

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 485/2008 do Conselho relativo aos controlos, pelos Estados-Membros, das operações que fazem parte do sistema de financiamento pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia»

[COM(2010) 761 final — 2010/0366 (COD)]

(2011/C 218/26)

Relator único: **Nikolaos LIOLIOS**

Em 1 de Fevereiro e 18 de Janeiro de 2011, respectivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos dos artigos 42.º, 43.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 485/2008 do Conselho relativo aos controlos, pelos Estados-Membros, das operações que fazem parte do sistema de financiamento pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia

COM(2010) 761 final — 2010/0366 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 6 de Abril de 2011.

Na 471.^a reunião plenária de 4 e 5 de Maio de 2011 (sessão de 4 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 149 votos a favor, 3 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A fim de alinhar pelo Tratado de Lisboa o Regulamento (CE) n.º 485/2008 do Conselho relativo aos controlos, pelos Estados-Membros, das operações que fazem parte do sistema de financiamento pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia é proposta uma adaptação das competências de execução da comissão previstas nesse regulamento à diferenciação entre poderes delegados e competências de execução introduzida pelos artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

1.2 O Comité exorta a Comissão a recorrer aos procedimentos de consulta das partes interessadas e a obter e utilizar o parecer de peritos quando do estabelecimento de actos legislativos da União Europeia.

1.3 No que toca ao alinhamento do Regulamento (CE) n.º 485/2008 pelo artigo 290.º do TFUE, o CESE considera que a proposta da Comissão respeita os limites fundamentais da delegação de poderes definidos pelo legislador no artigo 290.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TFUE. A proposta da Comissão quanto à nova formulação do artigo 1.º, n.º 2, segundo período, do regulamento delimita claramente os objectivos, o conteúdo e o âmbito da delegação de poderes.

1.4 Em compensação, o CESE entende que a Comissão não respeita os critérios temporais da delegação de poderes conforme definidos pelo legislador no artigo 290.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TFUE. Tal como formulado no artigo 13.º-A do novo regulamento proposto, a proposta da Comissão segundo a qual o poder de adoptar os actos delegados lhe é conferido por

um período indeterminado ultrapassa a prescrição do legislador quanto à delimitação clara da duração da delegação de poderes, contradiz o princípio da proporcionalidade e levanta questões quanto ao princípio da legitimidade. O CESE considera que a duração da delegação de poderes na Comissão deve ser claramente determinada para um período de tempo preciso.

1.5 O CESE concorda que o prazo deixado ao Parlamento Europeu e ao Conselho para formularem objecções ao acto delegado, que era de três meses no regulamento anterior, deve ser reduzido para dois meses, contanto que a possibilidade de o prolongar seja alargada para dois meses.

1.6 O CESE tem reservas quanto à avaliação das disposições relativas aos poderes de execução da Comissão conforme expressa no artigo 13.º-D proposto. Esse artigo remete para o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 ⁽¹⁾, que se encontra em fase de modificação ⁽²⁾. O futuro Regulamento (CE) n.º 1290/2005 reveste uma importância particular para o Regulamento (CE) n.º 485/2008, mas não se conhece ainda o seu teor ⁽³⁾. Uma vez, porém, que o artigo em questão do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 modificado remete, por sua vez, para o procedimento de comitologia previsto no novo Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

⁽²⁾ Proposta de regulamento (UE) n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho de ... que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho relativo ao financiamento da política agrícola comum e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 165/94 e (CE) n.º 78/2008 do Conselho, COM(2010) 745 final.

⁽³⁾ Ver ponto 4.2.

Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão ⁽⁴⁾, e atendendo a que esse novo procedimento vem simplificar o regime em vigor até à data, o CESE considera que o novo artigo 13.º-D proposto não levantará problemas de aplicação.

2. Quadro geral do parecer

2.1 Na proposta de modificação do regulamento em apreço, a Comissão defende que as suas competências de execução no Regulamento (CE) n.º 485/2008 do Conselho devem ser adaptadas à diferenciação entre poderes delegados e competências de execução da Comissão introduzida pelos artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2.2 O novo artigo 291.º do TFUE baseia-se nos antigos artigos 202.º, terceiro travessão, e 211.º, quarto travessão, do Tratado que institui a Comunidade Europeia, os quais conferiam à Comissão ou, em certas condições, ao Conselho, poderes de execução. Por sua vez, o artigo 290.º do TFUE confere à Comissão um novo poder, o de adoptar actos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais do acto legislativo. O artigo 291.º do TFUE regula o exercício de competências de execução pela Comissão ou, em casos específicos, pelo Conselho.

2.3 Na proposta da Comissão, o alinhamento do Regulamento (CE) n.º 485/2008 pelo artigo 290.º do TFUE passa sobretudo pelo novo artigo 1.º, n.º 2, assim como pelos novos artigos 13.º-A, 13.º-B e 13.º-C do regulamento proposto. O alinhamento pelo artigo 291.º do TFUE faz-se, por sua vez, mais especificamente através do novo artigo 13.º-D do regulamento proposto.

3. Observações na generalidade

3.1 O Comité exorta a Comissão a recorrer aos procedimentos de consulta das partes interessadas e a obter e utilizar o parecer de peritos quando do estabelecimento de actos legislativos da União Europeia. Em seu entender, essas consultas são tanto mais importantes para a actual proposta de alinhamento do Regulamento (CE) n.º 485/2008 pelo Tratado de Lisboa quanto as modificações que visam a simplificação não têm um âmbito de aplicação limitado nem assumem um carácter puramente técnico. Dizem respeito à agricultura, que, sendo objecto de competências partilhadas nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea d), do TFUE e estando, por conseguinte, sujeita às disposições do artigo 43.º do mesmo Tratado, é um domínio sensível.

3.2 No que diz respeito à adaptação das competências de execução da Comissão previstas no Regulamento n.º 485/2008 à diferenciação entre poderes delegados e competências de execução, há que fazer uma distinção clara entre as medidas «quase legislativas» ao abrigo do artigo 290.º do TFUE

e os actos de execução nos termos do artigo 291.º. Na sua comunicação sobre a aplicação do artigo 290.º do TFUE ⁽⁵⁾, a Comissão afirma que no interesse da eficiência, o legislador confere à Comissão o poder de adoptar actos delegados, permitindo-lhe assim completar ou modificar o trabalho do legislador. Essa delegação é sempre facultativa e deve respeitar as condições previstas no Tratado. Inversamente, o artigo 291.º do TFUE permite à Comissão adoptar actos de natureza executiva, e não legislativa. Os responsáveis pela execução e aplicação dos actos juridicamente vinculativos da União Europeia são os Estados-Membros (de harmonia com o artigo 291.º, n.º 1, do TFUE, juntamente com o artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia), pelo que é a sua própria responsabilidade que eles exercem e não a da União. Este poder dos Estados-Membros só pode ser limitado quando a execução dos actos juridicamente vinculativos da União requer condições uniformes. É apenas neste caso que a Comissão deve exercer, nos termos do artigo 291.º do TFUE, a sua competência de execução, que se torna então obrigatória ⁽⁶⁾.

3.3 Quando o legislador confere à Comissão a competência de adoptar actos delegados, deve determinar o respectivo âmbito de aplicação em cada acto. O artigo 290.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TFUE obriga-o a determinar explicitamente os objectivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e o período de vigência da delegação de poderes, definindo assim dois tipos de limite a essa delegação: material e temporal ⁽⁷⁾.

3.4 No caso vertente, importa examinar se o legislador respeita, com a proposta de regulamento em apreço, os limites material e temporal previstos.

3.5 O limite material da delegação de poder é formulado no artigo 1.º, n.º 2, da proposta de regulamento e diz respeito à elaboração pela Comissão de uma lista de medidas que, pela sua natureza, não se prestam a um controlo *ex-post* sob a forma de uma verificação dos documentos comerciais e às quais o regulamento em apreço não se aplicará.

3.6 Neste caso, a delegação de poderes é genuinamente clara e bem delimitada e não entra em conflito com o artigo 290.º do TFUE, na medida em que se aplica a elementos não essenciais do acto legislativo e em que os objectivos, o conteúdo e o alcance da delegação de poder são suficientemente circunscritos.

3.7 No que respeita ao limite temporal da delegação de poder, a Comissão propõe, no artigo 13.º-A do Regulamento (CE) n.º 485/2008 modificado, que o poder de adoptar os actos delegados referidos no regulamento em questão seja conferido à Comissão por um período indeterminado. Esta proposta é incompatível com o artigo 290.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TFUE, que dispõe que os actos legislativos devem determinar explicitamente, entre outras coisas, o período de vigência da delegação.

⁽⁴⁾ JO L 55 de 28.2.2011, p.13. Esse regulamento revoga a Decisão 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).

⁽⁵⁾ COM(2009) 673 final.

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 final, p. 3 ss.

⁽⁷⁾ A própria Comissão o reconhece: COM(2009) 673 final, p. 5 ss.

