



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2018)476

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO que cria o Fundo Europeu de Defesa**



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, e pela Lei nº 18/2018, de 2 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 que cria o Fundo Europeu de Defesa [COM(2018)476]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Defesa Nacional, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Fundo Europeu de Defesa.

2 – A presente iniciativa começa por relembrar que o contexto geopolítico da União se alterou radicalmente na última década fazendo referência à situação instável nas regiões vizinhas e ao ambiente complexo e difícil no qual estão a surgir novas ameaças, tais como os ataques híbridos e os ciberataques, bem como o regresso de desafios mais convencionais.

3 - A este propósito, relembramos que na declaração conjunta de 25 de março de 2017, em Roma, os dirigentes de 27 Estados-Membros e o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia declararam que a União irá reforçar a sua segurança e defesa comuns e promover uma indústria da defesa mais competitiva e integrada. Deste modo, os cidadãos europeus e os seus líderes políticos concordam



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

que a UE deva assumir mais responsabilidades a fim de garantir uma maior segurança.

4 – Nesta sequência, a iniciativa refere *que* a defesa europeia enfrenta deficiências do mercado significativas associadas a economias de escala inexploradas (fragmentação dos mercados nacionais com um único comprador) e à duplicação de recursos a nível nacional. A procura provém quase exclusivamente dos Estados-Membros, mas os seus orçamentos consagrados à defesa, sobretudo para a investigação e desenvolvimento (I&D), têm sofrido importantes cortes orçamentais nos últimos 10 anos. Embora existam indicações positivas recentes no que diz respeito à estabilização e aos aumentos do financiamento da defesa nacional, são necessários esforços suplementares significativos para maximizar a eficácia desses investimentos. Simultaneamente, os custos dos equipamentos de defesa e, em especial, da I&D aumentaram, embora a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de investimentos em I&D e equipamentos de defesa tenha permanecido limitada.

E acrescenta o seguinte:

Em 2015, apenas 16 % dos equipamentos de defesa foram adjudicados através de contratação pública europeia colaborativa, o que fica longe do objetivo coletivo de 35 % acordado no quadro da Agência Europeia de Defesa (AED).

A parte estimada da colaboração europeia numa fase anterior da investigação no domínio da defesa foi de apenas 7,2 %, relativamente a um objetivo de 20 %.

5 – A presente iniciativa refere, ainda, que o setor está fortemente fragmentado entre as fronteiras nacionais, com duplicações substanciais e ineficiências daí resultantes, o que impede a realização de economias de escala e de efeitos de aprendizagem.

Não obstante a combinação do aumento dos custos e da estagnação ou diminuição dos orçamentos da defesa, a programação, a despesa em I&D e a aquisição e manutenção de equipamento têm-se mantido, em grande medida, responsabilidades dos Estados-Membros, com muito pouca cooperação entre eles.

6 - Com efeito, a situação atual, refere a iniciativa, não é sustentável e o desenvolvimento de um importante sistema de defesa de nova geração está cada vez mais fora do alcance dos Estados-Membros individualmente. Por conseguinte, esta



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

falta de cooperação entre os Estados-Membros enfraquece ainda mais a capacidade da indústria da defesa da UE para manter as capacidades industriais e tecnológicas necessárias para preservar a autonomia estratégica da União e responder às suas necessidades atuais e futuras em matéria de segurança.

7 – Neste contexto, a iniciativa indica que a *Comunicação de 7 de junho de 2017* que lançou o Fundo Europeu de Defesa, e que esteve em conformidade com o discurso de 2016 do Presidente Juncker sobre o Estado da União, assentou em duas vertentes - uma para a investigação e outra para as capacidades - sendo que foi proposta uma abordagem em duas fases que envolve:

- um período inicial de teste no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2014-2020, durante o qual uma Ação preparatória em Matéria de Investigação no Domínio da Defesa apoia a investigação colaborativa no domínio da defesa, enquanto o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa proposto, cofinanciará projetos colaborativos de desenvolvimento, e
- um Fundo específico no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2021-2027, que reforça o financiamento destinado a investigação colaborativa em produtos e tecnologias de defesa inovadores e as fases subsequentes do ciclo de desenvolvimento, incluindo o desenvolvimento de protótipos.

