamento Europeu conta tantos pareceres fundamentados quantas as propostas abrangidas.

medidas para facilitar a realização da rede transeuropeia de transportes. Cada uma deu origem a quatro pareceres fundamentados. O ponto 3.2 descreve-as de forma mais pormenorizada.

Enquanto os pareceres fundamentados enviados pelos parlamentos nacionais questionam, de modo geral, o valor acrescentado da ação proposta a nível europeu, em comparação com a ação a nível nacional, regional ou local, importa referir igualmente que, por outro lado, o parecer fundamentado emitido pela *Assemblée nationale* francesa sobre os planos estratégicos no âmbito da política agrícola comum[46] se opôs à delegação de poderes excessiva nos Estados-Membros e concluiu que a política seria aplicada mais eficazmente a nível da União.

A redução do número total de pareceres fundamentados emitidos em 2018 refletiu uma redução semelhante do número de pareceres fundamentados emitidos por câmara parlamentar. Em 2018, só 14 das 41 câmaras parlamentares emitiram pareceres fundamentados (em comparação com 26 em 2016 e 19 em 2017). A câmara que emitiu, de longe, o maior número de pareceres fundamentados foi o *Riksdag* sueco, que gerou, isoladamente, 12 pareceres fundamentados, mais de um terço do número total. Outras câmaras que emitiram pareceres fundamentados em 2018, por ordem alfabética de Estados-Membros, foram: a *Poslanecká sněmovna*checa (4), o *Senát* checo (1), o *Folketing* dinamarquês (2), a *Dáil* e *Seanad Éireann* irlandesas (4)[47], o *Bundestag* alemão (2), o *Sénat* francês (2), a *Assemblée nationale* francesa (1), o *Senato della Repubblica* italiano (1), a *Kamra tad-Deputati* maltesa (1), a *Tweede Kamer* neerlandesa (1), o *Bundesrat* austríaco (3), bem como a *House of Commons* (2) e a *House of Lords* do Reino Unido (1).

3.2. Principais casos

O presente ponto apresenta as três propostas/pacotes individuais que receberam o maior número de pareceres fundamentados em 2018 (quatro cada).

- *Proposta sobre a revisão da Diretiva Água Potável*

Em 1 de fevereiro de 2018, a Comissão propôs a reformulação da diretiva relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano[48]. Esta proposta deu origem a quatro pareceres fundamentados[49].

O *Bundesrat* austríaco questionou o benefício das disposições propostas sobre a avaliação de perigos e a informação do público, bem como a compatibilidade das disposições relativas ao acesso à justiça com o sistema jurídico austríaco. A *Dáil* e *Seanad Éireann* irlandesas consideraram que a proposta limita desnecessariamente a margem para o processo decisório nacional e não tem em conta as disposições em vigor a nível nacional e as considerações locais e regionais. A *House of Commons* do Reino Unido argumentou que a proposta não explica o benefício superior de uma ação a nível europeu e que concede aos Estados-Membros uma

[46] COM(2018) 392.

[47] A *Dáil* e a *Seanad Éireann* apresentaram quatro pareceres fundamentados conjuntos.

[48] COM(2017) 753.

[49] Do *Bundesrat* austríaco, da *Poslanecká sněmovna* checa, da *Dáil* e *Seanad Éireann* irlandesas e da *House of Commons* do Reino Unido. A Comissão recebeu igualmente quatro pareceres no contexto do diálogo político, designadamente do *Senát* checo, do *Bundesrat* alemão, da Assembleia da República portuguesa e do *Senat* romeno. Todos apoiavam as medidas a nível da União, embora três deles (com a exceção do parecer da Assembleia da República portuguesa) também manifestassem algumas preocupações relativas à proporcionalidade. As contribuições enviadas pelos parlamentos regionais (ver ponto 2.4) criticaram, em termos gerais, a proposta.

margem de apreciação demasiado limitada para a aplicação das novas disposições, em particular as que exigem a garantia do acesso à água potável nos espaços públicos. A *Poslanecká sněmovna* checa considerou que a qualidade da água e as questões relacionadas com o livre acesso à água nos espaços públicos podem ser alcançadas de forma satisfatória pelos Estados-Membros a nível central, regional e local.

Nas suas respostas às preocupações manifestadas pelos parlamentos nacionais quanto à subsidiariedade, a Comissão sublinhou que a sua proposta de revisão da Diretiva Água Potável visava responder à primeira iniciativa de cidadania europeia bem-sucedida «Right2Water» e a uma resolução do Parlamento Europeu que exorta a Comissão a apresentar propostas legislativas em consonância com o objetivo primário da iniciativa de cidadania europeia[50]. Pretendia igualmente dar seguimento à Agenda 2030 das Nações Unidas. Além disso, a avaliação da Diretiva Água Potável[51] confirmou o valor da legislação em matéria de água potável a nível europeu. Por conseguinte, a Comissão reiterou que o objetivo da proposta de proteger a saúde humana, assegurando água potável de alta qualidade aos cidadãos em toda a Europa, poderia ser mais bem alcançado a nível europeu. A Comissão recordou que a proposta proporcionou aos Estados-Membros uma ampla margem de apreciação na transposição para o direito nacional e aplicação da diretiva.

- *Propostas de diretiva sobre a tributação das atividades digitais na UE*

Em 21 de março de 2018, a Comissão adotou a proposta de diretiva que estabelece regras relativas à tributação das sociedades com uma presença digital significativa[52] e a proposta de diretiva relativa ao sistema comum de imposto sobre os serviços digitais aplicável às receitas da prestação de determinados serviços digitais[53]. Estas diretivas integram um pacote relativo à tributação da economia digital e visam resolver os problemas criados pelo facto de o atual quadro de tributação das sociedades não acompanhar o ritmo das novas características do setor digital. Estas duas propostas acionaram quatro pareceres fundamentados[54]. As quatro câmaras que emitiram pareceres fundamentados argumentaram que a tributação incumbia, em primeiro lugar, aos Estados-Membros e que o objetivo das propostas poderia ser mais bem alcançado mediante soluções nacionais, coordenadas a nível internacional, nomeadamente sob a responsabilidade da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

Nas suas respostas, a Comissão frisou que a tributação das atividades digitais tinha uma dimensão internacional, pois estava enraizada no quadro fiscal internacional e dizia respeito a casos em que eram realizadas atividades digitais transfronteiras. A existência de ações nacionais não coordenadas iria tornar a situação mais complexa, levar a distorções no mercado interno e aumentar o risco de dupla tributação. Neste contexto, uma solução à escala europeia

---

[50] Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre o seguimento da Iniciativa de Cidadania Europeia «Right2Water» (2014/2239(INI)); JO C 316 de 22.9.2017, p. 99.

[51] SWD(2016) 428 final.

[52] COM(2018) 147.

[53] COM(2018) 148.

