



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.6.2020
COM(2020) 272 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

RELATÓRIO ANUAL DE 2019 SOBRE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE E AS RELAÇÕES COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS

RELATÓRIO ANUAL DE 2019

SOBRE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE E AS RELAÇÕES COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS

1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o 27.º relatório anual sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no processo legislativo da União Europeia, apresentado ao abrigo do artigo 9.º do Protocolo n.º 2 do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. À semelhança do 26.º relatório, o presente documento abrange igualmente as relações da Comissão com os parlamentos nacionais, que desempenham um papel importante na aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Em 2019, a Comissão adotou várias medidas para acompanhar as recomendações feitas pelo Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência». O ano de 2019 foi um ano de transição entre dois mandatos da Comissão, que apresentou menos iniciativas e propostas legislativas do que nos anos anteriores. Por conseguinte, o volume de trabalho dos parlamentos nacionais, no contexto do mecanismo de controlo da subsidiariedade, e o diálogo político com a Comissão diminuíram temporariamente. A Comissão recebeu 159 pareceres, nenhum dos quais fundamentado. Em dois acórdãos proferidos em 2019, o Tribunal de Justiça da União Europeia clarificou a aplicação do princípio da proporcionalidade.

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

2.1. Comissão Europeia

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

Em 2019, a Comissão iniciou a aplicação das medidas anunciadas na sua comunicação de outubro de 2018, intitulada «Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: reforçar o seu papel no processo de elaboração de políticas da UE»¹, com o objetivo de dar seguimento às recomendações do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência»².

Em 7 de março de 2019, numa carta aos Presidentes do Parlamento Europeu e do Conselho, o Presidente Juncker propôs excluir o período entre 20 de dezembro e 10 de janeiro do prazo de oito semanas atribuído aos parlamentos nacionais para apresentação dos seus pareceres fundamentados e implementar esta medida a partir de dezembro de 2019. O Parlamento Europeu, em 27 de maio de 2019, e o Conselho, em 4 de julho de 2019, confirmaram que tomaram nota

¹ COM(2018) 703 final, 23.10. 2018. Esta comunicação foi descrita no ponto 2.1 do Relatório Anual de 2018 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annual-report-subsidiarity-proportionality-and-relations-with-national-parliaments_pt.pdf). Também suscitou vários pareceres dos parlamentos nacionais, que são analisados no ponto 4 do presente relatório.

² Para mais informações sobre as atividades deste Grupo de Trabalho, consultar o ponto 2.1 do Relatório Anual de 2018 e a página https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pt.

destas disposições³. A Comissão aplicou as disposições pela primeira vez em 2019-2020, durante o período das férias de Natal e do Ano Novo.

A Comissão também concluiu os preparativos de elaboração de respostas globais aos pareceres fundamentados sobre propostas legislativas da Comissão emitidos pelos parlamentos nacionais que representem sete ou mais votos no âmbito do mecanismo de controlo da subsidiariedade, nos casos em que não foi alcançado o limiar para acionar um «cartão amarelo». No entanto, a Comissão não recebeu pareceres fundamentados em 2019⁴.

A Comissão realizou outras ações de seguimento no âmbito das suas atividades respeitantes ao programa «Legislar Melhor» e respetivo balanço (ver infra).

Programa «Legislar Melhor» e respetivo balanço

Em 2019, 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. O portal Web «Dê a sua opinião»⁵ 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, que prosseguiu a sua avaliação dos 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» ou se devem, à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, ser retiradas ou revistas.

A Plataforma REFIT (programa para a adequação e a eficácia da regulamentação)⁶ disponibilizou instrumentos que permitem aos cidadãos e às partes interessadas comunicar com a Comissão e apresentar questões sobre eventuais ineficiências ou encargos excessivos das atuais medidas de regulação. Em 2019, a Plataforma REFIT emitiu 16 pareceres com recomendações à Comissão sobre como simplificar e reduzir os encargos regulamentares da legislação da União em vigor⁷. A Comissão está a responder a estas recomendações, nomeadamente através da execução dos seus programas de trabalho, que incluem as iniciativas REFIT. O mandato da plataforma REFIT terminou em 2019 e esta será substituída por uma nova plataforma em 2020. Desde a sua criação, em 2015, a Plataforma REFIT emitiu 105 recomendações.

Em abril de 2019, a Comissão concluiu o seu trabalho de balanço do programa «Legislar Melhor», que envolveu uma consulta aprofundada das partes interessadas, de outras instituições e órgãos da UE e dos cidadãos. As suas conclusões foram resumidas na comunicação «Legislar melhor: fazer o ponto da situação e honrar os nossos compromissos» e num documento de

³ Para mais informações sobre a resposta do Conselho, consultar igualmente o ponto 2.3 do presente relatório.

⁴ Consultar o ponto 3 do presente relatório.

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pt.

⁶ 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.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_pt.htm.

trabalho dos serviços da Comissão⁸. O Primeiro Vice-Presidente Frans Timmermans apresentou estas conclusões numa conferência, em 29 de abril, e debateu-as com as partes interessadas⁹.

As conclusões a seguir enumeradas são pertinentes para a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade:

- A sucessora da plataforma REFIT deve dar mais importância aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e à densidade legislativa, para além da importância atribuída à simplificação. Para o efeito, é importante aumentar o alcance dos conhecimentos do Comité e reforçar o envolvimento das autoridades locais e regionais que são responsáveis pela aplicação de grande parte da legislação da União¹⁰.
- Por forma a melhorar a sua avaliação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a Comissão comprometeu-se a incorporar, nas orientações sobre legislar melhor, a «grelha» comum proposta pelo Grupo de Trabalho e a utilizá-la para avaliar a subsidiariedade e a proporcionalidade nas avaliações de impacto e nos memorandos explicativos que acompanham as propostas.

Análise da subsidiariedade e da proporcionalidade

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 avaliar a pertinência e o valor acrescentado europeu das medidas atuais e ao ponderar novas iniciativas em domínios em que a União não tem competência exclusiva. A Comissão realiza essas análises das questões da subsidiariedade no âmbito de iniciativas legislativas e de iniciativas não legislativas.

Esta análise tem um duplo objetivo:

1. Avaliar se a ação a nível nacional, regional ou local seria suficiente para alcançar os objetivos pretendidos;
2. Avaliar se a ação da União proporcionaria valor acrescentado em comparação com a ação a nível nacional.

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 pretendidos. A observância do princípio da proporcionalidade implica garantir que a abordagem escolhida e a intensidade da ação regulamentar são necessárias para alcançar os objetivos subjacentes. Todas as avaliações de impacto, avaliações e balanços de qualidade devem realizar essa análise.

Avaliações de impacto

⁸ COM(2019) 178 final e SWD(2019) 156 final, 15.4.2019.

⁹ Para mais informações, consultar a página: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_en.

¹⁰ O Centro Comum de Investigação tem estado envolvido em inúmeras iniciativas para melhorar a qualidade da elaboração de políticas locais e regionais, p. ex., através do projeto-piloto «Science meets Regions» (Encontro entre a ciência e as regiões), que promove a elaboração de políticas fundamentadas em toda a UE.

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

A Comissão analisa os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade em todas as avaliações de impacto elaboradas para propostas de políticas. Para garantir a sua qualidade, estas avaliações estão sujeitas a um controlo de qualidade independente por parte do Comité de Controlo da Regulamentação¹².

No último ano do seu mandato, a Comissão Juncker privilegiou a apresentação das propostas que já tinha elaborado para garantir a sua adoção pelos legisladores, tendo adotado apenas algumas novas propostas legislativas. Em 2019, o Comité emitiu um parecer sobre uma única avaliação de impacto, que dizia respeito à reformulação do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia e à criação de um Programa Estratégico de Inovação para o Instituto¹³. Esta avaliação de impacto concluiu que o Instituto proporciona um claro valor acrescentado para a UE em termos de economias de escala, de âmbito e de celeridade dos investimentos em domínios de investigação e inovação, em comparação com as iniciativas e soluções nacionais e regionais.

Avaliações e balanços de qualidade

A subsidiariedade e a proporcionalidade constituem elementos essenciais das avaliações e dos balanços de qualidade, que avaliam se as ações da UE produziram os resultados esperados em termos de eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado europeu. Em 2019, a Comissão conclui cerca de 70 avaliações, incluindo quatro balanços de qualidade (avaliações de domínios de intervenção mais amplos). Estes balanços incidiram na Diretiva-Quadro Água e na Diretiva Inundações, na qualidade do ar, no relato para fins de supervisão e na comunicação de informação pública pelas empresas.

