



Documento de sessão

A8-0402/2018

27.11.2018

RELATÓRIO

sobre integração diferenciada
(2018/2093(INI))

Comissão dos Assuntos Constitucionais

Relator: Pascal Durand

Relator de parecer (*):
Doru-Claudian Frunzuliță, Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

(*) Comissão associada – Artigo 54.º do Regimento

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	8
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS ECONÓMICOS E MONETÁRIOS.....	13
PARECER DA COMISSÃO DOS ORÇAMENTOS.....	17
INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO.....	21
VOTAÇÃO NOMINAL FINAL NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO.....	22

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre integração diferenciada (2018/2093(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o livro branco da Comissão, de 1 de março de 2017, sobre o Futuro da Europa - Reflexões e cenários para a UE27 em 2025 (COM(2017)2025) e os documentos de reflexão que o acompanham sobre o futuro das finanças da UE, o futuro da defesa europeia, o aprofundamento da União Económica e Monetária, o controlo da globalização e a dimensão social da Europa,
 - Tendo em conta a sua resolução, de 16 de fevereiro de 2017, sobre a melhoria do funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa¹,
 - Tendo em conta a sua resolução, de 16 de fevereiro de 2017, sobre possíveis desenvolvimentos e ajustamentos do atual quadro institucional da União Europeia²,
 - Tendo em conta a sua resolução, de 12 de dezembro de 2013, sobre problemas constitucionais de uma governação multinível na União Europeia³,
 - Tendo em conta o artigo 52.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais e os pareceres da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e da Comissão dos Orçamentos (A8-0402/2018),
- A. Considerando que a integração diferenciada é um conceito polissémico que pode definir vários fenómenos, tanto do ponto de vista político como do ponto de vista técnico;
- B. Considerando que os processos de integração na UE são caracterizados por uma diversidade cada vez mais significativa e por um conjunto de casos de integração diferenciada, tanto no contexto da legislação primária como no contexto da legislação secundária;
- C. Considerando que as perceções políticas da integração diferenciada variam significativamente consoante o contexto nacional; que, em alguns Estados-Membros que já são membros da União há mais tempo, pode ter conotações positivas e estar associada à ideia de criação de um «grupo pioneiro» concebido para alcançar progressos mais rapidamente no aprofundamento da integração, ao passo que nos Estados-Membros que aderiram mais recentemente à União é frequentemente vista como uma via para a criação de Estados-Membros de primeira e de segunda classe;
- D. Considerando que a integração diferenciada também diz respeito a um vasto leque de mecanismos diferentes, podendo cada um dos quais ter impactos muito distintos para a

¹ JO C 252 de 18.7.2018, p. 215.

² JO C 252 de 18.7.2018, p. 201.

³ JO C 468 de 15.12.2006, p. 176.

integração europeia; que é possível distinguir entre a diferenciação temporal, ou a Europa a várias velocidades, em que os objetivos são os mesmos, mas a velocidade necessária para os atingir varia, a diferenciação de modo, ou a Europa «à la carte», e a diferenciação espacial, muitas vezes referida como geometria variável;

- E. Considerando que a diferenciação tem sido uma característica estável da integração europeia, não só nos domínios de competência da UE, mas também fora deles, tendo, por vezes, possibilitado a prossecução simultânea do aprofundamento e do alargamento da UE; que, por conseguinte, não se pode ir contra a diferenciação e a integração nem se pode apresentar a diferenciação como caminho inovador para o futuro da União;
- F. Considerando que, caso a integração diferenciada possa constituir uma solução pragmática para fazer avançar a integração europeia, deve ser utilizada com parcimónia e dentro de limites estritamente definidos, tendo em conta o risco de fragmentação da União e do seu quadro institucional; que o objetivo final da integração diferenciada deve consistir na promoção da inclusão, e não da exclusão, dos Estados-Membros;
- G. Considerando que a experiência demonstra que, ao passo que a interdependência funciona como um fator subjacente à integração, a politização funciona frequentemente como um obstáculo; que, em consequência, os domínios de intervenção da UE com maior integração, como a harmonização e a regulamentação do mercado interno, são, em larga medida, os menos politizados, ao passo que a integração diferenciada parece ser mais suscetível de surgir em domínios de intervenção caracterizados por uma profunda polarização política, como a política monetária, a defesa, o controlo das fronteiras, os direitos fundamentais ou a fiscalidade;
- H. Considerando que a criação de laços políticos e de relações de interdependência entre os Estados-Membros contribui decisivamente para a sua integração no seio da União;
- I. Considerando que os Tratados preveem a possibilidade de os Estados-Membros escolherem vias diferentes de integração, nomeadamente através de uma cooperação reforçada (artigo 20.º do Tratado da União Europeia (TUE)) e de uma cooperação estruturada permanente (artigo 46.º do TUE), sem, no entanto, conter disposições que prevejam uma flexibilidade ou diferenciação da integração permanentes, enquanto objetivo a longo prazo ou princípio do desenvolvimento da UE; que estas vias diferentes de integração devem ser aplicadas apenas a um número limitado de políticas, devem ser inclusivas, a fim de permitir a participação de todos os Estados-Membros, e não devem prejudicar o processo de criação de uma União cada vez mais estreita, como previsto no artigo 1.º do TUE; que, além disso, a cooperação reforçada no âmbito da política comum de segurança e de defesa é hoje uma realidade, contribuindo para a construção de uma verdadeira União de Defesa Europeia;
- J. Considerando que, com exceção do imposto sobre as transações financeiras, todos os casos de integração diferenciada poderiam ter sido adotados no Conselho por maioria qualificada, se esta regra estivesse prevista no artigo 329.º, n. 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) em vez da unanimidade;
- K. Considerando que algumas formas de integração diferenciada podem ter efeitos centíptos, atraindo mais Estados-Membros para aderir à iniciativa mais tarde;

