



COMISSÃO  
EUROPEIA

Bruxelas, 2.7.2015  
COM(2015) 315 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO**

**RELATÓRIO ANUAL DE 2014**  
**SOBRE A SUBSIDIARIEDADE E A PROPORCIONALIDADE**

# RELATÓRIO DA COMISSÃO

## RELATÓRIO ANUAL DE 2014 SOBRE A SUBSIDIARIEDADE E A PROPORCIONALIDADE

### 1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o 22.º relatório anual sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no processo legislativo da UE. O relatório é apresentado em conformidade com o artigo 9.º do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (a seguir «Protocolo n.º 2») do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Analisa a forma como as instituições e os organismos da UE implementaram estes dois princípios e o modo como a prática evoluiu em comparação com anos anteriores. Fornece igualmente uma análise sobre um conjunto de propostas da Comissão que foram objeto de pareceres fundamentados em 2014. Dadas as estreitas ligações entre o mecanismo de controlo da subsidiariedade e o diálogo político entre os parlamentos nacionais e a Comissão, o presente relatório deve ser encarado como um complemento do relatório anual da Comissão de 2014 sobre as suas relações com os parlamentos nacionais.

### 2. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PELAS INSTITUIÇÕES

#### 2.1. Comissão

Ao longo dos anos, a Comissão introduziu procedimentos para avaliar a conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade em diferentes fases do processo de tomada de decisões em consonância com os princípios que visam legislar melhor<sup>1</sup>. O Presidente Juncker salientou que o respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade estará no centro do trabalho da nova Comissão.

Antes de propor novas iniciativas, a Comissão verifica se a ação a nível da UE é legítima e justificada. São publicados roteiros para todas as novas iniciativas mais importantes<sup>2</sup>. Estes fornecem, numa fase precoce, uma descrição preliminar de uma eventual iniciativa e dos trabalhos de avaliação existentes e definem os planos da Comissão para a realização de uma avaliação de impacto e uma consulta. Os roteiros incluem igualmente uma justificação inicial da ação à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

---

<sup>1</sup> Os princípios que visam legislar melhor abrangem todas as atividades sobre legislar melhor no âmbito da Comissão e são enunciados sob a forma de um conjunto de princípios orientadores que se aplicam a todas as DG e serviços envolvidos na preparação, execução, aplicação ou avaliação das intervenções da UE e respetivas consultas das partes interessadas. Os princípios são definidos no instrumento n.º 1 dos instrumentos da Comissão sobre legislar melhor, ver [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm).

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm) – tal como exposto no pacote de medidas da Comissão sobre legislar melhor – COM(2015) 215 final – a Comissão apresentará, no futuro, avaliações de impacto iniciais para as iniciativas que são objeto de uma avaliação de impacto, que substituirão os roteiros relativos a essas iniciativas.

Sempre que é necessário realizar uma avaliação de impacto, isto é, quando se prevê que o impacto seja significativo, as partes interessadas são convidadas, através da realização de uma consulta pública, a apresentarem observações sobre a necessidade de intervenção e sobre as eventuais soluções para os problemas identificados. Com base nas respostas dessa consulta e em outros contributos pertinentes, as avaliações de impacto analisam, nomeadamente a subsidiariedade e avaliam a proporcionalidade das opções examinadas. Em 19 de maio de 2015, a Comissão adotou — em consonância com as prioridades políticas enunciadas pelo Presidente Juncker — um pacote de medidas sobre legislar melhor<sup>3</sup>, com novas orientações integradas sobre legislar melhor<sup>4</sup>, incluindo orientações atualizadas para avaliar a subsidiariedade e a proporcionalidade no contexto da avaliação do impacto de novas iniciativas.

Em 2014, foram realizadas 25 avaliações de impacto. Após um exame pelo órgão independente de controlo da qualidade, o Comité de Avaliação de Impacto, oito dessas avaliações de impacto foram consideradas como carecendo de melhorias a nível da subsidiariedade ou da proporcionalidade ou de ambas. Essa taxa de 32 % é semelhante à dos anos anteriores.

Por exemplo, no caso de uma proposta de decisão sobre o reforço da cooperação da UE na prevenção e dissuasão do trabalho não declarado<sup>5</sup>, o Comité de Avaliação de Impacto considerou que a avaliação de impacto devia fornecer mais elementos de prova que sustentem as razões pelas quais a cooperação entre os Estados-Membros baseada na procura não permitiria resolver os problemas em questão. Além disso, o comité recomendou que fosse apresentada mais claramente a base jurídica da iniciativa. Foram igualmente solicitadas informações mais pormenorizadas sobre a proporcionalidade da opção preferida, a fim de demonstrar por que razão seriam necessárias formas de cooperação mais estreitas entre os 28 Estados-Membros, tendo em conta a preferência dos empregadores e dos Estados-Membros por outras opções. O relatório final foi alterado em conformidade com as recomendações do comité. Por exemplo, a base jurídica foi apresentada de forma mais clara e os aspetos relacionados com a proporcionalidade foram mais bem explicados (p. 43).