Em 2019, o Comité de Controlo da Regulamentação analisou 18 avaliações e balanços de qualidade importantes. Estas avaliações abrangeram muitos aspetos, alguns dos quais foram especialmente pertinentes em termos de subsidiariedade e proporcionalidade:

- Avaliação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas¹⁴

De acordo com o princípio da subsidiariedade, incumbe aos Estados-Membros garantir que os cidadãos têm acesso ao sistema de recolha de águas residuais, conforme apropriado. No entanto, é necessária uma ação a nível da UE neste domínio, uma vez que as bacias hidrográficas transfronteiriças cobrem 60 % do território da UE. Caso não existisse uma diretiva da UE relativa às águas residuais, a qual impõe a todos os Estados-Membros um ritmo semelhante para a criação de infraestruturas de recolha e tratamento de águas residuais, qualquer falta de ação dos Estados-Membros situados a montante de um rio transfronteiriço poderia prejudicar a ação realizada pelos Estados-Membros situados a jusante.

- Balanço de qualidade da Diretiva-Quadro Água e da Diretiva Inundações¹⁵

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 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 SWD(2019) 330 final, 11.7.2019.

¹⁴ SWD(2019) 700 final, 13.12. 2019. Avaliação da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas (Diretiva 91/271/CEE).

As duas diretivas criaram um quadro flexível que promove uma abordagem integrada para dar resposta às diferentes pressões sobre os recursos hídricos por parte de diferentes domínios de intervenção e confere um amplo poder discricionário aos Estados-Membros na definição de objetivos, métodos e medidas específicos para cada local, enquanto assegura condições harmonizadas e equitativas. A avaliação considerou que esta abordagem tinha uma desvantagem, ou seja, existiam variações significativas na forma como os Estados-Membros tinham implementado as diretivas em determinadas questões para as quais teria sido desejável uma abordagem mais uniforme. Por exemplo, não há justificação clara para a existência de normas muito diferentes para poluentes específicos de bacias hidrográficas nos Estados-Membros que partilham a mesma bacia hidrográfica. Estas variações podem, em alguns casos, ser devidas a diferenças locais, mas, em muitos casos, só podem ser explicadas por outros fatores, tais como vontade política (na recuperação de custos), resistência à mudança ou falta de capacidade técnica (no que respeita ao controlo).

2.2. Parlamento Europeu

Em 2019, o Parlamento Europeu recebeu formalmente 62 comunicações dos parlamentos nacionais ao abrigo do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade¹⁶. Nenhuma destas comunicações era um parecer fundamentado na aceção do Protocolo que suscitasse questões relativas à observância do princípio da subsidiariedade. Em comparação, em 2018, o Parlamento Europeu recebeu oficialmente 46 pareceres fundamentados e 427 outras comunicações. Estes números indicam que os parlamentos nacionais não consideram o mecanismo de controlo da subsidiariedade um meio de atrasar o processo legislativo da UE, mas antes uma forma de expressar os seus pontos de vista e preocupações. Todas as comunicações dos parlamentos nacionais estão disponíveis na base de dados «Connect» do Parlamento Europeu, que contém documentos apresentados pelos parlamentos nacionais¹⁷.

Ao abrigo do anexo VI do Regimento do Parlamento Europeu, a sua Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI) tem a responsabilidade global 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. Angel Dzhambazki (Conservadores e Reformistas Europeus) foi o relator permanente durante a primeira metade de 2019, tendo sido sucedido por Nacho Sanchez Amor (Socialistas e Democratas) na segunda metade do ano.

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)¹⁸ sobre questões relacionadas com a subsidiariedade e a proporcionalidade.

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

¹⁵ SWD(2019) 439 final, 10.12.2019. Balanço de qualidade da Diretiva-Quadro Água, da Diretiva Águas Subterrâneas, da Diretiva Normas de Qualidade Ambiental e da Diretiva Inundações.

¹⁶ Para mais informações sobre a abordagem do Parlamento Europeu aos pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais, consultar o ponto 2.3 do Relatório Anual de 2016 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

¹⁸ Para mais informações sobre a COSAC, consultar o ponto 5 do presente relatório.

- analisando sistematicamente os aspetos da subsidiariedade e da proporcionalidade das avaliações de impacto da Comissão, chamando a atenção para quaisquer preocupações manifestadas a este respeito, nomeadamente pelos parlamentos nacionais e pelo Comité das Regiões;
- assegurando que estes princípios são plenamente respeitados nos trabalhos do próprio Parlamento Europeu, nomeadamente na realização de avaliações de impacto das suas próprias alterações de fundo 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;
- examinando os aspetos da subsidiariedade e da proporcionalidade aquando da elaboração de avaliações de impacto, centrando-se no valor acrescentado para a UE.

2.3. Conselho

Em 1 de julho de 2019, o Conselho tomou nota das novas disposições propostas pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, segundo as quais o período compreendido entre 20 de dezembro e 10 de janeiro não deveria, exceto em casos urgentes devidamente fundamentados, ser tido em conta para determinar o prazo de oito semanas estabelecido no Protocolo n.º 2 dos Tratados¹⁹. O Conselho comunicou a sua posição à Comissão em 4 de julho, através do Presidente do Comité de Representantes Permanentes. Na carta, o Conselho considera as novas disposições uma forma de facilitar o controlo dos projetos de atos legislativos pelos parlamentos nacionais quanto à observância do princípio da subsidiariedade, em conformidade com o Protocolo n.º 2 dos Tratados.

Nos termos do artigo 4.º do Protocolo n.º 2, o Conselho deve transmitir aos parlamentos nacionais todos os projetos de atos legislativos emanados de um grupo de Estados-Membros, do Tribunal de Justiça da UE, do Banco Central Europeu ou do Banco Europeu de Investimento. Em março de 2019, o Conselho transmitiu aos parlamentos nacionais um pedido que lhe foi dirigido pelo Banco Europeu de Investimento para alterar os seus Estatutos de acordo com o processo legislativo especial previsto no artigo 308.º do TFUE²⁰.

Além das obrigações que lhe incumbem em virtude do Tratado, o Conselho mantém igualmente os Estados-Membros informados sobre os pareceres emitidos pelos parlamentos nacionais relativos às propostas legislativas da Comissão. Em 2019, o Secretariado-Geral do Conselho distribuiu às delegações 26 pareceres emitidos no âmbito do diálogo político²¹, não tendo recebido qualquer parecer fundamentado ao abrigo do Protocolo n.º 2.

2.4. Comité das Regiões²²

¹⁹ Documento ST 10722/19 do Conselho, disponível na página de [registo de documentos do Conselho](#). Para mais informações sobre estas disposições, consultar também o ponto 2.1 do presente relatório.

²⁰ 2019/0804 (CNS) — Documento 2338/19 do Conselho, disponível na página de [registo de documentos do Conselho](#).

²¹ Existe uma discrepância no número de pareceres registados pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, uma vez que não só as instituições têm diferentes formas de contabilizar os pareceres enviados em conjunto por vários parlamentos nacionais como também nem todas as instituições receberam todos os pareceres.

²² Para obter uma descrição mais pormenorizada das atividades relacionadas com a subsidiariedade, consultar o Relatório Anual de 2019 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>.

Em 2019, o Comité das Regiões (a seguir «Comité») prosseguiu as suas atividades no sentido de garantir que as recomendações do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência» fossem aplicadas e que a «subsidiariedade ativa» se tornasse uma realidade²³. O Comité organizou um debate de alto nível sobre subsidiariedade ativa na 8.ª Cimeira Europeia das Regiões e dos Municípios, realizada em Bucareste em 14 e 15 de março de 2019, na qual teve lugar o lançamento do seu projeto-piloto destinado a criar uma rede de polos regionais (RegHub) para avaliação da execução das políticas da UE a nível regional e local. Em 2019, o projeto-piloto RegHub realizou duas consultas, uma sobre contratos públicos e outra sobre a qualidade do ar, e elaborou, para cada uma, um relatório de execução aprofundado²⁴.

Como resposta direta à comunicação da Comissão intitulada «Legislar melhor: fazer o ponto da situação e honrar os nossos compromissos»²⁵, o Comité adotou um parecer, em outubro de 2019²⁶ (relator: Olgierd Geblewicz, Partido Popular Europeu), que desenvolveu os seus pontos de vista sobre o programa «Legislar Melhor» e o papel da abordagem de «subsidiariedade ativa» no processo de elaboração de políticas da UE. No parecer, o Comité reiterou o apoio ao programa, sublinhando que deve ser um esforço comum.

A 9.ª Conferência sobre a Subsidiariedade²⁷ do Comité foi um evento importante para desenvolver o debate sobre «subsidiariedade ativa» e o seu papel nas discussões sobre o futuro da Europa. Reuniu todos os níveis de governação para debater a melhor forma de aplicar a abordagem de «subsidiariedade ativa» em toda a UE e como utilizá-la para reaproximar a UE dos cidadãos. Na conferência, foi lançado um novo projeto-piloto sobre o contributo do debate político realizado nos parlamentos regionais, em cooperação com a Conferência das Assembleias Legislativas Regionais da Europa (CALRE). O projeto tem por objetivo proporcionar uma perspetiva regional sobre o programa de trabalho anual da Comissão, dando voz aos parlamentos regionais competências legislativas na elaboração do programa de trabalho.