- L. Considerando que o processo de diferenciação conduziu à criação de iniciativas no âmbito do quadro jurídico da UE, mas também a alguns acordos jurídicos intergovernamentais mais flexíveis, que resultaram na criação de um sistema complexo e de difícil compreensão para os cidadãos;
- M. Considerando que os Estados-Membros não são os únicos intervenientes potenciais da integração diferenciada; que o Regulamento (CE) n.º 1082/2006, relativo a um Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), já permite a cooperação transnacional com base num interesse comum;
1. Reitera que o debate em torno da diferenciação integrada não deve incidir sobre quem é a favor ou contra a diferenciação, mas sim sobre como melhor garantir o sucesso da integração diferenciada - que é já uma realidade política -, no âmbito do quadro institucional da UE, no interesse da União e dos seus cidadãos;
 2. Recorda as suas conclusões de que as estruturas e processos intergovernamentais do processo de decisão aumentam a complexidade da responsabilidade institucional, reduzem a transparência e a responsabilização democrática e que o método comunitário é o mais adequado para o funcionamento da União;
 3. Considera que a integração diferenciada deve refletir a ideia de que a Europa não funciona numa abordagem única para todos e se deve adaptar às necessidades e aos desejos dos seus cidadãos; considera que a diferenciação pode, por vezes, ser exigida para efeitos do lançamento de novos projetos europeus e para ultrapassar os bloqueios decorrentes de situações políticas nacionais sem qualquer relação com o projeto comum; considera ainda que deve ser utilizada de forma pragmática como um instrumento constitucional para garantir a flexibilidade sem comprometer o interesse geral da União e a igualdade de direitos e oportunidades entre os seus cidadãos; reitera que a diferenciação apenas deve ser concebida enquanto medida temporária rumo à definição mais eficaz e integrada das políticas;
 4. Considera que o Conselho Europeu deve levar o tempo que for necessário para definir a agenda europeia, demonstrando o benefício de ações comuns e procurando convencer todos os Estados-Membros a participar nessas ações; salienta que qualquer tipo de integração diferenciada relativamente à qual se chegue a acordo é, por conseguinte, a segunda melhor opção, e não uma prioridade estratégica;
 5. Reitera a sua convicção de que a integração diferenciada deve permanecer aberta a todos os Estados-Membros, como previsto nos artigos 20.º e 36.º do TUE, e deve continuar a ser um exemplo de integração europeia aprofundada, em que nenhum Estado-Membro está excluído de uma política a longo prazo, e não deve ser encarada como uma forma de facilitar soluções «à la carte» que ameaçam pôr em causa o método da União e o sistema institucional da UE;
 6. Declara que qualquer iniciativa de diferenciação que resulte na criação ou perceção da criação de Estados-Membros de primeira e de segunda classe constituirá um enorme fracasso político com consequências negativas para o projeto europeu;
 7. Apela a que qualquer futuro modelo de integração diferenciada seja concebido de forma

a incentivar e apoiar plenamente os Estados-Membros que pretendam optar pela participação voluntária no âmbito dos seus esforços de desenvolvimento económico e de adaptação destinados a cumprir os critérios requeridos num prazo razoável;

8. Considera que uma das respostas adequadas à necessidade de instrumentos flexíveis consiste no combate a uma das causas do problema; apela, por conseguinte, a uma nova alteração dos procedimentos de votação no Conselho, de votação por unanimidade para votação por maioria qualificada, fazendo uso da cláusula passarela (artigo 48.º, n.º 7.º, do TUE);
9. Considera que a integração diferenciada deve ocorrer sempre no âmbito das disposições dos Tratados, deve manter a unidade das instituições da UE e não deve conduzir à criação de acordos institucionais paralelos ou acordos que sejam indiretamente contrários ao espírito e aos princípios fundamentais da legislação da UE, devendo antes permitir a criação de eventuais órgãos específicos, sem prejuízo das competências e do papel das instituições comunitárias; assinala que a flexibilidade e a adaptação às especificidades nacionais, regionais ou locais também poderiam ser garantidas através de disposições de direito derivado;
10. Salaria que a integração diferenciada não deve resultar em processos de tomada de decisão mais complexos que possam comprometer a responsabilização democrática das instituições da UE;
11. Considera que o Brexit constitui uma oportunidade para abandonar os modelos de autoexclusão e adotar modelos não discriminatórios e favoráveis de participação voluntária; salienta que a adoção destes modelos de participação voluntária não significaria que o progresso no sentido de uma «união cada vez mais estreita» seria reduzido ao mais baixo denominador comum de uma solução universal, mas permitiria ter a flexibilidade necessária para avançar, deixando a porta aberta aos Estados-Membros que estejam dispostos a cumprir os critérios necessários e que tenham capacidade para o fazer;
12. Solicita que a próxima revisão dos Tratados harmonize o atual processo de diferenciação, pondo termo à prática de autoexclusões e derrogações permanentes ao direito primário da UE, aplicáveis a alguns Estados-Membros, uma vez que conduzem a uma diferenciação negativa no direito primário da União, distorcem a homogeneidade do direito da União em geral e comprometem a coesão social na UE;
13. Reconhece, no entanto, que podem ser necessários alguns períodos de transição para os novos membros, a título estritamente excepcional, temporário e caso a caso; reitera que devem ser introduzidas determinadas disposições legais claras e aplicáveis, a fim de evitar a perpetuação destes períodos;
14. Reitera, por conseguinte, que a adesão à UE exigiria conformidade total com o direito primário da União em todos os domínios de intervenção, ao passo que aos países que apenas pretendam estabelecer uma relação estreita com a UE sem estarem obrigados a conformidade total com o direito primário da União, e que não possam ou não desejem aderir à União, deverá ser proposta uma parceria; considera que esta relação deve ser acompanhada de obrigações que correspondam aos respetivos direitos, como, por exemplo, uma contribuição para o orçamento da UE, e deve estar condicionada à adesão

aos valores fundamentais da União, ao Estado de direito e, sempre que se trate do mercado interno, às quatro liberdades da União;

15. Sublinha o facto de o respeito e a salvaguarda dos valores fundamentais da UE constituírem as pedras angulares da União Europeia, uma comunidade assente em valores, e unirem os Estados-Membros europeus; considera, por conseguinte, que a diferenciação não deve ser admissível quando se trata do respeito dos direitos fundamentais e dos valores consagrados no artigo 2.º do TUE; reitera, além disso, que a diferenciação não deve ser possível em domínios de intervenção em que os Estados-Membros não participantes podem gerar externalidades negativas, como o dumping económico e social; solicita que a Comissão analise cuidadosamente os eventuais efeitos centrífugos, incluindo os de longo prazo, ao apresentar a sua proposta de cooperação reforçada;
16. Recorda a sua recomendação no sentido de que se defina uma parceria, a fim de criar em redor da UE um círculo de parceiros constituído por países que, embora não possam ou não desejem aderir à União, pretendam uma relação estreita com a UE¹;
17. Sugere a criação de um procedimento especial que permita, após alguns anos, quando for lançada uma cooperação reforçada por vários Estados representativos de uma maioria qualificada no Conselho e após a aprovação do Parlamento, a integração das disposições relativas a cooperação reforçada no acervo da UE;
18. Sublinha que a flexibilidade e a diferenciação devem ser acompanhadas por um reforço das regras comuns em domínios essenciais, a fim de assegurar que a diferenciação não resulte numa fragmentação política; considera, por conseguinte, que um futuro quadro institucional europeu deve incluir inevitavelmente pilares europeus de direitos políticos, económicos, sociais e ambientais;
19. Reconhece que a cooperação regional desempenha um papel importante no reforço da integração europeia e considera que o desenvolvimento dessa cooperação tem forte potencial para consolidar e aprofundar a integração, através da sua adaptação às especificidades locais e à vontade de cooperar;
20. Sugere o desenvolvimento de instrumentos adequados no âmbito da legislação da UE e o estabelecimento de um orçamento para o teste de iniciativas transfronteiriças no interior da União sobre questões de interesse à escala da UE, que possam vir a converter-se em propostas legislativas, ou casos de cooperação reforçada;
21. Encarrega o seu Presidente e transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão e aos parlamentos dos Estados-Membros.

¹ JO C 252 de 18.7.2018, p. 207.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A integração diferenciada na UE assume muitas formas diferentes: derrogações, iniciativas de cooperação reforçada, cooperação estruturada permanente e formações intergovernamentais fora do âmbito dos Tratados. De facto, o leque de soluções flexíveis que permitem a alguns Estados-Membros avançarem com uma integração mais profunda num determinado domínio de intervenção tornou-se tão variado que se torna cada vez mais difícil identificar todos os casos de integração diferenciada e fazer sentido deles, não apenas para os cidadãos europeus, mas também para os decisores políticos.