No caso da avaliação do impacto da harmonização da utilização do espectro radioelétrico por equipamentos áudio sem fios na realização de programas e eventos especiais na União<sup>6</sup>, o Comité de Avaliação de Impacto solicitou uma melhor justificação da proporcionalidade da iniciativa mediante a comparação dos custos estimados com os benefícios identificados e também procurou esclarecer o valor acrescentado e a necessidade de ação a nível da UE, em comparação com uma ação a nível dos Estados-Membros. Na sequência destas observações do comité, a análise centrou-se mais no impacto sobre as diferentes categorias de utilizadores (pequenos ou grandes utilizadores). O relatório deixou claro que uma grande parte dos custos seria necessariamente suportada no âmbito do cenário de base, tornando assim mais clara a comparação dos custos e dos benefícios.

Através das suas recomendações, o Comité de Avaliação de Impacto contribuiu para melhorar a análise da conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, fornecendo informações importantes para o processo de tomada de decisões políticas da Comissão. A exposição de motivos que acompanha a proposta legislativa também estabelece de que forma a proposta respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

---

<sup>3</sup> COM(2015) 215 final.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm)

<sup>5</sup> COM(2014) 221 final.

<sup>6</sup> C(2014) 6011 final.

A subsidiariedade e a proporcionalidade são também temas fundamentais no contexto das avaliações retrospectivas, que avaliam se as ações da UE estão realmente a dar os resultados esperados em termos de eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado da UE. Estas avaliações analisam se as ações da UE continuam a ser necessárias ou se os objetivos poderiam ser mais facilmente alcançados de outra forma. A Comissão está empenhada em «avaliar primeiro», analisando os resultados anteriores, antes de equacionar eventuais alterações legislativas. Através da recolha de dados e da identificação dos ensinamentos suscetíveis de enriquecer os processos decisórios, a UE faz da avaliação uma parte integrante e permanente do seu processo de elaboração de políticas, juntamente com a avaliação da subsidiariedade e da proporcionalidade.

## **2.2. Seguimento dado aos pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais**

Em 2014, a Comissão recebeu 21 **pareceres fundamentados** dos parlamentos nacionais sobre o princípio da subsidiariedade<sup>7</sup>, o que representa uma diminuição de 76 % em comparação com o número de pareceres fundamentados recebidos no ano anterior (88, em 2013). Os pareceres fundamentados recebidos em 2014 representaram uma percentagem consideravelmente mais reduzida (4 %) do número total de pareceres recebidos pela Comissão no mesmo ano no contexto do diálogo político (506). Em 2013, os pareceres fundamentados representaram 14 % do número total de pareceres, enquanto em 2012 e 2011, um pouco mais de 10 % dos pareceres eram pareceres fundamentados.

Embora nenhum novo «procedimento de cartão amarelo» tenha sido desencadeado em 2014, o procedimento de «cartão amarelo» desencadeado em 2013 em relação à proposta sobre a Procuradoria Europeia (COM(2013) 534 final) continuou a alimentar as discussões no âmbito do diálogo político. Para mais informações, ver o relatório sobre as relações com os parlamentos nacionais.

O número de pareceres fundamentados consideravelmente inferior deve ser considerado no contexto de uma diminuição do número total de propostas apresentadas pela Comissão no final do seu mandato. Deve observar-se que, em 2013, o número total de pareceres apresentados pelos parlamentos nacionais no quadro do diálogo político também diminuiu, mas em menor medida do que a diminuição do número de pareceres fundamentados<sup>8</sup>.

Os pareceres fundamentados continuaram a apresentar grandes diferenças quanto à forma e ao tipo de argumentos apresentados pelos parlamentos nacionais em apoio às suas conclusões de uma alegada violação do princípio da subsidiariedade. À semelhança dos anos anteriores, os parlamentos nacionais emitiram, em 2014, pareceres fundamentados sobre diversas propostas adotadas. Os 21 pareceres fundamentados emitidos em 2014 incidiram sobre 15<sup>9</sup> propostas da Comissão. As propostas que originaram o maior número de pareceres fundamentados só geraram, no entanto, três pareceres fundamentados, a saber, a proposta de diretiva relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Ver anexo do presente relatório.

<sup>8</sup> 505, em comparação com 621, em 2013.

<sup>9</sup> A Comissão recebeu 21 pareceres fundamentados, alguns relativos a mais do que um documento.

<sup>10</sup> Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções, COM(2013) 884 final.

e a proposta de revisão da política e da legislação sobre os resíduos<sup>11</sup>. Foram emitidos dois pareceres fundamentados sobre a proposta de regulamento relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos<sup>12</sup>, a proposta de regulamento relativo a novos alimentos<sup>13</sup> e a proposta de diretiva relativa às sociedades unipessoais de responsabilidade limitada<sup>14</sup>. Para mais informações, ver o anexo do presente relatório.