[54] Do *Folketing* dinamarquês, da *Dáil* e *Seanad Éireann* irlandesas, da *Kamra tad-Deputati* maltesa e da *Tweede Kamer* neerlandesa. A Comissão recebeu igualmente cinco pareceres no contexto do diálogo político, designadamente da *Chambre des représentants* belga, do *Senát* checo, das *Cortes Generales* espanholas (dois pareceres) e da Assembleia da República portuguesa. Estes pareceres, embora geralmente favoráveis à iniciativa, salientaram a necessidade de uma articulação adequada entre a ação a nível da União e as negociações internacionais.

proporcionaria valor acrescentado relativamente a uma diversidade de políticas nacionais, uma vez que reduziria os encargos de conformidade para as empresas sujeitas às novas regras e daria um forte sinal à comunidade internacional de que a União Europeia está empenhada em garantir a tributação equitativa da economia digital. A Comissão tem estado a colaborar estreitamente com a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos no sentido de apoiar o desenvolvimento de uma solução internacional, mas tal exige tempo, e a proposta relativa à tributação das sociedades com uma presença digital iria estimular debates a nível internacional.

- *Proposta de regulamento relativo a medidas para facilitar a realização da rede transeuropeia de transportes*

Em 27 de maio de 2018, a Comissão adotou a proposta de regulamento relativo a medidas para facilitar a realização da rede transeuropeia de transportes[55]. Esta visa apoiar a realização eficiente e tempestiva da rede transeuropeia de transportes principal e exige a cada Estado-Membro que designe uma autoridade competente única para a concessão de licenças. Deu origem a quatro pareceres fundamentados[56].

O *Riksdag* sueco apoiou os objetivos da proposta, mas criticou o âmbito proposto da proposta de regulamento, que inclui todos os componentes da infraestrutura da rede transeuropeia de transportes principal, que consistem nas redes de transporte nacionais sujeitas aos procedimentos nacionais de ordenamento e de concessão de licenças. O *Riksdag* considera que não há necessidade de controlar de forma rigorosa os procedimentos nacionais de ordenamento e de concessão de licenças nem o funcionamento das instituições nacionais, incluindo a autonomia local e regional. O *Bundestag* alemão também apoiou os objetivos da proposta, mas considerou que os mesmos podem ser realizados com a mesma eficiência pelos Estados-Membros a nível central, regional ou local, sem que cada Estado-Membro tenha de designar uma autoridade competente única. Criticou igualmente a escolha de um regulamento, pois uma diretiva permitiria ter em maior consideração as situações nacionais específicas. O *Senát* checo considerou que o procedimento integrado único não teve em conta a complexidade das situações encontradas e que a atual situação poderia ser melhorada através do intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros. As *Oireachtas* irlandesas consideraram que a proposta limita desnecessariamente o processo decisório nacional e não tem em conta as considerações locais e regionais.

Nas suas respostas, a Comissão explicou que a proposta incide sobre a rede transeuropeia de transportes principal, cuja importância transfronteiras e à escala europeia é evidente, e que só com a plena realização desta rede principal poderá a União Europeia tirar o maior partido da rede. Embora concorde que a autoridade competente única deva ser designada em conformidade com os quadros jurídicos e estruturas administrativas nacionais, a Comissão realçou que a existência desta autoridade competente única deverá tornar os procedimentos menos complexos, mais eficientes e mais transparentes. A Comissão salientou que, em alguns Estados-Membros, esses procedimentos de concessão de licenças já estão integrados e centralizados num organismo competente, que coordena todo o processo. Isto explica a escolha de um regulamento em

[55] COM(2018) 277.

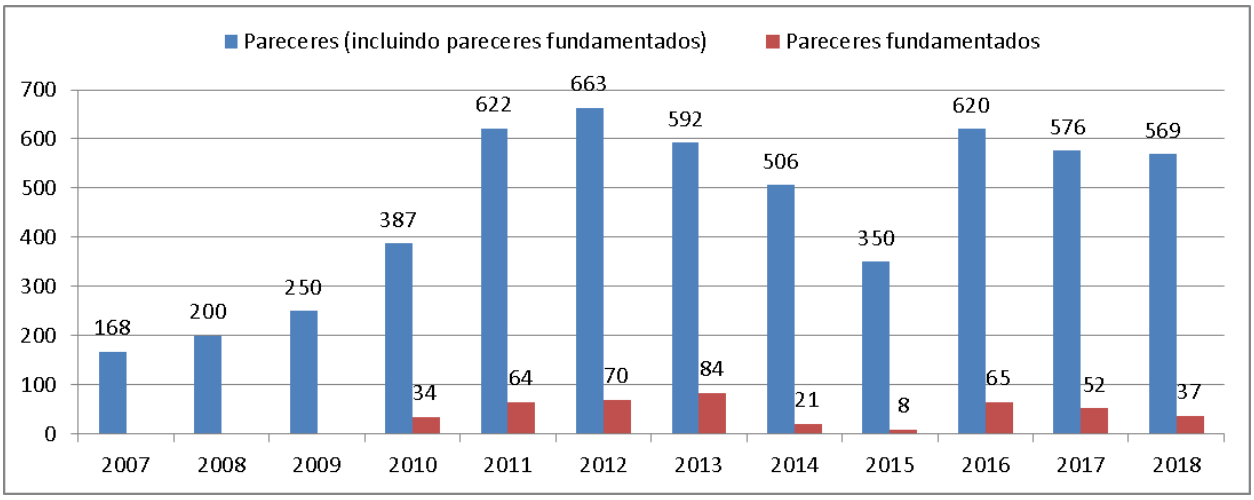
[56] Do *Senát* checo, do *Bundestag* alemão, da *Dáil* e *Seanad Éireann* irlandesas e do *Riksdag* sueco. A Comissão também recebeu três pareceres no contexto do diálogo político, nomeadamente do *Bundesrat* alemão, da *Assemblée nationale* francesa e da Assembleia da República portuguesa, que também manifestaram preocupações relativas à proporcionalidade das ações propostas.

detrimento de uma diretiva, ou seja, para não exigir medidas nacionais para converter uma diretiva em legislação nacional quando a organização nacional já está em conformidade.

4. DIÁLOGO POLÍTICO COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS

Observações gerais sobre os pareceres escritos

Em 2018, os parlamentos nacionais dirigiram 569 pareceres (incluindo os 37 pareceres fundamentados *supra*) à Comissão. Este número é mais ou menos semelhante ao de 2017, ano em que os parlamentos nacionais emitiram 576 pareceres. Entre esses 569 pareceres, 351 (62 %) diziam respeito a propostas da Comissão sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade. Os restantes 218 pareceres (38 %) ou eram referentes a iniciativas legislativas, designadamente comunicações, ou eram pareceres de iniciativa. Esta percentagem relativamente elevada revela o interesse dos parlamentos nacionais em fornecer um valioso contributo à Comissão desde o início do processo decisório.