Em 2019, o Comité executou novamente o seu Programa de Trabalho da Subsidiariedade a título de principal instrumento de controlo da subsidiariedade. Uma vez que as iniciativas enumeradas no Programa de Trabalho da Comissão Europeia de 2019 eram, na sua maioria, não legislativas, apenas foram identificadas três iniciativas prioritárias para o programa de trabalho da subsidiariedade: «Um futuro europeu sustentável», «Mercado único preparado para o futuro e equitativo» e «Realização do mercado único digital».

²³ Para mais informações sobre as atividades e o seguimento dado pelo Grupo de Trabalho, consultar os pontos 2.1 do Relatório Anual de 2018 (COM(2019) 333) e do presente relatório. Para o Grupo de Trabalho, a «subsidiariedade ativa» significa, nomeadamente, «promover oportunidades para os parlamentos nacionais e as autoridades locais e regionais participarem, numa fase inicial, na definição de novas iniciativas e sinalizarem preocupações», baseando-se nas suas competências específicas e em experiências concretas com a execução das políticas da UE. Por conseguinte, o conceito ajudaria a «assegurar que existe uma melhor apreciação e aceitação do motivo pelo qual as políticas são aplicadas a nível da UE e, em última análise, uma maior adesão a essas políticas a todos os níveis de governação».

²⁴ Relatórios disponíveis em <https://cor.europa.eu/pt/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>.

²⁵ COM(2019) 178 final, 15.4.2019. Consultar igualmente o ponto 2.1.

²⁶ <https://cor.europa.eu/EN/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2579-2019>.

²⁷ Esta conferência, coorganizada pelo Comité das Regiões e pela Conferência dos Presidentes dos Parlamentos Regionais Italianos, teve lugar em Roma em 22 de novembro de 2019: <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>.

O Comité das Regiões avaliou a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade destas três iniciativas nas propostas legislativas sobre as quais emitiu pareceres²⁸. Em 2019, adotou 49 pareceres, dos quais apenas cinco eram relativos a propostas legislativas.

Todos os cinco pareceres sobre propostas legislativas continham uma avaliação direta da observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade ou recomendações específicas para melhorar essa observância. Por exemplo, o parecer sobre segurança rodoviária e mobilidade automatizada concluiu sobre a necessidade de «[...] associar os intervenientes locais e regionais à execução do âmbito de aplicação alargado da diretiva, em particular no que toca a determinar as estradas por ela abrangidas [...]» e apresentou alterações à proposta da Comissão sobre a melhor forma de garantir a observância do princípio da subsidiariedade.

Embora muitas das iniciativas fossem não legislativas, o Comité manteve o compromisso de aplicar, em 2019, a abordagem de «subsidiariedade ativa» nos seus pareceres, uma vez que muitos pareceres sobre propostas não legislativas incluíam uma avaliação da subsidiariedade e da proporcionalidade no domínio de intervenção em causa, bem como recomendações construtivas para dar resposta a possíveis problemas. O parecer relativo ao relatório de execução sobre contratos públicos constitui um exemplo desta abordagem. Baseado na primeira consulta da rede de polos regionais do Comité, o parecer apresenta uma panorâmica exaustiva dos principais desafios encontrados pelas autoridades locais e regionais na execução das diretivas de 2014 relativas aos contratos públicos, bem como os motivos mais frequentes para a sua aplicação incorreta. Utilizando dados empíricos regionais e locais, o parecer destaca igualmente questões substantivas, considerando, por exemplo, que «[...] a contratação transfronteiras não trouxe qualquer valor acrescentado para os órgãos de poder local e regional. Apesar da realização regular de concursos a nível da União, que implicam um grande dispêndio de tempo e de recursos, são muito poucas ou nenhuma das propostas transfronteiras apresentadas». O parecer formula recomendações sobre políticas para superar esses problemas.

Em 2019, o Grupo de Peritos da Subsidiariedade foi consultado sobre duas iniciativas.

A primeira consulta incidiu na iniciativa prioritária «Realização do mercado único digital», incluída no Programa de Trabalho da Subsidiariedade, e teve por objetivo assistir o relator do parecer do Comité sobre o plano de ação contra a desinformação. Este parecer não identificou problemas importantes no que respeita ao princípio da subsidiariedade ou da proporcionalidade, uma vez que as atividades descritas no plano de ação dependem da cooperação entre os vários níveis de governação. A análise concluiu que, além das questões de subsidiariedade ou proporcionalidade, seria útil que o plano de ação contra a desinformação promovesse o princípio de «cooperação leal» ou de governação a vários níveis estabelecido no Tratado.

A segunda consulta teve por objetivo assistir o relator do parecer intitulado «Semestre Europeu e política de coesão: alinhar as reformas estruturais com investimentos a longo prazo», o qual foi elaborado com o contributo de três peritos. Em consonância com a abordagem de «subsidiariedade ativa», os peritos apresentaram propostas para abordar questões relativas à observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade. Na sua opinião, o Comité «[...] assinala que a melhor maneira de evitar o incumprimento do princípio da subsidiariedade e

²⁸ Artigo 55.º, n.º 2, do Regimento do Comité das Regiões JO L65, 5.3.2014, p41, <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/CoR-Rules-of-Procedure-EN.pdf#search=Rules%20of%20Procedure>.

de assegurar uma coordenação eficaz das políticas consiste em associar de forma estruturada os órgãos de poder local e regional ao Semestre Europeu, de harmonia com os princípios da parceria e da governação a vários níveis».

A composição da Rede de Observância da Subsidiariedade²⁹ manteve-se inalterada em 2019 (156 parceiros). O volume de trabalho da plataforma REGPEX³⁰ (a sub-rede da Rede de Observância da Subsidiariedade, aberta aos parlamentos³¹ e governos das regiões com competências legislativas) teve uma diminuição significativa devido à não apresentação de propostas legislativas em 2019, tendo registado apenas duas contribuições em 2019, em comparação com 95 em 2018.

2.5. Tribunal de Justiça da União Europeia

Em 2019, o Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal») pronunciou-se sobre um processo relativo à compatibilidade da legislação da UE com o princípio da subsidiariedade. No acórdão de 6 de junho de 2019, no processo C-264/18³², o Tribunal considerou que o legislador da UE não violou o princípio da subsidiariedade ao excluir os serviços jurídicos do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24 /UE relativa aos contratos públicos³³, dado que, «ao fazê-lo, considerou que cabia aos legisladores nacionais determinar se esses serviços deviam estar sujeitos às regras de contratação pública».

O Tribunal também esclareceu a aplicação do princípio da proporcionalidade em dois processos em que um Estado-Membro contestou um ato legislativo adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho³⁴.

No que diz respeito à «fiscalização jurisdicional» deste princípio, o Tribunal reconheceu ao legislador da União «[...] um amplo poder de apreciação nos domínios em que a sua ação implica opções de natureza tanto política como económica ou social, e em que é chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas». Para o Tribunal, «não se trata de saber se uma medida adotada nesse domínio era a única ou a melhor possível, visto que só o carácter manifestamente inadequado desta, em relação ao objetivo [pretendido] pode afetar a legalidade de tal medida»³⁵.

²⁹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx> Lançada em abril de 2007, a Rede de Observância da Subsidiariedade foi criada com o objetivo de facilitar o intercâmbio de informações, entre as autoridades locais e regionais e a União, sobre os vários documentos e propostas legislativas e políticas da Comissão. A rede funciona como ponto de acesso que permite a todos os parceiros não só obter informações como também exprimir os seus pontos de vista.

³⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

³¹ Para mais informações sobre os parlamentos regionais, consultar igualmente o ponto 6 do presente relatório.

³² Acórdão de 6 de junho de 2019, Processo C-264/18 (pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Constitucional da Bélgica), P. M. e outros contra Ministerraad, EU:C:2019:472.

³³ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

³⁴ Acórdão de 13 de março de 2019, Processo C-128/17, Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho, EU:C:2019:194; Acórdão de 3 de dezembro de 2019, Processo C-482/17, República Checa contra Parlamento Europeu e Conselho, EU:C:2019:1035.

³⁵ Acórdão no Processo C-482/17, ponto 77. Consultar igualmente a avaliação da proporcionalidade no acórdão de 30 de janeiro de 2019, Processo C-220/17, Planta Tabak-Manufaktur Dr Manfred Obermann GmbH & Co. KG contra Land Berlin, EU:C:2019:76.

