

Bruxelas, 14.12.2016
COM(2016) 798 final

2016/0399 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma
série de atos jurídicos no domínio da justiça que preveem o recurso ao procedimento de
regulamentação com controlo**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Contexto da proposta

Paralelamente à proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta aos artigos 290.º e 291.º do TFUE uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo, a presente proposta diz respeito ao alinhamento de três atos legislativos no domínio da justiça que ainda fazem referência ao referido procedimento.

Estes instrumentos precisam de ser alinhados através de uma proposta separada, já que foram adotados ao abrigo de uma base jurídica nos termos da parte III, título V, do TFUE e, por conseguinte, não são vinculativos para todos os Estados-Membros, sendo, portanto, incompatíveis com as bases jurídicas dos outros atos de base. Nos três casos, o Reino Unido e a Irlanda optaram por participar, em conformidade com o Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda, anexo ao Tratado, e a Dinamarca não participa, em conformidade com o Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado.

O Tratado de Lisboa alterou substancialmente a estrutura no que respeita aos poderes que o legislador pode conferir à Comissão. Prevê uma distinção clara entre os atos de natureza quase-legislativa, por um lado, e os atos que aplicam as disposições de um ato de base, por outro. Prevê igualmente um quadro jurídico totalmente diferente para cada tipo de ato.

As duas disposições em causa são os artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designado por «TFUE»), introduzidos pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009¹. Implicam alterações substanciais dos procedimentos conhecidos até então como «procedimentos de comitologia».

Em termos de redação, a definição de atos delegados constante do artigo 290.º, n.º 1, é muito similar à dos atos que, ao abrigo da Decisão 1999/468/CE², alterada pela Decisão 2006/512/CE do Conselho («Decisão Comitologia»), estão sujeitos ao procedimento de regulamentação com controlo estabelecido no artigo 5.º-A dessa decisão. Em ambos os casos, os atos em causa são de alcance geral e visam alterar ou completar certos elementos não essenciais do ato legislativo.

Por este motivo, a revisão da Decisão Comitologia mediante o Regulamento n.º 182/2011³ («Regulamento Comitologia»), que foi adotado com base no artigo 291.º, n.º 3, do TFUE sobre as competências de execução, não abrangeu o artigo 5.º-A da Decisão Comitologia. Assim, o artigo 5.º-A, que estabelece o procedimento de regulamentação com controlo, teve de ser mantido provisoriamente para efeitos dos atos de base existentes que fazem referência a este artigo.

Por conseguinte, o procedimento de regulamentação com controlo aparece ainda nos três atos de base abrangidos pela presente proposta e continua a ser aplicável (em conformidade com o

¹ JO C 306 de 17.12.2007.

² JO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

³ JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

artigo 5.º-A da Decisão Comitologia) nesses atos enquanto estes não forem formalmente alterados e adaptados ao Tratado de Lisboa.

Aquando da adoção do Regulamento n.º 182/2011, a Comissão comprometeu-se a rever as disposições relacionadas com o referido procedimento, a fim de adaptar no momento oportuno aos critérios estabelecidos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia⁴. O alinhamento destes atos tinha sido proposto anteriormente pela Comissão, em 2013⁵, igualmente numa proposta separada, mas, devido à estagnação das negociações interinstitucionais sobre estes dossiês, a Comissão, tal como anunciado no seu programa de trabalho para 2015⁶, retirou a referida proposta⁷.

A questão do alinhamento foi novamente suscitada nos debates sobre a revisão do Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor⁸. Todas as instituições reconheceram a necessidade do alinhamento e a Comissão comprometeu-se a apresentar, até ao final de 2016, uma nova proposta de alinhamento dos atos legislativos que ainda contêm referências ao procedimento de regulamentação com controlo. A presente proposta dá resposta a este compromisso.

