



066040/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 02/12/11

**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 2 December 2011**

**18033/11**

---

**Interinstitutional File:  
2011/0274 (COD)**

---

<b>FC</b>	<b>61</b>
<b>REGIO</b>	<b>152</b>
<b>CADREFIN</b>	<b>172</b>
<b>CODEC</b>	<b>2293</b>
<b>INST</b>	<b>609</b>
<b>PARLNAT</b>	<b>287</b>

**COVER NOTE**

---

from: The President of the Portuguese Parliament  
date of receipt: 1 December 2011  
to: President of the Council of the European Union

---

Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006  
[doc. 15250/11 FC 40 REGIO 86 CADREFIN 90 CODEC 1635 - COM(2011) 612 final]  
- *Opinion<sup>1</sup> on the application of the principles of Subsidiarity and Proportionality*

---

Delegations will find attached the above-mentioned document.

---

Encl.

---

<sup>1</sup> This opinion is available in English on the parliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**Parecer**

**COM (2011) 612**

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E  
DO CONSELHO relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o  
Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho**

---

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - PARECER



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a **Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho [COM (2011) 612]**.

A supra identificada iniciativa foi remetida à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objectivo, que analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 - A Comissão, em Junho de 2011, adoptou uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020: um orçamento para a execução da estratégia «Europa 2020». Na sua proposta, a Comissão decidiu que a política de coesão deve permanecer um elemento essencial do próximo pacote financeiro e sublinhou o seu papel central na consecução da estratégia «Europa 2020».

2 - Por conseguinte, a Comissão propõe um conjunto de alterações importantes ao modo como a política de coesão é concebida e aplicada. Entre as principais características da proposta encontram-se a concentração do financiamento num número de prioridades mais reduzido mas mais bem interligadas com a estratégia «Europa 2020», a concentração nos resultados, a monitorização dos progressos obtidos face aos objectivos acordados, o aumento do número de critérios utilizado e a racionalização dos resultados.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – Importa sublinhar que a política de coesão é uma importante manifestação da solidariedade com as regiões mais pobres e frágeis da UE – mas é mais do que isso. Um dos maiores êxitos da UE tem sido a sua capacidade para melhorar o nível de vida de todos os seus cidadãos. Fá-lo não só através da ajuda que presta ao desenvolvimento e ao crescimento dos Estados-Membros e das regiões mais pobres, mas também graças ao seu papel no trabalho de integração do mercado único, cuja dimensão permite disponibilizar a todos os mercados e todas as partes da UE, ricas e pobres, grandes ou pequenas, as mesmas economias de escala.

4 - A avaliação que a Comissão fez das despesas da política de coesão no passado mostrou muitos exemplos de valor acrescentado e de investimento no crescimento, na criação de empregos que não poderiam ter acontecido sem o apoio do orçamento da UE.

5 - No entanto, os resultados indicam igualmente os efeitos da dispersão e uma falta de definição de prioridades. Num momento em que os fundos públicos são escassos e o investimento no crescimento é mais necessário do que nunca, a Comissão decidiu propor alterações importantes da política de coesão.

6 – É também referido que o Fundo de Coesão ajuda os Estados-Membros com um RNB por habitante inferior a 90 % da média da UE-27 a investir nas redes de transportes RTE-T e no ambiente. Parte da dotação do Fundo de Coesão (10 mil milhões de euros) serão reservados para financiar redes de transportes fulcrais a título da Facilidade «Interligar a Europa».

7 - O Fundo de Coesão pode igualmente apoiar projectos relacionados com a energia, desde que estes apresentem benefícios ambientais claros, como a promoção da eficiência energética e o uso de energias renováveis, por exemplo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

**a) Da Base Jurídica**

O artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) insta a União Europeia a agir para reforçar a sua coesão económica, social e territorial e promover um desenvolvimento harmonioso global mediante a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões e a promoção do desenvolvimento nas regiões menos favorecidas.

