

Estrasburgo, 23.10.2018
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

ANEXOS

da

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES

**Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: reforçar o seu papel no
processo de elaboração de políticas da UE**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

ANEXO I

As nove recomendações do grupo de trabalho

<i>Recomendação 1 do grupo de trabalho</i>
Deve ser utilizado um método comum («grelha de avaliação») pelas instituições e organismos da União e pelos parlamentos nacionais e regionais para avaliar as questões relacionadas com os princípios da subsidiariedade (incluindo o valor acrescentado da UE), da proporcionalidade e da base jurídica da atual e da nova legislação. Este método de avaliação deve ter em conta os critérios contidos no Protocolo sobre subsidiariedade e proporcionalidade originalmente anexados ao Tratado de Amesterdão e a jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça Europeu. Encontra-se anexada ao presente relatório uma proposta de modelo de grelha de avaliação. Durante o processo legislativo, o Parlamento Europeu e o Conselho devem rever sistematicamente a subsidiariedade e a proporcionalidade dos projetos de legislação e as alterações que fazem utilizando o método comum. Devem ter plenamente em conta a avaliação da Comissão apresentada nas suas propostas, bem como os pareceres (fundamentados) dos parlamentos nacionais e do Comité das Regiões Europeu.
<i>Recomendação 2 do grupo de trabalho</i>
A Comissão deve aplicar flexivelmente o prazo de 8 semanas baseado no Tratado para os parlamentos nacionais apresentarem os respetivos pareceres fundamentados. Essa flexibilidade deve ter em conta os períodos de férias e de interrupção de trabalhos comuns, permitindo simultaneamente à Comissão responder o mais rápido possível, no prazo de 8 semanas após ter recebido cada parecer. A Comissão deve refletir de forma adequada os pareceres fundamentados que recebe dos parlamentos nacionais, bem como os contributos que recebe dos parlamentos regionais com poderes legislativos, no seu relatório anual sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade. Deve também disponibilizar aos legisladores, de forma abrangente e oportuna, informações sobre as propostas em que foram manifestadas preocupações significativas a respeito da subsidiariedade.
<i>Recomendação 3 do grupo de trabalho</i>
O Protocolo n.º 2 do TUE/TFUE deve ser revisto quando surgir a oportunidade para tal, de modo a conceder aos parlamentos nacionais 12 semanas para elaborarem e apresentarem os seus pareceres fundamentados e manifestarem plenamente as suas opiniões sobre a subsidiariedade, a proporcionalidade e a base jurídica (atribuição) da legislação proposta. Os parlamentos nacionais devem consultar os parlamentos regionais com poderes legislativos sempre que as suas competências ao abrigo da legislação nacional sejam abrangidas pela proposta de legislação da UE.
<i>Recomendação 4 do grupo de trabalho</i>
A Comissão deve, juntamente com os parlamentos nacionais e o Comité das Regiões Europeu, sensibilizar as autoridades nacionais, locais e regionais para as oportunidades que têm de contribuir para a elaboração de políticas numa fase inicial. A Comissão deve envolver plenamente as autoridades locais e regionais nos seus processos de consulta, tendo em conta o seu papel específico na aplicação da legislação da União. Deve promover a participação das autoridades locais e regionais através da conceção adequada de questionários e da prestação de um melhor retorno de informação e de visibilidade para as opiniões das autoridades locais e regionais nas suas avaliações de impacto, transmitindo as propostas e o retorno de informação aos legisladores. Os Estados-Membros devem seguir as orientações da Comissão Europeia e interagir seriamente com as autoridades locais e regionais aquando da elaboração dos seus programas de reforma nacionais e da conceção e aplicação de reformas estruturais enquanto parte do Semestre Europeu, a fim de melhorar a apropriação e a aplicação dessas reformas.
<i>Recomendação 5 do grupo de trabalho</i>
A Comissão deve assegurar que as suas análises e avaliações de impacto têm sistematicamente em conta os impactos territoriais e os avaliam sempre que são significativos para as autoridades locais e regionais. As autoridades locais e regionais devem ajudar a identificar esses potenciais impactos nas suas respostas às consultas e no retorno de informação sobre roteiros. A Comissão deve rever as suas orientações e ferramentas «Legislar melhor» de forma adequada e abordar questões relacionadas com a aplicação e o valor acrescentado da UE da legislação, e assegurar uma maior visibilidade das avaliações da Comissão à subsidiariedade, proporcionalidade e impactos territoriais relevantes nas suas propostas e nos memorandos explicativos que as acompanham.

<i>Recomendação 6 do grupo de trabalho</i>
O Parlamento Europeu e o Conselho devem utilizar de forma consistente a grelha de subsidiariedade durante as negociações para promover uma cultura de melhor sensibilização para as questões relevantes para as autoridades locais e regionais. A Comissão deve comunicar aos legisladores quaisquer pareceres que receba das autoridades locais e regionais no período de escrutínio após a aprovação das suas propostas. Os governos dos Estados-Membros e os parlamentos nacionais devem solicitar os pareceres e os conhecimentos especializados das autoridades locais e regionais no início do processo legislativo. O grupo de trabalho convida os legisladores da UE a considerarem a possibilidade de convidar representantes das autoridades locais e regionais para as suas reuniões ou de organizar audiências e eventos, quando adequado.
<i>Recomendação 7 do grupo de trabalho</i>
Os parlamentos nacionais e regionais devem explorar como relacionar mais eficazmente as respetivas plataformas de partilha de informação (REGPEX e IPEX) para garantir que o processo legislativo e o mecanismo de controlo da subsidiariedade refletem melhor as suas preocupações.
<i>Recomendação 8 do grupo de trabalho</i>
A Comissão deve desenvolver um mecanismo para identificar e avaliar a legislação do ponto de vista da subsidiariedade, da proporcionalidade, da simplificação, da densidade legislativa e do papel das autoridades locais e regionais. Isto pode basear-se no Programas e na Plataforma REFIT. De um modo geral, as experiências das autoridades locais e regionais e das suas redes devem ser tidas plenamente em conta quando a legislação da UE é acompanhada e avaliada. O Comité das Regiões deve implementar uma nova rede-piloto de núcleos regionais para apoiar as revisões da aplicação de políticas.
<i>Recomendação 9 do grupo de trabalho</i>
A próxima Comissão, juntamente com o Parlamento Europeu e o Conselho, deve refletir sobre o reequilíbrio do seu trabalho em determinados domínios de intervenção no sentido de obter uma aplicação mais eficaz, em vez de iniciar nova legislação em domínios onde o atual corpo legislativo está consolidado e/ou foi recentemente revisto a fundo.

ANEXO II

Modelo de grelha para avaliar a subsidiariedade e a proporcionalidade ao longo de todo o ciclo de elaboração das políticas (extraído do relatório do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência»)

Instituição*	
Título da proposta ou iniciativa	
Referência(s) Institucional(ais)	

Objetivo e explicação desta grelha de avaliação

A presente grelha pretende fornecer uma abordagem partilhada e coerente para avaliar a conformidade de determinada proposta ou iniciativa com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade baseados no Tratado. Destina-se a ser utilizada pela Comissão Europeia quando inicia as suas propostas, pelos parlamentos nacionais quando preparam os seus pareceres fundamentados em conformidade com o Protocolo n.º 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho enquanto legisladores da UE. A grelha também se destina a ser utilizada em iniciativas de um grupo de Estados-Membros, pedidos do Tribunal de Justiça, recomendações do Banco Central Europeu e pedidos do Banco Europeu de Investimento, que tenham em vista a adoção de um ato legislativo (artigo 3.º do Protocolo n.º 2).

O princípio da subsidiariedade ajuda a determinar se se justifica que a União atue no âmbito das competências partilhadas ou de apoio que lhe foram conferidas pelos Tratados ou se é mais adequado que os Estados-Membros atuem ao nível nacional, regional ou local adequado. Ambos os aspetos cumulativos da necessidade da UE e do valor acrescentado da UE devem ser satisfeitos para que o teste da subsidiariedade seja cumprido. Estes encontram-se explicados mais abaixo.

O princípio da proporcionalidade ajuda a garantir que a intensidade das obrigações legislativas ou da abordagem política correspondem aos objetivos pretendidos da política ou da legislação. Isto significa que o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos pretendidos.

As avaliações de impacto preparadas pela Comissão Europeia para apoiar as suas propostas incluirão uma avaliação da subsidiariedade e da proporcionalidade. Além disso, cada proposta da Comissão será acompanhada de um memorando explicativo que também apresenta a avaliação da Comissão da subsidiariedade e da proporcionalidade, uma vez que se trata de um requisito do Protocolo n.º 2 do TFUE, juntamente com os requisitos de consulta alargada antes de propor um ato legislativo e de ter em conta a dimensão local e regional de uma ação prevista.

Embora esta grelha de avaliação aborde apenas a subsidiariedade e a proporcionalidade, cada instituição que a utiliza é livre de acrescentar elementos que considere úteis para as suas prioridades e processos internos. Por exemplo, a grelha pode ser adaptada para incluir uma avaliação da utilização por parte da Comissão dos instrumentos para legislar melhor ou aspetos políticos das propostas da Comissão.

* Nem todas as questões neste modelo de grelha de avaliação são relevantes para todas as instituições.

1. A União pode atuar? Qual é a base jurídica e a competência da ação pretendida pela União?
1.1 Que artigos do Tratado são utilizados para apoiar a proposta legislativa ou a iniciativa política?
1.2 A competência da União representada por este(s) artigo(s) do Tratado é de natureza exclusiva, partilhada ou de apoio?
<i>A subsidiariedade não se aplica aos domínios de intervenção em que a União dispõe de competência <u>exclusiva</u>, como definido no artigo 3.º do TFUE. É a base jurídica específica que determina se a proposta é abrangida pelo mecanismo de controlo da subsidiariedade. O artigo 4.º do TFUE estabelece os domínios em que a competência é partilhada entre a União e os Estados-Membros e o artigo 6.º do TFUE estabelece os domínios em que a União dispõe apenas de competência para apoiar as ações dos Estados-Membros.</i>

2. Princípio da subsidiariedade: Porque deve atuar a UE?	
2.1 A proposta cumpre os requisitos processuais do Protocolo n.º 2:	
– Realizou-se uma ampla consulta antes de propor o ato? – Existe uma declaração circunstanciada com indicadores qualitativos e, sempre que possível, quantitativos, que permitam avaliar se a ação pode ser mais bem alcançada a nível da União?	
2.2 O memorando explicativo (e qualquer avaliação de impacto) que acompanha a proposta da Comissão contém uma justificação adequada relativa à conformidade com o princípio da subsidiariedade?	
2.3. Com base nas respostas às questões abaixo, podem os objetivos da ação proposta ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros agindo isoladamente (necessidade de ação da UE)?	
a)	Existem aspetos transnacionais/transfronteiriços significativos/apreciáveis para os problemas que estão a ser abordados? Foram quantificados?
b)	A ação nacional ou a ausência de ação a nível da UE colide com os principais objetivos do Tratado ou prejudica significativamente os interesses de outros Estados-Membros?
c)	Em que medida os Estados-Membros têm a capacidade ou a possibilidade de adotar medidas adequadas?

d)	Como é que o problema e as suas causas (por exemplo, externalidades negativas, efeitos indiretos) variam entre os níveis nacional, regional, local da UE?
e)	O problema encontra-se difundido por toda a UE ou está limitado a alguns Estados-Membros?
f)	Os Estados-Membros estão sobrecarregados com a consecução dos objetivos da medida planeada?
g)	Como diferem as opiniões/linhas de ação preferidas das autoridades nacionais, regionais e locais em toda a Europa?
2.4 Com base nas respostas às questões abaixo, podem os objetivos da ação proposta ser mais bem alcançados a nível da União devido à escala ou aos efeitos dessa ação (valor acrescentado da UE)?	
a)	Existem benefícios claros da ação a nível da UE?
b)	Existem economias de escala? Os objetivos podem ser realizados com maior eficiência a nível da UE (maiores benefícios por custo unitário)? O funcionamento do mercado interno será melhorado?
c)	Quais os benefícios de substituir diferentes políticas e regras nacionais por uma abordagem política mais homogénea?
d)	Os benefícios da ação a nível da UE superam a perda de competência dos Estados-Membros e das autoridades locais e regionais (para além dos custos e benefícios de atuar aos níveis nacional, regional e local)?
e)	Haverá maior clareza jurídica para aqueles que têm de aplicar a legislação?

3. <i>Proporcionalidade: Como deve atuar a UE</i>	
3.1. O memorando explicativo (e qualquer avaliação de impacto) que acompanha a proposta da Comissão contém uma justificação adequada relativa à proporcionalidade da proposta e uma declaração que permita avaliar a conformidade da proposta com o princípio da proporcionalidade?	
3.2 Com base nas respostas às questões abaixo e nas informações disponíveis de qualquer avaliação de impacto, do memorando explicativo ou de outras fontes, a ação proposta é um meio adequado para alcançar os objetivos pretendidos?	
a)	A iniciativa limita-se aos aspetos que os Estados-Membros não podem, por si só, alcançar de forma satisfatória e em que a UE pode fazer melhor?
b)	A forma de ação da União (escolha do instrumento) é justificada, o mais simples possível, e coerente com a realização satisfatória, e garantindo o cumprimento, dos objetivos prosseguidos (por exemplo, escolha entre regulamento, diretiva (-quadro), recomendação, ou métodos regulatórios alternativos, como a correção, etc.)?
c)	A ação da União permite tanto quanto possível a decisão nacional, ao mesmo tempo que realiza satisfatoriamente os objetivos definidos? (por exemplo, é possível limitar a ação europeia a padrões mínimos ou utilizar um instrumento ou abordagem política menos rigorosa?).
d)	A iniciativa cria custos financeiros ou administrativos à União, aos governos nacionais, às autoridades regionais e locais, aos operadores económicos ou aos cidadãos? Estes custos são comensuráveis com o objetivo a alcançar?
e)	Embora respeitando o direito da União, foram tidas em conta circunstâncias especiais aplicáveis em cada Estado-Membro?