

Parecer do Comité das Regiões sobre o «Princípio da subsidiariedade “Para uma verdadeira cultura da subsidiariedade — Apelo do Comité das Regiões”»

(1999/C 198/14)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de Viena de 11 e 12 de Dezembro de 1998, segundo as quais os futuros relatórios da Comissão «Legislar melhor» deverão ser apresentados a tempo de permitir um debate aprofundado, designadamente no Comité das Regiões;

Tendo em conta a resolução do Parlamento Europeu de 22 de Outubro de 1998 sobre a reunião dos Chefes de Estado e de Governo de Outubro de 1998, segundo a qual o Parlamento Europeu se compromete a um diálogo político e a uma cooperação aprofundada com os parlamentos nacionais para debater a aplicação do princípio da subsidiariedade e, em função da situação constitucional de cada Estado-Membro, com as instâncias regionais implicadas;

Tendo em conta a decisão da Mesa de 15 de Julho de 1998 de, nos termos do §4 do artigo 198.º-C do Tratado que institui a Comunidade Europeia, emitir um parecer de iniciativa sobre este tema e de incumbir a Comissão de Assuntos Institucionais dos correspondentes trabalhos;

Tendo em conta as suas observações anteriores sobre o princípio da subsidiariedade, especialmente a sua resolução de 20 de Novembro de 1997 (CdR 305/97 fin)⁽¹⁾;

Tendo em conta o projecto de parecer da Comissão de Assuntos Institucionais adoptado em 1 de Fevereiro de 1999 (CdR 302/98 rev. 2), sendo relatores M. Delebarre e E. Stoiber;

Considerando que a aplicação generalizada do princípio da subsidiariedade adquirirá mais importância numa União Europeia em processo de alargamento que continuará depois do Tratado de Amsterdão,

adoptou na 28.ª reunião plenária de 10 e 11 de Março de 1999 (sessão de 11 de Março) o presente parecer.

1. Introdução

1.1. *Subsidiariedade e proximidade do cidadão: a chave para a Europa do futuro*

1.1.1. A Europa conseguiu grandes êxitos de natureza intelectual, cultural e económica com base numa experiência de séculos. A sua essência reside na diversidade que lhe é própria e que encontra a sua expressão nos seus municípios, nas suas regiões, nas suas nações e nos seus Estados. Em estreita cooperação, a União Europeia deverá reconhecer e construir-se na base da diversidade de culturas e tradições, de modo que possam ser desenvolvidas as soluções inovadoras para um mundo em evolução. Isso poderá ser conseguido através de uma clara definição do princípio de subsidiariedade com a participação do poder local. Por seu turno, isso desenvolverá uma dinâmica que contribuirá para que se prepare para os desafios do próximo século e enfrente as dificuldades da concorrência global.

Foi dessa multiplicidade que nasceu a dinâmica que criou a riqueza cultural mas também económica da Europa. Para o bem do continente, é preciso que essa energia latente continue

fecunda e não seja refreada para além do que é necessário. Na competição global das culturas, a Europa só poderá existir se as especificidades regionais e a identidade cultural forem preservadas. As diferentes culturas têm de ser preservadas e promovida a compreensão mútua para garantir que todas elas se possam exprimir livremente.

1.1.2. É largamente reconhecido que não se cria uma administração efectiva através da concorrência entre os diferentes níveis de poder. Os níveis de poder devem trabalhar em estrita colaboração a fim de garantir a tomada de decisões efectivas a cada nível para assegurar uma abordagem coordenada no sentido de solucionar os problemas actuais. A subsidiariedade necessita de estar intimamente ligada a conceitos como a democracia de vários níveis. Desse manancial brotará uma emulação frutuosa.

1.1.3. Sem sombra de dúvida que a integração europeia constitui uma obra extraordinária das nações e dos povos da Europa neste século XX que agora finda. No limiar do novo milénio, a UE tem diante de si tarefas gigantescas com dimensão histórica: o alargamento da União Europeia, a instauração da União (política, social) Económica e Monetária, a afirmação da sua posição na cena mundial e a consolidação do crescimento económico, que constitui a base para a criação de emprego.

⁽¹⁾ JO C 64 de 27.2.1998, p. 98.

As estruturas criadas há quarenta anos para governar a União já não se coadunam com as dimensões e com as tarefas da União actual. Torna-se, portanto, necessário proceder à avaliação do seu funcionamento e a uma reforma institucional. Num quadro institucional, as autoridades democráticas aos vários níveis — local, regional, nacional e europeu — têm de saber responder a este mundo em rápida mutação. As alterações tecnológicas, a revolução da informação e das comunicações, a globalização e a integração dos mercados e, para a Europa, a introdução da moeda única são elementos de um mundo cada vez mais interdependente. Isto significa que existe um número crescente de questões e de assuntos que não podem ser tratados apenas dentro das fronteiras de cada Estado, nem tão pouco podem ser deixados unicamente para o mercado. Existem muitos assuntos que têm uma dimensão europeia, como, por exemplo, o emprego, a inovação, o ambiente, a saúde pública, etc., bem como outros em que a União Europeia tem de actuar com maior eficácia a nível internacional. O princípio da subsidiariedade, interpretado como um princípio de proximidade em que as decisões são tomadas ao nível mais baixo e mais eficaz possível, garantindo ao mesmo tempo a máxima capacidade de realização das tarefas assumidas, é um princípio condutor desse processo de reformas.