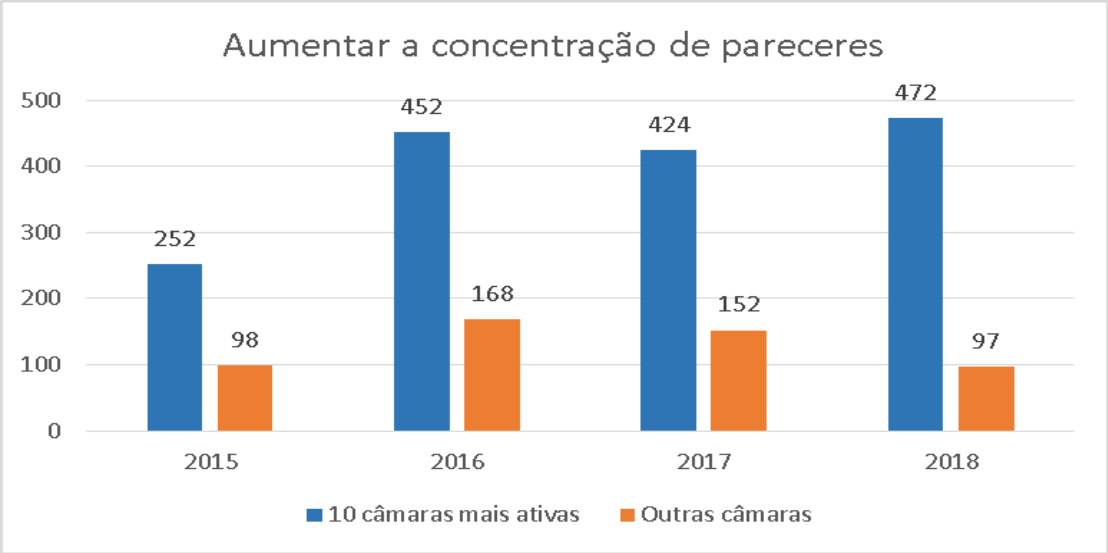


Participação e âmbito de aplicação

Ainda mais do que nos anos anteriores, o número de pareceres enviados à Comissão divergiu substancialmente entre os parlamentos nacionais. As 10 câmaras mais ativas emitiram 472 pareceres, ou seja, 83 % do número total (2017: 74 %; 2016: 73 %; 2015: 72 %), ao passo que 10 câmaras[57] (quatro em 2017) não emitiram qualquer parecer.

A câmara que apresentou o maior número de pareceres em 2018 foi a Assembleia da República portuguesa. Os seus 99 pareceres representaram mais de 17 % do número total recebido. Os outros parlamentos nacionais ou câmaras que enviaram o maior número de pareceres em 2017 foram o *Senát* checo (81 pareceres), as *Cortes Generales* espanholas (53 pareceres), o *Bundesrat* alemão (52 pareceres), a *Camera Deputaților* romena (48 pareceres), o *Senat* romeno (45 pareceres), a *Poslanecká sněmovna* checa (37 pareceres), o *Sénat* francês (24 pareceres), o *Senato della Repubblica* italiano (18 pareceres) e o *Riksdag* sueco (15 pareceres). O anexo 2 apresenta o número de pareceres enviados por cada câmara.

[57] *Nationalrat* austríaco, *Narodno Sabranie* búlgaro, *Vouli ton Antiprosopon* cipriota, *Riigikogu* estónio, *Eduskunta* finlandês, *Vouli ton Ellinon* grego, *Saeima* letã, *Chambre des Députés* luxemburguesa e o *Državni svet* e *Državni zbor* eslovenos.



Principais temas dos pareceres no âmbito do diálogo político

Em 2018, ainda mais do que em anos anteriores, os pareceres dos parlamentos nacionais dividiram-se num amplo leque de temas. Nenhuma outra iniciativa da Comissão atraiu uma atenção tão generalizada por parte parlamentos nacionais como o pacote «Energia Limpa» em 2017 (62 pareceres). Os seis pacotes que se seguiram, que atraíram entre 11 e 15 pareceres cada[58], foram os que mereceram maior atenção por parte dos parlamentos nacionais.

1. Concluir a União Económica e Monetária Europeia — 15 pareceres
2. Desenvolvimento regional e política de coesão após 2020 – 13 pareceres
3. Novo Acordo para os Consumidores – 11 pareceres
4. Política agrícola comum após 2020 – 11 pareceres
5. Autoridade Europeia do Trabalho e acesso à proteção social – 11 pareceres
6. Futuro da Aprendizagem – 11 pareceres

- *Quadro financeiro plurianual 2021-2027 – aspetos transversais*

As propostas relativas ao quadro financeiro plurianual 2021-2027, a um sistema de recursos próprios da União Europeia e à proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros, adotadas pela Comissão em 2 de maio de 2018[59], deram origem diretamente a oitos pareceres, emitidos por seis câmaras[60], incluindo um parecer fundamentado[61]. Essas propostas foram complementadas, no final de maio e em junho, por um conjunto de propostas ou pacotes setoriais de programas para apoiar e aplicar as políticas europeias[62], entre os quais o desenvolvimento regional e a política de

[58] Nenhum dos documentos individuais da Comissão atraiu mais do que 10 pareceres. O anexo 3 enumera os documentos que deram origem a mais de sete pareceres.

[59] COM(2018) 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 e 328 de 2 de maio de 2018.

[60] *Poslanecká sněmovna* checa, *Senát* checo (três pareceres), *Bundesrat* alemão, Assembleia da República portuguesa, *Camera Deputaților* romena e *Riksdag* sueco.

[61] Do *Riksdag* sueco sobre os documentos COM(2018) 325 e 327 (recursos próprios).

[62] Desenvolvimento regional e política de coesão (29 de maio); fundos sociais e de globalização, Erasmus, Europa Criativa, Justiça, Direitos e Valores e Programa Antifraude (30 de maio); Função Europeia de Estabilização do

coesão (13 pareceres) e a agricultura (11 pareceres) foram os que mereceram mais atenção por parte dos parlamentos nacionais (ver *infra*).

Os oito pareceres que dizem respeito diretamente ao pacote de 2 de maio apoiavam, de um modo geral, algumas partes das propostas, nomeadamente a simplificação da estrutura do orçamento, e reforçavam a flexibilidade na gestão dos fundos europeus. Contudo, alguns deles também expressaram reservas relativamente à redução do financiamento de políticas «tradicionais», designadamente a agricultura e a coesão, e/ou ao novo sistema de recursos próprios proposto, e especificamente aos recursos próprios associados à matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades.

Nas suas respostas, a Comissão explicou que, embora as suas propostas se centrassem nas novas prioridades acordadas pelos dirigentes e em domínios em que o orçamento da União Europeia proporciona o maior valor acrescentado, as reduções moderadas propostas para a política agrícola e a despesa da política de coesão não deverão prejudicar a realização dos objetivos dessas políticas. Enfatizou igualmente que o cabaz de novos recursos próprios estaria mais diretamente ligado às políticas da União Europeia do que as fontes de receita mais atuais, e que a introdução de uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades atenuaria as distorções, criando um enquadramento fiscal mais justo e coerente para as empresas, evitando o nivelamento por baixo em termos de tributação das sociedades entre os Estados-Membros, e dando um forte contributo para a luta contra a elisão fiscal e a erosão da matéria coletável.

- *Desenvolvimento regional e política de coesão após 2020*[63]

A Comissão adotou um pacote de propostas em 31 de maio de 2018 concebido com vista a eliminar as disparidades entre as diferentes regiões europeias em termos da sua coesão económica, social e territorial. Estas novas propostas relativas à política de coesão visam abordar as principais prioridades da União Europeia, nomeadamente combater o desemprego e orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de impulsionar a competitividade e a convergência. Destinam-se igualmente a tornar o financiamento da política de coesão mais eficaz para os investimentos e projetos em regiões transfronteiras, estimulando assim o crescimento nas regiões fronteiriças.

