

II

(Comunicações)

ACORDOS INTERINSTITUCIONAIS

Critérios não vinculativos para a aplicação dos artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia — 18 de junho de 2019

(2019/C 223/01)

O PARLAMENTO EUROPEU, O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA E A COMISSÃO EUROPEIA,

Considerando o seguinte:

- (1) O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão («as três instituições») celebraram, em 13 de abril de 2016, o Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor ⁽¹⁾ («Acordo»).
- (2) As três instituições sublinharam, no ponto 26 do Acordo, o papel importante que os atos delegados e de execução têm no direito da União e que o recurso a esses atos, de forma eficiente e transparente e nos casos justificados, é essencial para legislar melhor, contribuindo para uma legislação simples e atualizada e para a sua aplicação eficiente e célere.
- (3) As três instituições acordaram, no ponto 28 do Acordo, completar o Entendimento Comum sobre os atos delegados, anexo ao Acordo, estabelecendo critérios não vinculativos de aplicação dos artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
- (4) A aplicação desses critérios pode ser debatida anualmente, quer ao nível político quer ao nível técnico, no âmbito do acompanhamento geral da execução do Acordo, nos termos do disposto no ponto 50 do mesmo.
- (5) Embora o artigo 291.º, n.º 2, do TFUE disponha que, quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão ou, em casos específicos devidamente justificados e nos casos previstos nos artigos 24.º e 26.º do Tratado da União Europeia, ao Conselho, o objetivo dos critérios não vinculativos é distinguir entre atos delegados e atos de execução e não entre as instituições às quais são conferidas as competências de execução. Estes critérios não vinculativos não se destinam a definir ou a limitar, de modo algum, as condições em que uma instituição exerce as competências que lhe foram conferidas nos termos do direito da União, incluindo o ato jurídico de base.
- (6) O Tribunal de Justiça da União Europeia já se pronunciou, em diferentes ocasiões, sobre várias questões específicas relevantes para a aplicação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE ⁽²⁾. Esta jurisprudência poderá ainda evoluir no futuro. Se necessário, os critérios não vinculativos poderão ser revistos em função da evolução da jurisprudência,

⁽¹⁾ Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia, de 13 de abril de 2016, sobre legislar melhor (JO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

⁽²⁾ Nomeadamente: acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de março de 2014, Comissão/Parlamento e Conselho (denominado «processo dos biocidas»), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2016, Comissão/Parlamento e Conselho (denominado «processo relativo ao Mecanismo Interligar a Europa»), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de julho de 2015, Comissão/Parlamento e Conselho (denominado «processo relativo ao mecanismo de reciprocidade de vistos»), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

ACORDARAM NO SEGUINTE:

I. PRINCÍPIOS GERAIS

1. Os presentes critérios não vinculativos oferecem orientações para as três instituições poderem determinar se os poderes atribuídos nos atos legislativos têm natureza de delegação ou de execução, devendo, consequentemente, ser atribuídos poderes nos termos do artigo 290.º do TFUE, caso se trate da adoção de um ato delegado, ou do artigo 291.º do TFUE, se disser respeito à adoção de um ato de execução.
2. Em ambos os casos, a natureza do ato a adotar deverá ser determinada em função dos objetivos, do teor e do contexto do mesmo, assim como dos do próprio ato legislativo.
3. Compete ao legislador decidir se, e em que medida, deverá recorrer a atos delegados ou de execução, dentro dos limites consagrados no TFUE. Neste contexto, cabe ao legislador determinar se é necessário conferir poderes à Comissão para adotar atos delegados, assim como avaliar se serão necessárias competências para assegurar condições uniformes de execução do ato legislativo.
4. Se o legislador considerar que uma disposição deve integrar o ato de base, poderá decidir incluí-la num anexo. O legislador não está vinculado a incluir anexos nos atos legislativos, podendo optar, em vez disso, por atos autónomos. No entanto, as três instituições recordam que a estrutura de um ato legislativo deverá respeitar os compromissos e objetivos comuns estabelecidos no presente Acordo. A legislação deverá ser simples, clara e coerente, acessível e compreensível pelos cidadãos, pelas administrações e pelas empresas e fácil de aplicar. A legislação deverá ser elaborada independentemente da questão da atribuição de competências. Este objetivo não limita, de modo algum, as competências do legislador.
5. Os elementos essenciais da legislação deverão ser previstos no ato de base. Consequentemente, não poderá ser conferido à Comissão o poder de adotar normas que requeiram opções políticas da responsabilidade própria do legislador da União, porquanto implicam uma ponderação dos interesses divergentes em causa com base em apreciações múltiplas⁽³⁾. Quando exercer competências delegadas ou de execução, a Comissão deverá respeitar integralmente os elementos essenciais do ato de habilitação⁽⁴⁾.
6. Um ato legislativo pode conferir o poder de adotar atos delegados apenas à Comissão.
7. Os critérios não deverão ser considerados exaustivos.