Ao mesmo tempo, o Acordo Interinstitucional e o Entendimento Comum sobre os atos delegados, constante do seu anexo, melhoram também o quadro dos atos delegados e, deste modo, respondem à preocupação fundamental que muitas vezes impediu a aceitação dos atos delegados por parte do Conselho, ou seja, a consulta de peritos dos Estados-Membros. O Acordo contém agora um compromisso claro no sentido de os peritos dos Estados-Membros serem consultados sistematicamente aquando da elaboração dos atos delegados, incluindo sobre o projeto de texto, cumprindo assim uma condição essencial para que a segunda tentativa de alinhar as antigas disposições relativas ao procedimento de regulamentação com controlo com o Tratado de Lisboa seja concretizada. Este compromisso é agora expressamente inscrito nas novas cláusulas-tipo que devem ser utilizadas na redação de disposições de habilitação para a Comissão. Além disso, o Acordo reconhece também claramente o importante papel da cooperação e da troca de opiniões com o Parlamento Europeu numa fase inicial em relação aos atos delegados. Confirma que o Parlamento Europeu deve receber todos os documentos ao mesmo tempo que os peritos dos Estados-Membros, incluindo os projetos de atos delegados, e prevê o acesso sistemático e facilitado dos peritos do Parlamento Europeu às reuniões dos grupos de peritos da Comissão que preparam atos delegados. Por último, o Acordo prevê a possibilidade de convidar a Comissão para reuniões realizadas no Parlamento Europeu (ou no Conselho), de modo a aprofundar o intercâmbio de opiniões na preparação de atos delegados.

A adaptação ao regime dos atos delegados não afetará os procedimentos em curso no âmbito dos quais um comité já tenha emitido um parecer em conformidade com a Decisão Comitologia.

⁴ JO L 55 de 28.2.2011, p. 19.

⁵ COM(2013) 452 final.

⁶ COM(2014) 910 final.

⁷ (2015/C 80/08), JO C 80 de 7.2.2015, p. 17.

⁸ JO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

2. Método de alinhamento e principais elementos da proposta

O ponto de partida para determinar o **âmbito de aplicação** da presente proposta são os atos jurídicos abrangidos pela respetiva proposta de alinhamento legislativo, adotada pela Comissão em 2013. Os atos que entretanto foram objeto de propostas legislativas individuais não são incluídos na presente proposta. Trata-se de dois atos no domínio da justiça: o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento⁹ e o Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante¹⁰, foram entretanto alinhados pelo Regulamento (UE) 2015/2421 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2015, que altera o Regulamento (CE) n.º 861/2007 que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante e o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento¹¹.

Nas propostas de alinhamento de 2013, a **abordagem legislativa** escolhida consistiu em não alterar os atos de base em causa individualmente, mas prever em geral que as referências ao procedimento de regulamentação com controlo contidas nos atos de base deviam entender-se como referências ao artigo 290.º ou, consoante o caso, aos artigos 290.º ou 291.º. Segundo esta abordagem, cada ato individual de base deveria ter sido sempre lido em conjugação com o regulamento abrangente (omnibus) aplicável, caso este tivesse sido adotado.

Tendo em conta as dificuldades do Conselho, em particular, em relação a esta técnica, a abordagem escolhida na presente proposta é diferente. É proposto agora alterar cada ato de base em causa. Trata-se de uma abordagem semelhante à adotada para a introdução das disposições relativas ao procedimento de regulamentação com controlo num exercício semelhante em 2007¹². Por conseguinte, cada ato de base é objeto de uma série de alterações. A disposição de habilitação, ou seja, o texto que contém a habilitação material relativa ao procedimento de regulamentação com controlo, é reformulada e segue a redação acordada nas cláusulas normalizadas para os artigos que delegam poderes. O artigo-tipo sobre o exercício da delegação, ou seja, o artigo sobre o procedimento, é inserido em cada ato de base, e são suprimidas as referências ao procedimento de regulamentação com controlo. Para cada ato, é expressamente mencionado se a habilitação permite alterar o ato de base. As novas cláusulas-tipo que preveem a consulta dos peritos dos Estados-Membros aquando da elaboração de atos delegados são agora incluídas em cada ato de base. Nenhuma habilitação permite alterar outros atos.

No que respeita à **escolha entre uma habilitação relativa a atos delegados e uma habilitação relativa a atos de execução**, as propostas de alinhamento de 2013 partiram do princípio de que as medidas abrangidas pelo procedimento de regulamentação com controlo correspondem, em princípio, às que podem ser objeto de delegações de poderes, como referidas no artigo 290.º do TFUE.

⁹ JO L 399 de 30.12.2006, p. 1.

¹⁰ JO L 199 de 31.7.2007, p. 1.

¹¹ JO L 341 de 24.12.2015, p. 1.