**a) Do Princípio da Subsidiariedade**

1 - É referido na iniciativa em análise que «o orçamento da UE deve ser utilizado para financiar bens públicos da UE, acções que os Estados-Membros e as regiões não possam financiar por si só ou os domínios em que possam ser obtidos melhores resultados»<sup>1</sup>.

2 - A proposta jurídica respeita, assim, o princípio da subsidiariedade, dado que as tarefas do FEDER são estabelecidos no Tratado e a política é executada de acordo com o princípio da gestão partilhada, no respeito das competências institucionais dos Estados-Membros e das regiões.

3 - Deste modo, considera-se observado o cumprimento do princípio da subsidiariedade pelo facto de tal medida ser melhor alcançada através de uma acção da União.

Ou seja,

-Não se tratar de um domínio da competência exclusiva da União; e

<sup>1</sup> COM (2010) 700 final de 19.10.2011



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

-Os objectivos da acção proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros.

#### *c) Do conteúdo da iniciativa*

- 1 - A proposta de regulamento determina o âmbito de intervenção do Fundo de Coesão. Inclui um artigo sobre o âmbito de aplicação que define os domínios de intervenção geral na área dos transportes e do ambiente.
- 2 - No domínio do ambiente, o Fundo de Coesão apoiará o investimento nas adaptações às alterações climáticas e prevenção dos riscos, nos sectores da água e dos resíduos, e no domínio do ambiente urbano.
- 3 - Em conformidade com as propostas da Comissão sobre o quadro financeiro plurianual, o investimento energético é também elegível, desde que traga benefícios ambientais.
- 4 - São, assim, também apoiados os investimentos em eficiência energética e energias renováveis.
- 5 - No domínio dos transportes, o Fundo de Coesão contribuirá para os investimentos na rede de transportes transeuropeia, bem como nos sistemas de transportes de baixo teor de carbono e nos transportes urbanos.

#### **PARTE III – PARECER**

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

1 - O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

2 - A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária;

3 - A matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

4 - Por último, sublinhar que a política de coesão tem um papel fundamental a desempenhar na prossecução das metas e dos objectivos da estratégia Europa 2020 em toda a UE, daí dever ser articulada de forma sistemática a política de coesão com os objectivos da Europa 2020. Referir ainda que o desemprego e as elevadas taxas de pobreza que persistem impõem uma acção a nível da UE e a nível nacional.

Deste modo, e no que diz respeito às questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo

Palácio de S. Bento, 29 de Novembro de 2011

O Deputado Autor do Parecer

(Duarte Marques)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)

7



Comissão de Economia e Obras Públicas

Parecer da Comissão de  
Economia e Obras Públicas

Proposta de Regulamento do  
Parlamento Europeu e do Conselho  
relativo ao Fundo de Coesão e que  
revoga o Regulamento (CE) n.º  
1084/2006 do Conselho  
COM (2011) 612

Autor (a): Deputado  
Pedro Saraiva

1



Comissão de Economia e Obras Públicas

---

**ÍNDICE**

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II - CONSIDERANDOS**

**PARTE III - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER**

**PARTE IV - CONCLUSÕES**



Comissão de Economia e Obras Públicas

---

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho" [COM(2011)612] foi enviado à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.



## Comissão de Economia e Obras Públicas

### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

#### **1. Em geral**

Esta iniciativa europeia surge no âmbito da adopção em Junho de 2011 por parte da Comissão de uma proposta relativa ao quadro financeiro pós 2013, que abarca o período 2014-2020. À data, a Comissão reiterou que a política de coesão “deve permanecer um elemento essencial do próximo pacote financeiro e sublinhou o seu papel central na consecução da estratégia «Europa 2020»”.

Para tal a Comissão Europeia, através da proposta ora analisada, propõe um conjunto de alterações ao modo como a política de coesão se desenhará e será aplicada.

A proposta apresenta na sua essência quatro aspectos centrais relacionados com o futuro do Fundo de Coesão, a saber:

- *concentração do financiamento num número mais reduzido de prioridades, interligadas com a estratégia «Europa 2020»;*
- *enfoque nos resultados;*
- *monitorização dos progressos obtidos face aos objectivos acordados;*
- *aumento do número de critérios utilizado para avaliar o desempenho e procura de uma maior racionalização dos meios afectos face aos resultados esperados e alcançados.*

#### **2. Aspectos mais relevantes**

Como elementos fundamentais, especialmente relevantes, da presente proposta, convém lembrar que o presente Regulamento define as disposições que vão reger o Fundo de Coesão, ao mesmo tempo que revoga o Regulamento (CE) nº 1084/2006, dando, conforme refere a proposta no seu texto introdutório, seguimento às conclusões já retiradas dos Quarto e Quinto Relatórios sobre a Coesão (respectivamente de 2007 e 2010).



#### Comissão de Economia e Obras Públicas

Convém lembrar, mormente no particular momento que vivemos na Europa, que a política de coesão é uma das mais relevantes manifestações de solidariedade entre Estados e regiões da UE – não apenas pela ajuda directa disponibilizada, mas também face ao “*seu papel no trabalho de integração do mercado único, cuja dimensão permite disponibilizar a todos os mercados e todas as partes da UE, ricas e pobres, grandes ou pequenas, as mesmas economias de escala*”.

A presente proposta refere que foram efectuadas diversas consultas prévias com as diferentes partes interessadas, bem como as respectivas avaliações de impacto, e consequentemente publicadas para consulta – Documento de trabalho dos serviços da Comissão: Resultados da Consulta pública sobre as conclusões do Quinto Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica, Social e Territorial, SEC(2011) 590.

Por fim, e no que diz respeito ao enquadramento desta proposta de regulamento, é ao abrigo do artigo 174.º do TFUE (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) que esta iniciativa surge – sendo que neste artigo a UE é instada a “*agir para reforçar a sua coesão económica, social e territorial e promover um desenvolvimento harmonioso global mediante a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões e a promoção do desenvolvimento nas regiões menos favorecidas*”.

O TFUE diz ainda que o fundo de coesão “*será criado com o objectivo de contribuir para os projectos nos domínios do ambiente e redes transeuropéias na área das infra-estruturas dos transportes.*”

Assim, é ainda referido que parte da dotação do Fundo de Coesão (cerca de 10 mil milhões de euros) será reservada ao financiamento de redes de transporte fulcrais tendo em vista “*interligar a Europa*”, e que poderão ainda ser canalizadas verbas para projectos relacionados com a energia, “*desde que estes apresentem benefícios ambientais claros, como a promoção da eficiência energética e o uso de energias renováveis, por exemplo*”.



#### Comissão de Economia e Obras Públicas

No que diz respeito ao princípio da subsidiariedade, a proposta é clara, e cumpre o dito princípio, até porque, conforme é referido, o âmbito de aplicação de verbas FEDER e do Fundo de Coesão encontra-se estabelecido pelo Tratado de Lisboa e as políticas são executadas num esquema de gestão partilhada, respeitando assim o referido princípio.



## Comissão de Economia e Obras Públicas

### **PARTE III - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER**

Apesar de haver uma forte interligação entre os diferentes tipos de Fundos Estruturais, dado existir em apreciação uma outra iniciativa europeia de âmbito mais amplo, com o mesmo deputado relator (Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 [COM(2011)615]), opta-se aqui por fazer uma análise estritamente centrada em aspectos particulares associados ao Fundo de Coesão, deixando para essa outra oportunidade uma avaliação mais alargada das alterações previstas em sede da generalidade dos Fundos Estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas).

No que diz respeito a Portugal, os critérios de elegibilidade apontados para o Fundo de Coesão no período de programação financeira 2014-2020 (RNB por habitante inferior a 90% da média da UE-27) garantem a continuidade de enquadramento do nosso país a este nível.

