



Bruxelles, 30.6.2017
COM(2017) 600 final

RAPORT AL COMISIEI

RAPORT ANUAL PE 2016
PRIVIND SUBSIDIARITATEA ȘI PROPOȚIONALITATEA

RAPORT ANUAL PE 2016

PRIVIND SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

1. INTRODUCERE

Acesta este cel de al 24-lea raport anual privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității în cadrul procesului de legiferare la nivelul Uniunii Europene. Raportul este prezentat în conformitate cu articolul 9 din Protocolul nr. 2 la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Raportul analizează modul în care instituțiile și organismele Uniunii Europene au pus în aplicare cele două principii în anul 2016, precum și evoluția acestei practici în comparație cu anii anteriori. De asemenea, raportul prezintă o analiză a propunerilor Comisiei care au făcut obiectul avizelor motivate din partea parlamentelor naționale în cursul anului. Având în vedere legăturile strânse dintre mecanismul de control al subsidiarității și dialogul politic dintre parlamentele naționale și Comisie, prezentul raport ar trebui considerat ca fiind complementar Raportului anual al Comisiei pe 2016 privind relațiile cu parlamentele naționale¹.

2. APLICAREA PRINCIPIILOR DE CĂTRE INSTITUȚII

2.1. Comisia

Verificarea conformității inițiativelor Comisiei cu principiile subsidiarității și proporționalității reprezintă o parte integrantă a practicilor de reglementare ale Comisiei. În 2016, Comisia a continuat să își pună în practică Agenda consolidată privind o mai bună legiferare, care include orientări consolidate cu privire la modul de evaluare a subsidiarității și proporționalității în procesul de elaborare a politicilor, precum și noi oportunități pentru ca cetățenii și părțile interesate să poată oferi feedback. De asemenea, Comisia își urmează practica de evaluare a cadrelor de politică existente înainte de a propune revizuri legislative. Aceste evaluări includ analize cu privire la faptul dacă măsurile de politică existente sunt în continuare „adecvate scopului”, precum și la măsura în care acestea sunt conforme cu principiile subsidiarității și proporționalității. Principiile și instrumentele unei mai bune legiferări, inclusiv evaluările subsidiarității și proporționalității, sunt aplicate în diferite etape ale procesului decizional, luând în considerare analiza relevantă și contribuțiile furnizate de părțile interesate:

1. în etapa inițială a procesului de planificare a politicilor, foi de parcurs sau evaluări inițiale ale impactului sunt publicate pe site-ul Europa al Comisiei² pentru toate inițiativele majore noi. Acestea oferă o descriere preliminară a inițiativei avute în vedere și prezintă planurile Comisiei pentru activitatea de evaluare a impactului și de consultare. Foile de parcurs sau evaluările inițiale ale impactului includ, de asemenea, o justificare inițială a acțiunii în ceea ce privește subsidiaritatea și proporționalitatea;
2. în cursul procesului de elaborare a politicii, sunt analizate aspectele legate de subsidiaritate și proporționalitate în cadrul evaluărilor impactului, care sunt însoțite, de asemenea, de o consultare publică deschisă. Evaluările impactului abordează modul în care principiile subsidiarității și proporționalității se aplică în fiecare caz concret. Calitatea acestei analize este supusă unui control independent din partea Comitetului de analiză a reglementării;

¹ COM(2017) 601 final.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_ro.htm.

3. în final, expunerea de motive care însoțește însăși propunerea Comisiei sintetizează modul în care sunt respectate principiile subsidiarității și proporționalității. După adoptarea de către Comisie, părțile interesate pot furniza în continuare feedback privind propunerea și evaluarea impactului aferentă, inclusiv cu privire la aspectele de subsidiaritate și proporționalitate. Orice astfel de feedback este furnizat ulterior drept contribuție la procesul legislativ³.