¹² Regulamento (CE) n.º 1137/2008, JO L 311 de 21.11.2008, p. 1.

O princípio geral subjacente à nova proposta é que a avaliação realizada para as propostas «omnibus» de 2013 continua válida. Nem as negociações sobre as referidas propostas, nem a jurisprudência sobre esta matéria¹³, nem o resultado do Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» deram origem à definição de novos critérios que teriam exigido uma reavaliação global.

No que se refere à **duração da habilitação**, a Comissão propõe habilitações com uma duração indeterminada. Durante as negociações das propostas de 2013, tanto o Conselho como o Parlamento Europeu pronunciaram-se a favor de uma duração fixa de 5 anos, renovável automaticamente na sequência de um relatório da Comissão a apresentar antes do termo da delegação. Na nova proposta, a Comissão mantém a sua posição segundo a qual se justifica uma habilitação com uma duração indeterminada, já que o legislador tem a possibilidade de a revogar em todos os casos e em qualquer momento. Por último, o Acordo Interinstitucional traz também uma maior transparência em relação aos atos delegados, nomeadamente através do registo conjunto de atos delegados que as instituições decidiram criar até ao final de 2017. Este registo permitirá ter facilmente uma visão de conjunto dos atos delegados adotados ao abrigo de todos os instrumentos.

3. Base jurídica, subsidiariedade

A presente proposta baseia-se nas bases jurídicas dos atos de base alterados. Esta iniciativa diz exclusivamente respeito aos procedimentos a aplicar a nível da União para a adoção de atos baseados em competências de atribuição.

¹³ Processo C-88/14, Comissão/Parlamento Europeu e Conselho, processo C-286/14, Parlamento Europeu/Comissão e processo C-472/12, Comissão/Parlamento Europeu e Conselho.

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos no domínio da justiça que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 81.º, n.º 2,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O Tratado de Lisboa introduziu uma distinção clara entre os poderes delegados na Comissão para adotar atos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais de um ato legislativo (atos delegados), por um lado, e os poderes conferidos à Comissão para adotar atos que garantam condições uniformes de execução de atos juridicamente vinculativos da União (atos de execução), por outro.
- (2) As medidas que podem ser objeto de delegações de poderes, na aceção do artigo 290.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), correspondem, em princípio, às abrangidas pelo procedimento de regulamentação com controlo estabelecido no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468/CE do Conselho¹⁴.
- (3) As anteriores propostas relativas ao alinhamento da legislação que faz referência ao procedimento de regulamentação com controlo com o quadro jurídico introduzido pelo Tratado de Lisboa¹⁵ foram retiradas¹⁶ devido à estagnação das negociações interinstitucionais.
- (4) O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão chegaram posteriormente a acordo sobre um novo quadro para os atos delegados no Acordo Interinstitucional «Legislar melhor» de 13 de abril de 2016¹⁷, tendo reconhecido a necessidade de alinhar toda a legislação em vigor com o quadro jurídico introduzido pelo Tratado de Lisboa. Em especial, reconheceram a necessidade de atribuir um nível de prioridade elevado ao rápido alinhamento de todos os atos de base que ainda fazem referência ao

¹⁴ Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184 de 17.7.1999, p. 23).

¹⁵ COM(2013) 451 final, COM(2013) 452 final e COM(2013) 751 final.

¹⁶ (2015/C 80/08), JO C 80 de 7.2.2015, p. 17.

¹⁷ JO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

procedimento de regulamentação com controlo. A Comissão comprometeu-se a elaborar uma proposta com vista a esse alinhamento até ao final de 2016.

- (5) As habilitações que figuram nos atos de base que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo preenchem os critérios previstos no artigo 290.º do TFUE e devem ser adaptadas a essa disposição.
- (6) O presente regulamento não deve afetar os procedimentos em curso no âmbito dos quais um comité já tenha emitido o seu parecer em conformidade com o artigo 5.º-A da Decisão 1999/468/CE antes da entrada em vigor do presente regulamento.
- (7) Os atos em causa devem, por conseguinte, ser alterados em conformidade,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

Os atos enumerados no anexo são alterados em conformidade com o disposto no mesmo.

Artigo 2.º

O presente regulamento não afeta os procedimentos em curso no âmbito dos quais um comité já tenha emitido o seu parecer em conformidade com o disposto no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468/CE.

Artigo 3.º

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente