



*Comissão dos Assuntos Jurídicos
O Presidente*

14.6.2017

Ex.^{mo} Senhor
Deputado Pavel Svoboda
Presidente
Comissão dos Assuntos Jurídicos
BRUXELAS

Assunto: Parecer sobre a base jurídica da proposta de regulamento relativo ao intercâmbio transfronteiras, entre a União e países terceiros, de cópias em formato acessível de certas obras e outro material protegido por direitos de autor e direitos conexos em benefício das pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades de acesso a textos impressos (COM(2016)0595 – C8-0380/2016 – 2016/0279(COD))

Ex.^{mo} Senhor Presidente,

Na sua reunião de 11-12 de abril de 2017, a Comissão dos Assuntos Jurídicos tomou nota de que, durante as negociações interinstitucionais em curso sobre o pacote legislativo relativo à aplicação do Tratado de Marraquexe para facilitar o acesso às obras publicadas às pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades para aceder ao texto impresso («Tratado de Marraquexe»), foi provisoriamente decidido alterar a base jurídica prevista na proposta da Comissão de regulamento relativo ao intercâmbio transfronteiras, entre a União e países terceiros, de cópias em formato acessível de certas obras e outro material protegido por direitos de autor e direitos conexos em benefício das pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades de acesso a textos impressos. Mais especificamente, foi proposta a substituição do artigo 207.º do TFUE pelo artigo 114.º do TFUE.

A Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, por conseguinte, ao abrigo do disposto no artigo 39.º, n.º 2, do Regimento, adotar um parecer em que analisasse a base jurídica da proposta em apreço e, em particular, a possível substituição do artigo 207.º do TFUE pelo artigo 114.º do TFUE.

A Comissão dos Assuntos Jurídicos procedeu à análise da supracitada questão na sua reunião

de 29-30 de maio de 2017.

I – Contexto

O Tratado de Marraquexe foi adotado em 2013 pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e foi assinado em nome da União Europeia em 30 de abril de 2014.

O Tratado de Marraquexe exige que as partes contratantes prevejam exceções ou limitações ao direito de autor e direitos conexos em benefício das pessoas cegas, com deficiência visual e com outras dificuldades de acesso a textos impressos e permite o intercâmbio transfronteiras de cópias de livros em formato especial e de outro material impresso entre os países que são partes no Tratado.

Para que a União possa cumprir as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado de Marraquexe, e mais especificamente das disposições relacionadas com o intercâmbio transfronteiras de cópias em formato acessível, a importação de cópias em formato acessível e a cooperação destinada a facilitar o intercâmbio transfronteiras, a Comissão adotou uma proposta de regulamento em 14 de setembro de 2016.

A base jurídica escolhida pela Comissão para a sua proposta é o artigo 207.º do TFUE. A razão desta escolha pode ser encontrada nos argumentos apresentados pela Comissão junto do Tribunal de Justiça no âmbito do processo 3/15¹. De acordo com a Comissão, o principal objetivo do Tratado de Marraquexe é facilitar o intercâmbio transfronteiras de cópias em formato acessível, com vista à realização do objetivo de liberalização do comércio internacional. A Comissão considera que o Tratado de Marraquexe constitui um instrumento da política comercial comum.

II – Os artigos pertinentes do Tratado

O artigo 207.º do TFUE, inserido no título II («A política comercial comum»), é apresentado como a base jurídica da proposta da Comissão e tem a seguinte redação:

Artigo 207.º
(ex-artigo 133.º TCE)

1. A política comercial comum assenta em princípios uniformes, designadamente no que diz respeito às modificações pautais, à celebração de acordos pautais e comerciais sobre comércio de mercadorias e serviços, e aos aspetos comerciais da propriedade intelectual, ao investimento estrangeiro direto, à uniformização das medidas de liberalização, à política de exportação, bem como às medidas de defesa comercial, tais como as medidas a tomar em caso de dumping e de subsídios. A política comercial comum é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União.

2. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as medidas que definem o quadro em que é executada a política comercial comum.

[...]

III – A base jurídica proposta

¹ Parecer A-3/15, Parlamento/Conselho, UE:C:2017:114, n.ºs 25-30;

Na sequência do parecer A-3/15 do Tribunal, o Conselho propôs, durante as negociações interinstitucionais, alterar a base jurídica do regulamento proposto para o artigo 114.º do TFUE.

TÍTULO VII - As regras comuns relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações

Capítulo 3

Aproximação das legislações

Artigo 114.º

(ex-artigo 95.º TCE)

1. Salvo disposição em contrário dos Tratados, aplicam-se as disposições seguintes à realização dos objetivos enunciados no artigo 26.º. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social, adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

IV – Jurisprudência do TJUE relativa à escolha da base jurídica

O Tribunal de Justiça considera, por norma, que a questão da base jurídica adequada é uma questão de importância constitucional, na medida em que garante o respeito do princípio da atribuição de competências (artigo 5.º do TUE) e determina a natureza e o âmbito das competências da União¹. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, «a escolha da base jurídica de um ato comunitário deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de controlo jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato»². A escolha de uma base jurídica incorreta pode, portanto, justificar a anulação do ato em causa. Neste contexto, a pretensão de uma instituição de participar de forma mais ativa na adoção de um determinado ato, as circunstâncias da adoção do ato ou o trabalho efetuado a outro título no domínio de ação em que o ato se insere não têm qualquer influência na identificação da base jurídica correta³.

