



Council of the
European Union

152296/EU XXV.GP
Eingelangt am 04/08/17

Brussels, 4 August 2017
(OR. en, pt)

11626/17

Interinstitutional File:
2017/0116 (COD)

AVIATION 107
CODEC 1303
INST 323
PARLNAT 216

COVER NOTE

From: Portuguese Parliament
date of receipt: 25 July 2017
To: General Secretariat of the Council

Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
OF THE COUNCIL on safeguarding competition in air transport, repealing
Regulation (EC) No 868/2004
[doc. 10146/17 - COM (2017) 289 final]
– Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and
Proportionality*

Delegations will find attached document a copy of the above-mentioned opinion.

* The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20170289.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2017) 289

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO elativo à salvaguarda da concorrência no setor dos transportes aéreos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 868/2004.

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 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, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à salvaguarda da concorrência no setor dos transportes aéreos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 868/2004 [COM (2017) 298].

Atento o seu objeto, a supra identificada iniciativa foi remetida à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante, embora não argumentando e concluindo do mesmo modo.

PARTE II – CONSIDERANDOS

O sector dos transportes contribui de forma significativa para a prosperidade da Europa. O sector da aviação, em particular, desempenha um papel fundamental na economia da União Europeia, sendo considerado um forte impulsionador do crescimento económico, da criação de emprego, do comércio e da mobilidade na União Europeia. Este sector emprega cerca de 9,3 milhões de pessoas e contribui diretamente para o PIB da UE em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

cerca de 110 mil milhões de EUR, enquanto o seu impacto global, incluindo o turismo, atinge 510 mil milhões de EUR, decorrente do seu efeito multiplicador.

Além do mais, o setor da aviação dá um contributo crucial para a conectividade da União, tanto a nível interno como no resto do mundo. Possui assim a virtuosidade de unir pessoas, empresas e regiões países e continentes.

Os transportes aéreos são considerados pela União Europeia como essenciais para a integração e a competitividade europeia, bem como para a coesão regional e social da UE.

De salientar que nos últimos 20 anos, a liberalização na UE do mercado interno dos serviços aéreos e o aumento substancial da procura no setor do transporte aéreo no interior da UE, e em todo o mundo, resultaram num desenvolvimento significativo do setor europeu da aviação. O setor da aviação internacional fora da Europa tem também evoluído significativamente, caracterizando-se por um crescimento muito forte em determinadas regiões do mundo¹. Esta situação deu origem a uma concorrência inigualável no mercado da União e a nível mundial. Prevendo-se que a concorrência mundial se intensifique ainda mais nos próximos anos no domínio da aviação internacional, com um crescimento de cerca de 5 % ao ano até 2030.

Considera a Comissão que, "na ausência de um quadro internacional que estabeleça regras em matéria de concorrência entre transportadoras aéreas, as práticas de tratamento das transportadoras aéreas podem diferir de um país para outro e afetar a concorrência. Não é este o caso na União, uma vez que a legislação da UE garante a todas as transportadoras, europeias e não europeias, os mesmos direitos e as mesmas oportunidades de acesso a serviços relacionados com os transportes aéreos. No entanto, tal pode verificar-se em relação a determinados países terceiros onde as

¹ Este facto está associado à deslocação do centro de gravidade da economia mundial para Leste, em especial para a Ásia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

práticas discriminatórias e as subvenções podem proporcionar vantagens concorrenciais desleais às transportadoras aéreas de países terceiros”. A Comissão face a este cenário, reconhece que cabe às próprias companhias aéreas da UE a responsabilidade pela sua competitividade devendo estas envidar esforços no sentido de se adaptarem às condições de mercado vigente. Sublinha, porém, que “é igualmente importante que a concorrência, quer dentro da UE, quer a nível externo, não seja falseada por práticas desleais”. E sempre que a conectividade e a competitividade da União sejam ameaçadas, a União tem de ter capacidade para garantir o bom funcionamento do mercado aberto e concorrencial.

Contudo, apesar das condições de concorrência leal entre as transportadoras aéreas poder ser tratado no âmbito de acordos de transportes aéreos ou de serviços aéreos, verifica-se que a generalidade dos acordos de transportes aéreos ou de serviços aéreos com países terceiros não determina regras nestas matérias.

A presente iniciativa, visa revogar o Regulamento (CE) n.º 868/2004, atualmente em vigor. Tal Regulamento tinha por propósito regular estas questões através de uma ação unilateral da UE, ou seja, obviar a subvenções e discriminação por parte de países terceiros e entidades de países terceiros com consequências negativas para as transportadoras da UE. Porém, não cumpriu o seu objetivo porque enquanto instrumento normativo nunca foi aplicado. Segundo refere a Comissão, dadas algumas as suas características dificilmente o será no futuro. A principal razão evocada para que tal acontecesse decorre do facto de, no que concerne a “práticas tarifárias desleais”, o quadro legal ter sido concebido com base em ferramentas utilizadas contra o dumping de mercadorias, não sendo, por conseguinte, adaptado às especificidades do setor dos transportes aéreos. Assim, com ressalva da matéria das subvenções, o Regulamento é aplicável exclusivamente às designadas práticas tarifárias desleais, cuja existência só pode ser presumida se uma transportadora de um país terceiro “praticar tarifas aéreas suficientemente inferiores às oferecidas por transportadoras comunitárias concorrentes para lhes causar prejuízo”, situação cuja prova é difícil de obter. Acresce ainda que o

4



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Regulamento(CE) n.º 868/2004, não estabelece “um procedimento interno específico da UE relativo às obrigações previstas nos acordos de transportes aéreos ou de serviços aéreos em que a União é parte, destinados a garantir uma concorrência leal, aplicável nos casos de violação das mesmas”. São também bastante restritivas as regras de abertura de um inquérito. Situação que levou a que, até agora, nenhuma transportadora aérea europeia tenha apresentado uma denúncia formal².

A observância das insuficiências assinaladas no citado Regulamento e o facto de, decorridos mais de 10 anos da sua vigência, o mesmo nunca ter sido utilizado, levou a que a Comissão, após a avaliação da sua eficácia³, propusesse a sua substituição por um instrumento jurídico mais eficaz. Posição que foi igualmente subscrita tanto pelo Conselho⁴ como pelo Parlamento Europeu⁵. Foi assim reconhecida e relevada a importância e a legitimidade da UE no combate a práticas que impeçam ou adulterem uma concorrência justa e sustentável.

² Não obstante terem existido inúmeras acusações e denúncias informais do setor no que concerne a práticas desleais alegadamente adotadas por países terceiros e entidades de países terceiros. As empresas argumentam que o Regulamento é na prática inaplicável dado que foi inspirado em ferramentas utilizadas para combater o dumping e as subvenções no domínio das mercadorias e não está devidamente adaptado às especificidades do setor dos serviços aeronáuticos.

³ Essa intenção foi expressada na Comunicação da Comissão sobre “Uma Estratégia da Aviação para a Europa” COM(2015) 598.

⁴ Conclusões do Conselho de 20 de dezembro de 2012.

⁵ Solicitando “a revisão do Regulamento (CE) n.º 868/2004, a fim de salvaguardar a concorrência leal nas relações externas da UE no domínio da aviação e de reforçar a posição competitiva da UE na indústria da aviação, para além de assegurar a reciprocidade e de eliminar práticas desleais, incluindo subvenções que distorcem o mercado”, in Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de setembro de 2015, sobre a aplicação do “ Livro Branco de 2011 sobre os transportes: balanço e via a seguir rumo à mobilidade sustentável”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Face a este contexto, a Comissão apresenta a presente iniciativa no sentido de criar um quadro jurídico que permita garantir eficazmente o desenvolvimento do sector da aviação em condições de concorrência leal e, conseqüentemente, aumentar o contributo deste sector para o crescimento económico sustentável e criação de emprego. Por outro lado, como já foi referido, o sector da aviação dá um contributo crucial para a conectividade da União, tanto a nível interno como com o resto do mundo. Por conseguinte, este sector necessita de um quadro normativo mais forte, propício ao desenvolvimento de uma concorrência leal e aberta nas relações externas da UE no domínio da aviação. É estrategicamente importante para a UE manter um sector da aviação de base europeia forte e competitivo.

Importa sublinhar que, coesa, a UE é capaz de oferecer valor acrescentado⁶. Tal aplica-se tanto às negociações como à forma de garantir o correto funcionamento dos acordos.

Em suma, a presente proposta propõe a conceção de um instrumento jurídico eficaz que irá permitir identificar, analisar e corrigir as práticas de concorrência desleal causadoras de provocarem ou ameaçarem prejuízo às transportadoras aéreas da União Europeia. Simultaneamente propõe um quadro para adoção de medidas, caso as obrigações internacionais aplicáveis tenham sido (alegadamente) infringidas.