Em 2018, sete câmaras[64] apresentaram 13 pareceres, incluindo um parecer fundamentado[65]. De um modo geral, apoiaram os objetivos do pacote e concordaram com a simplificação de procedimentos (algumas defenderam uma maior simplificação), bem como a divisão das regiões

---

Investimento, programa de apoio às reformas e anticontrafação (31 de maio); política agrícola comum, Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) e Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (1 de junho); InvestEU, Mecanismo Interligar a Europa, Europa Digital e programas espaciais (6 de junho); Investigação e Inovação (Horizonte Europa, ITER e Euratom) e Programa do Mercado Único (7 de junho); fiscalidade e direitos aduaneiros (8 de junho); Corpo Europeu de Solidariedade (11 de junho): Fundo para o Asilo e a Migração, equipamentos de controlo aduaneiro e gestão das fronteiras e dos vistos (12 de junho); Fundo Europeu de Defesa, Fundo para a Segurança Interna, segurança nuclear e assistência ao desmantelamento nuclear (13 de junho); Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Instrumento de Assistência de Pré-Adesão e Países e Territórios Ultramarinos (14 de junho).

63 COM(2018) 372, 373, 374 e 375 de 29 de maio de 2018.

64 *Senát* checo (dois pareceres), *Bundesrat* alemão (três pareceres), *Cortes Generales* espanholas, *Senato della Repubblica* italiano, Assembleia da República portuguesa (quatro pareceres), *Senat* romeno e *Riksdag* sueco.

65 Do *Riksdag* sueco sobre o documento COM(2018) 373.

em três categorias, de acordo com o seu desenvolvimento, mas rejeitaram as reduções propostas para a despesa da política de coesão e, em particular, o objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg). Várias câmaras manifestaram preocupações com a elevada concentração temática em determinados objetivos estratégicos e/ou apelaram a uma maior flexibilidade para os Estados-Membros. Algumas expressaram dúvidas quanto ao mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e/ou ao regresso do prazo de dois anos para o levantamento de dotações («N+2»).

Nas suas respostas, a Comissão frisou que eram necessários ajustamentos no orçamento da política de coesão, bem como na afetação ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg), devido a várias questões, nomeadamente o Brexit, e ao facto de ser necessário apoiar as novas prioridades. Porém, a política de coesão proposta continuará a ser a política mais significativa da União em termos de volume financeiro e continuará a abranger todas as regiões.

A Comissão referiu que, mediante a concentração temática, seria possível evitar a dispersão dos recursos da política de coesão e que requisitos de concentração mais elevada para certos objetivos estratégicos estavam associados a uma maior flexibilidade para os Estados-Membros. Tal inclui a possibilidade de definir os requisitos a nível nacional, tendo em conta as necessidade e o potencial das regiões. Realçou que o regresso progressivo da regra N+2, associado às mais de 80 simplificações propostas, incluindo requisitos de programação e comunicação menos exigentes e mais estratégicos e níveis mais baixos de pré-financiamento, contribuirá para acelerar a aplicação do programa Interreg.

A Comissão explicou igualmente que o objetivo do mecanismo proposto para remover os obstáculos jurídicos consiste em ajudar os Estados-Membros que não dispõem deste tipo de mecanismos a remover os obstáculos jurídicos e a capacitar os intervenientes nas regiões fronteiriças a desenvolverem projetos conjuntos, e que não interfere com a competência legislativa nacional nem impõe quaisquer novas obrigações aos Estados-Membros com mecanismos de eficácia comparável.

- *Política agrícola comum após 2020*[66]

Em 1 de junho de 2018, a Comissão apresentou um pacote de três propostas legislativas sobre a política agrícola comum após 2020, o qual visava conferir a esta política uma maior capacidade de resposta aos desafios atuais e futuros, designadamente as alterações climáticas ou a renovação geracional, continuando, ao mesmo tempo, a apoiar os agricultores europeus na criação de um setor agrícola sustentável e competitivo. A fim de simplificar e modernizar a política agrícola comum, a Comissão também propôs, com base em planos estratégicos, a concessão de maior flexibilidade aos Estados-Membros para definirem os pormenores das intervenções.

Dez câmaras[67] apresentaram 11 pareceres sobre este pacote, incluindo um parecer fundamentado[68]. A maioria das câmaras acolheu favoravelmente o facto de a atual estrutura da política agrícola comum, que está dividida em duas vertentes, e os seus objetivos propostos terem sido mantidos para o próximo período de programação. No entanto, também sublinharam a

[66] COM(2018) 392, 393 e 394 de 1 junho de 2018.

[67] *Senát* checo, *Bundesrat* alemão, *Cortes Generales* espanholas, *Assemblée nationale* francesa, *Hrvatski Sabor* croata, *Dáil* e *Seanad Éireann* irlandesas, *Camera dei Deputati* italiana, *Sejm* polaco, Assembleia da República portuguesa (dois pareceres) e *Senat* romeno.

[68] Da *Assemblée nationale* francesa sobre o documento COM(2018) 392.

necessidade de esta política dispor de recursos financeiros suficientes. Algumas câmaras discordaram da redução do financiamento para a política de desenvolvimento rural e/ou do nivelamento e da degressividade obrigatórios dos pagamentos diretos. Consideram que os Estados-Membros devem ter a possibilidade de decidir, com base nas suas condições específicas, se introduzem ou não estes instrumentos. Além disso, uma câmara opôs-se à delegação excessiva nos Estados-Membros de competências que seriam mais bem exercidas a nível europeu[69].

Nas suas respostas, a Comissão, referindo-se à saída do Reino Unido da União Europeia e à necessidade de abordar as prioridades políticas existentes e novas, explicou que, neste contexto orçamental restritivo, a sua proposta de afetar 365 mil milhões de EUR à política agrícola comum em 2021-2027 representou um forte sinal de apoio contínuo às zonas agrícolas e rurais da União Europeia. Salientou que os pagamentos diretos sofreriam apenas uma redução moderada e que foi proposto um reequilíbrio do apoio entre a União Europeia e os Estados-Membros para o desenvolvimento rural, nomeadamente a possibilidade de aumentar as contribuições nacionais, a fim de manter um nível de apoio adequado às zonas rurais.

A Comissão explicou igualmente que conceder maior flexibilidade aos Estados-Membros para definirem os pormenores das intervenções de acordo com as suas necessidades lhes proporcionaria maior potencial para uma melhor orientação e simplificação. Assinalou que as suas propostas visam manter a política agrícola comum adequada aos fins a que se destina, com base numa modernização e simplificação do quadro político, numa distribuição mais justa e orientada dos pagamentos diretos e numa ambição e ação climáticas e ambientais reforçadas para o crescimento e o emprego nas zonas rurais, contribuindo, ao mesmo tempo, para outras políticas e os compromissos internacionais da União Europeia (p. ex., Acordo de Paris sobre as alterações climáticas e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas).

- *Concluir a União Económica e Monetária Europeia*[70]

Em 6 de dezembro de 2017, a Comissão publicou um roteiro com vista ao aprofundamento da União Económica e Monetária da Europa, com o objetivo de reforçar a unidade, eficiência e responsabilização democrática da União Económica e Monetária da Europa até 2025.

Inclui quatro iniciativas essenciais:

1) Uma proposta de criação de um Fundo Monetário Europeu, baseado no quadro jurídico da União e assente na estrutura estabelecida do Mecanismo Europeu de Estabilidade;

2) Uma proposta no sentido de integrar o conteúdo do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação no quadro jurídico da União, tendo em conta a flexibilidade prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento;

3) Uma comunicação sobre novos instrumentos orçamentais para a estabilidade da área do euro no quadro da União; e

4) Uma comunicação definindo as possíveis funções de um Ministro Europeu da Economia e das Finanças, que poderia exercer os cargos de Vice-Presidente da Comissão e de Presidente do Eurogrupo, tal como previsto nos atuais Tratados.

---

[69] Relativamente a este parecer fundamentado da *Assemblée nationale* francesa, ver igualmente o ponto 3.1 *supra*.

[70] COM(2017) 821, 822, 823, 824, 825, 826 e 827 de 6 de dezembro de 2017.

Em 2018, sete câmaras[71] apresentaram 15 pareceres sobre este pacote. A maioria dos parlamentos nacionais concordou que a estabilidade da União Económica e Monetária constituía um interesse estratégico da União e, em princípio, apoiou o pacote, mas considerou que algumas das propostas necessitavam de ser clarificadas. A maioria das câmaras apoiou a criação do cargo de Ministro Europeu da Economia e das Finanças, manifestando algumas preocupações pelo facto de ser eventualmente necessário alterar os Tratados da União Europeia para que tal seja possível. Algumas câmaras expressaram a sua preocupação pelo facto de o aprofundamento da União Económica e Monetária poder resultar na transferência de competências dos Estados-Membros para a União Europeia, em particular no domínio orçamental e na supervisão do setor bancário.

Nas suas respostas, a Comissão concordou que várias das propostas contidas no pacote necessitavam de ser desenvolvidas. Em particular, as propostas mencionadas na comunicação da Comissão intitulada «Novos instrumentos orçamentais para a estabilidade da área do euro no quadro da União» foram delineadas juntamente com as propostas da Comissão sobre o próximo quadro financeiro plurianual. A Comissão congratulou-se com o parecer dos parlamentos nacionais segundo o qual a estabilidade da União Económica e Monetária constitui um interesse estratégico da União Europeia.

A Comissão tomou nota também do ceticismo manifestado por alguns parlamentos nacionais em relação à ideia de um Ministro Europeu da Economia e das Finanças. Porém, a Comissão considerou que a criação desse cargo ajudaria a aumentar a eficiência e a responsabilização democrática da governação económica na área do euro e em toda a União Europeia.

- *Novo Acordo para os Consumidores*[72]

Em consonância com os objetivos do «Novo Acordo para os Consumidores», anunciado pelo Presidente Juncker no seu discurso sobre o Estado da União em 2017, a Comissão adotou uma comunicação e duas propostas de diretiva em 11 de abril de 2018 que visam melhorar a conformidade com a legislação da União Europeia em matéria de defesa dos consumidores, modernizando-a à luz da evolução do mercado e reduzindo os encargos sobre as empresas, se necessário. No que toca à conformidade, estas propostas modernizam o procedimento de ações inibitórias já existente, permitindo às entidades qualificadas, devidamente designadas, proteger os interesses coletivos dos consumidores, e complementam-no com um mecanismo de tutela coletiva. As propostas também harmonizam em maior medida as regras em matéria de sanções aplicáveis às violações do direito dos consumidores, em particular em caso de infrações transfronteiriças, e preveem o direito a reparação para as vítimas de práticas comerciais desleais. No que se refere à modernização do direito dos consumidores da União Europeia, as propostas reforçam a transparência das transações em linha e ampliam a proteção dos consumidores quando utilizam serviços «gratuitos».

Oito câmaras[73] apresentaram 11 pareceres, incluindo três pareceres fundamentados[74].

---

[71] *Poslanecká sněmovna* checa, *Senát* checo (quatro pareceres), *Bundesrat* alemão (dois pareceres), *Cortes Generales* espanholas, *Camera dei Deputati* italiana (cinco pareceres), *Senato della Repubblica* italiano e *Senat* romeno.

[72] COM(2018) 183, 184 e 185.

Embora a maioria das câmaras apoiasse os esforços da Comissão no sentido de modernizar a legislação em matéria de defesa dos consumidores, foram várias as que expressaram reservas quanto às regras propostas sobre o reforço das sanções, em particular no que toca à repartição das receitas das coimas, e o direito das vítimas de práticas comerciais desleais a obter reparação. Algumas câmaras também criticaram as alterações propostas nos domínios do direito de retratação, da dualidade de critérios no que diz respeito à qualidade dos produtos de consumo, das visitas não solicitadas ao domicílio e das excursões comerciais. No que concerne às ações coletivas, várias câmaras sugeriram a clarificação de algumas definições (nomeadamente de «interesses coletivos dos consumidores»), dos critérios para a designação das entidades qualificadas, bem como das regras relativas à forma como os consumidores expressam a sua vontade de serem representados por uma entidade qualificada do contexto de uma ação coletiva.

Nas suas repostas, a Comissão explicou que a harmonização dos níveis máximos das coimas era necessária para permitir às autoridades dos Estados-Membros realizarem uma ação repressiva coordenada no contexto da rede de cooperação no domínio da defesa do consumidor, assegurando, ao mesmo tempo, o efeito dissuasor dessas sanções. Acrescentou que as regras propostas não exigem a afetação de uma percentagem específica de fundos para efeitos de proteção dos consumidores nem a finalidade exata dessa afetação. Clarificou igualmente que a sua proposta era neutra quanto à forma de assegurar que os consumidores são abrangidos pela ação coletiva (adesão ou autoexclusão), quando necessário, tendo deixado, assim, aos Estados-Membros a possibilidade de decidir como abordar esta questão.

- *Autoridade Europeia do Trabalho e acesso à proteção social*[75]

Em 13 de março de 2018, a Comissão adotou o pacote «Justiça Social». É composto por uma proposta de regulamento que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho e uma proposta de recomendação do Conselho para melhorar o acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, tendo em vista a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e o apoio à equidade e ao bom funcionamento dos mercados de trabalho.

Em 2018, nove câmaras[76] apresentaram 11 pareceres, incluindo um parecer fundamentado[77]. A maioria dos pareceres refere-se à proposta sobre a Autoridade Europeia do Trabalho.

Várias câmaras questionaram o valor acrescentado da Autoridade proposta e a distribuição das competências pelas autoridades nacionais e as agências da UE, salientando a importância de respeitar os diversos modelos nacionais de mercado de trabalho e as competências dos Estados-Membros no domínio social e do emprego. Algumas câmaras expressaram reservas relativamente à recolha de dados estatísticos e às inspeções conjuntas ou solicitaram que fosse esclarecida a forma de resolução de litígios entre a Autoridade proposta e os Estados-Membros.

---

[73] *Bundesrat* austríaco (dois pareceres) *Poslanecká sněmovna* checa, *Senát* checo (dois pareceres), *Bundesrat* alemão (dois pareceres), *Senato della Repubblica* italiano, Assembleia da República portuguesa, *Camera Deputaților* romena e *Riksdag* romeno.

[74] Do *Bundesrat* austríaco [dois pareceres fundamentados, um sobre o documento COM(2018) 184 e o outro sobre o COM(2018) 185], e do *Riksdag* sueco [um parecer sobre os documentos COM(2018) 184 e COM(2018) 185].