A diminuição significativa do número global de pareceres fundamentados emitidos em 2014 traduziu-se numa diminuição significativa do número de pareceres fundamentados emitidos por câmara. Apenas 15 das 41 câmaras emitiram pareceres fundamentados em 2014 (em comparação com 34 câmaras em 2013). O *Bundesrat* austríaco e a *House of Commons* do Reino Unido emitiram três pareceres fundamentados cada um (em comparação com seis e cinco pareceres fundamentados, respetivamente, em 2013). O *Riksdag* sueco e o *Sénat* francês emitiram dois pareceres fundamentados cada um (em comparação com nove pareceres fundamentados emitidos pelo *Riksdag* e quatro pelo *Sénat*, em 2013). A maioria das câmaras emitiu um parecer fundamentado ou não emitiu nenhum.

Embora os parlamentos nacionais tenham sido menos ativos em termos de emissão de pareceres fundamentados em 2014, um certo número de câmaras apelou para o reforço do procedimento de controlo da subsidiariedade. Entre janeiro e maio de 2014, o *Folketing* dinamarquês, a *Tweede Kamer* neerlandesa e a *House of Lords* do Reino Unido<sup>15</sup> apresentaram relatórios com propostas pormenorizadas sobre a forma de reforçar o papel dos parlamentos nacionais no processo de decisão. Estes relatórios continham, nomeadamente, ideias sobre a forma de alargar o âmbito de aplicação do controlo da subsidiariedade. Sugeriam que os pareceres fundamentados não devem dizer apenas respeito à conformidade com o princípio da subsidiariedade, mas também com o princípio da proporcionalidade ou com a base jurídica da proposta. Defendiam igualmente uma prorrogação do prazo para apresentação de pareceres fundamentados<sup>16</sup> e propunham que, sempre que fosse desencadeado um procedimento de «cartão amarelo», a Comissão fosse obrigada a retirar ou a alterar a sua proposta. Os debates entre os parlamentos nacionais sobre estas questões continuam em diferentes instâncias.

---

<sup>11</sup> Proposta de Diretiva que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, a Diretiva 94/62/CE relativa às embalagens e aos resíduos de embalagens, a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros, a Diretiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida, a Diretiva 2006/66/CE relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos e a Diretiva 2012/19/UE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, COM(2014) 397 final.

<sup>12</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que diz respeito à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos, que altera o Regulamento (UE) n.º XXX/XXX do Parlamento Europeu e do Conselho, COM(2014) 180 final.

<sup>13</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a novos alimentos, COM(2013) 894 final.

<sup>14</sup> Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às sociedades unipessoais de responsabilidade limitada, COM(2014) 212 final.

<sup>15</sup> *Folketing* dinamarquês: «*Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in the European decision-making process*», *House of Lords* do Reino Unido: «*The role of National Parliaments in the European Union*» e *Tweede Kamer* neerlandesa: «*Ahead in Europe*».

<sup>16</sup> No entanto, o prazo está consagrado no Tratado não podendo, assim, ser modificado sem uma alteração ao Tratado.

## 2.3. Parlamento Europeu e Conselho

### a) Parlamento Europeu

Desde a entrada em vigor do TFUE e nos termos do Protocolo n.º 2, o Parlamento Europeu adotou uma série de medidas para cumprir as suas obrigações legais neste domínio. Com especial referência aos pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais, está atualmente em vigor o procedimento a seguir descrito.

Os pareceres dos parlamentos nacionais são transmitidos à comissão parlamentar competente quanto à matéria de fundo e à Comissão dos Assuntos Jurídicos, para distribuição a todos os membros da comissão e inclusão no dossiê da reunião. Os pareceres dos parlamentos nacionais são sistematicamente traduzidos para todas as línguas oficiais da UE<sup>17</sup> e mencionados no preâmbulo das resoluções legislativas.

Em princípio, a comissão parlamentar competente quanto à matéria de fundo é obrigada a não proceder à votação final antes da expiração do prazo estabelecido de oito semanas.

Em 2014, o Parlamento Europeu recebeu formalmente um total de 287 comunicações dos parlamentos nacionais. Destas, 18 eram pareceres fundamentados, enquanto as restantes 269 eram contribuições (isto é, comunicações que não suscitavam questões relativas à conformidade com o princípio da subsidiariedade). Em 2013, 86 pareceres fundamentados e 206 contribuições foram oficialmente transmitidos ao Parlamento Europeu.

A Comissão dos Assuntos Jurídicos é a comissão parlamentar que assume a responsabilidade global do controlo do respeito do princípio da subsidiariedade. Um membro dessa comissão é nomeado «relator permanente» encarregado da subsidiariedade por um período de seis meses, com base numa rotação entre os grupos políticos. O relator examina os pareceres fundamentados recebidos e pode retomar algumas das questões suscitadas nestes para que sejam debatidas na comissão e sejam formuladas eventuais recomendações a outras comissões pertinentes. A Comissão dos Assuntos Jurídicos elabora também regularmente um relatório respeitante ao relatório anual da Comissão sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade. Com base num relatório elaborado pelo deputado Sajjad Karim (CRE/UK) foi aprovada uma resolução do Parlamento Europeu, de 4 de fevereiro de 2014, sobre o 19.º relatório da Comissão sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade<sup>18</sup>.