Site-ul Comisiei „Reduceți efortul — Exprimați-vă părerea!”⁴, care a fost lansat în 2015, precum și Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT), care a început să funcționeze în 2016, oferă, de asemenea, modalități pentru ca publicul și părțile interesate să comunice cu Comisia cu privire la posibile sarcini excesive sau ineficiențe ale măsurilor de reglementare existente, care pot include aspecte referitoare la subsidiaritate sau proporționalitate. În 2016, platforma REFIT a furnizat unui prim set de recomandări adresate Comisiei privind modul de simplificare și de reducere a sarcinilor de reglementare ale legislației UE în vigoare, la care Comisia răspunde în prezent prin punerea în aplicare a programului său de lucru pentru 2017. Noul Acord interinstituțional privind o mai bună legiferare a fost semnat de către președinții Parlamentului European, Consiliului și Comisiei în aprilie 2016, demonstrând angajamentul celor trei instituții pentru o mai bună legiferare. Acest acord include angajamente din partea celor trei instituții de a respecta și de a pune în aplicare principiile subsidiarității și proporționalității, în special în ceea ce privește prezentarea de către Comisie, în expunerile de motive care însoțesc propunerile sale, evaluarea sa cu privire la aceste aspecte.

Analiza subsidiarității

Orientările pentru o mai bună legiferare și „setul de instrumente”⁵ care le însoțește, adoptat în mai 2015, solicită Comisiei să efectueze o analiză a subsidiarității atunci când se are în vedere o nouă inițiativă în domenii în care Uniunea nu are competență exclusivă, precum și atunci când se evaluează relevanța și valoarea adăugată europeană a unei intervenții existente. Comisia abordează subsidiaritatea în ceea ce privește atât inițiativele legislative, cât și cele fără caracter legislativ. Obiectivul analizei este dublu: în primul rând, de a evalua dacă acțiunile întreprinse la nivel național, regional sau local sunt suficiente pentru atingerea obiectivului urmărit; în al doilea rând, de a stabili dacă luarea de măsuri la nivelul Uniunii ar aduce o valoare adăugată în raport cu acțiunile întreprinse la nivelul statelor membre.

În conformitate cu orientările pentru o mai bună legiferare și cu setul de instrumente, un aspect esențial al analizei constă în a evalua „relevanța la nivelul Uniunii” a inițiativei în cauză. Principalele aspecte sunt: domeniul geografic de aplicare, numărul de participanți afectați, numărul de state membre implicate și principalele efecte economice, de mediu și sociale. În plus, analiza stabilește din punct de vedere calitativ – și, pe cât posibil, din punct de vedere cantitativ – dacă există o problemă transfrontalieră semnificativă. De asemenea, analiza se referă atât la avantajele, cât și la dezavantajele acțiunii la nivelul Uniunii în comparație cu acțiunile la nivelul statelor membre.

Analiza proporționalității

Conform principiului proporționalității, conținutul și forma acțiunii la nivelul Uniunii nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a îndeplini obiectivele tratatelor⁶. Respectarea principiului proporționalității înseamnă asigurarea faptului că abordarea aleasă și nivelul de

³ A se vedea, de asemenea, capitolul 2.2. în ceea ce privește cursul dat de Comisie avizelor motivate din partea parlamentelor naționale.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_en.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_ro.

⁶ Articolul 5 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană.

intervenție normativă al unei politici corespund obiectivului acesteia. Proportionalitatea ar trebui să fie abordată în mod clar în cadrul evaluărilor impactului⁷, al evaluărilor și al verificărilor adecvării.