Por conseguinte, o Tribunal considerou que não ficou demonstrado que o legislador da União tinha cometido um erro manifesto ao adotar a Diretiva (UE) 2016/2284 relativa à redução das emissões nacionais de certos poluentes atmosféricos. Nesse contexto, o Tribunal esclareceu que «o legislador da União não é obrigado a tomar em consideração a situação particular de um Estado-Membro quando o ato da União em causa tem consequências em todos os Estados-Membros e pressupõe que seja assegurado um equilíbrio entre os diferentes interesses em jogo, tendo em conta os objetivos prosseguidos por esse ato. Consequentemente, a procura desse equilíbrio tomando em consideração não a situação particular de um Estado-Membro mas a de todos os Estados-Membros da União não pode, em si mesma, ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade»³⁶.

No outro acórdão³⁷, o Tribunal manteve a validade, à luz do princípio da proporcionalidade, de determinadas disposições da Diretiva (UE) 2017/853, através das quais o Parlamento Europeu e o Conselho alteraram a Diretiva 91/477/CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas³⁸. No seu acórdão, o Tribunal considerou que o amplo poder de apreciação do legislador da União «não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições [contestadas], mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base». Contudo, «mesmo na presença de um amplo poder de apreciação, o legislador da União tem de basear a sua escolha em critérios objetivos e examinar se os fins prosseguidos pela medida escolhida são suscetíveis de justificar consequências económicas negativas, até consideráveis, para certos operadores.». O Tribunal considerou «que as instituições da União, autoras do ato em causa» devem estar «em condições de demonstrar ao Tribunal de Justiça que o ato foi adotado mediante um exercício efetivo do seu poder de apreciação», o que pressupõe que estas tomaram em consideração «todos os elementos e circunstâncias pertinentes da situação que esse ato pretendeu regular». Por conseguinte, «essas instituições devem, pelo menos, poder apresentar e expor de forma clara e inequívoca os dados de base que tiveram de ser tidos em conta para fundamentar as medidas contestadas do referido ato e de que dependia o exercício do seu poder de apreciação». Neste processo, o Tribunal julgou improcedente o fundamento de que o legislador da União adotou a diretiva impugnada quando não dispunha manifestamente de informações suficientes sobre o seu potencial impacto para avaliar a observância do princípio da proporcionalidade. O Tribunal considerou que as instituições da União tiveram em conta, «durante o processo legislativo, os dados científicos e outras constatações» que ficaram disponíveis, nomeadamente os dados e as constatações obtidos através da avaliação REFIT realizada pela Comissão, de vários estudos, de uma consulta pública, de consultas com os Estados-Membros e as partes interessadas e de avaliações de impacto apresentadas pelos Estados-Membros.

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

³⁶ Acórdão no Processo C-128/17, ponto 106.

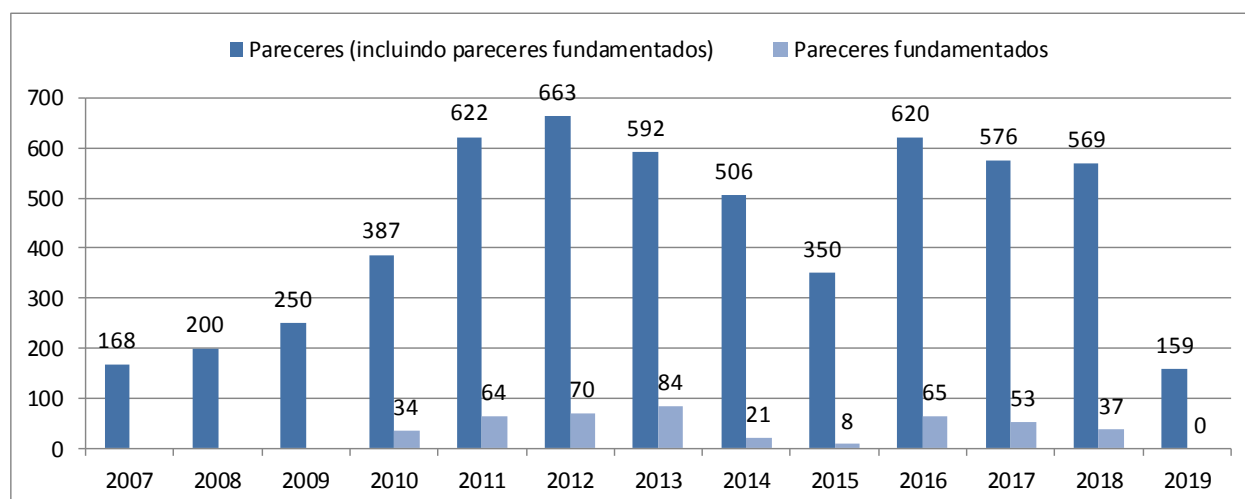
³⁷ Acórdão no processo C-482/17, pontos 86 a 93.

³⁸ Diretiva (UE) 2017/853 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2017, que altera a Diretiva 91/477/CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas (JO L 137 de 24.5.2017, p. 22).

O ano de 2019 foi o primeiro ano desde a criação do mecanismo de controlo da subsidiariedade em que a Comissão **não recebeu qualquer parecer fundamentado** dos parlamentos nacionais. Tal deveu-se, em grande parte, à redução muito significativa da atividade legislativa da Comissão no ano de transição entre duas comissões. Em 2019, a Comissão enviou 28 propostas legislativas sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade aos legisladores e aos parlamentos nacionais, em comparação com as 139 enviadas em 2018. Os parlamentos nacionais adotaram 39 pareceres relativos a essas 28 propostas, o que confirma a tendência verificada no relatório anual do ano anterior: a percentagem de pareceres fundamentados está a diminuir, em comparação com o número total de pareceres (10,5 % em 2016, 9 % em 2017, 6,5 % em 2018, nenhum em 2019) e com o número de pareceres sobre as propostas da Comissão sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade (17,6 % em 2016, 16 % em 2017, 10,5 % em 2018, nenhum em 2019).

Esta situação pode dever-se ao facto de a Comissão ter posto em prática um programa «Legislar Melhor» melhorado e ao 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 legislação revista e de iniciar uma ação a nível europeu apenas se esta proporcionar um claro valor acrescentado³⁹.

4. DIÁLOGO POLÍTICO COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS



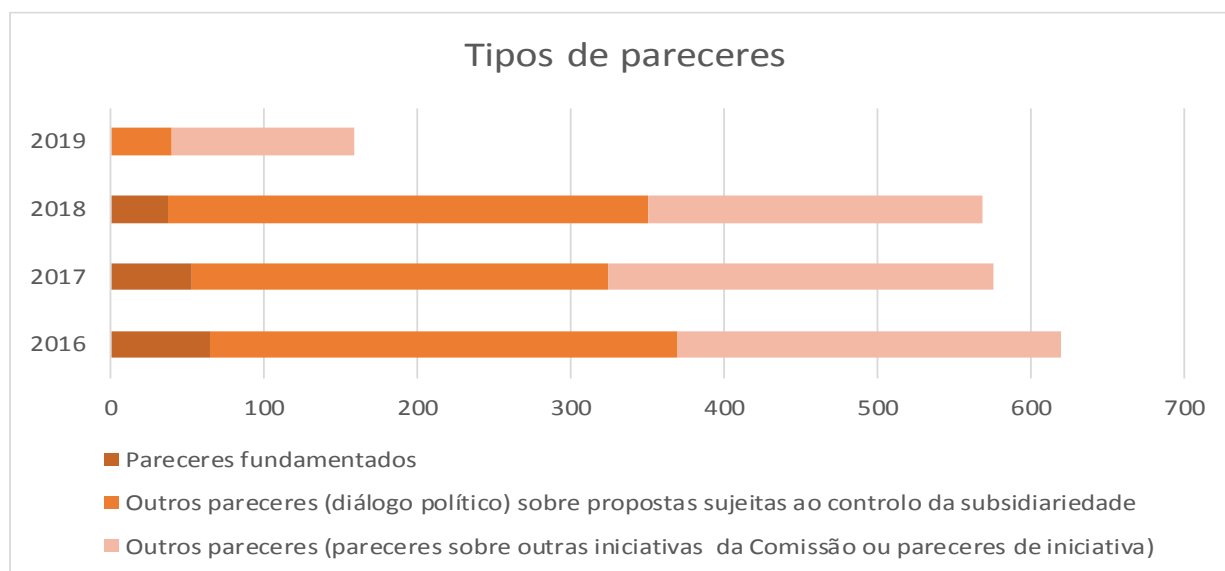
Observações gerais sobre os pareceres escritos

Em 2019, os parlamentos nacionais enviaram à Comissão 159 pareceres, um número muito inferior ao dos anos anteriores (576 em 2017 e 569 em 2018) e mesmo inferior ao de 2015 (350), o ano de transição anterior. É o número mais baixo desde o início do diálogo político em 2007.