Contudo, a integração diferenciada não é um fenómeno novo. Os debates sobre a possibilidade de integração diferenciada já tiveram início na década de 1970 e aceleraram na década de 1990, atingindo um dos principais exemplos de diferenciação, a criação da União Económica e Monetária, em 1993. Desde então, o leque de soluções flexíveis diversificou-se exponencialmente, abrangendo atualmente cinco formas de derrogações¹, dois casos acordados de cooperação reforçada², com mais três a caminho³, cooperação estruturada permanente (CEP), ao abrigo do artigo 46.º do TUE, e cooperação intergovernamental através da Organização Europeia de Pesquisa Nuclear e da Agência Espacial Europeia.

A integração diferenciada pode ser considerada um bom instrumento para colmatar o fosso entre as diversas opiniões políticas da Europa, mas também suscita importantes questões políticas, jurídicas e institucionais. A primeira consiste em tentar perceber como se pode encontrar o equilíbrio entre soluções flexíveis e a unidade da União. A segunda aborda a escolha entre acordos intergovernamentais e disposições jurídicas mais flexíveis, bem como a homogeneidade do direito da União. A terceira reflete sobre a necessidade de criar instituições distintas para os casos de integração diferenciada ou a necessidade de preservar a unidade institucional da UE.

Embora a integração diferenciada possa ser considerada um instrumento positivo para o avanço da integração europeia ao ritmo e na forma mais adequada para o atual clima político, a sua utilização e as formas que pode assumir devem ser simplificadas e racionalizadas a fim de melhorar a sua legitimidade democrática.

Esclarecimento do conceito de integração diferenciada

A integração diferenciada tem diversos significados técnicos e políticos. Tecnicamente, é possível distinguir entre diferenciação temporal (muitas vezes referida como a Europa a várias velocidades: os mesmos objetivos, mas diferentes velocidades para os atingir), diferenciação de modo (Europa «à la carte», ou seja, a participação em políticas de interesse sem pretender atingir o mesmo objetivo para todos no final) e diferenciação espacial (geometria variável que pode durar ao longo do tempo e tem uma natureza mais geográfica). Todos estes instrumentos podem ser definidos como «diferenciação», mas têm impactos muito distintos sobre a UE.

¹ O Reino Unido e a Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça; o Reino Unido e a Dinamarca em relação à moeda única; o Reino Unido e a República Checa em relação ao Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança; o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca em relação ao espaço Schengen; e a Dinamarca em relação à Política Comum de Segurança e Defesa.

² Patente europeia com efeito unitário e legislação em matéria de divórcio.

³ Procuradoria Europeia, imposto sobre as transações financeiras e regras relativas ao regime de propriedade.

A retórica política sobre diferenciação também segue padrões diferentes. Quando é utilizada por Estados-Membros relativamente mais populosos ou que já são membros da União há mais tempo, é muitas vezes percebida como uma mostra de disponibilidade e capacidade para aprofundar o processo de integração na UE, e esses grupos de Estados-Membros consideram-se, frequentemente, «pioneiros». Pelo contrário, a integração diferenciada é muitas vezes considerada, especialmente nos Estados-Membros que aderiram recentemente à UE, como um caminho para a criação de membros de primeira e de segunda classe da União.

Segundo o relator, a diferenciação deve refletir a ideia de que a Europa não funciona numa abordagem única para todos e se deve adaptar às necessidades e aos desejos dos seus cidadãos. Por conseguinte, a diferenciação deve ser um instrumento constitucional para assegurar a flexibilidade, sempre que necessário, sem comprometer todo o sistema político e a igualdade entre os cidadãos.

A necessidade de diferenciação

- Integração diferenciada é integração

Vários estudos demonstram que a diferenciação tem sido concomitante com o aprofundamento e o alargamento da integração na UE. De facto, a diferenciação foi aumentando e consolidando conforme as competências, o âmbito das políticas e a dimensão das adesões europeias foram crescendo. Por conseguinte, embora seja muitas vezes indevidamente descrita como uma via pragmática e transitória para a convergência política, a realidade mostra que não é, de facto, uma exceção, mas sim uma característica «normal» da integração na UE.

Logo, o debate não deve ser sobre quem é a favor ou contra a diferenciação, mas sim sobre como organizar a diferenciação na UE, que tipo de mecanismos são aceitáveis, em que condições e em que domínios.

- A integração diferenciada tem permitido ultrapassar obstáculos em áreas altamente politizadas

Quando se analisam os domínios de intervenção e a sua variação em termos de diferenciação, podemos observar que a interdependência funciona como motor de integração, ao passo que a politização funciona, frequentemente, como um obstáculo à integração. A consequência desta observação é que a diferenciação tende a surgir nos casos de elevada interdependência e politização.

Isto também explica quando surgiram os tipos de diferenciação na UE ao longo do tempo. Antes da década de 1980, existia uma maior diferenciação vertical (variação do nível de centralização em certos domínios de intervenção, mas em todo o território da UE) mas não existia diferenciação horizontal (o mesmo grau de centralização, mas a variação do território em que a política era aplicável). A integração horizontal aumentou com o nível de politização dos temas e com o alargamento da UE.

O resultado é que, embora a UE tenha políticas muito integradas quando se trata de domínios pouco politizados, como a harmonização da regulamentação dos bens e do mercado, tem políticas muito diferenciadas em domínios de intervenção fundamentais como as políticas monetárias, a defesa e os negócios estrangeiros, os direitos fundamentais, a fiscalidade, os

assuntos sociais, etc.

Desafios da integração diferenciada

1) A necessidade de diferenciação é, muitas vezes, explicada de forma processual pela necessidade de adotar uma decisão por unanimidade no Conselho. Com efeito, com exceção do imposto sobre as transações financeiras, todos os casos de integração diferenciada poderiam ter sido adotados por maioria qualificada. É de notar que alguma cooperação reforçada só é realizada para evitar o direito de veto de apenas dois Estados-Membros (a patente europeia com efeito unitário tem 26 Estados-Membros participantes!).

2) A diferenciação verifica-se em setores mais «políticos»: direitos fundamentais, espaço Schengen, área do euro, imposto sobre as transações financeiras. Os domínios menos politizados resultaram em políticas mais integradas (regras do mercado interno, etc.). No entanto, numa entidade política interdependente, interligada e democrática, como a UE, a diferenciação não pode ser aceitável em todos os domínios.

3) Algumas formas de diferenciação tiveram efeitos centríptos, resultando em mais Estados-Membros a aderir mais tarde, mas outros podem ter efeitos centrífugos, caso criem efeitos de peso morto ao permitirem que Estados-Membros não participantes tenham um efeito negativo sobre os Estados-Membros que participam.

4) O processo global da diferenciação conduziu à criação de alguns instrumentos no âmbito dos Tratados (poucas iniciativas de cooperação reforçada, CEP, etc.), mas também fora dos Tratados (soluções intergovernamentais). Esta situação conduziu a sistemas complexos e incompreensíveis para os cidadãos, o que reduz a responsabilização das decisões públicas. Um dos problemas subjacentes a estes acordos intergovernamentais fora do âmbito dos Tratados da UE, é a falta de controlo parlamentar, uma vez que a participação do Parlamento é essencial para assegurar a legitimidade democrática.

Perspetivas futuras

Sem alteração dos Tratados:

1) O primeiro passo para resolver as causas de base do problema e reduzir a necessidade de integração diferenciada consiste em suprimir a regra da unanimidade em todos os domínios possíveis. Tal pode ser conseguido recorrendo à cláusula passarela (artigo 48.º, n.º 7, do TUE), que autoriza o Conselho a passar da regra da unanimidade para a da VMQ em alguns casos em que os Tratados exigem atualmente a unanimidade.

2) As derrogações aos Tratados não devem continuar a ser possíveis, uma vez que são casos de diferenciação negativa. Em vez de um grupo de Estados-Membros avançar com a integração europeia, as derrogações permitem aos Estados-Membros retroceder para uma situação de menor integração. Por conseguinte, devem ser eliminadas.

3) Se a diferenciação é, por vezes, o preço a pagar pela integração, a democracia nunca deve ser o preço a pagar pela diferenciação. Por conseguinte, a diferenciação não deve conduzir a processos de tomada de decisão mais complexos suscetíveis de comprometer a responsabilização das instituições da UE. Uma forma de garantir que tal não acontece passa por assegurar que a diferenciação ocorre sempre no âmbito dos Tratados, quer se trate de

cooperação reforçada (artigo 20.º do TUE) ou de cooperação estruturada permanente (artigo 46.º do TUE).

4) A diferenciação deve ser uma forma de conciliar a heterogeneidade entre os Estados-Membros sem pôr em risco o interesse geral. Embora um nível insuficiente de preparação (por exemplo, os critérios de adesão ao euro ou ao espaço Schengen ainda não estarem a ser cumpridos) constitua um fator legítimo para a adoção de soluções temporárias a duas velocidades, a falta de vontade não pode ser legítima em todos os domínios, especialmente quando tem um impacto negativo sobre os restantes Estados-Membros ou a UE no seu todo.

Além disso, os domínios de intervenção que estariam abertos à diferenciação diriam muito sobre o tipo de UE que pretendemos construir no futuro. Dado que a UE é um espaço democrático baseado em valores e objetivos comuns, o relator considera que não deve ser possível existir diferenciação em termos de direitos e valores fundamentais nem em domínios em que os membros não participantes gerem externalidades negativas para os outros, como o dumping social e económico.

5) A existência de flexibilidade e de diferenciação, seja através de cooperação reforçada ou da própria legislação (quando, por exemplo, certas especificidades são tidas em conta no âmbito de um regulamento ou de uma diretiva), deve ser acompanhada por um reforço das regras comuns em domínios essenciais como o Estado de direito.

6) A integração diferenciada deve manter a unidade das instituições da UE e não conduzir à criação de acordos institucionais paralelos. Nas suas resoluções recentes, o Parlamento considera que a integração diferenciada deve permanecer aberta a todos os Estados-Membros e continuar a ser um exemplo de integração europeia aprofundada e não uma forma de facilitar as soluções «à la carte»¹.

Com alteração dos Tratados:

1) Como passo além dos atuais limites dos Tratados, o relator considera útil ponderar a possibilidade de introduzir dois tipos de adesão à União: membros de pleno direito e membros associados. Ser membro de pleno direito obrigaria a estar em conformidade total com o direito primário e todos os domínios de intervenção que estão excluídos da possibilidade de iniciar cooperação reforçada. Os membros associados apenas participariam em algumas políticas e não seriam plenamente integrados no processo de tomada de decisão da UE.

2) Quando a cooperação reforçada é iniciada por vários Estados-Membros que representam uma maioria qualificada no Conselho, deve existir um procedimento especial para a sua integração fácil no acervo da UE após alguns anos de aplicação.

3) Os Estados-Membros não são e não devem ser considerados como a única fonte potencial de necessidades de diferenciação e de flexibilidade na UE. Por este motivo, o relator considera que, quando a atribuição de competências o permitir, as regiões possam participar em casos de cooperação reforçada, bem como os países candidatos à adesão.

¹ Resolução, de 16 de fevereiro de 2017, sobre a melhoria do funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa (P8_TA-PROV(2017)0049) e resolução, de 16 de fevereiro de 2017, sobre possíveis desenvolvimentos e ajustamentos do atual quadro institucional da União Europeia (P8_TA-PROV(2017)0048)

4) Devem ser previstos nos Tratados, e abertos aos Estados-Membros e/ou regiões, instrumentos para o teste de iniciativas transfronteiriças que possam vir a converter-se em casos de cooperação reforçada. Estes instrumentos podem inicialmente ser abertos a um número mais reduzido de Estados-Membros/regiões. Caso a iniciativa se revele positiva, a Comissão poderá decidir lançar uma proposta legislativa. Tal poderia permitir testar (e financiar) iniciativas regionais transfronteiriças no âmbito da UE.

5) É necessário existirem pilares europeus de direitos civis, económicos, sociais e ambientais que não seja possível contornar.

6) Podem ser previstas outras formas de diferenciação através da duplicação de legislação, com base, por exemplo, nas boas práticas observadas no modelo federal australiano.

15.11.2018

PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS ECONÓMICOS E MONETÁRIOS

dirigido à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre integração diferenciada
(2018/2093(INI))

Relator de parecer (*): Doru-Claudian Frunzulică

(*) Comissão associada – artigo 54.º do Regimento

SUGESTÕES

1. Recorda as suas conclusões de que as estruturas e processos intergovernamentais do processo de decisão aumentam a complexidade da responsabilidade institucional, reduzem a transparência e a responsabilização democrática e que o método comunitário é o mais adequado para o funcionamento da União;
2. Apela à integração do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) no quadro jurídico da UE; aguarda com expectativa a iniciativa da Comissão que visa identificar os domínios de votação por maioria qualificada, a fim de assegurar uma legislação mais eficiente no domínio da fiscalidade; solicita a criação de um Vice-Presidente da Comissão responsável pela União Económica e Monetária (UEM); solicita a criação de uma rubrica orçamental para a área do euro no âmbito do quadro financeiro plurianual, que deve apoiar a aplicação das políticas da área do euro;
3. Congratula-se com os progressos realizados ao longo dos últimos anos nos trabalhos relativos à União Bancária; recorda que as negociações com vista à sua conclusão devem continuar, a fim de alcançar uma redução dos riscos e um mecanismo de segurança orçamental para o Fundo Único de Resolução; solicita uma reforma do MEE, por forma a servir como mecanismo de segurança orçamental para o Fundo Único de Resolução; congratula-se, a este respeito, com a declaração proferida na Cimeira do Euro, em 29 de junho de 2018, segundo a qual o MEE proporcionará um mecanismo de segurança comum para o Fundo Único de Resolução e será reforçado; saúda e apoia firmemente as iniciativas de alguns Estados-Membros que consideram aderir à União Bancária;
4. Solicita o reforço do papel do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais no novo quadro de governação económica, de modo a intensificar a responsabilização

democrática;

5. Considera que o Brexit constitui uma oportunidade para abandonar os modelos de autoexclusão e adotar modelos não discriminatórios e favoráveis de participação voluntária; salienta que a adoção destes modelos de participação voluntária não significaria que o progresso no sentido de uma «união cada vez mais estreita» seria reduzido ao mais baixo denominador comum de uma solução universal, mas permitiria ter a flexibilidade necessária para avançar, deixando a porta aberta aos Estados-Membros que estejam dispostos a cumprir os critérios necessários e que tenham capacidade para o fazer;
6. Apela a que qualquer futuro modelo de integração diferenciada seja concebido de forma a incentivar e apoiar plenamente os Estados-Membros que pretendam optar pela participação voluntária no âmbito dos seus esforços de desenvolvimento económico e de adaptação destinados a cumprir os critérios requeridos num prazo razoável;
7. Sublinha a importância da convergência dos Fundos de Coesão e dos Fundos Estruturais e toma nota de programas como o Programa de Apoio às Reformas Estruturais, que se destinam a ajudar os Estados-Membros a aderirem à área do euro e a adotarem o euro como moeda; salienta que os fundos de investimento e o BEI são importantes para colmatar o défice de investimento na UE, apoiar o reforço de capacidades e gerar esforços e recursos adicionais para alcançar a convergência socioeconómica entre os Estados-Membros e no interior destes; recorda que a realização do mercado único é catalisador da integração económica e da convergência das economias dos Estados-Membros que o constituem; insta a Comissão a aplicar, a título prioritário, a legislação atual e a acelerar o trabalho com vista a eliminar os obstáculos à sua realização.

**INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO
NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER**

Data de aprovação	12.11.2018
Resultado da votação final	+: 31 -: 10 0: 1
Deputados presentes no momento da votação final	Gerolf Annemans, Hugues Bayet, Pervenche Berès, Markus Ferber, Jonás Fernández, Giuseppe Ferrandino, Stefan Gehrold, Sven Giegold, Brian Hayes, Danuta Maria Hübner, Petr Ježek, Barbara Kappel, Othmar Karas, Werner Langen, Bernd Lucke, Olle Ludvigsson, Gabriel Mato, Alex Mayer, Bernard Monot, Caroline Nagtegaal, Dariusz Rosati, Pirkko Ruohonen-Lerner, Anne Sander, Molly Scott Cato, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Theodor Dumitru Stolojan, Kay Swinburne, Paul Tang, Ramon Tremosa i Balcells, Ernest Urtezar, Marco Valli, Jakob von Weizsäcker, Marco Zanni
Suplentes presentes no momento da votação final	Mady Delvaux, Doru-Claudian Frunzuliță, Alain Lamassoure, Paloma López Bermejo, Thomas Mann, Luigi Morgano, Joachim Starbatty, Lieve Wierinck

**VOTAÇÃO NOMINAL FINAL
NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR PARECER**

31	+
ALDE	Petr Ježek, Ramon Tremosa i Balcells, Lieve Wierinck
PPE	Markus Ferber, Stefan Gehrold, Brian Hayes, Danuta Maria Hübner, Othmar Karas, Alain Lamassoure, Werner Langen, Thomas Mann, Gabriel Mato, Dariusz Rosati, Anne Sander, Theodor Dumitru Stolojan
S&D	Hugues Bayet, Pervenche Berès, Mady Delvaux, Jonás Fernández, Giuseppe Ferrandino, Doru-Claudian Frunzuliță, Olle Ludvigsson, Alex Mayer, Luigi Morgano, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Paul Tang, Jakob von Weizsäcker
VERTS/ALE	Sven Giegold, Molly Scott Cato, Ernest Urtasun

10	-
ECR	Bernd Lucke, Pirkko Ruohonen-Lerner, Joachim Starbatty, Kay Swinburne
EFDD	Bernard Monot, Marco Valli
ENF	Gerolf Annemans, Barbara Kappel, Marco Zanni
GUE/NGL	Paloma López Bermejo

1	0
ALDE	Caroline Nagtegaal

Legenda dos símbolos utilizados:

+ : votos a favor

- : votos contra

0 : abstenções

6.11.2018

PARECER DA COMISSÃO DOS ORÇAMENTOS

dirigido à Comissão dos Assuntos Constitucionais

sobre integração diferenciada
(2018/2093(INI))

Relator: Charles Goerens

SUGESTÕES

A Comissão dos Orçamentos insta a Comissão dos Assuntos Constitucionais, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

1. Considera que a responsabilização democrática é indissociável da responsabilização orçamental; faz notar que «uma “galáxia” de fundos e instrumentos, com uma participação variável dos Estados-Membros e uma gama diversificada de procedimentos de tomada de decisão e de responsabilização, emergiu em torno do orçamento da União com o propósito de apoiar os objetivos políticos da União»¹;
2. Solicita o reforço do papel do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais no novo quadro de governação económica, de modo a intensificar a responsabilização democrática;
3. Sublinha a necessidade de salvaguardar o princípio da unidade do orçamento; salienta que é necessário garantir o controlo parlamentar de todas as despesas da UE;
4. Entende que um passo necessário para travar a supramencionada «galáxia» deva ser a adoção do Regulamento QFP através do processo legislativo ordinário, alinhando, assim, o procedimento de tomada de decisão que é aplicável com o dos programas plurianuais da UE e do orçamento anual da UE; é de opinião que o procedimento de aprovação priva o Parlamento do poder de decisão, que exerce no âmbito da aprovação dos orçamentos anuais, ao mesmo tempo que a regra da unanimidade requerida no Conselho faz com que se adote o mínimo denominador comum, para evitar o veto de