În special, orientările pentru o mai bună legiferare și setul de instrumente solicită Comisiei să aprecieze în analiza proporționalității:

- dacă măsurile depășesc ceea ce este necesar pentru a soluționa problema și pentru a îndeplini obiectivul în mod satisfăcător;
- dacă domeniul de aplicare a inițiativei este limitat la aspecte pe care statele membre nu le pot realiza individual în mod satisfăcător și cu privire la care Uniunea Europeană poate aduce o contribuție pozitivă;
- dacă acțiunea sau instrumentul ales este cât se poate de simplă/simplu și dacă aceasta/acesta este în concordanță cu îndeplinirea obiectivului în mod satisfăcător și cu aplicarea efectivă;
- dacă respectivele costuri sunt menținute la un nivel minim și proporțional cu obiectivul care trebuie îndeplinit;
- dacă există o justificare solidă pentru alegerea instrumentului (regulament, directivă sau alte metode de reglementare alternative); și
- dacă se respectă dispozițiile naționale bine stabilite și circumstanțele specifice din fiecare stat membru.

Evaluările impactului

Evaluările impactului sunt necesare ori de câte ori se preconizează ca o inițiativă să aibă un impact economic, social sau de mediu semnificativ. Acestea includ o evaluare a problemei, posibilele opțiuni de politică și impacturile probabile ale acestora, precum și modul în care acestea respectă principiile subsidiarității și proporționalității.

Comitetul de analiză a reglementării a înlocuit Comitetul de evaluare a impactului în iulie 2015. În 2016, comitetul era format dintr-un președinte (la nivel de director general) și cinci membri cu normă întreagă, dintre care doi proveneau din afara Comisiei. Un al treilea și ultim membru extern a fost numit în 2017. Toți membrii comitetului sunt independenți și funcționează cu titlu personal, pe baza expertizei lor individuale. Comitetul examinează calitatea evaluărilor impactului, a evaluărilor majore și a verificărilor adecvării. Subsidiaritatea și proporționalitatea fac parte din acest control al calității.

În 2016, Comitetul de analiză a reglementării a examinat 60 de evaluări ale impactului. În nouă dintre cazuri (15 %) s-a considerat că este necesară o îmbunătățire în ceea ce privește analiza aspectelor de subsidiaritate și/sau proporționalitate. În timp ce numărul total de cazuri evaluate în 2015 a fost mai redus (29), procentul cazurilor cu problemele în materie de subsidiaritate și proporționalitate a fost mai ridicat (23 %). Următoarele exemple din 2016 ilustrează modul în care comitetul a apreciat respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității:

- în avizul privind evaluarea impactului referitoare la propunerea de modificare a Directivei privind detașarea lucrătorilor⁸, Comitetul de analiză a reglementării a subliniat faptul că raportul ar trebui să susțină mai bine argumentația privind principiile subsidiarității și proporționalității. Comitetul a solicitat o justificare a motivului pentru

⁷ În cadrul evaluărilor impactului, principiul proporționalității este un criteriu-cheie care trebuie luat în considerare pentru compararea opțiunilor de politică.

⁸ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2016) 52 final.

care în analiză nu au fost incluse opțiuni alternative. În ceea ce privește aspectul proporționalității, comitetul a solicitat o clarificare cu privire la modul în care raportul a abordat preocupările întreprinderilor mici și mijlocii în raport cu sarcinile procedurale. În versiunea retransmisă a raportului, care a obținut un aviz favorabil din partea comitetului, ambele aspecte au fost abordate mai bine, în special în ceea ce privește justificarea generală a propunerii. De asemenea, a fost adăugată o secțiune privind întreprinderile mici și mijlocii și posibilele sarcini generate de procedurile administrative. Deși raportul revizuit a justificat mai bine eliminarea unor opțiuni, comitetul a solicitat în continuare ca raportul să explice mai bine motivul pentru care nu a fost luată în considerare o scutire pentru detașarea pe termen scurt. Un raport modificat a fost adoptat în martie 2016⁹;