[75] COM(2018) 131 e 132 de 13 de março de 2018.

[76] *Senát* checo (dois pareceres), *Cortes Generales* espanholas, *Senato della Repubblica* italiano, *Sejm* polaco, *Senat* polaco, Assembleia da República portuguesa (dois pareceres), *Camera Deputaților* romena, *Senat* romeno e *Riksdag* sueco.

[77] Do *Riksdag* sueco sobre o documento COM(2018) 131.

Manifestaram ainda a preocupação de que a proposta relativa à proteção social, juntamente com outras medidas, possa levar a alterações forçadas nos sistemas de proteção social dos Estados-Membros.

Nas suas respostas, a Comissão frisou que as medidas propostas visam ajudar os Estados-Membros a responder aos desafios impostos pelo aumento da mobilidade na Europa. Clarificou igualmente que as atribuições da Autoridade proposta consistiriam em prestar apoio às autoridades nacionais em atividades operacionais relacionadas com a mobilidade laboral transfronteiriça e questões de coordenação da segurança social, e não em assumir ou duplicar as suas funções. A autoridade proposta criaria um Conselho de Mediação para tratar litígios entre os Estados-Membros relativos a todos os aspetos da mobilidade laboral. Todavia, o Tribunal de Justiça permaneceria a única instituição com competência para interpretar o direito da União.

A Comissão explicou que as inspeções conjuntas não seriam obrigatórias e seriam realizadas em conformidade com o direito nacional dos Estados-Membros em causa. Também assegurou os parlamentos nacionais de que, no que se refere à recolha de dados e ao intercâmbio de informações, a Autoridade proposta seguiria os princípios do quadro de interoperabilidade pertinente.

No que toca à proposta relativa à proteção social, a Comissão referiu que a recomendação proposta proporcionaria a flexibilidade necessária para resolver os problemas de acesso à proteção social, reconhecendo, ao mesmo tempo, a diversidade do enquadramento institucional nos Estados-Membros.

- *Futuro da Aprendizagem*[78]

Em 17 de janeiro de 2018, a Comissão adotou três iniciativas com vista a melhorar as competências essenciais e as competências digitais dos cidadãos europeus, bem como a promover os valores comuns e a sensibilização dos alunos para a forma de funcionamento da UE. As propostas visam promover o desenvolvimento de competências essenciais (p. ex., literacia, línguas ou competências cívicas e digitais) nos sistemas educativos para as pessoas de todas as idades, fazer uma melhor utilização das tecnologias digitais no ensino e na aprendizagem, desenvolver as competências digitais necessárias para a vida e para o trabalho numa era de rápida mutação digital, bem como ajudar os Estados-Membros a promover valores comuns e a criar sistemas de educação e formação inclusivos e de elevada qualidade a todos os níveis de educação.

Em 2018, cinco câmaras[79] apresentaram 11 pareceres sobre este pacote «Educação». Estes pareceres foram, em geral, favoráveis e acolheram com agrado as propostas da Comissão.

Algumas câmaras lembraram a Comissão de que a educação é uma responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros, e reiteraram que o papel da União não deve visar ir para além de recomendações juridicamente não vinculativas, e/ou solicitaram a análise minuciosa do valor acrescentado europeu e dos encargos administrativos eventualmente gerados pelas propostas. Outras câmaras solicitaram uma ligação mais forte entre os setores da educação e empresarial e mais clarificações quanto à certificação das competências digitais.

[78] COM(2018) 22, 23 e 24 de 17 janeiro de 2018.

[79] *Poslanecká sněmovna* checa (três pareceres), *Senát* checo, *Bundesrat* alemão (três pareceres), Assembleia da República portuguesa e *Camera Deputaților* romena (três pareceres).

Nas suas respostas, a Comissão assegurou os parlamentos nacionais de que as propostas foram elaboradas tendo em mente a subsidiariedade e no pleno respeito das competências dos Estados-Membros na política de educação. Explicou que os futuros materiais de apoio ao desenvolvimento de competências essenciais serão concebidos em estreita cooperação com os Estados-Membros, como ferramentas facultativas de apoio à aprendizagem mútua, e que a Comissão não emitirá, ela própria, qualificações nem validará competências no âmbito do Plano de Ação para a Educação Digital.

Pareceres de iniciativa conjuntos

Em 2018, a Comissão recebeu dois pareceres de iniciativa conjuntos de parlamentos nacionais. Ambos foram assinados pelos seis parlamentos/câmaras dos países do Grupo de Visegrado («V4»)[80]. Um dizia respeito à cooperação parlamentar V4 e o outro ao futuro do princípio da subsidiariedade, da União da Energia e da política climática.

5. CONTACTOS, VISITAS, REUNIÕES E CONFERÊNCIAS

Visitas da Comissão a / reuniões com os parlamentos nacionais

Tal como em anos anteriores, em 2018, os membros da Comissão realizaram numerosas visitas aos parlamentos nacionais de todos os Estados-Membros e a quase todas as câmaras. Várias câmaras receberam mais de uma visita do Presidente Juncker, do Primeiro Vice-Presidente, dos vice-presidentes ou dos comissários.

Além disso, muitos dos parlamentos nacionais enviaram delegações a Bruxelas para conhecer os membros da Comissão. No total, realizaram-se 140 visitas e reuniões em 2018 (ver mapa *infra*). Como parte integrante do processo de negociação do Brexit, Michel Barnier, o principal negociador, também se reuniu com a maioria dos parlamentos nacionais durante as suas visitas regulares aos países, no decurso das negociações, a fim de lhes prestar informações sobre as negociações em curso e/ou os seus resultados. Ao longo de 2018, os funcionários da Comissão, sobretudo de alto nível, participaram em mais de 80 reuniões de comissões parlamentares nacionais, para debater propostas legislativas a um nível mais técnico. Além disso, o pessoal da Comissão foi convidado a apresentar as principais iniciativas ou questões importantes, como o Brexit, o quadro financeiro plurianual ou as atividades e o seguimento dado pelo Grupo de Trabalho Subsidiariedade em 24 reuniões dos representantes permanentes dos parlamentos nacionais sediados em Bruxelas. Além disso, os funcionários responsáveis pelo Semestre Europeu que trabalham nas representações da Comissão nos Estados-Membros permaneceram em contacto com os parlamentos nacionais sobre o Semestre Europeu e outras questões económicas.

Reuniões e conferências interparlamentares

Em 2018, realizaram-se várias reuniões e conferências interparlamentares importantes[81], nomeadamente a Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos

---

[80] *Poslanecká sněmovna* checa, *Senát* checo, *Országgyűlés* húngaro, *Národná rada* eslovaco, *Sejm* polaco e *Senat* polaco.

[81] Para mais informações sobre estas reuniões, ver o Relatório do Parlamento Europeu sobre as relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais: http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html

da União Europeia (COSAC[82]), a Conferência dos Presidentes dos Parlamentos da União Europeia[83], a Semana Parlamentar Europeia[84], a Conferência Interparlamentar sobre Estabilidade, Coordenação e Governação Económica[85], as Conferências Interparlamentares para acompanhamento da Política Externa e de Segurança Comum e da Política Comum de Segurança e Defesa[86] e o recém-criado Grupo de Controlo Parlamentar Conjunto da Europol[87].

As suas reuniões dos presidentes da COSAC de 2018 foram realizadas, respetivamente, em 21-22 de janeiro de 2018, em Sófia (Bulgária), e em 8-9 de julho de 2018, em Viena (Áustria). O Primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans, participou em ambas. Os delegados examinaram as prioridades de ambas as presidências, o futuro da União Europeia, bem como as estratégias macrorregionais (em Sófia).

Na reunião plenária da LIX COSAC, realizada em 17-19 de junho de 2018, em Sófia, debateram-se as realizações da Presidência búlgara, a integração e a conectividade dos Balcãs Ocidentais, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e a política de coesão após 2020.

Na reunião plenária LX, realizada em 18-20 de novembro de 2018, em Viena, participou o Vice-Presidente Maroš Šefčovič, que debateu com os delegados a atual situação da União da Energia. Os delegados também fizeram o ponto da situação da Presidência austríaca, do Brexit (expressando o seu forte apoio ao principal negociador da União e ao acordo de saída), da política climática e da União da Energia e da transparência no processo legislativo da União à luz das próximas eleições para o Parlamento Europeu.

---

[82] A COSAC é o único fórum interparlamentar consagrado nos Tratados, no Protocolo n.º 1 relativo ao papel desempenhado pelos parlamentos nacionais na União Europeia. Normalmente, reúne-se duas vezes (uma reunião dos presidentes e uma reunião plenária) em cada Estado-Membro que exerça a presidência rotativa do Conselho da União Europeia. A Comissão tem o estatuto de observador na COSAC. O sítio da COSAC, em http://www.cosac.eu/en/, disponibiliza os relatórios pormenorizados das reuniões da COSAC, bem como cópias das contribuições da COSAC e das respostas da Comissão. Para mais informações sobre a COSAC, ver: http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8

[83] A Conferência dos Presidentes dos Parlamentos da União Europeia é organizada todos os anos no Estado-Membro que tenha exercido a presidência rotativa do Conselho da União Europeia durante o segundo semestre do ano anterior. A reunião de 2018 realizou-se em 23-24 de abril de 2018, em Tallinn. Para mais informações, ver: http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55d1a225d015d1bfe7cce00ed

[84] A Semana Parlamentar Europeia, realizada no Parlamento Europeu em 19-20 de fevereiro de 2018, foi dirigida pelo Vice-Presidente Valdis Dombrovskis, pelo Comissário Günther Oettinger e pela Comissária Marianne Thyssen. Para mais informações, ver: http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html

[85] Esta conferência, realizada em 17-18 de setembro de 2018 em Viena, foi dirigida pelo Comissário Pierre Moscovici. Para mais informações, ver: http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee.

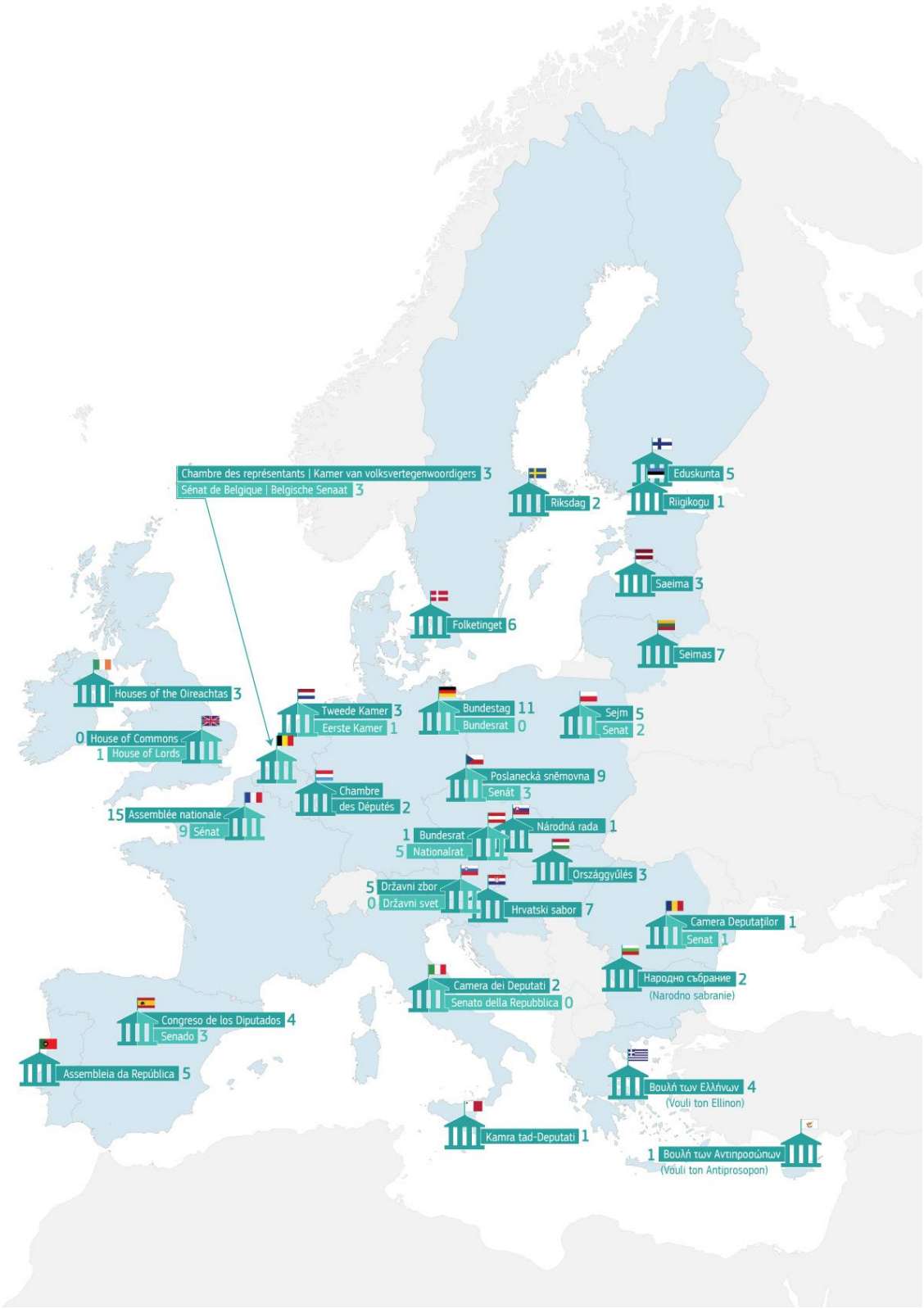
[86] Foram realizadas duas conferências, respetivamente, uma em 15-17 de fevereiro em Sófia, e outra em 11-12 de outubro de 2018, em Viena. A Alta Representante/Vice-Presidente Federica Mogherini participou em ambas. Para mais informações, ver: http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394a4eb201ca e http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394ad04c01cc

[87] O Grupo de Controlo Parlamentar Conjunto da Europol foi criado em 2018, tendo-se reunido duas vezes: em 18-19 de março, em Sófia, com a participação da Comissária Mariya Gabriel e do Comissário Julian King, e em 24-25 de setembro, em Bruxelas, com a participação do Comissário Julian King.