¹ «The European Budgetary Galaxy», *European Constitutional Law Review*, n.º 13: 428–452, 2017

um Estado-Membro. está convicto, além disso, de que a votação por maioria qualificada deveria substituir a regra da unanimidade no Conselho;

5. Apoia a racionalização e a operacionalização da integração diferenciada; sublinha que a conceção de soluções *ad hoc* para questões da UE, sob pressão de tempo e parcial ou totalmente fora do quadro institucional da UE, também gera custos adicionais desnecessários;
6. Insta a Comissão a elaborar um relatório anual que acompanhe o orçamento geral da União, que contenha informações disponíveis e não confidenciais relativas às despesas efetuadas pelos Estados-Membros, no âmbito de uma cooperação reforçada, na medida em que estas não sejam incluídas no orçamento geral da União.

**INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO NA COMISSÃO ENCARREGADA DE
EMITIR PARECER**

Data de aprovação	5.11.2018
Resultado da votação final	+: 24 -: 6 0: 0
Deputados presentes no momento da votação final	Jean Arthuis, Reimer Böge, Lefteris Christoforou, Gérard Deprez, André Elissen, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazabal Rubial, Ingeborg Gräßle, Monika Hohlmeier, John Howarth, Bernd Kölmel, Zbigniew Kuźmiuk, Vladimír Maňka, Jan Olbrycht, Paul Rübig, Eleftherios Synadinos, Indrek Tarand, Isabelle Thomas, Inese Vaidere, Daniele Viotti, Tiemo Wölken, Marco Zanni
Suplentes presentes no momento da votação final	Karine Gloanec Maurin, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Ivana Maletić, Andrey Novakov, Marco Valli
Suplentes (art. 200.º, n.º 2) presentes no momento da votação final	Michael Detjen, Stefan Gehrold

**VOTAÇÃO NOMINAL FINAL NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR
PARECER**

24	+
ALDE	Jean Arthuis, Gérard Deprez
PPE	Reimer Böge, Lefteris Christoforou, José Manuel Fernandes, Stefan Gehrold, Ingeborg Gräßle, Monika Hohlmeier, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Ivana Maletić, Andrey Novakov, Jan Olbrycht, Paul Rübig, Inese Vaidere
S&D	Michael Detjen, Eider Gardiazabal Rubial, Karine Gloanec Maurin, John Howarth, Vladimír Maňka, Isabelle Thomas, Daniele Viotti, Tiemo Wölken
VERTS/ALE	Indrek Tarand

6	-
ECR	Bernd Kölmel, Zbigniew Kuźmiuk
EFDD	Marco Valli
ENF	André Elissen, Marco Zanni
NI	Eleftherios Synadinos

0	0

Legenda dos símbolos utilizados:

- + : votos a favor
- : votos contra
- 0 : abstenções

**INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO
NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO**

Data de aprovação	21.11.2018
Resultado da votação final	+: 20 -: 2 0: 0
Deputados presentes no momento da votação final	Mercedes Bresso, Elmar Brok, Richard Corbett, Pascal Durand, Danuta Maria Hübner, Ramón Jáuregui Atondo, Jo Leinen, Morten Messerschmidt, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Markus Pieper, Paulo Rangel, Helmut Scholz, György Schöpflin, Pedro Silva Pereira, Barbara Spinelli, Kazimierz Michał Ujazdowski
Suplentes presentes no momento da votação final	Enrique Guerrero Salom, Jérôme Lavrilleux, Georg Mayer, Jasenko Selimovic, Rainer Wieland
Suplentes (art. 200.º, n.º 2) presentes no momento da votação final	Pavel Svoboda

VOTAÇÃO NOMINAL FINAL NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO

20	+
ALDE	Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Jasenko Selimovic
GUE/NGL	Helmut Scholz, Barbara Spinelli
NI	Kazimierz Michał Ujazdowski
PPE	Elmar Brok, Danuta Maria Hübner, Jérôme Lavrilleux, Markus Pieper, Paulo Rangel, György Schöpflin, Pavel Svoboda, Rainer Wieland
S&D	Mercedes Bresso, Richard Corbett, Enrique Guerrero Salom, Ramón Jáuregui Atondo, Jo Leinen, Pedro Silva Pereira
VERTS/ALE	Pascal Durand

2	-
ECR	Morten Messerschmidt
ENF	Georg Mayer

0	0

Legenda dos símbolos utilizados:

+ : votos a favor

- : votos contra

0 : abstenções