II. CRITÉRIOS

A. ATOS DE ALCANCE GERAL OU INDIVIDUAL

1. Os atos delegados só podem ser de alcance geral. As medidas de alcance individual não podem ser adotadas por meio de atos delegados.
2. Os atos de execução podem ser de alcance individual ou geral.
3. Os atos têm alcance geral se forem aplicáveis a situações determinadas objetivamente e se produzirem efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de maneira geral e abstrata⁽⁵⁾.

B. ALTERAÇÕES DE ATOS LEGISLATIVOS, INCLUINDO DOS RESPETIVOS ANEXOS

1. Se o legislador conferir à Comissão poderes para alterar um ato legislativo, estes só poderão ser exercidos por meio de atos delegados⁽⁶⁾, inclusive se disserem respeito aos anexos, uma vez que estes fazem também parte integrante dos atos legislativos.
2. A delegação de poderes para «alterar» um ato legislativo destina-se a habilitar a Comissão a modificar ou revogar elementos não essenciais estabelecidos nesse ato pelo legislador⁽⁷⁾. Essas alterações podem incluir inserções e aditamentos em relação a certos elementos não essenciais do ato legislativo, ou supressões e substituições de elementos não essenciais.

⁽³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de setembro de 2012, Parlamento/Conselho, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, n.ºs 64, 65 e 76; acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-696/15 P, de 26 de julho de 2017, República Checa/Comissão, ECLI:EU:C:2017:595, n.º 78; acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-44/16 P, de 11 de maio de 2017, Dyson/Comissão, ECLI:EU:C:2017:357, n.ºs 61 e 62.

⁽⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-44/16 P, de 11 de maio de 2017, Dyson/Comissão, ECLI:EU:C:2017:357, n.º 65.

⁽⁵⁾ Acórdão do Tribunal Geral de 14 de junho de 2012, Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe/Comissão, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, n.º 30; acórdão do Tribunal Geral de 7 de março de 2013, Bilbaína de Alquitranes e outros/ECHA, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, n.ºs 32 e 56.

⁽⁶⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de outubro de 2014, Parlamento/Comissão, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, n.º 45; acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de julho de 2015, Comissão/Parlamento e Conselho, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, n.º 31.

⁽⁷⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2016, Parlamento/Comissão, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, n.º 42.

C. DISPOSIÇÕES ADICIONAIS QUE COMPLETAM O ATO DE BASE

As medidas que consistem em adotar disposições adicionais que assentem ou desenvolvam o teor do ato mas se insiram no regime jurídico definido no ato de base, deverão ser estabelecidas em atos delegados. É o caso das medidas que afetam materialmente as normas estabelecidas no ato de base e que permitem à Comissão completá-lo, desde que não afetem os seus elementos essenciais.

D. DISPOSIÇÕES ADICIONAIS QUE EXECUTAM O ATO DE BASE

Pelo contrário, as disposições adicionais que executam ou concretizam os efeitos de normas já estabelecidas no ato de base, especificando mais pormenorizadamente o teor do mesmo sem afetar o enquadramento legislativo, deverão constar dos atos de execução. Tal sucede se o legislador tiver estabelecido um regime jurídico suficientemente preciso, nomeadamente caso as condições e critérios principais estiverem estabelecidas pelo legislador.

E. ATOS QUE ESTABELECEM UM PROCEDIMENTO, UM MÉTODO OU UMA METODOLOGIA

1. As medidas que estabelecem um procedimento (ou seja, a forma de realizar ou executar algo a fim de obter um determinado resultado previsto no ato de base) podem ser estabelecidas quer num ato delegado ou num ato de execução (ou constituir, mesmo, um elemento essencial do ato de base), consoante a respetiva natureza, objetivos, teor e contexto.

A título de exemplo, deverão ser estabelecidas por meio de atos delegados as medidas que estabelecem elementos de um procedimento que assentem ou desenvolvam o teor do ato de base e se insiram no regime jurídico previsto no ato de base.

Pelo contrário, deverão ser estabelecidas por meio de atos de execução as medidas que asseguram a execução uniforme de uma disposição prevista no ato de base mediante o estabelecimento de um procedimento.

2. Do mesmo modo, a atribuição de poderes para determinar um método (ou seja, uma forma de executar algo em particular, de modo regular e sistemático) ou uma metodologia (ou seja, as regras para determinar o método) pode prever atos delegados ou de execução, consoante a respetiva natureza, objetivos, teor e contexto.

F. ATOS RELATIVOS À OBRIGAÇÃO DE PRESTAR INFORMAÇÕES

As medidas relativas à obrigação de prestar informações poderão ser estabelecidas por meio de um ato delegado ou de um ato de execução (ou constituir, mesmo, um elemento essencial do ato de base), consoante a respetiva natureza, objetivos, teor e contexto.

Por exemplo, as medidas que estabelecem regras adicionais que desenvolvam o teor de uma obrigação de prestar informações deverão ser estabelecidas por meio de atos delegados. Tal sucede, geralmente, no caso de elementos adicionais não essenciais que afetem materialmente a obrigação de prestar informações.

Pelo contrário, as medidas destinadas a assegurar o cumprimento uniforme de uma obrigação de prestar informações, nomeadamente o formato e os meios técnicos, deverão ser estabelecidas por meio de atos de execução. A título de exemplo, se o ato de base determinar de forma suficientemente precisa o teor da obrigação de prestar informações, as medidas que especifiquem mais pormenorizadamente as informações a prestar para garantir a comparabilidade dos dados ou o cumprimento efetivo das obrigações deverão ser estabelecidas por meio de atos de execução.

G. ATOS RELATIVOS A AUTORIZAÇÕES

As medidas relativas a autorizações, nomeadamente de produtos ou substâncias, podem ser estabelecidas por meio de um ato delegado ou por meio de um ato de execução (ou constituir, mesmo, um elemento essencial do ato de base), consoante a respetiva natureza, objetivos, teor e contexto.

As autorizações de alcance individual só poderão ser adotadas por meio de atos de execução. As autorizações de alcance geral, em relação às quais a decisão da Comissão assentar em critérios definidos no ato de base de forma suficientemente precisa, deverão ser adotadas por meio de atos de execução.

As autorizações de alcance geral que completarem o ato de base, na medida em que não se limitem a aplicar os critérios nele estabelecidos, mas que simultaneamente desenvolvam o teor do mesmo (dentro dos limites dos poderes conferidos), deverão ser adotadas por meio de atos delegados.

III. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO E REVISÃO DOS CRITÉRIOS

1. As três instituições acompanharão em conjunto e periodicamente a execução destes critérios.

2. As três instituições procederão à revisão dos critérios, nos termos das respetivas disposições internas, nomeadamente através dos seus organismos com competência específica neste domínio, caso se mostre necessário e adequado em virtude da evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.
-