1.1.4. O Comité das Regiões, a instituição comunitária mais recente, sempre se tem empenhado, desde a sua fundação em 1994, por uma Europa em que os cidadãos, os municípios, as regiões e os Estados-Membros tenham um papel impulsor. Saúda vivamente a iniciativa do Conselho Europeu de Cardiff de 15 e 16 de Junho de 1998 de «aproximar a União Europeia dos cidadãos». Como guardião do princípio da subsidiariedade, defende resolutamente instituições europeias fortes, mas simultaneamente rigorosas e eficazes que se concentrem nas tarefas impossíveis de realizar pelos outros níveis do governo directamente responsáveis perante os cidadãos. O princípio de subsidiariedade definido no artigo 5.º do Tratado CE, aplica-se apenas às relações entre a Comunidade e os Estados-Membros e não às relações entre as entidades infra-estatais e os Estados-Membros. Estas relações são reguladas pelo sistema constitucional dos Estados-Membros. O artigo B do Tratado UE refere este conceito restrito, quando indica que os objectivos da UE são alcançados no respeito do princípio de subsidiariedade definido no artigo 5.º do Tratado CE.

Mas já no artigo A, o Tratado UE também sublinha a necessidade de as decisões serem tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, consagrando assim um princípio de proximidade. Este princípio é de índole a ser aplicado às relações comunitárias, nacionais e infra-estatais. É um princípio de base, afirmado antes mesmo do princípio de subsidiariedade e de que este surge como componente.

Por consequência, o princípio da subsidiariedade, tal como expressamente entendido pelos Tratados, não pode ocultar a necessidade de os Estados garantirem às entidades locais e regionais a faculdade de intervenção para que, em conformidade com o princípio de proximidade, as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos.

O princípio da subsidiariedade representa um princípio geral de direito dos ordenamentos nacionais segundo o qual as decisões são tomadas ao nível institucional e operacional mais próximo possível do cidadão. O que obriga a União, os Estados-Membros e todos os níveis institucionais a perseguir directamente fins fixados pelos respectivos ordenamentos jurídicos, assegurando o reconhecimento, a importância e a participação dos cidadãos e das suas organizações sociais, devendo ser a subsidiariedade um princípio político guia na construção da União Europeia.

1.1.5. O princípio da subsidiariedade é um princípio dinâmico que, em certos casos pode implicar «mais Europa» e noutros «menos Europa». O Tratado de Maastricht introduziu, em 1992, o princípio da subsidiariedade, segundo o qual as decisões devem ser tomadas ao nível mais próximo possível do cidadão, ou seja, fundamentalmente ao nível de governo mais próximo directamente responsável perante os cidadãos e, só em caso de necessidade, ao nível imediatamente superior. O interesse geral e as necessidades dos cidadãos devem ser o único fio condutor na determinação do nível de governo mais apropriado para realizar determinada tarefa, sem prejuízo da coesão económica e social. Na prática, tal significa que a Comunidade apenas intervirá se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e possam, pois, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A aplicação deste princípio deve ser controlada periodicamente e, se necessário, melhorada. Tal tem igualmente por consequência que os Estados devem deixar para os níveis que lhes são inferiores as decisões que estes estão em melhores condições de tomar.

1.1.6. Mais do que nunca, o Comité das Regiões está firmemente convicto de que, precisamente neste momento em que se constrói e se afirma uma cidadania europeia mais ampla, é essencial a estrita observância do princípio da subsidiariedade:

— O rico mosaico de culturas que constitui o diversificado património da Europa inclui muitas identidades regionais e nacionais. Diversos factores existentes no mundo de hoje ameaçam ir apagando essas identidades. Simultaneamente, essas culturas e identidades estão a ser feitas e refeitas por padrões de migração e de instalação de população. Todas as autoridades democráticas têm a responsabilidade de assegurar que os valores do humanismo e da tolerância continuem a ser a marca que caracteriza, na Europa, as relações entre os seus cidadãos e as diversas comunidades e nacionalidades.

— Por outro lado, a amplitude dos reptos que a União Europeia terá de enfrentar no futuro exige dela que defina claramente as prioridades e se restrinja às tarefas essencialmente supranacionais.

1.1.7. Em todo este processo, a solidariedade europeia é um valor básico do modelo comunitário e um valor complementar do princípio da subsidiariedade. O apoio solidário aos mais fracos e desfavorecidos é o pressuposto de uma Europa estruturada de acordo com o princípio da subsidiariedade; deste modo, a subsidiariedade não reverterá em desfavor dos mais fracos, antes a igual participação de todos no processo de integração.

1.1.8. Neste contexto, a União Europeia deve concentrar-se nos problemas que apenas podem ser resolvidos em comum e para os quais o cidadão espera dela uma solução. Quanto mais Estados fizerem parte da UE, maior será a importância do princípio da subsidiariedade. A clara definição de prioridades pode fazer avançar a integração em vários domínios. É neste sentido que o CR se pronuncia a favor de uma «Europa da estratégia».

1.1.9. Esta estratégia requer incondicionalmente da UE uma capacidade de acção eficaz no plano internacional.

1.2. *Contributos do princípio da subsidiariedade*

A referência ao princípio da subsidiariedade melhorou sensivelmente o funcionamento das instituições europeias.

1.2.1. Após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1 de Novembro de 1993, o princípio da subsidiariedade foi assimilado pela realidade política da União Europeia e impôs-se como critério elementar eficaz da actuação da UE.

1.2.2. Desde então, verifica-se que as instituições europeias têm feito um esforço considerável para respeitar este princípio, particularmente, no exercício dos seus poderes legislativo e regulamentar: a Comissão Europeia não só retirou muitas das suas propostas legislativas, como reduziu sensivelmente o número de novas propostas. Digno de nota é ainda o facto de a Comissão propor cada vez mais legislação de enquadramento.

1.2.3. Consta-se, por outro lado, que antes de propor actos legislativos ou regulamentares a Comissão se preocupa em preparar o terreno e em lançar a discussão através de livros verdes, planos de acção e comunicações que permitem, nomeadamente, um debate exaustivo em torno do princípio da subsidiariedade, a montante do processo de decisão.

1.2.4. O novo artigo 5.º do Tratado CE pode prever desde logo efeitos jurídicos autónomos. Aqui há que distinguir entre a aplicação do princípio da subsidiariedade ao nível do conteúdo ou ao nível do procedimento. Os critérios concretos do princípio da subsidiariedade compreendem, por um lado, no nível de procedimento, a obrigação de sopesar e de justificar explicitamente a necessidade de actuação da CE e, por outro, no nível do conteúdo, o desiderato de as decisões se tomarem à mínima distância possível dos cidadãos.

1.2.5. O protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão define de forma mais precisa este princípio da subsidiariedade. Concretamente, para ser justificada, a intervenção comunitária deve preencher os dois requisitos seguintes: as acções aos níveis mais próximos do cidadão ainda não produzem resultados satisfatórios e a União Europeia tem de estar mais bem colocada para encontrar soluções para estes problemas.

1.2.6. Nos termos do protocolo sobre subsidiariedade, uma das seguintes condições terá de verificar-se para se poder invocar uma competência legislativa europeia:

- Estarem em causa aspectos transnacionais, insusceptíveis de resolução satisfatória por medidas tomadas pelos Estados-Membros.
- Medidas isoladas dos Estados-Membros ou a omissão de medidas comunitárias infringirem os requisitos do Tratado ou de outro modo prejudicarem significativamente os interesses dos Estados-Membros.
- Medidas tomadas ao nível comunitário terem, pela sua latitude ou pelos seus efeitos, vantagens claras sobre medidas tomadas ao nível dos Estados-Membros.

No protocolo de subsidiariedade ficou igualmente acordado que a margem de manobra deixada, na concepção concreta das disposições, às decisões nacionais e regionais devia ser o mais ampla possível.

1.3. *Contribuição do Comité das Regiões para a aplicação do princípio da subsidiariedade*

1.3.1. Desde a sua criação, o Comité das Regiões fez da defesa da aplicação do princípio da subsidiariedade um dos seus objectivos prioritários. Com efeito, esta não é a sua primeira contribuição para o debate sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade na União Europeia, pois já teve a oportunidade de pronunciar-se sobre o assunto durante o processo de preparação e de adopção do novo Tratado de Amsterdão. Neste sentido, o Comité das Regiões corrobora as suas posições anteriores, nomeadamente, o seu aditamento a parecer de Abril de 1995⁽¹⁾ e a sua resolução de 20 de Novembro de 1997⁽²⁾. Nestes pareceres propunha o Comité das Regiões o estabelecimento de um regime que lhe conferisse a faculdade de recorrer para o Tribunal de Justiça contra violações do princípio de subsidiariedade que afectassem as competências das entidades regionais e locais. Mais realçava que se devia inserir no artigo 5.º-B do Tratado CE uma referência directa às entidades locais e regionais.

1.3.2. Congratula-se o Comité das Regiões com o protocolo sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e de proporcionalidade anexo ao Tratado de Amsterdão, sublinhando a importância da Declaração da Bélgica, da Alemanha e da Áustria segundo a qual «a acção da Comunidade Europeia, de acordo com o princípio da subsidiariedade, refere-se não só aos Estados-Membros, mas também às respectivas entidades, na medida em que estas disponham de poder legislativo próprio, conferido pelo respectivo direito institucional». Considera igualmente que o teor desta declaração deve, com devida consideração da organização administrativa interna de cada Estado-Membro, poder ser aplicado às entidades locais e regionais nos Estados-Membros não federalizados, de acordo com a organização administrativa dos mesmos, insistindo junto de todos eles, e a começar por aqueles que possuem entidades territoriais com poder legislativo próprio reconhecido pela Constituição, no sentido de aderirem a esta Declaração.

(1) CdR 136/95 anexo.

(2) CdR 305/97 fin — JO C 64 de 27.2.1998, p. 98.

2. Para uma cultura da subsidiariedade mais arraigada e uma delimitação mais clara dos domínios de competência

2.1. Subsidiariedade, diversidade e solidariedade

2.1.1. Todos os esforços no sentido da subsidiariedade e da proximidade dos cidadãos servem para cimentar a integração europeia. A Europa pode lucrar muito com a variedade e a concorrência, não deixando de preservar a sua coesão económica e social. Agora o mais importante é avaliar objectivamente as tarefas assumidas pela UE e tentar melhorar a sua actuação de forma a estar preparada para enfrentar os reptos do futuro.

2.1.2. Nenhum dos níveis do governo, em que está implícito o nível comunitário, deveria pretender regular a existência dos cidadãos europeus em todos os domínios. A dimensão transnacional está hoje presente em diversos domínios de competência. Mas tal não implica forçosamente que se tenha de harmonizar ao pormenor as políticas sectoriais. Impõe-se assim a harmonização razoável das diversas políticas sectoriais, no respeito da coesão económica e social do espaço europeu. Mas nem sempre a harmonização é a única solução. Por outro lado, muitos problemas não têm solução sem intervenção estatal, por exemplo através de acordos entre as partes interessadas e por intermédio das organizações da sociedade civil (como os parceiros sociais) ao nível europeu. Esta perspectiva demonstrou frequentemente a sua validade.

O Comité das Regiões reconhece que a legislação transposta nos Estados-Membros, com base nas directivas comunitárias, tem resultado em grandes benefícios para os cidadãos da Europa. Antes de a Comunidade entrar em acção, havia grandes disparidades entre os Estados-Membros causadoras de distorções na concorrência. Não obstante a legislação que visa alcançar um nível elevado de protecção dos cidadãos impor por vezes custos à economia, os benefícios em termos de qualidade de vida compensam-nos de longe.

A Comunidade encontra-se mais bem colocada do que os governos nacionais para reagir com êxito a alguns dos desafios de maior interesse para os cidadãos. O objectivo primordial das negociações do Tratado de Amsterdão era levar em conta os interesses dos cidadãos. O resultado foi um Tratado centrado no cidadão que permite à UE dar o seu contributo em questões tais como o emprego, a não discriminação, os direitos cívicos, a defesa do consumidor e a luta transfronteiriça contra a criminalidade internacional e o tráfico de droga.

2.1.3. Compete ao Conselho, à Comissão, ao Parlamento e aos Estados-Membros empenhar-se resolutamente pela reorientação da política europeia rumo a uma Europa subsidiária e mais próxima do cidadão, por uma verdadeira cultura da subsidiariedade.

Para ser eficaz, a União Europeia deve ocupar-se exclusivamente dos assuntos verdadeiramente europeus.

A legislação existente sobre matérias que podem ser manifestamente tratadas mais adequadamente ao nível de poder mais próximo dos cidadãos deve ser modificada.

2.1.4. Não se trata aqui de renacionalização, que seria sinónimo de renúncia à ideia europeia. Mas uma verdadeira reforma passa ineludivelmente por uma nova definição de competências entre a UE, o nível nacional e o nível regional. A aproximação do cidadão seria mais fácil se se atribuísse a responsabilidade pelas acções ao nível do governo com maior capacidade para realizá-las. A transformação é o processo natural pelo qual as instituições evoluem e se preparam para os desafios futuros. A UE deve ser democrática, aberta e transparente.

2.1.5. Duas passagens da carta de 5 de Junho de 1998 subscrita pelo Chanceler Kohl e pelo Presidente Chirac indicaram muito recentemente os objectivos desse empenho:

— «Todos os nossos esforços devem dirigir-se muito mais para a criação de uma União Europeia forte e capaz de agir preservando a diversidade das tradições políticas, culturais e regionais.»

— «É, por isso, muito importante que, quando da tomada de decisões, se tenham presentes no espírito as especificidades locais, regionais ou nacionais.»

2.2. Outras implicações do princípio da subsidiariedade

2.2.1. O princípio da subsidiariedade regulador

2.2.1.1. O princípio da subsidiariedade deve continuar a ter um papel regulador das relações entre a União Europeia, os Estados-Membros e as pessoas colectivas territoriais. A sua aplicação terá, porém, de respeitar a organização interna dos respectivos Estados.

A aplicação do princípio de subsidiariedade efectua-se através de um processo de co-decisão que estabelece, caso a caso, a que nível devem ser atribuídas as competências, à União Europeia, aos Estados-Membros, às regiões ou aos municípios. Este princípio não deve servir de alibi para a inércia de todos os níveis de governo nem acabar por destruir a dinâmica da União Europeia.

2.2.1.2. Impõe-se, neste momento, uma avaliação prudente das competências assumidas pela UE, de forma a reunir forças para enfrentar os desafios do futuro:

A. Está provado que, por efeito da subsidiariedade, a UE reduziu as suas actividades legislativas, sobretudo em matéria de política social e de protecção do ambiente. Nestes sectores, são realmente cada vez mais escassas as novas iniciativas da Comissão, não obstante a premência de certos problemas e o seu carácter transfronteiriço ou transnacional.

B. As propostas da Comissão Europeia relacionadas com o princípio da subsidiariedade são objecto de uma complexa análise interna e de um controlo político pelas outras instituições. Todas as instituições (inclusivamente os vários comités paritários e o Conselho de Assuntos Gerais) devem exercer controlo político sobre a observância do princípio da subsidiariedade nas resoluções do Conselho, o qual compete naturalmente, em primeiro lugar, ao Comité das Regiões.

2.2.1.3. Convinha, portanto, ter em mente o objectivo principal do princípio da subsidiariedade: tomar decisões ao nível mais eficaz e mais próximo possível do cidadão para que este possa participar na construção europeia, através do acesso a todas as informações de que necessita para alcançá-lo. O projecto europeu só terá o apoio da população se os resultados forem positivos e visíveis. Ao nível das regiões e dos municípios, é preciso criar foros, tomar iniciativas coordenadas e impulsionadas pelo Comité das Regiões, em parceria com o Parlamento Europeu, para alimentar verdadeiramente — com o empenho dos cidadãos — a reflexão sobre os objectivos da União Europeia.

2.2.1.4. As regiões e os municípios, graças à sua experiência no terreno, estão plenamente conscientes da importância crucial da transposição do direito europeu para o direito nacional e da sua aplicação para a imagem que os seus cidadãos têm da Europa. Em muitos Estados-Membros, as regiões e os municípios podem desempenhar um papel decisivo no momento de aplicar do direito europeu transposto, em benefício do cidadão.

2.2.2. O princípio da subsidiariedade renovador

2.2.2.1. O princípio de subsidiariedade deve igualmente ter um papel renovador das relações entre os Estados-Membros e as regiões ou os municípios sempre que seja preciso concretizar as políticas europeias.

Se os objectivos principais do seu desenvolvimento futuro são reforçar a capacidade de acção da Comunidade, estimular o interesse da população pelos mesmos e promover a proximidade do cidadão, a União Europeia terá todo o interesse em concentrar-se nos domínios em que é insuficiente a participação dos níveis mais próximos dos cidadãos e directamente responsáveis perante eles.

2.2.2.2. Na aplicação da sua política, é preciso que a UE dê aos níveis mais próximos do cidadão a maior liberdade de acção e de adaptação possível. Tal não lhe retira, naturalmente, a possibilidade de agir com eficácia nos domínios em que a acção da sua competência tem grande importância para todos. Por outro lado, espera-se dos Estados-Membros uma atitude de lealdade para com a Comunidade e, além disso, que transponham e apliquem o direito comunitário com correcção e transparência, no respeito do princípio da subsidiariedade.

2.2.2.3. As reformas institucionais não são fins em si, mas antes meios para realizar o mais eficazmente possível os objectivos políticos com importância reconhecida e legitimada democraticamente. É certo que, do ponto de vista do apoio da opinião pública e da proximidade do cidadão, os desideratos políticos e a legislação institucional se encontram interligados, mas os objectivos políticos acabam necessariamente por ter a primazia.

2.3. A subsidiariedade e a proximidade do cidadão na prática

O Comité das Regiões reconhece os progressos registados desde a consagração do princípio da subsidiariedade no

Tratado de Maastricht. Neste contexto, remete para o Memorando da Comissão Europeia «Legislar menos para agir melhor: os factos» de 27 de Maio de 1998⁽¹⁾. Nele se refere que a Comissão retirou uma série de iniciativas e que houve um decréscimo no número de propostas legislativas. O princípio da subsidiariedade é um princípio geral aplicável a toda a política da UE e de observância obrigatória para todos. Dirige-se tanto à Comissão como a todas as demais instituições comunitárias e aos Estados-Membros que convidam regularmente a Comissão a apresentar novas propostas.

3. Conclusões

3.1. Facetas da nova cultura da subsidiariedade

3.1.1. O CR exorta todas as instituições comunitárias a aplicar rigorosamente o princípio da subsidiariedade, nos termos do novo artigo 5.º do Tratado CE e do protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade anexo ao Tratado de Amsterdão. Todas as iniciativas da UE devem assentar numa base sólida, crítica e coordenada pelos diferentes níveis institucionais e serem precedidas da análise da necessidade de intervenção comunitária. Esta etapa não pode ficar reduzida a uma verificação puramente formal, a um assunto rotineiro que é preciso despachar depressa.

3.1.2. A integração europeia carece tanto de harmonização como de preservação da diversidade crescente. A diversidade é uma característica da identidade europeia e a subsidiariedade, desde que aplicada correctamente, pode ajudar a preservá-la.

A mais-valia da política europeia deve assentar, de igual modo, no princípio da harmonização e da coesão económica e social e no princípio da concorrência e da diversidade.

Não se deve reduzir o campo de visão aos aspectos puramente económicos. A dimensão societal, social e cultural merece igual atenção na análise da matéria.

3.1.3. Na configuração das decisões europeias há que reservar o maior espaço possível para o processo decisório nacional, regional e municipal. Impõe-se, no entanto, o controlo escrupuloso da sua aplicação integral e da sua tradução exacta, a fim de prevenir distorções. A densidade regulamentar não deve exceder o estritamente necessário e os encargos e esforços inerentes a essa aplicação têm de ficar reduzidos ao mínimo. No processo de elaboração da legislação, a UE devia dar, dentro do possível, a preferência a directivas, o que facilitaria o processo de transposição nos Estados-Membros. Tal não significa que o Comité das Regiões não reconheça a necessidade de recorrer a regulamentos nos casos em que um acto legislativo tem de ser adoptado sem restrições para evitar erros de interpretação. Seria útil especificar os casos em que o recurso a regulamentos se torna necessário, como, por exemplo, nos domínios da saúde, da segurança, etc.

⁽¹⁾ COM(1998) 345 final.

3.1.4. A responsabilidade pela execução do direito comunitário devia caber às entidades locais e regionais, já que a legislação europeia só estará próxima do cidadão se se aplicar de forma descentralizada.

3.1.5. Seria oportuno passar em revista as centenas de situações elegíveis, neste momento, para ajudas comunitárias. O seu volume é tal que retira às regiões e aos municípios que se candidataram uma boa porção da liberdade de que desfrutavam antes e de que precisam para definir a sua política. Ora, as ajudas comunitárias deviam contribuir para dar às regiões e aos municípios que se candidataram mais liberdade de acção na definição da sua política. É, pois, necessário que a UE concentre as suas ajudas em objectivos realmente essenciais, simplifique os processos administrativos e abdique de instruções demasiado detalhadas.

Futuramente, a política estrutural da UE tem de continuar a ser um elemento fundamental da solidariedade europeia e esta deveria adoptar o carácter de subvenções fixas destinadas ao cumprimento dos objectivos por ela definidos.

O Comité das Regiões tem-se pronunciado, em numerosos pareceres, a favor da continuidade da política estrutural comunitária no âmbito definido pelo Tratado. Defendendo a manutenção dos seus princípios programáticos e a aplicação do princípio da subsidiariedade, o Comité tem apresentado numerosas propostas de reforço da eficácia e de simplificação dos procedimentos, que se mantêm válidas. Se se pretende praticar uma solidariedade eficaz, tem pouco sentido optar pela sucessão contínua de programas isolados que requerem uma gestão centralizada. A execução dos programas deve ser tanto quanto possível deixada à responsabilidade dos órgãos com legitimidade democrática dos Estados-Membros, regiões e municípios. Por outro lado, requer um controlo efectivo que garanta o cumprimento dos objectivos fixados.

3.2. O princípio da subsidiariedade como «princípio de regulação»

3.2.1. A partir do momento em que uma intervenção comunitária entre num domínio de competência partilhado pela União Europeia e pelos Estados-Membros, o princípio da subsidiariedade entrará em acção, salvaguardando, por um lado, as competências nacionais, regionais e locais ou implicando, por outro, uma prova substantiva da intervenção comunitária.

3.2.2. Na aplicação do princípio da subsidiariedade, convém distinguir duas dimensões explicitadas pelo artigo 5.º do Tratado CE:

- a necessidade da intervenção (2.º parágrafo);
- a intensidade das modalidades da intervenção (3.º parágrafo).

Neste artigo apenas são dispensadas do controlo da subsidiariedade as atribuições exclusivas da Comunidade. As competências exclusivas da CE devem ser definidas de forma restrita e exacta, no respeito do princípio da subsidiariedade, que terá de ser um ponto de referência flexível nas competências partilhadas.

3.2.3. Justifica-se uma acção da UE apenas quando essa acção conduz a uma inequívoca mais-valia e nos casos em que a actuação independente dos Estados-Membros não pudesse

conduzir aos mesmos resultados, tal como definido no Tratado, no protocolo sobre o princípio de subsidiariedade e no princípio delineado no presente parecer. Compete aos Estados-Membros, reunidos no Conselho, decidir se a acção é necessária para atingir um dos objectivos da Comunidade (artigo 235.º do Tratado CE).

3.2.4. A avaliação da necessidade de uma intervenção exclusiva, autorizada ou partilhada da Comunidade e/ou dos Estados-Membros alimentou amplamente os debates de 1992 a 1997 e mostrou como é difícil delimitar rigidamente as competências de cada um.

3.2.5. Como regulador de intensidade, o princípio da subsidiariedade é reforçado pelo princípio da proporcionalidade, que, aliás, também consta do Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão.

3.2.6. Torna-se indispensável o acompanhamento regular da aplicação do princípio da subsidiariedade para consolidar as interpretações sucessivas do Tribunal de Justiça no prolongamento da posição do Conselho Europeu de Edimburgo de 1992, e ainda para assegurar um controlo democrático reforçado e uma maior transparência dos actos legislativos.

3.3. Delimitação clara das competências

3.3.1. Não obstante todos os progressos registados e todos os esforços envidados para concretizar o princípio da subsidiariedade, é cada vez mais evidente que o mesmo, do ponto de vista do exercício das competências, não é mais do que a barreira suficiente para garantir que a legislação europeia se atenha ao indispensável e para impedir toda e qualquer transgressão de competências. É, portanto, necessário encetar um debate aceso sobre o assunto — nomeadamente pelo CR — e proceder ao controlo activo mediante a verificação periódica dos fundamentos do princípio da subsidiariedade, eventualmente com a publicação de um relatório anual da subsidiariedade.

3.3.2. No atinente à repartição de competências, os artigos de matéria jurídica do Tratado devem conter critérios que ajuizem da necessidade de intervenção da UE e completem os conceitos não jurídicos como «melhor» e «não suficiente» do princípio geral da subsidiariedade do artigo 5.º do Tratado CE (versão consolidada). A actual delimitação de competências também é ambígua pelo facto de o Tratado CE apenas indicar objectivos muito gerais sem estabelecer exactamente o alcance das acções.

3.3.3. É sobretudo necessário procurar demarcar as questões relacionadas com o mercado interno (artigo 100.º-A do Tratado CE) de outras áreas políticas como a cultura e a radiodifusão, o ordenamento do território, etc. Como as questões económicas singulares não estão dissociadas das outras áreas políticas, há que adoptar uma abordagem multidimensional. A jurisprudência da política de concorrência mostra, por exemplo, que a cultura pode ser uma justificação legítima para a restrição da livre circulação de mercadorias. Igualmente, a protecção das minorias locais requer medidas particulares e específicas, que não podem ser apreciadas segundo critérios próprios do mercado interno e, em caso algum, de acordo com princípios estritamente económicos. Seria concebível classificar as matérias segundo a sua proeminência que tanto pode ser económica como advir de outras considerações políticas.

3.3.4. Face ao grau de integração alcançado e no momento da nova delimitação das competências, poder-se-ia pensar em simplificar o processo de modificação dos tratados. O CR deve abrir um verdadeiro debate, no seu interior, sobre as modalidades de repartição das competências entre a UE, os Estados-Membros e as suas entidades locais e regionais, a fim de propor uma chave de repartição.

3.3.5. A lista de objectivos e atribuições constante do artigo 3.º do Tratado CE deve ser concretizada e adaptada às normas de competência em vigor.

3.4. *Garantia das prerrogativas regionais e a autonomia local*

3.4.1. Tem-se vindo a constatar que a estrutura interna dos Estados-Membros também se altera rapidamente. Há uma forte tendência de descentralização e, em certos Estados-Membros, as regiões adquiriram um elevado grau de autonomia.

A União Europeia já não é simplesmente uma União de quinze capitais, é também uma rede de regiões e de municípios. Na perspectiva do seu alargamento, as reformas institucionais tornaram-se incontornáveis.

Na qualidade de porta-voz das entidades locais e regionais da Europa, o Comité das Regiões desejaria participar na «concepção» da estrutura da União Europeia do século XXI.

Insiste igualmente na necessidade de associar estreitamente os países candidatos a este processo, já que um dia também eles serão nossos parceiros na União.

3.4.2. A regulamentação europeia restringe, por vezes, a liberdade de acção das regiões e dos municípios. Enquanto que, ao nível nacional, o Tratado CE (novo artigo 6.º) prevê que a União respeite a identidade nacional dos Estados-Membros, não existe qualquer cláusula análoga de protecção das entidades locais e regionais.

O Comité das Regiões já exortou por várias vezes à consagração no Tratado dessa garantia (vide Anexo).

3.4.3. A defesa dos privilégios regionais e da autonomia local implica, por um lado, oferecer garantias às pessoas colectivas territoriais e, por outro, controlar a sua aplicação regulamentar e punir o seu incumprimento.

O Comité das Regiões já realçou várias vezes a necessidade de consagrar estas garantias no Tratado CE, mais concretamente, no artigo 3.º b) (vide capítulo 2 do Anexo).

Analogamente, a garantia da autonomia local devia ser inserida no artigo F do Tratado UE segundo o qual «a União respeitará a identidade nacional dos Estados-Membros, cujos sistemas de governo se fundam nos princípios democráticos».

No n.º 2 deste artigo, sobre o respeito dos direitos fundamentais, deveria ser feita referência à Carta de Autonomia Local do Conselho da Europa.

3.4.4. Na expectativa das reformas institucionais não concretizadas em Amsterdão, o Comité das Regiões apela aos Chefes de Estado e de Governo que elaborem uma declaração política confirmando a sua disposição em conceder às regiões e aos municípios garantias ao nível da aplicação integral do princípio da subsidiariedade.

Reiterando as suas reivindicações que não foram levadas em conta no Tratado de Amsterdão, o Comité das Regiões defende que, em resultado das necessárias ponderações institucionais, se pense, designadamente, nos meios mais adequados para garantir a observância do princípio da subsidiariedade.

Poderiam, para o efeito, comprometer-se a prever uma consulta obrigatória às pessoas colectivas territoriais, tanto aquando da definição da estratégia política como da sua aplicação, abrangendo toda a política ou regulamentação comunitária — de natureza financeira, económica ou ambiental ou ainda respeitante à coesão social ou aos direitos humanos — com consequências fundamentais para as mesmas.

3.5. *Cooperação transfronteiriça inter-regional e inter-municipal*

3.5.1. Para que o princípio da subsidiariedade se desenvolva em todo o seu vigor e em toda a sua amplitude, é imperioso que as regiões e os municípios estejam efectivamente à altura de resolver por si, no âmbito das suas atribuições, e, em caso de necessidade, em cooperação com as regiões ou os municípios vizinhos, os problemas que se colocam no terreno.

3.5.2. A cooperação interregional transfronteiriça continua a deparar com obstáculos jurídicos e administrativos inerentes às prerrogativas dos Estados-Membros ao nível da política externa. Na maioria dos Estados-Membros, esta cooperação apenas pode ser organizada pelo poder central. Geralmente, são necessários acordos diplomáticos quando se trata de assumir compromissos juridicamente vinculativos, mesmo não extrapolando estes o âmbito regional ou local.

3.5.3. Por consequência, é forçoso constatar que muitos dos problemas quotidianos com que se debatem os cidadãos das regiões fronteiriças, por exemplo, ao nível do emprego ou dos transportes, não podem ser resolvidos satisfatoriamente e a tempo.

3.5.4. O Comité das Regiões considera, portanto, indispensável a supressão dos entraves à eficácia da cooperação interregional, dependendo esta reivindicação da aplicação escrupulosa do princípio da subsidiariedade tal como está consagrado no Tratado. Exorta, portanto, os Estados-Membros a multiplicarem esforços no sentido de reconhecer a cooperação interregional como um domínio do interesse comum e dotá-la de um quadro jurídico europeu.

3.6. Resultado

3.6.1. De modo a exercer um controlo do princípio de subsidiariedade a montante da intervenção da União Europeia, importa que o Comité das Regiões se pronuncie sobre o respeito que a Comissão mostra por tal princípio, ao efectuar a análise dos actos preparatórios e das propostas de acções comunitárias. O Comité das Regiões convida a Comissão Europeia a apresentar-lhe o seu relatório anual sobre a subsidiariedade em relação ao qual está disposto a emitir parecer todos os anos. Renova, além disso, o seu pedido de organização de um verdadeiro controlo preventivo dos fundamentos dos textos jurídicos e da observância do princípio da subsidiariedade, a montante da tomada de decisões legislativas pelas instituições europeias.

3.6.2. O Comité das Regiões recomenda expressamente ao Conselho Europeu que promova uma Europa alicerçada no

princípio da subsidiariedade, em que possam singrar as idiossincrasias e as identidades dos seus povos, que são afinal a sua maior riqueza, favorecendo uma emulação fecunda que não coíbe a solidariedade nem a coesão. O Comité das Regiões convida os Estados-Membros a esforçarem-se por levar em conta, na sua legislação interna, o princípio de subsidiariedade como fio condutor da repartição de competências, não só para definir os seus domínios de competência, mas também para incentivar os órgãos de poder local e regional à definição das condições de aplicação das próprias competências.