Apesar da redução da atividade parlamentar em 2014, que foi um ano de eleições, o Parlamento Europeu elaborou nesse ano 32 apreciações iniciais e duas apreciações aprofundadas das avaliações de impacto da Comissão, três avaliações de impacto complementares, uma avaliação de impacto relativamente a alterações de fundo do Parlamento e uma avaliação de impacto *ex post*. Além disso, foram concluídos cinco relatórios sobre o «custo da não-Europa».

O Parlamento Europeu lançou igualmente uma nova abordagem mais geral para avaliar o valor acrescentado das ações realizadas a nível da UE, elaborando um relatório sobre o custo

---

<sup>17</sup> Com exceção do irlandês e do maltês.

<sup>18</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0061+0+DOC+XML+V0//EN>

da não-Europa<sup>19</sup>, recenseando os ganhos suscetíveis de serem gerados por ações propostas pelo Parlamento Europeu e um relatório sobre o potencial de crescimento económico das 10 prioridades enunciadas nas orientações políticas do Presidente Juncker<sup>20</sup>.

#### *b) Conselho*

As obrigações do Conselho relativas ao direito dos parlamentos nacionais de controlar a aplicação do princípio da subsidiariedade constam dos Protocolos n.ºs 1 e 2. As responsabilidades do Conselho consistem sobretudo na transmissão aos parlamentos nacionais dos projetos de atos legislativos que não sejam emanados da Comissão.

Em conformidade com o 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, do Banco Central Europeu ou do Banco Europeu de Investimento. No entanto, em 2014, não foram recebidos tais atos pelo Conselho e, portanto, não foi enviado nenhum aos parlamentos nacionais.

Como corolário da obrigação acima referida, nos termos do artigo 6.º do Protocolo n.º 2, o Conselho deve enviar qualquer parecer de um parlamento nacional sobre uma proposta legislativa emanada de um grupo de Estados-Membros a esses Estados-Membros. Do mesmo modo, o Conselho enviará os pareceres dos parlamentos nacionais sobre propostas legislativas emanadas do Tribunal de Justiça, do Banco Central Europeu e do Banco Europeu de Investimento para a instituição em causa. No entanto, durante o ano de 2014 não foram recebidos atos deste tipo pelo Conselho.

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. Assim, em 2014, o Secretariado do Conselho distribuiu às delegações mais de 250 pareceres fundamentados e pareceres emitidos no âmbito do diálogo político, relacionados com as propostas legislativas da Comissão.

Por último, no quadro do seu trabalho legislativo, o Conselho verifica a conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade ao reexaminar as avaliações de impacto que acompanham as propostas da Comissão.

## **2.4. Comité das Regiões**

Em 2014, o Comité das Regiões adotou e executou o seu segundo Programa de Trabalho sobre a Subsidiariedade<sup>21</sup>, que incluía as três iniciativas seguintes, selecionadas de entre as que figuram no programa de trabalho da Comissão em função de critérios específicos: (i) o pacote relativo à política de ar limpo para a Europa; (ii) a proposta relativa à produção biológica; (iii) a legislação em matéria de resíduos no quadro do pacote de medidas para uma

---

<sup>19</sup> *Mapping the Cost of Non-Europe 2014 -19*, segunda edição: julho de 2014, Unidade Valor Acrescentado Europeu, julho de 2014, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA\\_ET\(2014\)563350](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET(2014)563350)

<sup>20</sup> *The economic potential of the ten-point Juncker Plan for growth without debt*, Unidade Valor Acrescentado Europeu, novembro de 2014 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS\\_STU\(2014\)543844\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU(2014)543844_REV1_EN.pdf)

<sup>21</sup> CdR 7657/2013.

economia circular<sup>22</sup>. Foi dada especial atenção à utilização de atos delegados nas propostas legislativas controladas.

Na execução do Programa de Trabalho sobre a Subsidiariedade, o Comité das Regiões analisou o pacote relativo à política de ar limpo para a Europa<sup>23</sup>. Na sequência de uma consulta do Grupo de Peritos da Subsidiariedade, o Comité das Regiões concluiu no seu parecer<sup>24</sup> que a proposta está em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e aceitou que a poluição atmosférica é um fenómeno transnacional que tinha de ser resolvido a nível europeu.

No que diz respeito à proposta de regulamento relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos, a consulta do Grupo de Peritos da Subsidiariedade e da Rede de Observância da Subsidiariedade ocorreu durante o período de oito semanas concedido para controlo da subsidiariedade pelos parlamentos nacionais<sup>25</sup>. A maioria dos inquiridos opôs-se à supressão da possibilidade de os Estados-Membros concederem derrogações às regras que regem a produção biológica, tendo suscitado preocupações do ponto de vista da subsidiariedade. No que respeita à proporcionalidade, consideraram que a proposta ia demasiado longe, dado que os objetivos definidos podem ser obtidos por outras formas menos restritivas. Estas preocupações foram tidas em conta no parecer do Comité das Regiões<sup>26</sup>.