A Comissão apresentou respostas escritas às contribuições adotadas pela COSAC nas suas duas reuniões plenárias[88].

[88] http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8

Número de visitas a e reuniões com os parlamentos nacionais pelos membros da Comissão em 2018 (número total de todos os Estados-Membros: 140)



6. O PAPEL DOS PARLAMENTOS REGIONAIS

Os parlamentos regionais contribuem, indiretamente, para as relações da Comissão com os parlamentos nacionais. Nos termos do Protocolo n.º 2 dos Tratados, ao procederem ao controlo da subsidiariedade dos projetos de atos legislativos da União tendo em vista a emissão de pareceres fundamentados, os parlamentos nacionais devem consultar, quando adequado, os parlamentos regionais que dispõem de competências legislativas[89]. Os parlamentos regionais também estão representados no Comité das Regiões, que realiza atividades de acompanhamento através da Rede de Observância da Subsidiariedade e da sua plataforma REGPEX em linha, a qual se destina a apoiar a participação dos parlamentos regionais com poderes legislativos no mecanismo de alerta precoce em matéria de subsidiariedade[90].

Em 2018, das 95 contribuições apresentadas pelos parceiros da REGPEX, 75 foram provenientes dos parlamentos regionais. Os parlamentos regionais mais ativos foram a Assembleia Legislativa Regional da Emília-Romanha (21 contribuições), o Parlamento do Estado da Baviera (20 contribuições) e o Parlamento do Estado da Turíngia (10 contribuições). Tal revela um aumento acentuado da atividade em relação a 2017, ano em que se registaram na REGPEX apenas 30 contribuições de parlamentos regionais (das 66 contribuições dos parceiros da REGPEX). As propostas da Comissão que receberam o maior número de observações por parte dos parlamentos nacionais diziam respeito ao Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, à revisão da Diretiva Água Potável[91], aos requisitos mínimos para a reutilização da água e à avaliação das tecnologias de saúde[92].

Embora não exista uma disposição expressa nos Tratados sobre a interação direta entre a Comissão e os parlamentos regionais, vários parlamentos regionais também apresentaram diretamente os seus pareceres à Comissão em 2018. Pronunciaram não só sobre a subsidiariedade, mas também sobre aspetos políticos de várias propostas da Comissão. A Comissão tomou conhecimento de todos os aspetos focados e, de um modo geral, abordou-os nas suas respostas aos parlamentos regionais.

Refletir sobre a melhor forma de envolver as autoridades regionais e locais na elaboração e no seguimento dado às políticas da União era uma das funções do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência» (ver ponto 2.1). Vários parlamentos regionais apresentaram contribuições contendo propostas pertinentes para o Grupo de Trabalho, incluindo durante a sua audição pública, e realizaram debates sobre estas questões no Grupo de Trabalho Subsidiariedade da Conferência dos Presidentes das Assembleias Legislativas Regionais Europeias (CALRE). O Grupo de Trabalho encorajou os parlamentos nacionais, os parlamentos regionais e o Comité das Regiões a melhorarem a sua comunicação, nomeadamente utilizando as respetivas ferramentas informáticas de forma mais eficiente, por forma a assegurar que o processo legislativo e o mecanismo de controlo da subsidiariedade reflitam melhor as suas preocupações.

---

89 Artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Protocolo n.º 2 relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade.

90 Para mais informações sobre a atividade do Comité das Regiões relacionada com o controlo da subsidiariedade, ver ponto 2.4.

91 Desencadeou igualmente quatro pareceres fundamentados por parte dos parlamentos nacionais (ver ponto 3.2).

92 COM(2017) 772, COM(2017) 753, COM(2018) 337 e COM(2018) 51 respetivamente.

O Presidente Juncker reuniu-se com representantes de alguns governos e parlamentos regionais durante o ano, nomeadamente de Flandres, Valónia (Bélgica), Baviera, Renânia-Palatinado (Alemanha) e Baixa Áustria (Áustria). Outros membros da Comissão participaram em reuniões semelhantes.

7. CONCLUSÃO

O ano de 2018 registou uma diminuição significativa do número total de **pareceres fundamentados** recebidos pela Comissão (37 em comparação com 52 em 2017, e 65 em 2016). Tal ocorreu num contexto de um número mais ou menos estável de propostas legislativas apresentadas pela Comissão e de um número total praticamente idêntico de pareceres recebidos em relação a 2017. Além disso, os pareceres fundamentados recebidos abrangiam vários domínios, e nenhuma das propostas desencadeou mais do que quatro pareceres fundamentados por parte dos parlamentos nacionais. Esta situação pode ser o resultado de a Comissão ter posto em prática um programa «Legislar Melhor» devidamente testado e até melhorado, e do seu compromisso de integrar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade em todas as etapas do processo de elaboração de políticas, de avaliar o quadro das políticas vigentes antes de apresentar revisões legislativas e de iniciar uma ação a nível europeu apenas se for evidente o seu valor acrescentado.

O controlo e a observância da subsidiariedade constituíram uma prioridade para o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, e as conclusões do Conselho Europeu frisaram a necessidade de aplicar de forma inteligente os princípios de «legislar melhor», nomeadamente a subsidiariedade e a proporcionalidade.

O **Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência»** realizou uma reflexão interinstitucional sobre a forma de assegurar e melhorar a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. No seu relatório final, recomenda que as instituições tomem medidas de seguimento que visem uma melhor participação dos parlamentos nacionais, bem como das autoridades regionais e locais, na elaboração e no seguimento dado à legislação e às políticas da União. A Comissão reagiu às atividades do Grupo de Trabalho em duas comunicações, em outubro de 2018 e abril de 2019. Apresentou uma série de medidas de seguimento, tais como a produção de respostas agregadas aos pareceres fundamentados, e tem vindo a executar essas medidas em 2019, nomeadamente no âmbito do seu programa «Legislar Melhor» revisto.

O número de pareceres apresentados pelos parlamentos nacionais no âmbito do **diálogo político** permaneceu elevado em 2018 (569 pareceres), aproximadamente o mesmo que em 2017 (576), embora uma grande parte tenha sido apresentada por um número reduzido de câmaras muito ativas, tendo esta situação sido mais evidente do que em anos anteriores. A percentagem relativamente baixa de pareceres fundamentados (6,5 %) e, em contrapartida, a percentagem relativamente alta de pareceres de iniciativa ou pareceres sobre iniciativas não legislativas (38 %), em comparação com o número total de pareceres apresentados, demonstram o interesse contínuo dos parlamentos nacionais em abordar questões que vão além dos aspetos de subsidiariedade das iniciativas da Comissão e em fornecer um contributo valioso, tão cedo quanto possível, para o conteúdo destas iniciativas. Isto reflete o desejo dos parlamentos

nacionais de serem ativos no processo decisório europeu, além de influenciarem e controlarem as posições europeias dos seus governos.

Dando seguimento ao compromisso assumido, desde o início, pela atual Comissão de desenvolver as suas relações com os parlamentos nacionais, os membros da Comissão também continuaram a realizar debates regulares com os parlamentos nacionais em 2018. Este facto reflete a importância que as instituições europeias atribuem ao papel desempenhado pelos parlamentos nacionais, nomeadamente no que toca a aproximar a União dos seus cidadãos e a torná-la mais transparente e acessível.