3.8 Como afirma a comunicação da Comissão sobre a aplicação do artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ⁽⁸⁾, a proposta em apreço é justificada na medida em que o requisito de o legislador impor limites temporais claros à delegação de poder «não consagra a prática das chamadas “cláusulas de caducidade” (“sunset clauses”) que, inseridas num acto legislativo, põem automaticamente termo aos poderes conferidos à Comissão, obrigando-a, na prática, a apresentar uma nova proposta legislativa no termo do prazo imposto pelo legislador. O artigo 290.º exige principalmente que os poderes delegados sejam enquadrados de forma clara e previsível; não impõe, em contrapartida, que a Comissão fique sujeita a “prazos de caducidade”. Por este motivo, a Comissão entende que as delegações de poder devem, em princípio, ser por um período indeterminado. Em abono do seu ponto de vista, a Comissão recorda que, em aplicação do artigo 290.º, n.º 2, alínea a), o Parlamento Europeu e o Conselho podem revogar a delegação de poderes: «juridicamente, uma revogação tem efeitos idênticos aos de uma cláusula de caducidade; ambas põem termo aos poderes conferidos à Comissão, ficando esta encarregada de apresentar posteriormente uma proposta legislativa, se tal se revelar útil e necessário. Por outras palavras, se em certos domínios o legislador considerar necessário evitar que a delegação de poderes se transforme num mandato perpétuo, pode dotar-se do direito de revogação, que de resto se pode revelar mais flexível do que uma cláusula de caducidade automática».

3.9 No anexo à comunicação, a Comissão define as disposições de aplicação do novo artigo do Tratado. No que diz respeito ao limite temporal da delegação de poder, propõe que se opte quer por um período indeterminado quer pela definição de um período de vigência que, se não for revogado pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho, será renovado automaticamente por um período de idêntica duração ⁽⁹⁾.

3.10 Conferir à Comissão o poder de adoptar actos delegados por um período indeterminado não equivale de forma alguma a uma delimitação clara do período de vigência da delegação. O Tratado exige expressamente que esse período seja claramente determinado, para que o legislador possa sujeitar a Comissão a um controlo regular e eficaz. O direito de revogação da delegação conferido ao Conselho e ao Parlamento Europeu pelo artigo 290.º, n.º 2, alínea a), do TFUE não pode substituir a determinação explícita do período de vigência da delegação, que deve ser claramente definido pelo legislador. Esse direito de revogação representa uma salvaguarda adicional para evitar que as prerrogativas do legislador sejam desrespeitadas. Na eventualidade de esse poder ser delegado na Comissão por um período indeterminado, não é respeitada a obrigação de essa delegação ser determinada temporalmente, prevista no artigo 290.º do TFUE, e a instituição ultrapassa as suas competências.

3.11 Por outro lado, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea d), do TFUE, a competência no domínio da política agrícola é partilhada pela União com os Estados-Membros. Isto significa que qualquer iniciativa legislativa tomada pela União nesse domínio deverá respeitar o princípio da subsidiariedade (artigo 5.º, n.º 3, do TUE). O regulamento modificado *sub judice* diz respeito aos controlos pela Comissão e pelos Estados-Membros,

assim como à assistência mútua e à cooperação entre eles no âmbito das operações que fazem parte do sistema de financiamento pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia. A necessidade de uma abordagem única e uniforme a nível europeu justifica a adopção de um regulamento da União na matéria. Em virtude do princípio da proporcionalidade (artigo 5.º, n.º 4, do TUE), o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados. Conferir à Comissão o poder de adoptar actos delegados por um período indeterminado vai de encontro à exigência de determinar o período de vigência dessa delegação, com vista a permitir que sejam efectuados controlos regulares e eficazes do modo como a Comissão procede à adopção de medidas «quase legislativas». Uma tal solução equivaleria, assim, a uma violação do princípio da proporcionalidade e, por arrastamento, do princípio da subsidiariedade, podendo justificar a interposição de recurso perante o Tribunal de Justiça da União Europeia por violação do princípio da subsidiariedade nos termos do artigo 8.º do Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade ⁽¹⁰⁾.