A proposta de diretiva que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, a Diretiva 94/62/CE relativa às embalagens e aos resíduos de embalagens, a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros, a Diretiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida, a Diretiva 2006/66/CE relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos e a Diretiva 2012/19/UE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos<sup>27</sup>, revestia particular interesse para o Comité das Regiões, dado que, na maior parte dos Estados-Membros, as autoridades locais e regionais são responsáveis pela execução da legislação da UE em matéria de resíduos. A consulta do Grupo de Peritos da Subsidiariedade e da Rede de Observância da Subsidiariedade ocorreu durante o período de oito semanas concedido para controlo da subsidiariedade pelos parlamentos nacionais. Tal consulta revelou que a maioria dos inquiridos considerava que os novos objetivos da UE em matéria de resíduos não levantavam problemas de subsidiariedade. No entanto, vários dos inquiridos manifestaram preocupações sobre a proporcionalidade, pondo em causa a exequibilidade dos novos objetivos em matéria de resíduos e sublinhando as diferentes abordagens dos objetivos atuais em matéria de resíduos no conjunto da UE. O Comité das Regiões organizou uma sessão de trabalho sobre a avaliação do impacto territorial<sup>28</sup>, que revelou que certas regiões enfrentam limitações na consecução dos objetivos propostos pela diretiva. Os principais resultados da consulta e da avaliação de impacto territorial estão refletidos no parecer do Comité das Regiões<sup>29</sup>. Vários pareceres adicionais adotados pelo Comité das Regiões em 2014 suscitaram preocupações em termos de conformidade das propostas da Comissão com os princípios da

---

<sup>22</sup> a) as iniciativas devem apresentar um interesse político claro para as autoridades locais e regionais;  
b) as iniciativas devem incidir sobre as competências das autoridades locais e regionais;  
c) as iniciativas devem ter uma potencial dimensão de subsidiariedade.

<sup>23</sup> COM(2013) 918 final (Comunicação), COM(2013) 919 final e COM(2013) 920 final.

<sup>24</sup> CdR 1217/2014.

<sup>25</sup> COM(2014) 180 final e COM(2014) 179 final.

<sup>26</sup> CdR 4832/2014.

<sup>27</sup> COM(2014) 397 final.

<sup>28</sup> No âmbito deste seminário, o Comité das Regiões procedeu à avaliação do impacto territorial, utilizando a metodologia de verificação rápida (*Quick Scan methodology*) desenvolvida pela Rede Europeia de Observação do Desenvolvimento e da Coesão Territoriais (ESPO).

<sup>29</sup> CdR 04083/2014.



subsidiariedade e da proporcionalidade, como o parecer sobre a proposta de regulamento relativo à instituição da Procuradoria Europeia<sup>30</sup>, o parecer sobre a proposta de decisão que estabelece uma plataforma europeia para reforçar a cooperação na prevenção e dissuasão do trabalho não declarado<sup>31</sup> e o parecer sobre a proposta de regulamento que altera o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 no que respeita ao regime de ajuda à distribuição de fruta e produtos hortícolas, bananas e leite nos estabelecimentos de ensino<sup>32</sup>.

Em julho de 2014, o Comité das Regiões organizou um seminário sobre a subsidiariedade<sup>33</sup> para as partes interessadas da UE e as autoridades nacionais e regionais. O seminário tinha por objetivo fazer um balanço da 6.ª Conferência sobre a subsidiariedade de 2013<sup>34</sup> e explorar novas abordagens e soluções para um controlo eficaz do princípio da subsidiariedade. Além disso, foi organizada conjuntamente pelo Comité das Regiões e pela Universidade de Tübingen (Alemanha)<sup>35</sup> uma conferência sobre o «papel dos parlamentos regionais nos assuntos da UE». O evento destinava-se a sensibilizar para o papel dos parlamentos regionais e os desafios com que estes se confrontam no contexto do mecanismo de controlo da subsidiariedade. Por último, os participantes numa reunião dos parceiros da REGPEX<sup>36</sup> e numa reunião de outras plataformas Internet do Comité das Regiões, ambas organizadas em dezembro, concluíram que era necessário sensibilizar os parlamentos regionais para questões de subsidiariedade e apoiá-los com instrumentos para o intercâmbio de informações. É também feita referência ao Relatório Anual de 2014 sobre a Subsidiariedade emitido pelo Comité das Regiões em junho de 2015<sup>37</sup>.

## 2.5. Tribunal de Justiça

Em 2014, o Tribunal de Justiça não proferiu qualquer acórdão importante no que respeita aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

## 3. PRINCIPAIS CASOS EM QUE FORAM MANIFESTADAS PREOCUPAÇÕES RELATIVAS À SUBSIDIARIEDADE E À PROPORCIONALIDADE

*Proposta de diretiva relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções*<sup>38</sup>

Em 13 de dezembro de 2013, a Comissão publicou uma proposta que define os atos que devem ser considerados infrações à regulamentação aduaneira da União e estabelece um quadro para a imposição de sanções quando tais atos sejam praticados. A proposta tem por

---

<sup>30</sup> CdR 6520/2013.

<sup>31</sup> CdR 03236/2014.

<sup>32</sup> CdR 1287/2014.

<sup>33</sup> «Subsidiarity monitoring under scrutiny: More, less or different?» com base na abordagem «world café».

<sup>34</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Final%20Brochure.pdf>.

<sup>35</sup> A síntese dos trabalhos poderá ser consultada em: <http://www.cor.europa.eu/en/events/Pages/regional-parliaments-conference.aspx>.

<sup>36</sup> O REGPEX (intercâmbio de informações entre parlamentos regionais), lançado pelo Comité das Regiões em 2012, é uma subsecção do sítio Web da Rede de Observância da Subsidiariedade, que consiste numa base de dados destinada a ajudar as regiões com poderes legislativos no que diz respeito ao mecanismo de controlo da subsidiariedade: <http://corportal/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

<sup>37</sup> Será publicado em: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies-.aspx>

<sup>38</sup> COM(2013) 884 final.

objetivo harmonizar as consequências da violação das regras comuns, que variam na União Aduaneira, visto que dependem das 28 diferentes ordens jurídicas e tradições administrativas ou judiciais dos Estados-Membros. Esta proposta visa, por conseguinte, permitir um tratamento mais uniforme das infrações à legislação aduaneira da UE nos diferentes Estados-Membros.

Os parlamentos nacionais emitiram três pareceres fundamentados<sup>39</sup> sobre a proposta, representando seis votos<sup>40</sup>. Outras três câmaras de parlamentos nacionais<sup>41</sup> emitiram pareceres sobre esta proposta no âmbito do diálogo político.

Nos seus pareceres fundamentados, os parlamentos nacionais alegaram que era discutível que a proposta da Comissão estivesse em conformidade com o princípio da subsidiariedade e manifestaram dúvidas quanto ao facto de as medidas propostas serem mais bem reguladas a nível da UE do que a nível dos Estados-Membros. O *Riksdag* sueco não estava convencido de que devesse ser estabelecida uma formulação comum na diretiva em relação às sanções e aos seus níveis. Além disso, indicou que certos elementos da proposta que figuravam normalmente em atos baseados no artigo 83.º do TFUE (regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções) seriam mais bem regulados ao nível dos Estados-Membros e que a Comissão não conseguiu demonstrar que o estabelecimento de escalas comuns de sanções era necessário para reforçar a cooperação aduaneira. O *Folketing* dinamarquês considerou a proposta mais ampla do que a necessária harmonização das regras em matéria de infrações à legislação aduaneira da UE e respetivas sanções. O *Seimas* lituano alegou que o objetivo da proposta (ou seja, conseguir uma execução eficaz e uma aplicação correta e uniforme da legislação aduaneira da União) não seria cumprido, uma vez que a proposta de diretiva não determina se os Estados-Membros devem aplicar sanções administrativas ou penais às infrações aduaneiras. Nas respostas aos pareceres fundamentados, a Comissão salientou que a harmonização da legislação aduaneira não pôde ser efetivamente aplicada devido à grande divergência atualmente existente nas regras em matéria de infrações aduaneiras e respetivas sanções nos Estados-Membros. Na opinião da Comissão, essa divergência pode ser superada através da criação de uma lista comum de infrações à legislação aduaneira e da aproximação das sanções aplicáveis. Tais medidas não podem ser tomadas individualmente pelos Estados-Membros e, por conseguinte, a ação a nível da UE será a mais adequada neste domínio. A Comissão acrescentou que a aproximação das infrações e sanções aduaneiras tornaria a cooperação entre autoridades aduaneiras mais eficiente e sublinhou o facto de que o estabelecimento de uma lista comum de infrações à legislação aduaneira e a aproximação das sanções aduaneiras criaria sistemas de sanções aduaneiras mais comparáveis. A proposta ainda está a ser analisada pelos legisladores.

*Proposta de diretiva que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, a Diretiva 94/62/CE relativa às embalagens e aos resíduos de embalagens, a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros, a Diretiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida, a Diretiva 2006/66/CE relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos e a Diretiva 2012/19/UE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos*<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> DK *Folketing* (2 votos), LT *Seimas* (2 votos), SE *Riksdag* (2 votos).

<sup>40</sup> Cada parlamento nacional tem dois votos; se um parlamento nacional tiver duas câmaras, é atribuído um voto a cada câmara. Cada câmara pode emitir pareceres fundamentados de forma independente.

<sup>41</sup> CZ *Senát*, MT *Kamra tad-Deputati*, e PT *Assembleia da República*.

<sup>42</sup> COM(2014) 397 final.

A Comissão publicou, em 2 de julho de 2014, uma proposta que é parte integrante de um pacote destinado a criar uma economia mais circular, com o objetivo de tornar a Europa mais competitiva e reduzir a procura de recursos escassos e onerosos. A proposta sugere a reciclagem de 70 % dos resíduos municipais e 80 % dos resíduos de embalagens até 2030 e sugere ainda uma proibição da deposição de resíduos recicláveis em aterros a partir de 2025. A proposta define objetivos ambiciosos e acrescenta disposições essenciais sobre os instrumentos necessários para realizar e assegurar o seu acompanhamento.

Os parlamentos nacionais emitiram três pareceres fundamentados<sup>43</sup> sobre a proposta, representando quatro votos<sup>44</sup>. Dez outras câmaras de parlamentos nacionais<sup>45</sup> emitiram pareceres sobre esta proposta no âmbito do diálogo político.

Nos seus pareceres fundamentados, os parlamentos nacionais invocaram vários argumentos pelos quais consideram que a proposta não obedece ao princípio da subsidiariedade. O *Bundesrat* austríaco alegou que não existia qualquer aspeto transnacional que exija uma regulamentação da UE e que a Comissão não tinha conseguido explicar adequadamente as razões pelas quais os atuais objetivos não eram adequados ou o motivo por que nem todos os Estados-Membros os atingiam. O *Senát* checo declarou que a proposta não fundamenta a premissa de que os objetivos propostos eram realistas a custos razoáveis para os Estados-Membros e os municípios e, por conseguinte, a Comissão não justificou o valor acrescentado real da ação proposta a nível da UE. Por último, o *Hrvatski Sabor* croata alegou que a questão da fixação de objetivos adicionais no domínio da gestão de resíduos deveria ser da competência dos Estados-Membros, em função da sua situação económica.

Em 16 de dezembro de 2014, a Comissão adotou o seu programa de trabalho para 2015, no qual propõe a retirada ou a alteração de 80 das 450 propostas a aguardar a decisão do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>46</sup>. A Comissão indicou que tinha a intenção de retirar a proposta de diretiva, mas, ao mesmo tempo, anunciou que a iria substituir, até ao fim de 2015, por uma nova proposta mais ambiciosa para promover a economia circular. A Comissão também reafirmou o seu compromisso em promover a transição para uma economia circular e eficiente em termos de recursos, em toda a UE, o que teria um impacto positivo sobre o emprego, o crescimento, a competitividade e a inovação. Na sequência de consultas com o Parlamento Europeu e o Conselho, a Comissão confirmou a retirada da proposta em 25 de fevereiro de 2015<sup>47</sup>.

*Proposta de regulamento relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos, que altera o Regulamento (UE) n.º XXX/XXX do Parlamento Europeu e do*

---

<sup>43</sup> AT *Bundesrat* (1 voto), CZ *Senát* (1 voto), HR *Hrvatski Sabor* (2 votos).

<sup>44</sup> Cada parlamento nacional tem dois votos; se um parlamento nacional tiver duas câmaras, é atribuído um voto a cada câmara. Cada câmara pode emitir pareceres fundamentados de forma independente.

<sup>45</sup> CZ *Poslanecká sněmovna*, DE *Bundesrat*, DK *Folketing*, ES *Congreso de los Diputados* e *Senado* (ambas as câmaras), FR *Sénat*, IT *Senato della Repubblica*, MT *Kamra tad-Deputati*, PL *Senat*, PT *Assembleia da República* e UK *House of Lords*. No que diz respeito aos argumentos apresentados pelos parlamentos nacionais não relacionados com a subsidiariedade, ver o relatório anual de 2014 sobre as relações entre a Comissão Europeia e os parlamentos nacionais.

<sup>46</sup> Foi proposta a retirada de algumas iniciativas, uma vez que não correspondiam às novas prioridades da Comissão, ao passo que, em outros casos, a Comissão continuou fortemente empenhada nos objetivos a atingir, mas as propostas (devido à morosidade das negociações no Parlamento Europeu e no Conselho) já não poderiam atingir o seu objetivo inicial. Neste último caso, a Comissão pretende propor novas e melhores formas de alcançar os objetivos pretendidos.

<sup>47</sup> JO C 80 de 7.3.2015, p. 17

*Conselho [Regulamento relativo aos controlos oficiais] e que revoga o Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho*<sup>48</sup>.

A Comissão publicou, em 25 de março de 2014, uma proposta que visa assegurar que as exigências dos consumidores em matéria de ambiente e de qualidade sejam respeitadas. A proposta tem três objetivos principais: manter a confiança dos consumidores, manter a confiança dos produtores e facilitar a conversão dos agricultores à produção biológica. A Comissão propôs, em especial, (i) o reforço e a harmonização das normas, tanto no interior da União Europeia como para os produtos importados, mediante a abolição de muitas das exceções em termos de produção e de controlos, (ii) introduzir um sistema de controlo baseado nos riscos, (iii) fomentar a adesão dos pequenos agricultores à agricultura biológica, possibilitando-lhes a adesão a um regime de certificação de grupo, (iv) um melhor tratamento da dimensão internacional do comércio de produtos biológicos, introduzindo novas disposições em matéria de exportações, e v) simplificar a legislação, a fim de reduzir os custos administrativos para os agricultores e aumentar a transparência.

Os parlamentos nacionais emitiram dois pareceres fundamentados<sup>49</sup> sobre a proposta, representando três votos<sup>50</sup>. Nove câmaras emitiram pareceres no quadro do diálogo político<sup>51</sup>. Nos seus pareceres fundamentados, os parlamentos nacionais alegaram que a proposta não dava suficiente margem de manobra para uma regulamentação nacional ou regional que poderia abordar especificidades nacionais ou regionais. Segundo o *Bundesrat* austríaco, a proposta não permitia avaliar se as medidas propostas pela Comissão eram suficientemente eficazes para atingir o objetivo pretendido e se essas medidas deviam ser adotadas a nível da UE. A proposta foi criticada por não quantificar o valor dos seus efeitos e os consequentes encargos financeiros e administrativos para os Estados-Membros.

Nas suas respostas, a Comissão observou que a atual margem oferecida para a concessão de derrogações às regras em vigor conduziu a uma concorrência desleal entre os operadores de produção biológica da UE e em relação aos produtos biológicos importados. Alguns fatores negativos resultantes incluíram um risco de perda de confiança dos consumidores, a complexidade da legislação, problemas comerciais (dificuldades para impor a conformidade) e encargos administrativos pesados. Além disso, a Comissão salientou que a proposta previa possibilidades de adaptação do processo de produção, sempre que necessário. No que respeita aos atos delegados, a Comissão sublinhou que, para tornar o regulamento plenamente operacional, foi considerado necessário conferir à Comissão o poder de adotar atos em conformidade com o artigo 290.º do TFUE. A delegação de poderes estabelecida na proposta prevê critérios claros e concisos, conferindo discricionariedade limitada à Comissão. Por último, a Comissão sublinhou que os Estados-Membros seriam envolvidos na preparação destes atos.

Tendo em conta o longo processo de negociações no Parlamento Europeu e no Conselho, em dezembro de 2014 a Comissão anunciou no seu programa de trabalho a intenção de retirar a

---

<sup>48</sup> COM(2014) 180 final.

<sup>49</sup> AT *Bundesrat* (1 voto), LU *Chambre des Députés* (2 votos).

<sup>50</sup> Cada parlamento nacional tem dois votos; se um parlamento nacional tiver duas câmaras, é atribuído um voto a cada câmara. Cada câmara pode emitir pareceres fundamentados de forma independente.

<sup>51</sup> AT *Bundesrat*, CZ *Senát*, ES *Congreso de los Diputados e Senado* (ambas as câmaras), IT *Senato della Repubblica*, LT *Seimas*, LU *Chambre des Députés*, NL *Tweede Kamer* e PT *Assembleia da República*. No que diz respeito aos argumentos apresentados pelos parlamentos nacionais não relacionados com a subsidiariedade, ver o relatório anual de 2014 sobre as relações entre a Comissão Europeia e os parlamentos nacionais.

proposta de regulamento e substituí-la por uma nova iniciativa, a menos que se possa chegar a acordo no prazo de seis meses.

#### **4. CONCLUSÕES**

Em 2014, assistiu-se a uma redução significativa do número de pareceres fundamentados em comparação com anos anteriores. Os pareceres fundamentados emitidos em 2014 representaram igualmente uma percentagem significativamente inferior do número total de pareceres emitidos no âmbito do diálogo político. Não foi acionado qualquer procedimento de «cartão amarelo». A diminuição do número de pareceres fundamentados deve, no entanto, ser apreciada à luz da diminuição do número de propostas legislativas emitidas pela Comissão no final do seu mandato e não como uma indicação da diminuição do interesse dos parlamentos nacionais em matéria de subsidiariedade. Esta conclusão é confirmada pelo debate em curso entre os parlamentos nacionais sobre o mecanismo de controlo da subsidiariedade.

Em 2014, tal como nos anos anteriores, todas as instituições envolvidas no processo legislativo participaram ativamente no sentido de assegurar o controlo do princípio da subsidiariedade. A Comissão controlou a compatibilidade das suas propostas com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade através de várias avaliações (roteiros, avaliações de impacto) antes da adoção dos atos legislativos e através do exame e das respostas exaustivas aos pareceres fundamentados recebidos dos parlamentos nacionais manifestando preocupações em matéria de subsidiariedade.

O Parlamento Europeu continuou a tratar as questões da subsidiariedade e da proporcionalidade no contexto dos seus trabalhos sobre propostas legislativas, tendo em conta os pareceres fundamentados recebidos dos parlamentos nacionais. Lançou igualmente uma nova abordagem mais geral para avaliar o valor acrescentado da UE através da elaboração de um relatório sobre o custo da não-Europa e da realização de numerosas apreciações das avaliações de impacto da Comissão. Por último, o Comité das Regiões prosseguiu os seus trabalhos sobre questões de subsidiariedade, nomeadamente adotando e executando o seu segundo programa de trabalho sobre a subsidiariedade e organizando uma série de seminários e conferências consagrados ao princípio da subsidiariedade e às questões relacionadas com a aplicação do mecanismo de controlo da subsidiariedade.