Se o exame do ato em causa demonstrar que este tem uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, este ato deve ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante⁴. Todavia, quando um ato tem simultaneamente vários objetivos ou componentes, ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto em relação ao(s) outro(s), esse ato deverá assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes⁵, se os procedimentos previstos nas bases jurídicas

¹ Parecer 2/00, Comissão/Conselho [2001] ECR I-9713, n.º 5.

² Processo C-45/86, Comissão/Conselho (Preferências pautais generalizadas) [1987] ECR 1439, n.º 5; Processo C-411/06, Comissão/Parlamento e Conselho [2009] ECR I-7585.

³ Processo C-269/97, Comissão/Conselho [2000] ECR I-2257, n.º 44.

⁴ Processo C-137/12, Comissão/Conselho, EU:C:2013:675, n.º 53; C-490/10, Parlamento/Conselho EU:C:2012:525, n.º 45; C-155/07, Parlamento/Conselho [2008], ECR I-08103, n.º 34.

⁵ Processo C-211/01, Comissão/Conselho [2003], ECR I-08913, n.º 40; Processo C-178/03,

não forem incompatíveis com o direito do Parlamento Europeu nem o colocarem em causa¹.

V – Finalidade e conteúdo do ato proposto

O objetivo do regulamento proposto, como indicado pela Comissão na sua exposição de motivos, consiste em dar cumprimento às obrigações que incumbem à União por força do Tratado de Marraquexe no que respeita ao intercâmbio de cópias em formato acessível entre a União e países terceiros que são partes neste tratado.

O artigo 1.º, que especifica o objeto e o âmbito de aplicação da proposta, indica que o regulamento estabelece regras relativas ao intercâmbio transfronteiras, entre a União e os países terceiros que são partes no Tratado de Marraquexe, de cópias em formato acessível de certas obras e outro material, sem a autorização do titular do direito, em benefício das pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades de acesso a textos impressos.

Os artigos 3.º 4.º do regulamento proposto decorrem dos artigos 5.º e 6.º do Tratado de Marraquexe, que impõem às partes determinadas obrigações relativas ao intercâmbio transfronteiras de cópias em formato acessível. Mais especificamente, o artigo 3.º prevê que as cópias em formato acessível de obras que tenham sido realizadas em conformidade com a aplicação do Tratado de Marraquexe em qualquer Estado-Membro possam ser distribuídas, comunicadas ou colocadas à disposição de pessoas beneficiárias estabelecidas em países terceiros que sejam partes no Tratado de Marraquexe. O artigo 4.º permite a importação e o acesso a cópias em formato acessível realizadas em conformidade com a aplicação do Tratado de Marraquexe, provenientes de um país terceiro, por pessoas beneficiárias na União e entidades autorizadas estabelecidas na União, em benefício de pessoas com dificuldades de acesso a textos impressos.

VI – Análise e determinação da base jurídica adequada

A Comissão propôs o artigo 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como base jurídica adequada para o estabelecimento de regimes de importação e exportação no intuito de promover certas formas de intercâmbio transfronteiras de cópias em formato acessível. O artigo 207.º do TFUE prevê a possibilidade de o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecerem as medidas que definem o quadro em que é executada a política comercial comum.

No seu parecer de 14 de fevereiro de 2017, o Tribunal de Justiça considerou que a celebração do Tratado de Marraquexe não se insere na política comercial comum definida no artigo 207.º do TFUE.

Segundo o Tribunal de Justiça, *«o Tratado de Marraquexe tem essencialmente por finalidade melhorar a situação dos beneficiários, facilitando, por diversos meios, entre os quais uma distribuição facilitada das cópias em formato acessível, o acesso dos mesmos às obras publicadas»*². Mais especificamente, o Tribunal de Justiça considerou que os artigos 5.º, 6.º e 9.º do Tratado relativo ao intercâmbio transfronteiras das cópias em formato acessível *«não*

Comissão/Parlamento Europeu e Conselho [2006], ECR I-107, n.ºs 43-56.

¹ Processo C-300/89, Comissão/Conselho («Dióxido de titânio») [1991], ECR I-2867, n.ºs 17-25; Processo C-268/94, Portugal/Conselho [1996], ECR I-6177.

² Parecer A-3/15, ponto 70.

visam especificamente promover, facilitar ou regular o comércio internacional das cópias em formato acessível, mas sim melhorar a situação dos beneficiários, facilitando o seu acesso a cópias em formato acessível, reproduzidas noutras Partes Contratantes»¹.