3.6.3. A aplicação do princípio da subsidiariedade não abrange apenas as actividades legislativas e regulamentares da UE e, conseqüentemente, as meras relações entre a UE e os Estados-Membros. Este princípio intervém igualmente na transposição do direito europeu para a legislação nacional dos Estados-Membros e na aplicação desse direito. Esta dimensão do princípio da subsidiariedade não tem merecido, até à data, a atenção devida ao nível europeu.

Bruxelas, 11 de Março de 1999.

O Presidente

do Comité das Regiões

Manfred DAMMEYER

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

1. O princípio da subsidiariedade e os textos europeus

1.1. A ideia de subsidiariedade estava já implicitamente presente no artigo 95.º do Tratado CECA de Paris, de 18 de Abril de 1951, e no artigo 235.º do Tratado de Roma, de 25 de Março de 1957, e havia sido já evocada de maneira explícita num relatório da Comissão Europeia sobre a União Europeia de 1975, inspirado pelo Comissário A. Spinelli, o qual precisava que tal como as actuais Comunidades, a União Europeia não deve conduzir à criação de um super-estado centralizador. Por conseguinte, e de acordo com o princípio da subsidiariedade, não seriam cometidas à União senão as tarefas que os Estados-Membros não poderiam realizar com eficácia.

1.2. Primeiro texto jurídico europeu a explicitar o princípio da subsidiariedade, a Carta Europeia de Autonomia Local do Conselho da Europa foi assinada em Estrasburgo em 15 de Outubro de 1985. Ratificada por trinta Estados-Membros do Conselho da Europa, entre os quais 12 dos 15 Estados-Membros da União Europeia, constitui a partir de agora uma convenção do Conselho da Europa que se impõe às legislações nacionais dos Estados que a ratificaram.

1.3. Note-se, em particular, os seus artigos 3.º e 4.º, e especialmente a alínea 3 do artigo 4.º, que ilustra bem o princípio da subsidiariedade precisando que: «regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia».

1.4. O princípio da subsidiariedade foi introduzido de maneira bastante clara nos tratados europeus por ocasião do Acto Único de 1987, cujo capítulo sobre o ambiente (art. 130.º -R n.º 4) tinha a seguinte redacção: «a Comunidade intervirá em matéria de ambiente, na medida em que os objectivos referidos no n.º 1 possam ser melhor realizados a nível comunitário do que a nível dos Estados-Membros considerados isoladamente».

1.5. Introduzido no artigo 5.º-B do Tratado CE pelo Tratado de Maastricht, este princípio de subsidiariedade suscitou numerosos comentários desde então, e em particular na altura da preparação da Conferência Intergovernamental de 1997, antes de ser desenvolvido num protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão de 2 de Outubro de 1997.

1.6. A Declaração Governamental da Alemanha, da Áustria e da Bélgica relativa à subsidiariedade convida ao reconhecimento e à aplicação do princípio da subsidiariedade no interior dos Estados-Membros.

2. A evolução entre os Tratados de Maastricht e de Amsterdão

2.1. No período preparatório da Conferência Intergovernamental e do Tratado de Amsterdão, o Comité das Regiões expressou a sua posição⁽¹⁾ no sentido de melhorar a redacção de vários artigos do Tratado de Maastricht sobre os mecanismos de participação das regiões e dos municípios na administração da Europa e sobre as modalidades de aplicação do princípio da subsidiariedade, e para solicitar uma evolução do seu próprio estatuto, da sua organização, do seu campo de acção e dos seus domínios de intervenção.

2.2. Registe-se em particular que o Comité das Regiões propunha a alteração da redacção do artigo 5.º-B do Tratado CE, mencionando explicitamente o lugar das entidades locais e regionais dotadas de competências segundo o direito interno dos Estados e que pedia uma definição clara das competências da União Europeia e dos Estados-Membros, bem como um direito para as regiões de interporem recurso para a anulação de certas decisões por causa de violação do princípio da subsidiariedade.

2.3. As sugestões do Comité das Regiões convergiam com bastantes outras, nomeadamente com as da Assembleia dos Municípios e das Regiões da Europa, que pretendia a alteração do texto do Tratado a propósito de temas como a autonomia local, a transparência, a parceria, a representatividade do Comité das Regiões, a não discriminação entre os sexos e a igualdade de oportunidades.

3. Os progressos do Tratado de Amsterdão

3.1. Foram introduzidas no Tratado de Amsterdão várias modificações desejadas pelos representantes das regiões e municípios e foi-lhe anexado o protocolo sobre a subsidiariedade.

Foi possível constatar progressos no estatuto e capacidade de organização do Comité das Regiões, a parceria, a igualdade de oportunidades ou a transparência.

No entanto, diversas propostas de alteração relativas à autonomia local não foram incluídas no Tratado.

3.2. Fica claro que as regiões e os municípios continuam a desejar que o seu lugar seja melhor definido, que o seu papel seja tido em melhor conta em vários artigos do Tratado e que um diálogo mais completo entre todos os níveis territoriais amplie o diálogo de há muito restrito aos níveis comunitário e dos Estados-Membros.

4. Do Conselho Europeu de Cardiff, de 15 e 16 de Junho de 1998, saiu a decisão de analisar os problemas de aplicação prática da subsidiariedade.

⁽¹⁾ CdR 136/95 e Anexo — JO C 100 de 2.4.1996, p. 1.