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

⁶ De acordo com um estudo independente encomendado pela Comissão (Booz & Company, abril de 2012) a conclusão de novos acordos gerais de transporte aéreo a nível da UE com países vizinhos e parceiros essenciais, sobretudo em mercados em crescimento acelerado e/ou restritos, traria benefícios económicos elevados, de mais de 12 000 milhões de euros por ano. Nomeadamente, no caso, da Turquia, da China, da Rússia, dos Estados do Golfo (em especial: Emiratos Árabes e Qatar), do Japão, do Egito e da Índia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a) Da base jurídica

A base jurídica em que se alicerça a presente iniciativa é o artigo 100.º, n.º 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), no se estabelece que “O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer disposições adequadas para os transportes marítimos e aéreos”. Por conseguinte, esta disposição permite a adoção de todas as disposições adequadas no domínio dos transportes aéreos. Também, esta mesma base jurídica, serviu de fundamentação para a adoção do Regulamento (CE) n.º 868/2004, que agora se pretende revogar.

a) Do princípio da subsidiariedade

Em conformidade com o artigo 100.º, n.º2, do TFUE, à UE é permitido adotar as disposições adequadas no domínio dos transportes aéreos.

No relatório da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, anexo ao presente parecer, conclui-se o seguinte:

“1. A presente iniciativa viola os Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, na medida em que atribui à Comissão Europeia um poder de intervenção, no domínio da Aviação Civil, contra os Estados-Membros e contra os Estados Terceiros, sem ter em conta as relações bilaterais dos vários Estados-Membros.”

Esta conclusão tem subjacente a dificuldade de, por vezes, determinar com rigor quais as fronteiras, âmbito e *modus operandi* dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (dificuldade que a CEIOP, aliás, sublinha). Todavia, sendo irrefutável essa dificuldade, ela não pode ser fundamento para prescindirmos de traçar aquelas fronteiras. Isso é obrigatório, desde logo, porque são diferenciadas as competências dos parlamentos nacionais, face ao direito europeu originário, no tocante à monitorização do cumprimento de um e do outro pelo legislador europeu.

7



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O princípio da subsidiariedade respeita à operação de aferição da possibilidade de exercício específico de uma competência genericamente atribuída a um órgão ou instituição.

No caso vertente, os Tratados atribuem ao legislador europeu (Parlamento Europeu e Conselho, no caso) competência genérica para legislar sobre transportes marítimos e aéreos (artigo 100.º, n.º 2, TFUE). Trata-se de uma competência partilhada com os Estados-membros (artigo 4.º, n.º 2, alínea g), do TUE). Mas para que o legislador europeu possa exercer essa competência partilhada não basta a sua previsão genérica. É necessário, também, respeitar o princípio da subsidiariedade.

Conforme dispõe o artigo 5.º, n.º 3, do TUE:

“Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.”

Ora, o objetivo da presente proposta de regulamento é o estabelecimento de um instrumento jurídico eficaz, igual para todas as transportadoras da União e com base em critérios e procedimentos uniformes, que permitia identificar, analisar e corrigir as práticas de concorrência desleal suscetíveis de provocar ou ameaçar prejuízo às transportadoras aéreas da União Europeia. Não pode esse objetivo ser suficientemente realizado pelos Estados Membros através de legislação nacional, necessariamente díspar. Ele é melhor alcançado por legislação da União.

Por conseguinte, conclui-se que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do princípio da proporcionalidade

O legislador e a legislação europeus estão também obrigados a observar o princípio da proporcionalidade, na sua vertente substancial (“conteúdo”) e na sua vertente formal (“forma”):

“Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados”
(artigo 5.º, n.º 4, TUE).

Ou seja, mesmo sendo genérica e concretamente competente para produzir legislação sobre determinada matéria, o legislador não pode ir além do necessário para alcançar os objetivos ou fins previstos nos Tratados a que as concretas normas legislativas se propõem.

No caso vertente poderia, eventualmente, discutir-se se a adoção de regulamento (em vez de diretiva, por exemplo) é excessiva e se os poderes atribuídos à Comissão excedem o necessário para atingir os fins, sendo certo, todavia, que aos parlamentos nacionais não cabe, por enquanto, fiscalizar com consequências jurídicas o cumprimento do princípio da proporcionalidade pelo legislador europeu. Podem sim, quanto muito, endereçar às instituições europeias, incluindo a Comissão (no contexto do diálogo político), alerta sobre uma eventual violação do princípio da proporcionalidade. Mas mesmo isso não parece, no caso vertente, justificar-se. A forma de regulamento já estava adquirida, sem que a questão da proporcionalidade dessa opção se colocasse e, compulsadas as normas, também não se afigura que as instituições europeias, designadamente a Comissão, recebam poderes que vão além do necessário para atingir os objetivos dos Tratados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

c) Do conteúdo da iniciativa

A iniciativa em apreço propõe a substituição do Regulamento (CE) n.º 868/2004, com o objetivo de assegurar uma concorrência leal entre as transportadoras aéreas da União e as transportadoras aéreas de países terceiros, em prol de condições favoráveis que assegurem para um elevado nível de conectividade entre a UE e os países terceiros.

Para alcançar este objetivo, a presente iniciativa propõe o estabelecimento de um quadro normativo no qual são abordadas práticas que afetam a concorrência, adotadas por países terceiros ou entidades de países terceiros e causadoras de prejuízo ou ameaça de prejuízo às transportadoras aéreas da UE, e, se for caso disso, permite que sejam adotadas medidas corretoras para compensar os prejuízos e restabelecer uma concorrência leal.

De sublinhar que o Regulamento (CE) n.º 868/2004, que a presente iniciativa visa substituir revelou-se pouco eficaz, no que concerne ao objetivo geral subjacente de proporcionar uma concorrência leal.

Assim, para superar as insuficiências do Regulamento, a iniciativa em apreço estabelece:

i) um quadro legal no que concerne a **práticas tarifárias desleais** adaptado às especificidades do sector dos transportes aéreos; ii) estabelece um **procedimento interno específico** no que respeita às obrigações previstas nos acordos de transportes aéreos ou de serviços aéreos em que a União é parte, destinados a garantir uma concorrência leal; iii) estabelece **regras mais amplas relativas à abertura de um inquérito**, condução dos inquéritos por parte da Comissão; iv) prevê a possibilidade de ser **adotadas medidas corretoras** respeitantes a práticas que afetam a concorrência visam compensar o prejuízo ou ameaça de prejuízo devidos a essas práticas; v) prevê a possibilidade de **adotar medidas de caráter financeiro ou operacional** destinadas a compensar o prejuízo ou ameaça de prejuízo e obriga a que as medidas não excedam o necessário para efeitos dessa compensação, tendo em conta que o seu propósito não é



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

punir a transportadora aérea do país terceiro em causa, mas antes restabelecer uma concorrência equitativa.

PARTE III – PARECER

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

1. A presente iniciativa está conforme o princípio da subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 18 de Julho de 2017

O Deputado Autor do Parecer

(Vitalino Canas)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

PARTE VI – ANEXO

Relatório da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

Relatório da Comissão de Economia,
Inovação e Obras Públicas

COM (2017) 289

Relator: Deputado
Bruno Dias (PCP)

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho «relativo à salvaguarda da concorrência no setor dos transportes aéreos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 868/2004»

1

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa COM(2017)289 – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à salvaguarda da concorrência no setor dos transportes aéreos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 868/2004 – deu entrada na Assembleia da República, tendo sido posteriormente enviada à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

Na proposta de Regulamento em apreço, afirma-se que a *«liberalização e a desregulamentação dos transportes aéreos internacionais deram origem a uma concorrência sem precedentes no mercado da União e a nível mundial. Tudo aponta para que a concorrência mundial se intensifique ainda mais nos próximos anos no domínio da aviação internacional, com um crescimento de cerca de 5 % ao ano até 2030»*.

Acrescenta o documento que *«nos casos em que a conectividade e a competitividade da União são postas em risco, a União tem de ser capaz de atuar eficazmente para garantir um mercado aberto e concorrencial. O tema das condições de concorrência leais entre as transportadoras aéreas pode ser tratado no âmbito de acordos de transportes aéreos ou de serviços aéreos. Porém, até à data, a maioria dos acordos de transportes aéreos ou de serviços aéreos com países terceiros não estipula regras nesta matéria»*.

Assim, perante uma queixa de uma companhia aérea da União Europeia (e não só), coloca-se a União Europeia a agir contra países terceiros, mesmo quando se trate de acordos bilaterais entre estados membros e estados

2

terceiros [«sempre que os serviços de transportes aéreos em causa são regulados por um acordo de transportes aéreos ou de serviços aéreos celebrado entre um ou mais Estados-Membros e um país terceiro em que a União não é parte, a Comissão deve informar desse facto o ou os Estados-Membros em causa»].

A União Europeia passa assim a poder agir visando estados soberanos perante o alegado incumprimento de «obrigações internacionais», para cuja fiscalização ou policiamento a UE não está mandatada; ou quando «uma prática que afeta a concorrência, adotada por um país terceiro ou uma entidade de um país terceiro, causou prejuízo ou ameaça de prejuízo à ou às transportadoras aéreas da União em causa».

Estas determinações funcionam verdadeiramente como um mecanismo de pressão e chantagem, na «Fundamentação das conclusões em caso de não-colaboração» onde os Estados-Membros ou Terceiros «quando o acesso às informações necessárias seja negado ou, de qualquer forma, não seja facultado dentro dos prazos apropriados, ou o inquérito seja dificultado de forma significativa, as conclusões devem ser estabelecidas com base nos factos disponíveis.», ou aplicando "medidas corretoras", que podem ser «Obrigações financeiras ou Qualquer medida de valor equivalente ou inferior» – ou seja, quase toda e qualquer medida punitiva.

Objetivo da iniciativa

Afirma-se no documento «o objetivo do presente regulamento, nomeadamente a proteção eficaz [...] contra a violação de obrigações internacionais aplicáveis e contra o prejuízo ou ameaça de prejuízo a uma ou mais transportadoras aéreas da União causados por práticas que afetam a concorrência, adotadas por países terceiros ou entidades de países terceiros».

O objetivo deste Regulamento é assim que «a UE possa atuar eficazmente a nível internacional para salvaguardar a competitividade das suas companhias aéreas contra a concorrência e/ou as práticas desleais, venham de onde vierem.» como estava estipulado na Estratégia e é reafirmado no preâmbulo.

O que está em causa com este processo é atribuir à União Europeia um poder de intervenção neste domínio da aviação civil contra os Estados-Membros e contra os Estados-Terceiros, sem ter em conta as relações bilaterais dos vários Estados-Membro.

2. Aspetos relevantes

Os considerandos do documento explanam o objetivo do regulamento, nomeadamente o de garantir uma concorrência leal entre as transportadoras aéreas da União e as transportadoras aéreas de países terceiros, em prol da manutenção de condições propícias a um nível elevado de conectividade.

O capítulo I da proposta refere-se às disposições gerais. Este capítulo define o âmbito de aplicação do regulamento e inclui várias definições que são relevantes para a correta compreensão do regulamento, nomeadamente as práticas objeto do presente regulamento.

O capítulo II contém regras comuns relativas aos processos. Estas disposições regem o início e a realização do inquérito. Prevê que um inquérito pode ser iniciado com base numa denúncia de um Estado-Membro, uma transportadora aérea da UE ou uma associação das transportadoras aéreas da UE, ou por iniciativa própria da Comissão. Define as condições em que a Comissão pode decidir dar início a um inquérito, ou recusar fazê-lo, e especifica o procedimento a seguir para o anunciar. Confere à Comissão o direito de procurar obter todas as informações que considere necessárias para levar a cabo o inquérito e verificar a exatidão das informações recebidas ou recolhidas. Define igualmente as duas possíveis finalidades do inquérito, relativas, nomeadamente, à violação de obrigações internacionais aplicáveis (a via dita da «violação») ou às práticas adotadas por um país terceiro ou por uma entidade de um país terceiro que afetam a concorrência e constituem um prejuízo ou ameaça de prejuízo para as transportadoras aéreas da União (a via dita do «prejuízo»). Além disso, este capítulo estabelece as regras aplicáveis à realização de um inquérito e ao acesso das partes interessadas a informações relacionadas com o inquérito. Inclui também disposições relativas à cooperação com os Estados-Membros, à confidencialidade e à divulgação.

O capítulo III descreve os atos relacionados com o encerramento do processo relativo à violação de obrigações internacionais, com ou sem adoção de medidas corretoras. As medidas disponíveis neste âmbito são, nomeadamente, as previstas no ato que estabelece as obrigações internacionais aplicáveis.

O capítulo IV rege os casos de práticas que afetam a concorrência. Para o efeito, começa por estipular as condições nas quais pode ser estabelecida a existência de um prejuízo ou de uma ameaça de prejuízo. Estabelece

igualmente as condições em que o processo pode ser suspenso ou encerrado, com ou sem adoção de medidas corretoras. Prevê a possibilidade de adotar medidas de caráter financeiro ou operacional destinadas a compensar o prejuízo ou ameaça de prejuízo e obriga a que as medidas não excedam o necessário para efeitos dessa compensação, tendo em conta que seu objetivo não é punir a transportadora aérea do país terceiro em causa, mas antes restabelecer uma concorrência equitativa. Este capítulo define igualmente as condições aplicáveis ao reexame das medidas corretoras.

Por último, o capítulo V inclui as disposições relativas ao procedimento de comité, à revogação do Regulamento (CE) n.º 868/2004 e à entrada em vigor do presente regulamento.

3. Base jurídica

– Dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

O artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE) estabelece os princípios de funcionamento da união Europeia, referindo-se ao exercício das competências de atribuição e aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Assim, a União Europeia apenas pode desempenhar funções que lhe estão atribuídas pelos Estados-Membros através dos Tratados e, está explicitado que há competências partilhadas entre a União e os Estados e há competências exclusivas dos Estado. No âmbito das competências partilhadas obrigatoriamente só haverá intervenção das instâncias comunitárias quando a sua intervenção melhore os resultados, não viole as legislações nacionais e quando se conclua que os seus meios são os mais adequados. Estes princípios visam delimitar e enquadrar a atuação das instituições comunitárias, sendo que se deve limitar às atuações estritamente necessárias para atingir os objetivos, a intensidade da ação deve estar relacionada com a finalidade prosseguida.

Porque nunca foi fácil estabelecer com rigor os limites de aplicação do princípio da subsidiariedade e do princípio da proporcionalidade, foi anexado ao TUE o Protocolo Relativo à Aplicação dos do Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade.

O Tratado de Lisboa reforçou ainda o papel dos Parlamentos nacionais no sentido de lhes conferir o poder de controlar o respeito por esses princípios fazendo valer a sobreposição nacional. E é isso que lhes compete cumprir, obrigando ao respeito pelos interesses nacionais, pela defesa da sua atividade económica, pelo cumprimento da legislação em vigor, pelo cumprimento da Constituição da República.

Este Protocolo deve ser analisado em conjunto com o "Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia" que estabelece o dever de informação da Comissão aos Parlamentos e o poder aos Parlamentos nacionais de se pronunciarem acerca da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

De pouco serviriam estes deveres se os Parlamentos não se pronunciassem acerca da conformidade das iniciativas legislativas europeias e tal manifestassem junto das instâncias comunitárias.

Assim, e desde que com um Parecer devidamente fundamentado, o Parlamento português pode evocar a violação do princípio da subsidiariedade aprovando uma Resolução, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto sobre o respeito do princípio da subsidiariedade e do princípio da proporcionalidade pela proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à salvaguarda concorrência no setor dos transportes aéreos que revoga o Regulamento (CE) n.º 868/2004 [COM (2017) 868/2004].

A presente iniciativa baseia-se no n.º 2 do artigo 100.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

No entanto, a aplicação do princípio da subsidiariedade nesta Proposta de Regulamento levanta fundadas dúvidas e é suscetível da sua violação na medida em que propõe uma transferência de funções dos Estados-membros para a Comissão sem que tal transferência corresponda à eficácia na prossecução dos objetivos estipulados no artigo 100.º do TFUE relativo aos transportes e ao Título VII "Relativa às regras comuns relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações".

O princípio da proporcionalidade exige que a ação da União Europeia seja adequada, limitando-se ao estritamente necessário para atingir os objetivos a que a iniciativa se propõe. Neste caso, parece-nos desproporcional e muito para além dos supostos objetivos da Proposta de Regulamento.

Assim, e tendo em conta que é o Estado-Membro e não a União Europeia quem melhor pode fazer a verificação do cumprimento e adequação dos acordos bilaterais entre Estados no sector da Aviação Civil, entende-se haver uma violação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade.

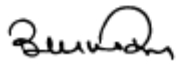
PARTE III – CONCLUSÕES

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

1. A presente iniciativa viola os Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, na medida em que atribui à Comissão Europeia um poder de intervenção, no domínio da Aviação Civil, contra os Estados-Membros e contra os Estados Terceiros, sem ter em conta as relações bilaterais dos vários Estados-Membros.
2. A Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas dá por concluído o escrutínio das presentes iniciativas, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 14 de julho de 2017.

O Deputado Relator



(Bruno Dias)

O Presidente da Comissão



(Hélder Amaral)