O Tribunal de Justiça concluiu que as trocas transfronteiras previstas no Tratado de Marraquexe não podem ser equiparadas a trocas internacionais efetuadas para fins comerciais. A celebração do Tratado de Marraquexe não se insere na política comercial comum definida no artigo 207.º do TFUE².

Tendo em conta que o regulamento proposto visa dar cumprimento às obrigações decorrentes do Tratado de Marraquexe relativo ao intercâmbio transfronteiras de formatos acessíveis, mais especificamente aos artigos 5.º, 6.º e 9.º, e à luz do que precede, conclui-se que o artigo 207.º do TFUE não pode ser considerado uma base jurídica válida para o regulamento proposto.

No mesmo parecer, o Tribunal de Justiça afirma que os regimes de exportação e de importação previstos no Tratado de Marraquexe devem ser aplicados no âmbito do domínio harmonizado pela Diretiva 2001/29³, *«na medida em que estes têm por objeto, em última análise, autorizar a comunicação ao público ou a distribuição, no território de uma Parte Contratante, de cópias em formato acessível publicadas noutra Parte Contratante sem o consentimento dos titulares dos direitos»*.

A Diretiva 2001/29 tem por base o artigo 114.º do TFUE e visa proporcionar um quadro jurídico harmonizado para os direitos de autor e direitos conexos na sociedade da informação, quando tal for necessário para o bom funcionamento do mercado interno.

O texto acordado entre o Conselho e o Parlamento tem em conta o parecer do Tribunal de Justiça, que prevê que os regimes de importação e exportação sejam aplicados no âmbito do domínio harmonizado pela Diretiva 2001/29:

Artigo 1.º: *«O presente regulamento estabelece as regras uniformes relativas ao intercâmbio transfronteiras, entre a União e países terceiros que são partes no Tratado de Marraquexe, de cópias em formato acessível de certas obras e outro material, sem a autorização do titular do direito, em benefício das pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades de acesso a textos impressos, **no âmbito do domínio harmonizado pela Diretiva 2001/29 e da Diretiva [...], a fim de não prejudicar a harmonização dos direitos exclusivos e das exceções ao mercado interno.**»*

Considerando 2: *«O presente regulamento visa [...] estabelecer **de modo uniforme, no âmbito do domínio harmonizado pela Diretiva 2001/29 e da Diretiva [...], as condições dessa exportação e importação, a fim de assegurar que essas medidas sejam aplicadas de forma coerente em todo o mercado interno e não prejudiquem a harmonização dos direitos exclusivos e das exceções ao mercado interno.**»*

O artigo 114.º do TFUE pode, por conseguinte, ser a base jurídica adequada para a proposta de regulamento.

¹ Parecer A-3/15, ponto 89.

² Parecer A-3/15, pontos 91 e 101.

³ Parecer A-3/15, ponto 112.

VII – Conclusão e recomendação

À luz do que atrás foi exposto, e na sequência do parecer do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 2017, uma vez que o objetivo da proposta da Comissão não é promover, facilitar ou regular o comércio internacional de cópias em formato acessível, mas sim melhorar a situação dos beneficiários, facilitando o seu acesso a cópias em formato acessível, podemos concluir que o regulamento proposto não pode basear-se no artigo 207.º do TFUE, tal como previsto na proposta da Comissão.

Tendo em conta a proposta apresentada pelo Conselho durante as negociações interinstitucionais de basear o regulamento proposto no artigo 114.º do TFUE e não no artigo 207.º do TFUE, e dado que os regimes de importação e exportação previstos pela medida proposta têm por objeto, em última análise, autorizar a comunicação ao público ou a distribuição, no território de uma Parte Contratante, de cópias em formato acessível publicadas noutra Parte Contratante sem o consentimento dos titulares dos direitos e terão de ser aplicados no âmbito do domínio harmonizado pela Diretiva 2001/29, que se baseia no artigo 114.º do TFUE, podemos concluir que é preferível que o regulamento proposto se baseie no artigo 114.º do TFUE.

A Comissão dos Assuntos Jurídicos deve, por conseguinte, recomendar que a base jurídica adequada para a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao intercâmbio transfronteiras, entre a União e países terceiros, de cópias em formato acessível de certas obras e outro material protegido por direitos de autor e direitos conexos em benefício das pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades de acesso a textos impressos seja o artigo 114.º do TFUE.

Na sua reunião de 30 de maio de 2017, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, por unanimidade¹, que a base jurídica correta para o regulamento proposto é o artigo 114.º do TFUE.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.^a os protestos da minha elevada consideração.

Pavel Svoboda

¹ Encontravam-se presentes no momento da votação final: Pavel Svoboda (presidente), Jean-Marie Cavada (vice-presidente), Mady Delvaux (vice-presidente), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Rosa Estaràs Ferragut, Evelyne Gebhardt, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Kostas Chrysogonos, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, João Pimenta Lopes, Virginie Rozière, József Szájer, Axel Voss, Jarosław Wałęsa, Josef Weidenholzer, Kosma Złotowski, Tadeusz Zwiefka.