Desses 159 pareceres, apenas 39 (25 %) diziam respeito a propostas da Comissão sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade. Os restantes 120 pareceres (75 %) eram referentes a iniciativas não legislativas, designadamente comunicações ou pareceres de iniciativa. Esta

³⁹ Em fevereiro de 2020, a Comissão recebeu um parecer da *Poslanecká sněmovna* checa que contesta esta interpretação e considera que a diminuição do número e da percentagem de pareceres fundamentados constitui uma indicação alarmante de uma perda de ambição dos parlamentos nacionais de se envolverem ativamente no processo legislativo da UE.

percentagem exceccionalmente elevada⁴⁰ reflete a desaceleração temporária no volume de propostas legislativas que a Comissão apresentou, mas também mostra o interesse dos parlamentos nacionais em divulgar as suas posições à Comissão numa fase inicial do processo de tomada de decisão.

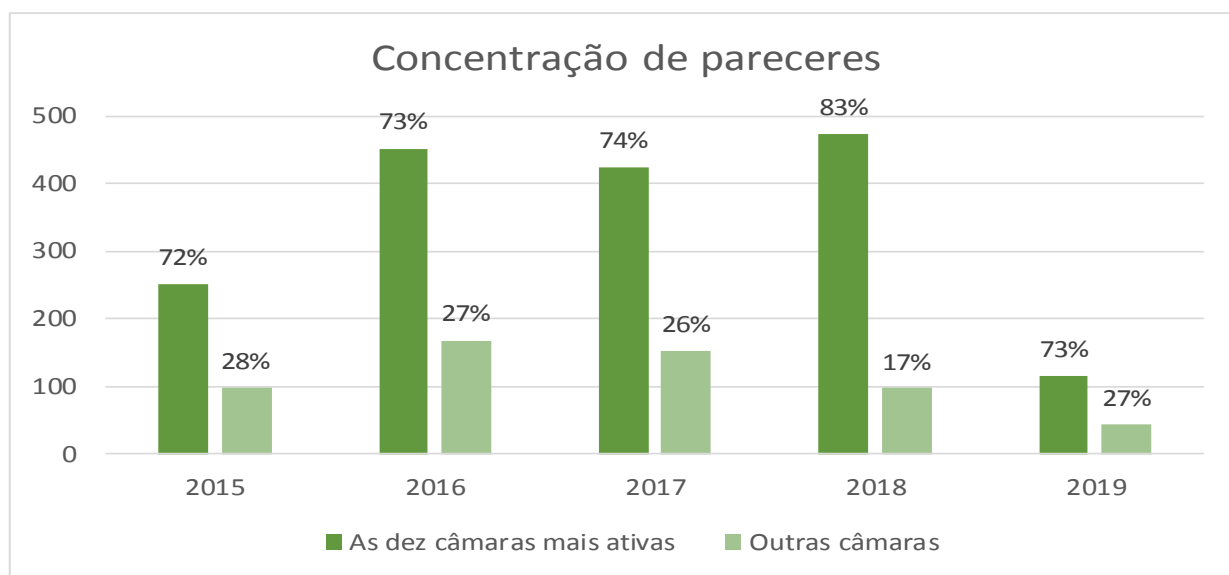


Participação e âmbito de aplicação

Tal como em anos anteriores, o número de pareceres enviados à Comissão divergiu substancialmente entre os parlamentos nacionais. As dez câmaras mais ativas emitiram 116 pareceres, ou seja, 73 % do número total, uma percentagem inferior à registada em 2018 (83 %), mas semelhante à dos anos anteriores (74 % em 2017, 73 % em 2016 e 72 % em 2015), enquanto 17 câmaras⁴¹ (10 em 2018) não emitiram qualquer parecer.

⁴⁰ Em 2018, 62 % dos pareceres diziam respeito a iniciativas sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade, enquanto os restantes 38 % eram pareceres sobre outros tipos de iniciativas.

⁴¹ *Bundesrat* e *Nationalrat* austríacos, *Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers* belga, *Narodno Sabranie* búlgaro, *Hrvatski Sabor* croata, *Vouli ton Antiprosopon* cipriota, *Folketing* dinamarquês, *Riigikogu* estónio, *Eduskunta* finlandês, *Vouli ton Ellinon* grego, Câmaras do *Oireachtas* irlandês (*Dáil* e *Seanad Éireann*), *Saeima* letão, *Chambre des Députés* luxemburguesa, *Državni svet* e *Državni zbor* eslovenos e *House of Commons* britânica.



A câmara que apresentou o maior número de pareceres em 2019 foi o *Senát* checo (21 pareceres). Os outros dez parlamentos nacionais ou câmaras que enviaram o maior número de pareceres em 2019 foram a *Camera Deputaților* romena (15 pareceres), a *Assembleia da República* portuguesa (14 pareceres), a *Poslanecká sněmovna* checa (13 pareceres), o *Sénat* francês (12 pareceres), o *Bundesrat* alemão (11 pareceres), as *Cortes Generales* espanholas (8 pareceres), a *House of Lords* britânica (8 pareceres), o *Senato della Repubblica* italiano (7 pareceres), o *Senat* romeno (7 pareceres) e o *Riksdag* sueco (7 pareceres). Estas câmaras também foram as mais ativas em 2018 (ainda que numa ordem diferente).

Embora a maioria das câmaras tenha registado uma queda acentuada no número de pareceres apresentado, duas apresentaram mais pareceres em 2019 do que em 2018: o *Országgyűlés* húngaro (5 pareceres em 2019, 3 em 2018) e a *Eerste Kamer* neerlandesa (6 pareceres em 2019, 2 em 2018).

O anexo 1 especifica o número de pareceres enviados por cada câmara.

Principais temas dos pareceres no âmbito do diálogo político

Em 2019, tal como nos anos anteriores, os pareceres apresentados pelos parlamentos nacionais abrangeram vários temas. Os documentos a seguir enumerados, que suscitaram entre 5 e 9 pareceres cada⁴², foram os que mereceram maior atenção por parte dos parlamentos nacionais:

1. Extensão da votação por maioria qualificada — 9 pareceres;
2. Subsidiariedade e Legislar melhor — 8 pareceres;
3. Reforço do Estado de direito — 6 pareceres;
4. Para uma Europa sustentável — 5 pareceres;
5. Luta contra a desinformação em linha — 5 pareceres.

- *Extensão da votação por maioria qualificada*

⁴² Nenhum dos documentos individuais da Comissão suscitou mais do que dez pareceres. O anexo 2 enumera os documentos que suscitaram mais de quatro pareceres, nenhum dos quais era uma proposta legislativa.

A Comissão comprometeu-se a analisar novas formas de tornar o processo de tomada de decisão mais eficiente, identificando domínios de intervenção para uma maior utilização da votação por maioria qualificada⁴³. Para o efeito, adotou quatro comunicações em quatro domínios de intervenção prioritários: política externa e de segurança comum, em 12 de setembro de 2018⁴⁴; fiscalidade, em 15 de janeiro de 2019⁴⁵; energia e clima, em 9 de abril de 2019⁴⁶; e política social, em 16 de abril de 2019⁴⁷.

Estas comunicações suscitaram nove pareceres emitidos por seis parlamentos nacionais⁴⁸. De um modo geral, estes pareceres manifestaram oposição ao alargamento da votação por maioria qualificada, pois consideraram necessário manter a tomada de decisões unânimes nesses domínios para proteger a soberania e os interesses nacionais. Algumas câmaras também consideraram que a tomada de decisões unânime funcionava corretamente nesses domínios e não era um obstáculo para o progresso da UE.

A Comissão respondeu que, no domínio da política externa e de segurança comum, a regra da unanimidade afetou, em determinadas ocasiões, a rapidez e a capacidade da UE de tomar medidas em questões mundiais e que, para poder continuar a moldar o seu futuro, a UE deveria melhorar o processo de tomada de decisões, utilizando todo o leque de opções disponíveis nos Tratados. No domínio da fiscalidade, sublinhou que era essencial uma ação coordenada da UE para proteger as receitas dos Estados-Membros e assegurar a equidade do quadro fiscal e o bom funcionamento do mercado interno.

Embora a globalização e a digitalização tenham criado desafios comuns em matéria de política fiscal, que exigem soluções comuns, a UE não conseguiu agir ou reagir rapidamente devido às limitações da regra da unanimidade. Através da votação por maioria qualificada, os Estados-Membros poderiam encontrar soluções mais rápidas e eficazes no domínio da fiscalidade. Além disso, no âmbito do processo legislativo ordinário, as decisões fiscais beneficiariam de um contributo do Parlamento Europeu, que, deste modo, representaria a posição dos cidadãos e reforçaria a responsabilização. No que diz respeito à política energética e climática, a Comissão observou que o atual regime de tributação da energia causa distorções no mercado interno decorrentes das diferentes taxas de imposição aplicáveis a combustíveis concorrentes. Por conseguinte, a igualdade de tratamento de todas as fontes de energia, tendo em conta a contribuição de cada fonte para os objetivos da União da Energia (tais como promover a energia sustentável e evitar o desperdício de energia) é um aspeto que deve ser refletido numa futura reforma da tributação da energia. Para o efeito, será fundamental encontrar soluções de compromisso que reflitam os interesses e as condições económicas e sociais específicas dos Estados-Membros.