8 – Por conseguinte, o objetivo da presente iniciativa é a criação do Fundo Europeu de Defesa no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2021-2027. Este instrumento pretende estimular a competitividade e a capacidade de inovação da base industrial e tecnológica da defesa europeia, contribuindo assim para a autonomia estratégica da UE, e visa:

- a) promover programas de cooperação apoiando atividades de investigação e desenvolvimento, no intuito de proporcionar os incentivos necessários para fomentar a cooperação em cada fase do ciclo industrial;
- b) promover a competitividade e a capacidade de inovação da base tecnológica e industrial da defesa da União mediante o apoio de atividades de I&D orientadas para a defesa.

Sendo mencionado que haverá um particular encorajamento em relação aos projetos colaborativos com uma participação transfronteiras significativa das pequenas e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

médias empresas, garantindo-se, assim, que o Fundo permaneça aberto a beneficiários de todos os Estados-Membros, independentemente da sua dimensão e localização na União.

9 - A presente iniciativa, será aplicável a partir de 1 de janeiro de 2021, é apresentada para uma União de 27 Estados-Membros, de acordo com a notificação do Reino Unido em que este manifestou a sua intenção de se retirar da União Europeia e da Euratom com base no artigo 50.º do Tratado da União Europeia, recebida pelo Conselho Europeu em 29 de março de 2017.

10 – No âmbito do próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão refere que procurará garantir sinergias com outras iniciativas da UE no domínio da I&D civil, tais como segurança e cibersegurança, controlo de fronteiras, guarda costeira, transporte marítimo e espaço, de modo a garantir a coerência e a complementaridade na promoção dos interesses de defesa da União.

A execução do Fundo Europeu de Defesa será, assim, feita em estreita coordenação com as atividades da Comissão e da Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança no domínio da defesa, incluindo os instrumentos financeiros, que visam continuar a facilitar a aquisição e o desenvolvimento conjunto das capacidades de defesa. Em especial, os modelos de financiamento dos instrumentos financeiros para a aquisição de capacidades servirão de referência voluntária para os Estados-Membros que pretendam adquirir conjuntamente os produtos e tecnologias desenvolvidos com o apoio do Fundo Europeu de Defesa.

Estabelecer-se-ão ligações estreitas entre o Fundo e os projetos executados no quadro da cooperação estruturada permanente em matéria de defesa (CEP). Uma vez considerados elegíveis, os projetos CEP beneficiarão de um «bónus CEP», sob a forma de um aumento da taxa de financiamento

11 - O Fundo tem igualmente em conta as atividades de defesa executadas através da Facilidade Europeia de Apoio à Paz, um instrumento extraorçamental proposto à margem do quadro financeiro plurianual.

A combinação de apoio orientado para projetos sob a forma de financiamento do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Fundo Europeu de Defesa e de financiamento direcionado e bem concebido no setor da defesa poderá prestar um valioso contributo para reforçar a resiliência do setor e fazer face às suas vulnerabilidades, em especial beneficiando as PME e empresas de média capitalização inovadoras.

As ações do Fundo devem ser utilizadas para colmatar de modo proporcionado as deficiências do mercado ou as situações em que o investimento fica aquém do desejado, sem duplicar nem excluir o financiamento privado, e devem ter um claro valor acrescentado europeu. Desta forma, assegurar-se-á a coerência entre as ações do Fundo e as regras da UE em matéria de auxílios estatais, prevenindo distorções indevidas da concorrência no mercado interno.

12 - Por último, no que diz respeito a incidência orçamental, propõe-se uma dotação orçamental para o período de 2021-2027 de 13.000.000.000 EUR (a preços correntes), dos quais 4.100.000.000 EUR são para ações de investigação, e 8.900.000.000 EUR são para ações de desenvolvimento.

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

a) Da Base Jurídica

O Fundo Europeu de Defesa visa promover a competitividade e a capacidade de inovação da base tecnológica e industrial da defesa da União mediante o apoio de atividades de I&D orientadas para a defesa. Baseia-se nos títulos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) «A Indústria» e «A Investigação e o Desenvolvimento Tecnológico e o Espaço» (artigos 173.º, 182.º, 183.º e 188.º).

b) Do Princípio da Subsidiariedade

No mundo de hoje, garantir a segurança implica lidar com ameaças que ultrapassam as fronteiras. Nenhum país as pode enfrentar sozinho. Para proteger os seus valores e interesses e o modo de vida europeu, a União, em sinergia e cooperação com a NATO, terá de assumir uma maior responsabilidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Para esse objetivo contribuirão os esforços no sentido de concretizar as ambições da União em matéria de segurança e defesa (aprovadas pelo Conselho Europeu em 2016).

Para estar preparada para enfrentar as ameaças e proteger os seus cidadãos, a União tem de reforçar a sua autonomia estratégica. Tal exige o desenvolvimento de tecnologias-chave em áreas críticas e capacidades estratégicas que garantam a liderança tecnológica. Apenas através de uma maior cooperação a todos os níveis será possível satisfazer as expectativas dos cidadãos da União. Incentivando a cooperação, a União pode ajudar a maximizar os resultados e a qualidade do investimento dos Estados-Membros na defesa.

O Fundo Europeu de Defesa deverá aportar valor acrescentado europeu incentivando a investigação conjunta e o desenvolvimento de produtos e tecnologias no domínio da defesa, a fim de aumentar a eficiência da despesa pública, contribuindo assim para a autonomia operacional da União. As decisões relativas aos investimentos em matéria de defesa e aos programas de desenvolvimento da defesa continuam a ser prerrogativa e responsabilidade dos Estados-Membros.

A União não pode e não deve compensar os baixos níveis de investimento dos Estados-Membros no domínio da defesa.

No entanto, pode complementar, alavancar e consolidar os seus esforços de cooperação no sentido de desenvolver capacidades de defesa para apoiar a indústria europeia da defesa e responder aos desafios de segurança.

Deste modo, seria possível evitar a duplicação, utilizar de forma mais eficiente o dinheiro dos contribuintes, melhorar a interoperabilidade dos equipamentos de defesa, minimizar a fragmentação e reforçar a competitividade e a inovação da base tecnológica e industrial da defesa europeia.

Por conseguinte, e nos termos do artigo 5º do TUE é respeitado o princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Do Princípio da Proporcionalidade

A abordagem política proposta é proporcional à dimensão e à gravidade dos problemas identificados, isto é, ausência de cooperação transfronteiras e a necessidade de apoiar a competitividade da indústria europeia e da I&D colaborativa no domínio da defesa. Respeita os limites da possível intervenção da União nos termos dos Tratados.

A iniciativa é limitada aos objetivos que os Estados-Membros não podem, por si só, alcançar de forma satisfatória e quando é esperado que a União possa fazer melhor. Por conseguinte, e nos termos do já referido artigo 5º do TUE é respeitado o princípio da proporcionalidade.

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

- 1 - A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

- 2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído, no entanto, sugere-se que a comissão competente em razão da matéria deverá prosseguir o acompanhamento da presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

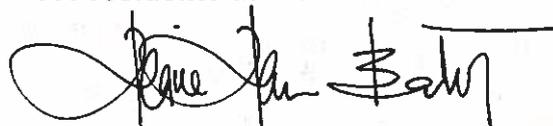
Palácio de S. Bento, 18 de setembro de 2018

 O Deputado Autor do Parecer



(Carlos Costa Neves)

A Presidente da Comissão



(Regina Bastos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Defesa Nacional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL

Parecer

COM(2018)476 final

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E
DO CONSELHO que cria o Fundo Europeu de Defesa**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL

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 Defesa Nacional recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Fundo Europeu de Defesa.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente proposta começa por referir que o contexto geopolítico da União Europeia se alterou profundamente na última década, fazendo menção à situação instável nas regiões vizinhas e ao ambiente complexo no qual surgem novas ameaças (por exemplo, ataques híbridos e ciberataques) e retomam desafios mais convencionais.

A declaração conjunta de 25 de março de 2017, em Roma, reiterada pelos dirigentes de 27 Estados-Membros e o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, estabeleceu que a União irá reforçar a sua segurança e defesa comuns e promover uma indústria da defesa mais competitiva e integrada. Assume-se, assim, que os cidadãos europeus e os seus líderes pretendem que a UE assuma mais responsabilidades a fim de garantir uma maior segurança.

A iniciativa refere que ao nível da defesa europeia existem deficiências do mercado bastante substantivas, e que estas são associadas a economias de escala inexploradas e à duplicação de recursos a nível nacional. Ao nível dos orçamentos de defesa, e no que diz respeito à investigação e desenvolvimento (I&D), estes têm sido alvo de cortes significativos durante a última década. A iniciativa aponta assim para um esforço suplementar para maximizar os investimentos na área da defesa, não obstante terem estabilizado nos últimos tempos, decorrentes de um aumento do financiamento da defesa nacional dos vários países.

Refere o documento que é fundamental colmatar o fosso entre a investigação e o desenvolvimento, mas que isto pressupõe “riscos técnicos e financeiros significativos” que não apelam aos Estados-Membros que atuem de um ponto de vista individual.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL

A área da defesa é constrangida pela fragmentação entre as fronteiras nacionais, pelo que daí resultam inúmeras duplicações e ineficiências, impedindo a realização de economias de escala e de efeitos de aprendizagem. De todo o modo, mesmo tendo em conta o aumento dos custos e as alterações dos orçamentos da defesa, a programação, a despesa em I&D e a aquisição e manutenção de equipamento têm continuado a ser responsabilidade dos Estados-Membros. Esta situação – refere a iniciativa – não é sustentável, pelo que o desenvolvimento de um importante sistema de defesa de nova geração está cada vez mais fora do alcance dos Estados-Membros individualmente.

A iniciativa deixa explícito que a capacidade da indústria da defesa da EU, para manter as capacidades industriais e tecnológicas necessárias, para preservar a autonomia estratégica da EU e assim, responder às suas necessidades atuais e futuras em matéria de segurança, é enfraquecida pela falta de cooperação entre os Estados-Membros. De forma a responder a este desafio, a Comissão tomou um conjunto de iniciativas que promovem uma maior cooperação no âmbito da defesa.

A comunicação de 7 de junho de 2017 que lançou o Fundo Europeu de Defesa, e que esteve em conformidade com o discurso de 2016 do Presidente Juncker sobre o estado da União, assentou em duas vertentes – uma para a investigação e outra para as capacidades – sendo que foi proposta uma abordagem em duas fases que envolve:

- um período inicial de teste no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2014-2020, durante o qual uma Ação Preparatória em Matéria de Investigação no Domínio da Defesa apoia a investigação colaborativa no domínio da defesa, enquanto o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa proposto, cofinanciará projetos colaborativos de desenvolvimento, e
- um Fundo específico no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2021-2027, que reforça o financiamento destinado à investigação colaborativa em produtos e tecnologias de defesa inovadores e às fases subsequentes do ciclo de desenvolvimento, incluindo o desenvolvimento de protótipos.

Assim, o objetivo da presente iniciativa é a criação do Fundo Europeu de Defesa no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2021-2027. Este instrumento pretende



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL

estimular a competitividade e a capacidade de inovação da base industrial e tecnológica da defesa europeia, contribuindo assim para a autonomia estratégica da UE.

A proposta aqui escrutinada visa:

- a) promover programas de cooperação apoiando atividades de investigação e desenvolvimento, no intuito de proporcionar os incentivos necessários para fomentar a cooperação em cada fase do ciclo industrial;
- b) promover a competitividade e a capacidade de inovação da base tecnológica e industrial da defesa da União mediante o apoio de atividades de I&D orientadas para a defesa.

É mencionado que haverá um particular encorajamento em relação aos projetos colaborativos com uma participação transfronteiras significativa das pequenas e médias empresas, garantindo-se, assim, que o Fundo permaneça aberto a beneficiários de todos os Estados-Membros, independentemente da sua dimensão e localização na União.

Esta proposta aplicar-se-ia a partir de 1 de janeiro de 2021 para uma união de 27 Estados-Membros, dada a intenção do Reino Unido de se retirar da União Europeia e da Euratom, com base no artigo 50.º do Tratado da União Europeia, recebida pelo Conselho Europeu em 29 de março de 2017.

Ao nível da coerência com as outras políticas da União, estabelece-se que no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão procurará garantir sinergias com outras iniciativas da UE no domínio da I&D civil, tais como segurança e cibersegurança, controlo de fronteiras, guarda costeira, transporte marítimo e espaço aéreo, de modo a garantir a coerência e a complementaridade na promoção dos interesses de defesa da União.

A proposta aqui escrutinada, menciona que a execução do Fundo Europeu de Defesa será feita em estreita coordenação com as atividades da Comissão e da Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança no domínio da defesa, incluindo os instrumentos financeiros, que visam continuar a facilitar a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL

aquisição e o desenvolvimento conjunto das capacidades de defesa. Além disso, estabelecer-se-ão ligações estreitas entre o Fundo e os projetos executados no quadro da cooperação estruturada permanente em matéria de defesa (CEP).

Segundo a iniciativa, as ações do Fundo devem ser utilizadas para colmatar de modo proporcionado as deficiências do mercado ou as situações em que o investimento fica aquém do desejado, sem duplicar nem excluir o financiamento privado, e devem ter um claro valor acrescentado europeu. Esse uso pretende assegurar a coerência entre as ações do Fundo e as regras da UE em matéria de auxílios estatais, prevenindo distorções indevidas da concorrência no mercado interno.

Por último, no que diz respeito à incidência orçamental, propõe-se uma dotação orçamental para o período de 2021-2027 de 13.000.000.000 EUR (a preços correntes), dos quais 4.100.000.000 EUR são para ações de investigação, e 8.900.000.000 EUR são para ações de desenvolvimento.

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

a) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que esta iniciativa incide sobre a criação de um Fundo Europeu de Defesa, pode-se considerar que os objetivos da presente proposta e comunicação não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros e que podem ser mais bem alcançados a nível da União, pelo que a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Por conseguinte, esta respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

b) Do Princípio da Proporcionalidade

Dado que, segundo a iniciativa, existe uma ausência de cooperação transfronteiras e a necessidade de apoiar a competitividade da indústria europeia e da I&D colaborativa no domínio da defesa, assume-se igualmente que a proposta é proporcional à dimensão e à gravidade dos problemas identificados. Ao mesmo tempo, esta respeita



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL

os limites da possível intervenção da União nos termos dos Tratados, sendo limitada aos objetivos que os Estados-Membros não podem, por si só, alcançar de forma satisfatória e quando é esperado que a União possa fazer melhor. Assim, atendendo a que a presente iniciativa pretende reforçar a aplicação do direito da União sem exceder o necessário para o alcançar, considera-se que esta respeita e cumpre o princípio da proporcionalidade.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do presente parecer exime-se de, nesta sede, manifestar a sua opinião, a qual é de "*elaboração facultativa*" nos termos do nº 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da Comissão competente, a Comissão de Defesa Nacional é de parecer que:

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

Palácio de S. Bento, 11 de julho de 2018

O Deputado Autor do Parecer

(João Vasconcelos)

12/1

O Presidente da Comissão

(Marco António Costa)