



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2011)613

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU
E AO COMITÉ DAS REGIÕES: O Futuro do Fundo de
Solidariedade da União Europeia**



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 COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES: O Futuro do Fundo de Solidariedade da União Europeia [COM(2011)613].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objecto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

Dada a natureza da iniciativa – não legislativa - não compete à Comissão emitir parecer sobre a conformidade do ato em apreciação com a observância do princípio da subsidiariedade.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 - A Comunicação, como nela se contém, visa chamar a atenção para o potencial do Fundo de Solidariedade, o qual, tendo em conta o fim para que foi criado, tem funcionado bem. Todavia, da síntese e conclusões da Comunicação extrai-se que a experiência “adquirida ao longo dos últimos oito anos” revela que “há importantes limitações e fragilidades” no seu funcionamento.

2 - Naquele documento, considera a Comissão que o Fundo de Solidariedade deverá ser melhorado, designadamente no quadro da rápida ajuda financeira aos países sinistrados, e que o objetivo da Comunicação tem em vista “uma eventual proposta legislativa que altere o atual regulamento, numa fase posterior”.

3 - Ao instituir o FSUE, pretendeu a União dotar-se de um instrumento que lhe permitisse responder, por forma eficaz, a catástrofes naturais de natureza extraordinária que afetem um ou vários Estados- Membros ou países em vias de adesão.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4 - O principal domínio deste instrumento financeiro insere-se na categoria de "catástrofe natural extraordinária". O Regulamento prevê duas exceções que possibilitam a "mobilização" do Fundo ainda que os danos causados se mostrem inferiores ao limiar específico, naquele previsto. A Comunicação faz notar que urge uma nova e precisa conceitualização de "catástrofe regional extraordinária" uma vez que os critérios suscetíveis de provocar a sua mobilização não se revelam claros, antes ambíguos, gerando entorses aos fins a cuja satisfação o Fundo se destina; dificuldades e onerosas delongas na demonstração das condições para a sua ativação, de que tudo decorre dano para a imagem da União Europeia. Visto que o deputado relator é o mesmo que subscreveu o Relatório que sustentou o Parecer aprovado na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias - aqui dado por integralmente reproduzido - evidenciar-se-ão apenas as matérias interessantes ao "acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus".

5 - Da Comunicação, à luz daquele critério, essencialmente, avulta:

- Entre o ano da criação do Fundo, em 2002, e o termo de 2010, num universo de 85 pedidos de apoio financeiro recebidos pela Comissão, foram aprovados 42, aos quais correspondeu um apoio financeiro total de mais de 2,4 mil milhões de euros;

- No período em causa, quase dois terços de todos os pedidos recebidos foram apresentados ao abrigo das duas exceções previstas no Regulamento. Foram apresentados 53 pedidos no âmbito da categoria "catástrofe natural extraordinária", dos quais foram rejeitados 35, porquanto "não foram considerados cumpridos os critérios excecionais".

- Apesar de o Fundo ser vulgarmente considerado mecanismo de resposta rápida à gestão de crises, ocorrem circunstâncias que limitam a sua capacidade. São invocadas, exemplificativamente, entre noutras, as seguintes circunstâncias incapacitantes: condições e procedimentos exigidos pelo Regulamento que tornam morosos e incertos os pagamentos das respetivas subvenções; na presença de uma catástrofe a Comissão não pode agir mediante iniciativa própria; as dotações para as subvenções a serem pagas pelo Fundo não se encontram diretamente disponíveis no orçamento da União; a mobilização do Fundo implica a ultrapassagem de sucessivas fases que exigem quatro decisões da Comissão; sendo as subvenções, a serem pagas pelo Fundo de Solidariedade, financiadas fora do orçamento geral da EU através de montantes adicionais para além das rubricas correspondentes, o procedimento e a adoção do correspondente orçamento retificativo (proposta casuística da Comissão e subsequente diálogo interinstitucional Parlamento/ Conselho/ Comissão) têm - se revelado inadequados à urgência das situações; ainda que o procedimento, em regra, não exija duas leituras, o prazo para que a Comissão disponha das dotações orçamentais que sejam aprovadas para o caso varia entre seis



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a doze semanas; outras circunstâncias invocadas na Comunicação conduzem à constatação de que o pagamento das ajudas tem vindo a ocorrer tardiamente – 9 ou 12 meses após a catástrofe e, por vezes mais tarde;

- O âmbito material de aplicação do Fundo não contempla resposta (ou se a contém não se revela adequada) para catástrofes de origem não natural; acidentes industriais, atos terroristas, graves crises pandémicas, acidentes nucleares graves, etc, - crises relativamente às quais tem vindo a ser reclamada, pelo Parlamento Europeu, uma resposta, no quadro do Fundo de Solidariedade;