- în evaluarea impactului referitoare la propunerea de directivă a Consiliului privind procedura de taxare inversă în cazul taxei pe valoarea adăugată¹⁰, Comitetul de analiză a reglementării a constatat că principiul proporționalității nu a fost justificat în mod suficient pentru opțiunile de politică individuale, în special în ceea ce privește impacturile. Raportul a primit un aviz negativ, iar versiunea retransmisă a fost îmbunătățită prin adăugarea unei analize a proporționalității, ceea ce a condus la o evaluare mai atentă a opțiunilor și a riscurilor. De exemplu, consecințele secundare au fost descrise mai bine în ceea ce privește impactul asupra costurilor aferente respectării legislației pentru întreprinderi și pentru alte state membre care nu utilizează procedura de taxare inversă generală;
- în evaluarea impactului cu privire la propunerea de regulament al Consiliului privind geoblocarea¹¹ pe baza principiului de reședință și naționalitate, comitetul a solicitat o mai bună justificare a modului în care opțiunea preferată era proporțională în raport cu problema identificată. Comitetul a solicitat o mai bună explicare a contribuției pe care se preconizează că o va aduce inițiativa, având în vedere că pentru comercianți nu ar exista obligația să efectueze livrări în alt stat membru, precum și mai multe dovezi pentru presupusa creștere a comerțului transfrontalier inclusiv în cazul în care consumatorii trebuie să ridice bunurile într-o țară străină. Raportul a primit un aviz negativ. Raportul a fost ulterior îmbunătățit și o versiune modificată a obținut un aviz pozitiv din partea comitetului;
- în ceea ce privește propunerea de regulament privind modernizarea normelor UE privind drepturile de autor pe piața unică digitală¹², comitetul a emis un aviz favorabil privind evaluarea impactului cu condiția ca raportul să fie îmbunătățit, în special în ceea ce privește elementele care justifică necesitatea unei acțiuni a UE și proporționalitatea măsurilor propuse. În special, comitetul a solicitat Comisiei să furnizeze mai multe dovezi în ceea ce privește utilizarea conținutului protejat în conținutul încărcat de utilizator, remunerarea echitabilă a autorilor și a artiștilor interpreți sau executanți și conținuturile audiovizuale în cadrul platformelor „video la cerere”. Preocupările comitetului au condus la o revizuire a raportului privind evaluarea impactului care însoțește proiectul de propuneri legislative adoptat de Comisie în septembrie 2016;

⁹ A se vedea, de asemenea, capitolul 3 în ceea ce privește cursul dat de Comisie avizelor motivate din partea parlamentelor naționale cu privire la propunerea privind detașarea lucrătorilor.

¹⁰ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2016) 457 final.

¹¹ COM(2016) 289 final.

¹² Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor privind exercitarea drepturilor de autor și a drepturilor conexe, aplicabile anumitor transmisii online ale organismelor de radiodifuziune și retransmisii ale programelor de televiziune și de radio – COM(2016) 594.

- în contextul propunerii de revizuire a Directivei privind energia din surse regenerabile¹³, Comitetul de analiză a reglementării și-a manifestat preocuparea cu privire la proporționalitatea unora dintre opțiuni și la măsura în care principiul subsidiarității a fost respectat. Comisia a ținut cont în mod corespunzător de rezervele comitetului în propunerea sa. În special, în ceea ce privește dispozițiile privind sistemele de încălzire și răcire, Comisia nu a propus norme obligatorii din punct de vedere juridic, ci a introdus în schimb mai multe opțiuni pentru statele membre, oferind astfel flexibilitatea punerii în aplicare la nivel național. Aceste dispoziții mai proporționale și mai puțin împovărătoare au fost combinate cu dispoziții consolidate în cadrul de guvernare pentru a garanta atingerea obiectivelor pentru 2030.

Astfel cum demonstrează aceste exemple, Comitetul de analiză a reglementării a contribuit în 2016 la îmbunătățirea analizei modului în care propunerile respectă principiile subsidiarității și proporționalității. Procedând astfel, comitetul a furnizat informații esențiale pentru procesul politic de luare a deciziilor la nivelul Comisiei.