Porém, importa na fase de negociação da repartição dos Fundos Estruturais pelos diferentes Estados-Membros garantir que a afectação de recursos do Fundo de Coesão a Portugal é adequada ao conjunto de projectos no âmbito desse mecanismo de co-financiamento que se ambiciona ver concretizados entre 2014 e 2020. Tal processo afigura-se particularmente delicado, uma vez que:

- Em termos reais, as disponibilidades apontadas para o Fundo de Coesão no período 2014-2020, no valor total de 68,7 mil milhões de euros (a preços constantes de 2011), correspondem a uma diminuição significativa face ao



#### Comissão de Economia e Obras Públicas

valor homólogo vigente no actual período de programação financeira, de 2007-2013;

- No futuro período de programação, de 2014-2020, o leque de países que vai beneficiar desde o seu início do Fundo de Coesão é possivelmente mais alargado, no contexto de uma União Europeia a 27 (que não se verificava em 2007), e eventualmente mesmo a 28, com a adesão da Croácia;
- Uma porção substancial dos valores afectos ao Fundo de Coesão, no total de 10 mil milhões de euros (ou seja, quase 15% do Fundo de Coesão), fica cativa para aplicação exclusiva no âmbito de novo programa gerido centralizadamente pela Comissão Europeia, direcionado para a construção de grandes infraestruturas de transportes, energia e TIC ("Facilidade Interligar a Europa"), com uma dotação global de 50 mil milhões de euros, incluindo os referidos 10 mil milhões de euros retirados ao Fundo de Coesão (que suporta portanto 20% do total de investimentos a efectuar no referido programa "Facilidade Interligar a Europa").

Conforme acima indicado, merece especial atenção o modo como a iniciativa "Facilidade Interligar a Europa" virá a ser desenvolvida e implementada, pois pode envolver riscos consideráveis de vir a desvirtuar os objectivos, lógicas e essência do Fundo de Coesão, por via de uma gestão centralizada ao nível da Comissão Europeia de valores substanciais do Fundo de Coesão (15% do total), situação que é agravada pela circunstância de a referida iniciativa "Facilidade Interligar a Europa" depender significativamente (em 20%) dos meios a ela afectos que são retirados do Fundo de Coesão. Da lista indicativa inicial de projectos que a Comissão Europeia aponta para a "Facilidade Interligar a Europa" constam, no que diz respeito a Portugal, investimentos ferroviários de alta prestação/velocidade nas seguintes ligações:

- Sines/Lisboa-Madrid-Valladolid;
- Lisboa-Porto;
- Aveiro-Valladolid-Bordéus-Paris.

Ainda assim, importa equacionar se não seria mais vantajoso manter o modelo de gestão descentralizada, por parte dos Estados-Membros elegíveis, da totalidade do



#### Comissão de Economia e Obras Públicas

Fundo de Coesão, em alternativa a esta gestão directa, para grandes investimentos de transportes, energia e TIC, por parte da Comissão Europeia, que poderá desvirtuar a vocação do Fundo de Coesão e traduzir-se numa transferência geográfica significativa de aplicação duma parte relevante dos valores associados ao Fundo de Coesão, e que agora passam a ficar desde o início cativos da iniciativa "Facilidade Interligar a Europa".

Finalmente, e no que diz respeito à gestão a nível nacional do Fundo de Coesão, importa acautelar desde já que no futuro período de programação 2014-2020 não se venham a repetir processos de transferência significativa de meios financeiros, a coberto de uma qualquer fundamentação de efeito difusor ("spill over"), das regiões menos desenvolvidas para as regiões mais desenvolvidas, de modo a assegurar que a aplicação do Fundo de Coesão em Portugal se mantém alinhada com o desígnio central de diminuição das fortes assimetrias regionais, crescentemente verificadas no país, e de aposta consistente num verdadeiro reforço da nossa coesão territorial.



Comissão de Economia e Obras Públicas

---

**PARTE IV - CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Economia e Obras Públicas conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa cumpre com o princípio da subsidiariedade;
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão de Economia e Obras Públicas dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 16 de Novembro de 2011

O Deputado Autor do Parecer

*Pedro Saraiva*  
(Pedro Saraiva)

O Presidente da Comissão

*Luis Campos Ferreira*  
(Luis Campos Ferreira)