⁴³ Consultar o discurso sobre o Estado da União, proferido pelo Presidente Juncker em 12 de setembro de 2018, e o Programa de Trabalho de 2019 da Comissão (COM(2018) 800 final, 23.10.2018).

⁴⁴ COM(2018) 647 final de 12.9.2018.

⁴⁵ COM(2019) 8 final de 15.1.2019.

⁴⁶ COM(2019) 177 final de 9.4.2019.

⁴⁷ COM(2019) 186 final, 16.4.2019.

⁴⁸ *Poslanecká sněmovna* checa (dois pareceres, um sobre fiscalidade e outro sobre energia e clima), *Senát* checo (três pareceres sobre fiscalidade, energia e clima e política social, respetivamente), *Országgyűlés* húngaro (um único parecer abrangendo a fiscalidade, a política externa e de segurança comum e a política social), *Kamra tad-Deputati* maltesa (um parecer sobre fiscalidade), *Eerste Kamer* neerlandesa (um parecer sobre energia e clima) e *Riksdag* sueco (um parecer sobre fiscalidade).

Por último, no domínio da política social, a Comissão explicou que adotou uma abordagem específica para a utilização das cláusulas-ponte, e sugeriu a utilização destas cláusulas apenas em questões relacionadas com a não discriminação e na adoção de recomendações em matéria de segurança social e proteção social dos trabalhadores, domínios nos quais a votação por maioria qualificada facilitaria uma resposta rápida dos Estados-Membros aos desafios comuns.

- *Subsidiariedade e proporcionalidade*

Na sua comunicação intitulada «Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: reforçar o seu papel no processo de elaboração de políticas da UE»⁴⁹, adotada em 23 de outubro de 2018, bem como no relatório anual de 2017 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade⁵⁰ e o relatório anual de 2017 sobre as relações com os parlamentos nacionais⁵¹, a Comissão deu seguimento às recomendações do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência».

Em 2019, este pacote suscitou seis pareceres emitidos por seis parlamentos nacionais⁵² e um parecer de um parlamento regional⁵³. De um modo geral, todas as câmaras receberam bem as recomendações do Grupo de Trabalho, apoiaram o conceito de «subsidiariedade ativa» e aprovaram as medidas de seguimento já adotadas pela Comissão.

Algumas câmaras apresentaram sugestões sobre a forma como a Comissão poderia melhorar a sua interação com estes órgãos aquando da elaboração das suas propostas: melhorando o planeamento das suas iniciativas para que os parlamentos nacionais possam planear com mais eficácia os seus controlos de subsidiariedade e/ou melhorando a qualidade das avaliações de impacto e disponibilizando mais informações sobre estas avaliações em todas as línguas oficiais. Foram apresentadas outras sugestões no sentido de melhorar o controlo da subsidiariedade por parte dos parlamentos nacionais durante a fase legislativa, nomeadamente, a organização de debates com representantes dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, sempre que uma proposta suscitar vários pareceres fundamentados, ou a discussão, nos grupos de trabalho do Conselho, das observações apresentadas pelos parlamentos nacionais. Alguns parlamentos sugeriram igualmente medidas que exigiriam alterações do Tratado, tais como a extensão do prazo previsto para a emissão de pareceres fundamentados (para 12 semanas), a redução do número de pareceres fundamentados necessários para acionar um «cartão amarelo», a possibilidade de os pareceres fundamentados se basearem na proporcionalidade, a fixação de um prazo formal para as respostas da Comissão e a concessão de poderes de iniciativa legislativa ao Parlamento Europeu.

Nas suas respostas, a Comissão congratulou-se com o apoio dos parlamentos nacionais às iniciativas anunciadas na comunicação e confirmou que a sua aplicação estava a ser preparada. Concordou com a necessidade de facultar informações sobre a forma como as propostas

⁴⁹ COM(2018) 703 final, 23.10.2018. Consultar igualmente o ponto 2.1 do Relatório Anual de 2018 e, no que respeita às medidas aplicadas em 2019, o ponto 2.1 do presente relatório.

⁵⁰ COM(2018) 490 final, 23.10.2018.

⁵¹ COM(2018) 491 final, 23.10.2018.

⁵² *Senát* checo, *Bundesrat* alemão, *Camera dei Deputati* italiana, *Seimas* lituano, *Camera Deputaților* romena e *Riksdag* sueco. O *Eduskunta* finlandês não enviou um parecer à Comissão, mas publicou uma declaração sobre a comunicação no seu sítio Web. O *Senat* polaco já tinha emitido um parecer em dezembro de 2018 (consultar o ponto 2.1 do Relatório Anual 2018).

⁵³ *Landtag* da Baviera.

garantem a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e assinalou que os resumos executivos das avaliações de impacto foram efetivamente publicados em todas as línguas da UE. Destacou os seus esforços no sentido de aumentar a fiabilidade e o nível de pormenor das informações sobre as iniciativas anunciadas no seu programa de trabalho e anotou com interesse as sugestões para a organização de debates sobre as propostas apresentadas. Tendo tomado nota das sugestões que exigem uma alteração do Tratado, a Comissão assinalou que não está prevista qualquer alteração desse tipo num futuro próximo.

- *Estado de direito*

Em 3 de abril de 2019, a Comissão adotou uma comunicação intitulada «Prosseguir o reforço do Estado de direito na União – ponto da situação e eventuais medidas futuras»⁵⁴, que tinha por objetivo apresentar uma panorâmica do conjunto de instrumentos atuais para responder aos problemas existentes neste domínio na UE, bem como lançar um debate sobre as medidas destinadas a reforçar o Estado de direito. No seguimento desta comunicação, a Comissão adotou, em 17 de julho de 2019, a comunicação «Reforçar o Estado de direito na União – Plano de ação»⁵⁵, que estabelece medidas específicas de ação neste domínio.

Estas comunicações suscitaram seis pareceres emitidos por cinco parlamentos nacionais⁵⁶, os quais, de um modo geral, saudaram os esforços envidados pela Comissão no sentido de promover e defender o Estado de direito na UE e concordaram com a necessidade de melhorar e reforçar os instrumentos disponíveis para proteger os valores fundamentais da UE. Algumas câmaras também salientaram a importância do diálogo permanente com os Estados-Membros sobre o Estado de direito.

Nas suas respostas, a Comissão salientou que, como esclareceu a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, o respeito pelo Estado de direito é uma questão nacional e da UE, e compete às instituições da UE resolver estas questões no quadro institucional. Salientou o papel fundamental desempenhado pelos parlamentos nacionais com vista a garantir o Estado de direito nos Estados-Membros, tanto na qualidade de legisladores, como em termos de responsabilização do executivo. Explicou igualmente que o «ciclo de análise do Estado de direito» proposto deve ser um instrumento preventivo para identificar problemas e criar espaço para o diálogo. A Comissão acompanhará o processo em estreita cooperação com as autoridades nacionais.

- *Para uma Europa sustentável*

Em 30 de janeiro de 2019, a Comissão adotou um documento de reflexão intitulado «Para uma Europa sustentável até 2030»⁵⁷, a fim de orientar o debate sobre a melhor forma da UE alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para 2030.

Este documento suscitou três pareceres de quatro parlamentos nacionais⁵⁸, os quais abordam várias questões, nomeadamente, os aspetos regionais e sociais da transição para a

⁵⁴ COM(2019) 163 final, 3.4.2019.

⁵⁵ COM(2019) 343 final, 17.7.2019.

⁵⁶ *Bundesrat* alemão (dois pareceres: um para cada comunicação), *Eerste Kamer* neerlandesa (um parecer sobre a COM(2019) 343) e *Tweede Kamer* neerlandesa (um parecer sobre a COM(2019) 163), *Senat* romeno (um parecer sobre a COM(2019) 163), e *Riksdag* sueco (um parecer sobre a COM(2019) 163).

⁵⁷ COM(2019) 22 final, 30.1.2019.

sustentabilidade, a necessidade de envolver todas as partes interessadas nessa transição, a compatibilidade entre o crescimento e o desenvolvimento do comércio mundial, por um lado, e a sustentabilidade, por outro, e a necessidade de apoiar a educação, tanto na UE como nos países em desenvolvimento.

Nas suas respostas, a Comissão concordou que a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável exigia uma cooperação efetiva a nível mundial, da UE, nacional, regional e local, na observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Observou que os parlamentos nacionais estavam numa posição privilegiada, uma vez que o progresso depende, em grande parte, das ações dos Estados-Membros a todos os níveis. Assinalou igualmente que tinham sido lançadas ações como a iniciativa para as regiões carboníferas e de elevada intensidade carbónica em transição para garantir uma transição equitativa e solidária para a neutralidade climática, sem deixar regiões ou cidadãos para trás.