3.12 A delegação de poder na Comissão para a adopção de actos delegados representa, de resto, uma questão ligada à separação dos poderes. Uma vez que os órgãos legislativos da União Europeia são o Parlamento Europeu e o Conselho, é só por derrogação que a adopção de actos «quase legislativos» pode ser delegada na Comissão, que é um órgão executivo. Atendendo aos problemas fundamentais de legitimidade democrática que estão aqui em jogo, é indispensável respeitar as disposições do legislador no que diz respeito à definição explícita dos objectivos, do conteúdo, do âmbito de aplicação e do período de vigência desta delegação. Aliás, como o artigo 290.º do TFUE não prevê um mecanismo semelhante ao previsto no artigo 291.º, n.º 3, para controlar os actos delegados adoptados pela Comissão, importa conservar intacto o poder de controlo do Conselho e do Parlamento Europeu.

3.13 Em comparação com a delegação de poder por um período indeterminado, a outra opção proposta pela Comissão (renovação automática da delegação de poder que lhe é conferida) não representaria uma violação menos grave do direito primário da União Europeia.

3.14 Por último, conferir o poder de adoptar actos delegados por um período indeterminado não constitui um alinhamento coerente pelo artigo 290.º do TFUE. O direito que assiste ao Parlamento Europeu e ao Conselho de revogar esta delegação de poder não anula o motivo que torna necessária uma duração explicitamente delimitada, a saber, o controlo regular e eficaz que o legislador deve efectuar sobre os actos «quase legislativos» da Comissão. Ao adoptar actos delegados, a Comissão está a exercer uma competência que não é sua e que pertence ao poder legislativo. É inaceitável limitar o direito do órgão competente, neste caso, o legislador, de exercer um controlo regular e eficaz desses actos. Uma vez que a política agrícola é um domínio em que a União tem competências partilhadas com os Estados-Membros e que, por isso mesmo, qualquer iniciativa legislativa da UE deve respeitar os princípios da subsidiariedade da proporcionalidade, deve ser rejeitada a proposta da Comissão de que lhe seja conferida uma delegação de poderes para adoptar actos delegados por um período indeterminado.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 final, p. 5 ss.

⁽⁹⁾ Artigo A, COM(2009) 673 final, p. 13.

⁽¹⁰⁾ JO C 83 de 30.3.2010, p. 206.

3.15 O prazo de dois meses a contar da data de notificação definido pelo novo artigo 13.º-C da proposta para que o Parlamento Europeu e o Conselho formulem objecções constitui, por seu turno, um recuo em relação ao prazo de três meses actualmente em vigor. No interesse de acelerar os procedimentos e de os tornar mais eficazes, o CESE não se opõe à redução deste prazo, mas isso na condição de o seu eventual prolongamento ser alargado para dois meses.

3.16 O artigo 13.º-D da proposta diz respeito à aplicação do artigo 291.º do TFUE e está de acordo com o respectivo conteúdo. Um outro texto aplicável será o Regulamento (CE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão ⁽¹¹⁾, que simplifica o anterior procedimento de comitologia reduzindo para dois o número de procedimentos – consultivo e de exame.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE faz notar que o parecer que lhe é solicitado diz respeito a questões que ainda não estão suficientemente

esclarecidas. O quarto considerando da proposta da Comissão, por exemplo, remete para o artigo 41.º-D, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum, ao passo que o artigo 13.º-D da proposta de regulamento faz referência ao artigo 42.º-D, n.º 2, desse mesmo regulamento ⁽¹²⁾, o qual, porém, não tem nem um artigo 41.º-D nem um artigo 42.º-D.

4.2 A Comissão apresentou, é certo, uma proposta de modificação desse regulamento ⁽¹³⁾, mas o procedimento de adopção ainda não está concluído. Nem o Conselho da União Europeia nem o Parlamento Europeu a adoptaram por enquanto. Ainda que a proposta venha a ser posteriormente adoptada, os artigos 41.º-D e 42.º-D referir-se-ão ao novo texto do Regulamento (CE) n.º 1290/2005, cuja numeração será diferente. O ponto 26 do artigo 1.º dessa proposta da Comissão especifica que o artigo 41.º será suprimido, e não há menção de um artigo 41.º-D. É, pois, surpreendente que a Comissão prossiga com a modificação do Regulamento (CE) n.º 485/2008 quando ainda se ignora o teor do Regulamento (CE) n.º 1290/2005, no qual se baseia o essencial da proposta.

Bruxelas, 4 de Maio de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ JO L 55 de 28.2.2011, p. 13. Este regulamento revoga a Decisão 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).

⁽¹²⁾ JO L 209 de 11.8.2005, p. 1.

⁽¹³⁾ Proposta de regulamento (UE) n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho de ... que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho relativo ao financiamento da política agrícola comum e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 165/94 e (CE) n.º 78/2008 do Conselho, COM(2010) 745 final.