- Em 2005 a Comissão apresentou uma proposta legislativa para adoção de um novo Regulamento, a qual, tendo sido acolhida favoravelmente pelo Parlamento Europeu, que, em primeira leitura a adotou, não obteve, porém, seguimento no Conselho;

- Os resultados da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, que analisou o desempenho do Fundo, evidenciaram que embora o Fundo tenha cumprido o seu “objetivo fundamental para com os Estados Membros”, se mostram difíceis de satisfação as condições de um pedido que possa ser favoravelmente provido para as “catástrofes regionais” menos graves;

- O inquérito elaborado em 2010 pelo Comité de Coordenação dos Fundos revelou que, de modo geral, os Estados - Membros declaram opor – se à adoção de um novo Regulamento;

- Pese embora a Comissão ter “abandonado a ideia de redinamizar a proposta que apresentou em 2005”, não deixa de considerar que poderão ser atingidas melhorias significativas “pela introdução de um mínimo de ajustamentos no atual Regulamento”, ainda que sem modificação do financiamento e volume de despesa;

- Deverá ser adaptado e melhorado o texto do atual Regulamento, de tal sorte que se esclareça se as suas previsões são apenas aplicáveis a catástrofes de origem natural ou se também se destina a ocorrer a outras catástrofes, além das de origem natural;

- Faz-se notar que a mobilização do Fundo para ocorrer a catástrofes de origem não natural depararia com relevantes dificuldades de ordem jurídica;

- Urge redefinir os critérios atualmente aplicáveis às catástrofes naturais, uma vez que as condições exigidas para que o Fundo possa ser mobilizado, no caso de “catástrofe regional extraordinária”, não se mostram claras, antes ambíguas. Os critérios aplicáveis no que tange a tal tipo de catástrofes deverão revelar – se simples, objetivos, transparentes;

- Mesmo sem alteração da forma de financiamento do Fundo, torna - se possível, alterando o Regulamento, acelerar os pagamentos e permitir adiantamentos, situações reclamadas no caso de catástrofes transfronteiras;

- A Comunicação realça a necessidade de ser introduzida no Regulamento uma disposição específica que proveja, na situação de catástrofes de evolução lenta (v.g.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

secas), quanto à data a partir da qual se inicie a contagem do prazo para apresentação da respetiva candidatura;

- Em conjugação com os países sinistrados, que enunciam as operações elegíveis e a designação das autoridades competentes através da respetiva proposta, torna – se possível ganhar tempo na disponibilização das subvenções. A Comunicação faz notar que a fusão da decisão de concessão de ajuda com o acordo de execução e a prática de um único ato que contemplasse aquelas duas situações, permitiria que fosse ganho tempo na prestação da ajuda financeira ao Estado beneficiário.

- O Fundo deverá ser transformado numa instituição mais eficiente nas suas atribuições e finalidades. Deverá mostrar – se capaz de impulsionar ações dos Estados - Membros convergentes e propulsionadoras de prevenção de catástrofes e de limitação dos prejuízos;

- A Comunicação dá nota da importância do disposto no artigo 222.º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, instituidor de uma “cláusula de solidariedade”, na qual se refere que a União e os seus Estados – Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado – Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, e que se um Estado – Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana os outros Estados – Membros prestam – lhe assistência, a pedido das autoridades políticas do Estado – Membro afetado.

PARTE III – CONCLUSÃO

A Comunicação explicita que, apesar de o Fundo, “ab origine”, ter funcionado bem, o seu Regulamento deverá ser objeto de aperfeiçoamentos.

A Comunicação pretende instaurar um debate que possa conduzir a eventual iniciativa legislativa que, no futuro, determine a alteração do Regulamento e o modo de funcionamento do Fundo, no quadro da referida “cláusula de solidariedade”.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus delibera:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

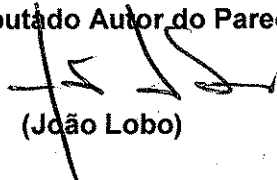
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

1. A presente Comunicação configura um documento de trabalho da Comissão, pelo que, dada a sua natureza, não cabe, "in casu", a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade;

2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio mostra - se concluído.

Palácio de S. Bento, 25 de janeiro de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(João Lobo)

^{PI} O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE VI – ANEXO

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS
RELATÓRIO

COM (2011) 613 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES, O Futuro do Fundo de Solidariedade da União Europeia

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido no artigo 7º, n.º 1, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para conhecimento ou emissão de parecer, a COM (2011) 613 final.

Em face do conteúdo da iniciativa em apreço, o subscritor do presente relatório entendeu não dever elaborar parecer sobre a mesma, até porque, tratando-se de uma iniciativa não legislativa, não cabe à Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

II. Breve análise

A COM (2011) 613 final refere-se à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, O Futuro do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE).

Com a criação do FSUE pretendeu-se dotar a União de um instrumento que permita responder eficazmente a catástrofes naturais e extraordinárias que afectem os Estados-Membros ou países que estão a negociar a sua entrada na UE. Entre a sua criação, em 2002, e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o final de 2010, foram aprovados 42 pedidos, com um apoio financeiro total de mais de 2,4 mil milhões de euros; tendo o mesmo sido avaliado, à luz dos objectivos subjacentes à sua criação, como um êxito.

Segundo a Comunicação:

- Há um número desproporcionado de pedidos com base em critérios “excepcionais”: a maioria dos pedidos não são apresentados para catástrofes extraordinárias, mas para catástrofes regionais;
- A definição de “catástrofes regionais extraordinárias” é relativamente vaga e as condições de activação do Fundo no âmbito desta categoria são difíceis de satisfazer;
- O Fundo é frequentemente visto como um mecanismo de resposta rápida para a gestão de crises, contudo, alguns factores limitam a sua capacidade de resposta: em caso de catástrofe a Comissão não pode agir por iniciativa própria (tem de aguardar por um pedido); as dotações para as subvenções do Fundo não estão directamente disponíveis no orçamento da UE; a mobilização do Fundo envolve uma série de etapas, sendo necessárias quatro decisões da Comissão; a recepção dos dados dos Estados-Membros requerentes necessários para a mobilização da subvenção, só ocorre semanas ou meses depois da adopção do orçamento rectificativo; os acordos têm de ser assinados pelo membro da Comissão responsável e o representante designado pelo Estado beneficiário; os pedidos nem sempre são apresentados numa das principais línguas de trabalho da Comissão. Assim, os atrasos nos pagamentos podem ser de 9 a 12 meses;
- Verificam-se dificuldades em encontrar adequada resposta do Fundo para catástrofes de origem não natural;
- As subvenções do FSUE são financiadas fora do orçamento geral da UE, e têm que ser aprovadas pelo Parlamento Europeu e o Conselho mediante proposta casuística da Comissão;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Em 2005 a Comissão apresentou uma proposta para alterar o FSUE e o seu âmbito de aplicação, que foi adoptada em primeira leitura pelo Parlamento em 2006, não pretendendo, no entanto, o Conselho, reinscrevê-la na ordem de trabalhos;
- Em Junho de 2008 o Tribunal de Contas Europeu avaliou a rapidez, eficiência e a flexibilidade do Fundo, tendo as maiores críticas sido dirigidas à falta de rapidez do instrumento;
- Do inquérito COCOF 2010¹, resulta que um número significativo de Estados-Membros manifestou uma oposição sistemática à adopção de um novo regulamento;
- A Comissão tem como solução a retirada da proposta de 2005;
- Por motivos de clareza, o texto do actual regulamento deve ser adaptado para tornar claro que o Fundo só é aplicável a catástrofes de origem natural;
- Convém redefinir os critérios aplicáveis às catástrofes regionais, sendo que um critério único e simples baseado no PIB permitiria obter resultados e realizar uma simplificação considerável;
- A capacidade de resposta e a visibilidade do Fundo podem ser melhorados se for introduzida no regulamento a possibilidade de realizar pagamentos adiantados;
- Para a resposta a catástrofes de evolução lenta, os Estados-Membros revelam dificuldades na apresentação do pedido em prazo;
- Embora a Comissão considere que o procedimento de disponibilização de subvenções é adequado, existe margem para a sua racionalização e redução, com o conseqüente ganho de tempo na prestação de assistência pelo Fundo;
- Há que transformar o Fundo num instrumento mais eficiente para resistir às catástrofes e alterações climáticas, devendo os Estados-Membros envidar esforços para evitar emergências e catástrofes;

¹ Comité de Coordenação dos Fundos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Pela primeira vez, no TFUE², o artigo 222.º introduz uma disposição de actuação conjunta e com espírito solidário, caso algum Estado-Membro seja vítima de ataque terrorista, de uma catástrofe natural ou de origem humana, prevendo-se a mobilização de todos os instrumentos disponíveis na UE.

A Comunicação conclui que, desde a sua criação o Fundo tem funcionado bem, revelando, no entanto, algumas fragilidades no seu funcionamento que a Comissão entende dever ser melhorado, mas cabendo a esta, retirar a proposta de 2005; sendo objectivo da Comunicação, um debate que origine uma eventual proposta legislativa que altere o actual regulamento numa fase posterior.

A Comunicação apresenta como anexos os quadros correspondentes aos elementos analisados.

III – Conclusão

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:

- a) Tomar conhecimento da COM (2011) 613 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES, O Futuro do Fundo de Solidariedade da União Europeia;
- b) Remeter o presente relatório à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 14 de Dezembro de 2011

O Deputado Relator

(João Lobo)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

² Tratado do Funcionamento da União Europeia