- *Luta contra a desinformação em linha*

Em 26 de abril de 2018, a Comissão adotou a comunicação intitulada «Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia»⁵⁹. Em 2 de dezembro de 2018, publicou um relatório⁶⁰ sobre a aplicação desta comunicação, juntamente com um plano de ação contra a desinformação⁶¹.

Em 2019, estas iniciativas suscitaram cinco pareceres de quatro parlamentos nacionais⁶², os quais solicitavam esclarecimentos sobre questões como a definição de desinformação, a fronteira entre combate à desinformação e censura, o papel dos verificadores de factos independentes e os alvos da desinformação proveniente da Rússia.

Nas suas respostas, a Comissão concordou que os termos utilizados na comunicação (p. ex., «desinformação»), bem como as ações anunciadas, não deveriam ser utilizados para fins de censura, e salientou que a comunicação evitou expressamente a criminalização do discurso ou a criação de novas categorias de conteúdo ilegal. Explicou que uma rede densa de verificadores de factos, fortes e independentes, era um requisito essencial para um ecossistema digital saudável e que, por conseguinte, tinha facilitado a colaboração em rede entre organizações europeias de verificadores de factos independentes, assegurando a infraestrutura para a cooperação transfronteiriça, sem conceder apoio financeiro ou exercer qualquer tipo de controlo da sua linha editorial. No que diz respeito às fontes externas de desinformação, a Comissão observou que existiam fortes elementos de prova da existência de campanhas de desinformação provenientes da Rússia e, embora outros países não pertencentes à UE também estivessem a implementar estratégias de desinformação, a ação da Rússia era sistemática, dotada de bons recursos e em maior escala do que as ações realizadas por outros países.

⁵⁸ *Poslanecká sněmovna e Senát checos, Eerste Kamer neerlandesa* (dois pareceres sucessivos), *Camera Deputaților romena*.

⁵⁹ COM(2018) 236 final, 26.4.2018.

⁶⁰ COM(2018) 794 final, 5.12.2018.

⁶¹ JOIN(2018) 36 final, 5.12.2018.

⁶² *Poslanecká sněmovna e Senát checos, Bundesrat alemão* (pareceres sobre a COM(2018) 794 e JOIN (2018) 36), e *Eerste Kamer neerlandesa* (dois novos pareceres sobre a COM(2018) 36, na sequência do parecer de 2018). Em 2018, o *Bundesrat alemão* e a *Eerste Kamer neerlandesa* já tinham emitido um parecer sobre a COM(2018) 236.

Pareceres de iniciativa conjuntos

Em 2019, a Comissão recebeu dois pareceres de iniciativa conjuntos de parlamentos nacionais. Ambos foram assinados pelas seis câmaras dos países do Grupo de Visegrado («V4»)⁶³. Um dizia respeito ao alargamento da União Europeia e apoiava o alargamento aos Balcãs Ocidentais. O outro parecer conjunto incidia sobre o quadro financeiro plurianual, para o qual os parlamentos nacionais dos V4 solicitaram que fosse atribuído o mesmo nível de financiamento do anterior quadro financeiro à política agrícola comum e à política de coesão.

5. CONTACTOS, VISITAS, REUNIÕES E CONFERÊNCIAS

Visitas e reuniões dos membros da Comissão com os parlamentos nacionais

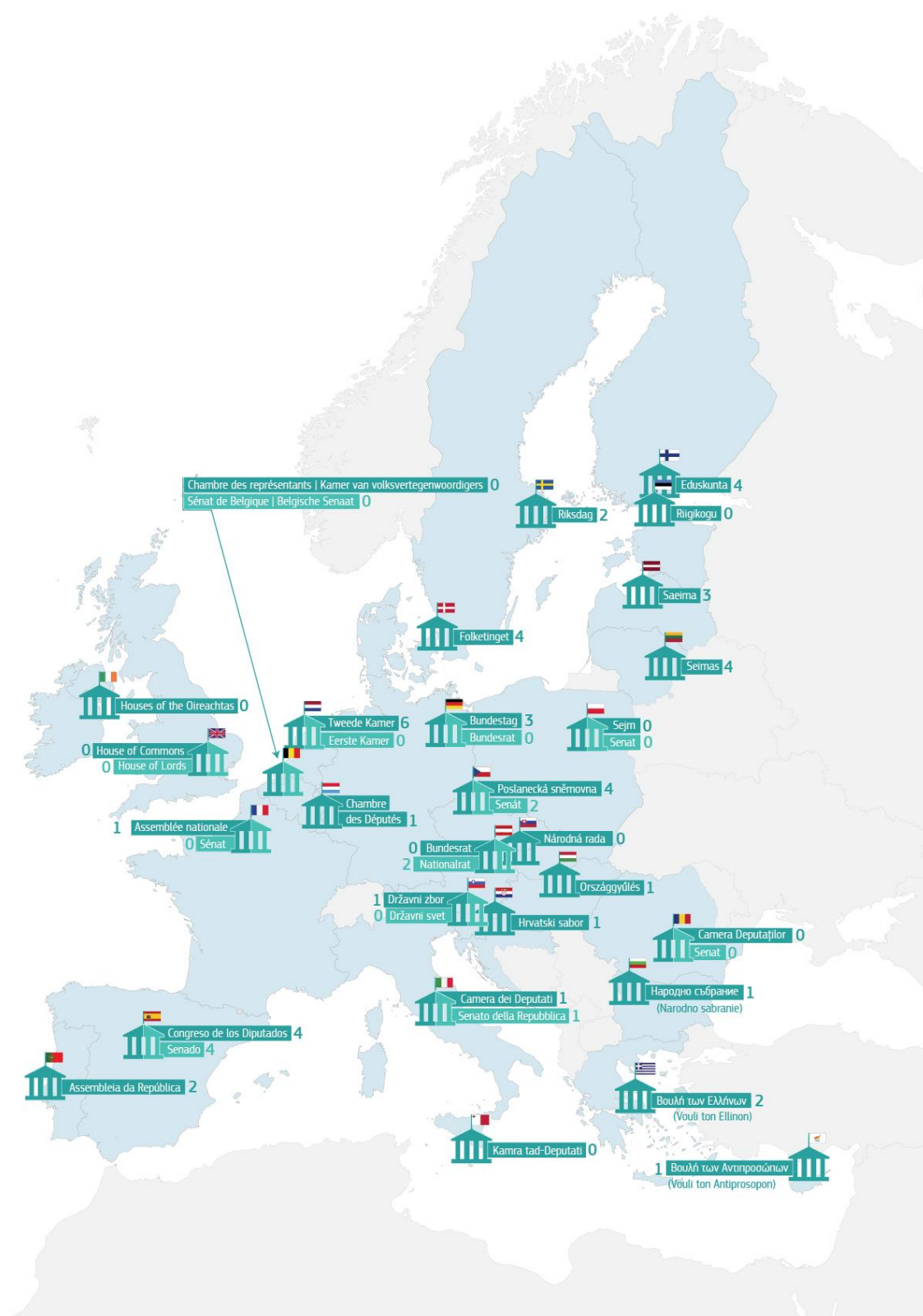
Em 2019, os membros da Comissão realizaram um total de 55 visitas a parlamentos nacionais ou reuniões com delegações dos parlamentos nacionais (ver mapa infra), menos do que em anos anteriores (140 em 2018), pelo facto de 2019 ser um ano de transição entre duas Comissões. No total, realizaram 915 visitas durante o mandato da Comissão Juncker. Esta estreita colaboração com os parlamentos nacionais será mantida, já que a Presidente von der Leyen determinou que os comissários visitem todos os Estados-Membros nos dois primeiros anos dos respetivos mandatos e se reúnam regularmente com os parlamentos nacionais.

Em 2019, o negociador principal da União Europeia no processo de saída do Reino Unido, Michel Barnier, manteve igualmente reuniões com 13 parlamentos nacionais, no contexto das suas visitas a capitais da UE27 e durante reuniões em Bruxelas, para os informar sobre as negociações com o Reino Unido. Estes contactos serão mantidos e intensificados no contexto das reuniões em curso sobre a futura relação entre a União Europeia e o Reino Unido.

Em 2019, os funcionários da Comissão, sobretudo os de alto nível, participaram em mais de 40 reuniões de comissões parlamentares nacionais, para debater propostas legislativas a um nível mais técnico. Os funcionários da Comissão efetuaram 13 apresentações aos representantes dos parlamentos nacionais em Bruxelas sobre temas como melhor regulação, maior eficiência do processo legislativo nos domínios da fiscalidade e da política social, legislação de preparação para o Brexit e o Acordo Comercial UE-Mercosur. Além disso, as representações da Comissão nos Estados-Membros mantiveram contacto frequente com os parlamentos nacionais, em particular, sobre o processo do Semestre Europeu e outras questões económicas.

⁶³ Poslanecká sněmovna e Senát checos, Országgyűlés húngaro, Sejm e Senat polacos e Národná rada eslovaco.

Visitas e reuniões dos membros da Comissão com parlamentos nacionais, em 2019 (número total de todos os Estados-Membros: 55)



Reuniões e conferências interparlamentares

Em 2019, realizaram-se várias reuniões e conferências interparlamentares⁶⁴, nomeadamente:

- a Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos da União Europeia (COSAC⁶⁵);
- a Conferência dos Presidentes dos Parlamentos da União Europeia⁶⁶;
- a Semana Parlamentar Europeia⁶⁷;
- a Conferência Interparlamentar sobre Estabilidade, Coordenação e Governação Económica⁶⁸;
- as Conferências Interparlamentares para acompanhamento da Política Externa e de Segurança Comum e da Política Comum de Segurança e Defesa⁶⁹;
- o Grupo de Controlo Parlamentar Conjunto da Europol⁷⁰.

As duas reuniões dos presidentes da COSAC foram realizadas, respetivamente, em Bucareste, em 20 e 21 de janeiro de 2019, e em Helsínquia, em 21 e 22 de julho de 2019. A Comissária Corina Crețu participou na reunião de Bucareste. Em termos de conteúdo, os delegados analisaram as prioridades das presidências romena e finlandesa do Conselho, a coesão e a convergência (em Bucareste) e o orçamento europeu (em Helsínquia).

⁶⁴ Para mais informações sobre estas reuniões, consultar 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>.

⁶⁵ A COSAC é o único fórum interparlamentar consagrado nos Tratados, no Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia. Normalmente, reúne-se duas vezes (uma reunião dos presidentes e uma reunião plenária) no Estado-Membro que exerça a presidência rotativa do Conselho da União Europeia. A Comissão tem o estatuto de observador na COSAC. Para mais informações sobre a COSAC, consultar:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>.

⁶⁶ 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 2019 realizou-se em Viena, em 8 e 9 de abril. Para mais informações, consultar:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc56776849501677a126fd102fa>.

⁶⁷ A Semana Parlamentar Europeia teve lugar no Parlamento Europeu, em 18 e 19 de fevereiro de 2019, e contou com a participação do Vice-Presidente Dombrovskis e dos Comissários Moscovici, Oettinger e Thyssen. Para mais informações, consultar: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>.

⁶⁸ Esta conferência, realizada em Helsínquia nos dias 30 de setembro e 1 de outubro, contou com a participação do Vice-Presidente Katainen. No primeiro semestre, a conferência fez parte da Semana Parlamentar Europeia, tal como em anos anteriores. Para mais informações, consultar:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae266fb84cab>.

⁶⁹ Realizaram-se duas conferências, uma em Bucareste, em 7 e 8 de março, e uma em Helsínquia, em 4 e 6 de setembro. A Alta Representante/Vice-Presidente Federica Mogherini participou em ambas por videoconferência. Para mais informações, consultar:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410> e <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016b6ff76c2295>.

⁷⁰ Realizaram-se duas conferências, uma em Bucareste, em 24 e 25 de fevereiro, e uma em Helsínquia, em 23 e 24 de setembro. O Comissário King participou em ambas. Para mais informações, consultar:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf016837feb8770407> e <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae32ac2b4cb7>.

Na reunião plenária da LXI COSAC, realizada em Bucareste, em 23 e 25 de junho, debateram-se as realizações da Presidência romena, as relações comerciais internacionais no contexto do Brexit, o Espaço Europeu da Educação como fator determinante para a reformulação e o reforço do mercado único e uma economia baseada na inovação, no progresso tecnológico e no impacto social.

A reunião plenária da LXII COSAC, realizada em Helsínquia, em 1 e 3 de dezembro, teve a participação do Vice-Presidente Šefčovič e do negociador principal da UE, Michel Barnier, que debateram com os delegados a composição e a agenda política da nova Comissão, as suas relações com os parlamentos nacionais, e o Brexit. Os delegados debateram igualmente o possível papel dos parlamentos nacionais na Conferência sobre o Futuro da Europa, os resultados da Presidência finlandesa, a promoção do Estado de direito na UE, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e a estratégia em matéria de clima para a Europa.

A Comissão apresentou respostas escritas às contribuições adotadas pela COSAC nas suas duas reuniões plenárias⁷¹.

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, compete aos parlamentos nacionais consultar, quando adequado, os parlamentos regionais que dispõem de competências legislativas⁷².

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 em linha que se destina a apoiar a participação dos parlamentos regionais com competências legislativas no mecanismo de alerta precoce em matéria de subsidiariedade (REGPEX)⁷³.

Embora não exista uma disposição expressa nos Tratados sobre a interação direta entre a Comissão e os parlamentos regionais, vários parlamentos regionais, nomeadamente da Alemanha, apresentaram diretamente os seus pareceres à Comissão, pronunciando-se sobre a subsidiariedade (*Landtag* da Baviera), o futuro da Europa (*Landtag* de Baden-Württemberg) e aspetos políticos de várias propostas da Comissão. Deste modo, os parlamentos regionais sublinharam o seu interesse em expressar diretamente o seu contributo para a elaboração de políticas europeias. Em 2019, o Conselho Parlamentar Regional da Grande Região⁷⁴ apresentou as suas recomendações sobre política de coesão, desenvolvimento da rede fluvial do Mosela, questões de emprego transfronteiriço, economia circular, transporte ferroviário, promoção do

⁷¹ Publicadas com outros documentos da COSAC em:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5677baaf301677f58eea00469> e <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb>.

⁷² Artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

⁷³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Para mais informações sobre a atividade do Comité das Regiões relacionada com o controlo da subsidiariedade, consultar o ponto 2.4 do presente relatório.

⁷⁴ Composto por membros dos parlamentos de Saarland, Rhineland Palatinate (Alemanha), do Luxemburgo, do Grand-Est (França), da Valónia e Comunidade Germanófona (Bélgica).

multilinguismo e «tribunais civis digitais». A Comissão respondeu, no essencial, a todas as resoluções recebidas dos parlamentos regionais ou de organizações dos parlamentos regionais.

Por seu lado, o Parlamento flamengo enviou um parecer à Comissão, através do Parlamento Federal belga, sobre a estratégia da UE pós-Brexit⁷⁵.

A Comissária Corina Crețu e o negociador principal da UE, Michel Barnier, participaram na 8.^a Cimeira Europeia das Regiões e dos Municípios, organizada em Bucareste, em 14 e 15 de março de 2019, pelo Comité das Regiões Europeu, durante a qual trocaram pontos de vista com Donatella Porzi, Presidente da Conferência das Assembleias Legislativas Regionais da Europa (CALRE), sobre questões de política regional e sobre o impacto do Brexit.

Em 2019, o Presidente Juncker proferiu discursos nos Parlamentos regionais de *Baden-Württemberg*, *Sarre* e *Thüringen* (Alemanha). Participou igualmente na Conferência Europeia dos parlamentos regionais das comunidades germanófonas, que foi organizada em conjunto com os parlamentos das comunidades germanófonas da Áustria, Itália (Tirol do Sul) e Bélgica.

7. CONCLUSÃO

O ano de 2019 foi o primeiro ano desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em que os parlamentos nacionais não enviaram pareceres fundamentados à Comissão. Quanto aos outros tipos de pareceres, 75 % diziam respeito a iniciativas não legislativas da Comissão ou eram pareceres de iniciativa, o que demonstra de forma inequívoca o interesse dos parlamentos nacionais em fornecer um valioso contributo à Comissão desde o início do processo de tomada de decisão.

A Comissão envidou esforços significativos para dar seguimento às recomendações do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência», nomeadamente no âmbito das suas atividades respeitantes ao programa «Legislar Melhor», cujo objetivo consiste em elaborar e fundamentar de forma mais eficiente os atos legislativos da UE e garantir que estes observam os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Ajudou igualmente os parlamentos nacionais a desempenharem as suas funções de forma mais eficaz ao excluir o período das férias de Natal e do Ano Novo do cálculo do prazo de oito semanas para a apresentação de pareceres fundamentados e ao elaborar respostas agregadas sempre que um número significativo de parlamentos nacionais manifestou preocupações quanto à observância do princípio da subsidiariedade num determinado documento.

Em 2019, os membros da Comissão continuaram a debater regularmente com os parlamentos nacionais, os quais têm um papel fundamental a desempenhar na aproximação da UE aos seus cidadãos.

A nova Comissão, presidida por Ursula von der Leyen, tomou posse em 1 de dezembro de 2019 e reforçará a estreita cooperação com os parlamentos nacionais, através de visitas e intercâmbios. A presidente da Comissão determinou que os comissários visitem todos os Estados-Membros nos dois primeiros anos dos respetivos mandatos e se reúnam regularmente com os parlamentos nacionais. A Comissão von der Leyen prestará igualmente especial atenção à observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no seu trabalho político e legislativo.

⁷⁵ A Comissão procedeu ao seu registo como parecer do *Sénat/Senaat* belga.