Evaluări și verificări ale adecvării

Subsidiaritatea și proporționalitatea au fost esențiale, de asemenea, pentru evaluările retrospective și verificările adecvării efectuate în 2016. Aceste instrumente analizează dacă acțiunile europene au rezultatele preconizate în ceea ce privește eficiența, eficacitatea, coerența, relevanța și valoarea adăugată europeană. În plus, acestea evaluează dacă acțiunile rămân necesare sau dacă obiectivele ar putea fi realizate într-un mod mai adecvat prin alte mijloace. Comisia și-a asumat angajamentul de a „evalua înainte de toate” – cu alte cuvinte, de a analiza rezultatele anterioare ale politicilor existente înainte de a lua în considerare noi măsuri. Prin colectarea de dovezi și prin identificarea învățămintelor care pot fi integrate în procesul decizional, UE transformă evaluarea într-o parte integrantă și permanentă a procesului său de elaborare a politicilor.

În mod obișnuit, Comisia realizează între 100 și 120 de evaluări în fiecare an. În 2016, Comisia a publicat 43 de evaluări și verificări ale adecvării¹⁴. Comisia a finalizat două verificări ale adecvării (evaluări ale unor domenii mai largi de politică); o verificare privind obligațiile de raportare, planificare și monitorizare în cadrul acquis-ului UE în domeniul energiei și o verificare cu privire la Directiva „Păsări” și Directiva „Habitat”. Următoarele exemple din 2016 evidențiază evaluările în cadrul cărora au fost abordate aspecte referitoare la subsidiaritate, la valoarea adăugată europeană și la proporționalitate:

- o evaluare a Directivei privind aplicarea transfrontalieră a amenzilor pentru încălcările normelor de circulație¹⁵ a concluzionat că directiva a generat o valoare adăugată europeană, întrucât aceasta a instituit un mecanism pentru schimbul de informații cu privire la datele privind înmatricularea vehiculelor care este esențial pentru a urmări infracțiunile comise cu vehicule înmatriculate în alte state membre. Obținerea acelorași rezultate prin alte mijloace decât o directivă ar fi fost aproape imposibilă, având în vedere: a) numărul de acorduri pe care statele membre ar trebui să semneze pentru a face schimb de același tip de date; b) timpul necesar pentru a ratifica acorduri similare în toate

¹³ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (reformare) – COM(2016) 767 final.

¹⁴ Prin pachetul pentru o mai bună legislație din mai 2015, a fost introdusă o nouă politică de publicare a documentelor de lucru ale serviciilor Comisiei cu fiecare evaluare. Cu toate acestea, 2016 a fost în continuare un an de tranziție, o serie de evaluări fiind publicate fără un document de lucru al serviciilor Comisiei. Numărul total de documente de lucru ale serviciilor Comisiei pentru evaluări și verificări ale adecvării și de studii externe de evaluare a fost de 111 în 2016.

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement_en.

statele membre; și c) posibilele rezultate ale unor astfel de acorduri, precum și lipsa de transparență care poate fi implicată de unele acorduri bilaterale sau multilaterale;

- o evaluare a planului de acțiune împotriva amenințărilor tot mai mari reprezentate de rezistența la antimicrobiene¹⁶ a concluzionat că planul de acțiune a avut o valoare adăugată europeană clară. Acesta a stimulat acțiunile în statele membre, a consolidat cooperarea internațională și a furnizat un cadru pentru coordonarea activităților privind rezistența la antimicrobiene la nivel internațional. Prin urmare, în ansamblu, rezultatele evaluării sprijină continuarea acțiunii la nivelul UE. Evaluarea arată că există o nevoie clară de a se acorda sprijin și asistență statelor membre în elaborarea și punerea în aplicare de planuri de acțiune naționale pentru a reduce diferențele dintre utilizarea antimicrobienei și prevalența infecțiilor, pentru a promova cooperarea între sectoare, pentru a îmbunătăți cunoștințele cetățenilor, precum și pentru a consolida sistemele de monitorizare și de supraveghere prin dezvoltarea de expertiză cu privire la metodologii, indicatori și instrumente solide. Evaluarea a demonstrat nevoia de a se continua coordonarea și colaborarea cu privire la cercetare și la crearea de noi antimicrobiene, teste de diagnosticare rapidă, vaccinuri și tratamente alternative, precum și de noi modele de afaceri pentru susținerea investițiilor și pentru îmbunătățirea cunoștințelor privind transmiterea rezistenței la antimicrobiene;
- evaluarea ex-post a celui de al șaptelea program-cadru pentru cercetare¹⁷ a concluzionat că abordarea provocărilor paneuropene prin cercetarea europeană este unul dintre cele mai importante domenii cu valoare adăugată europeană în comparație cu acțiunile la nivel de stat membru. Programele europene de cercetare includ o serie de premii pentru „provocările societale”, care îi recompensează pe cei care găsesc cea mai eficace soluție la o anumită provocare. Acestea acționează ca un stimulent pentru inovare. Premiile prevăd obiectivul, dar nu și modul în care acesta ar trebui să fie atins. În 2014, societatea biofarmaceutică germană CureVac GmbH a câștigat premiul pentru inovare și a primit 2 milioane EUR pentru progresul realizat în direcția unei noi tehnologii prin care vaccinurile salvatoare de vieți să fie menținute stabile la orice temperatură ambiantă, eliminându-se astfel una dintre cele mai mari probleme care împiedică utilizarea vaccinurilor în țările în curs de dezvoltare. În 2015, premiul a atras printr-un efect de levier investiții private suplimentare în cercetare, Fundația Bill și Melinda Gates anunțându-și intenția de a investi 46 de milioane EUR în CureVac pentru a accelera dezvoltarea tehnologiei inovatoare în cauză și producția de numeroase vaccinuri împotriva bolilor infecțioase.

2.2. Cursul dat avizelor motivate primite de la parlamentele naționale

În 2016, Comisia a primit 65¹⁸ de **avize motivate** primite de la parlamentele naționale cu privire la principiul subsidiarității¹⁹. Aceasta a însemnat cu 713 % mai mult decât cele opt avize motivate primite în 2015. Numărul de avize motivate primite în 2016 reprezintă al treilea cel mai mare număr de avize motivate primite în decursul unui an calendaristic de la introducerea mecanismului de control al subsidiarității prin Tratatul de la Lisabona în 2009 (după 84 de avize în 2012 și 70 în 2013). Avizele motivate primite în 2016 au reprezentat, de asemenea, un procent

¹⁶ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2016) 347 final.

¹⁷ https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7.

¹⁸ Această cifră se referă la numărul total de avize primite din partea camerelor parlamentare în conformitate cu Protocolul nr. 2 la tratate. Astfel, avizele motivate care vizează în comun mai mult de un document al Comisiei sunt considerate ca fiind un singur aviz motivat. Pentru detalii suplimentare, a se vedea anexa la prezentul raport.

¹⁹ A se vedea anexa la prezentul raport.

mai mare (10,5 %) din numărul total de avize primite de Comisie în anul respectiv în cadrul dialogului politic (620). Trebuie remarcat faptul că numărul total de avize prezentate de parlamentele naționale în cadrul dialogului politic, de asemenea, a crescut în mod semnificativ în 2016²⁰.

Cele 65 de avize motivate primite în 2016 au inclus 38 de avize referitoare la patru propuneri ale Comisiei. Propunerea care a generat cele mai multe avize motivate a fost propunerea de revizuire a Directivei privind detașarea lucrătorilor²¹, care a generat 14 avize motivate, declanșând astfel procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2 la tratate (așa-numita procedură a „cartonașului galben”). Propunerea de revizuire a Regulamentului Dublin²² a primit opt avize motivate și cele două propuneri privind baza fiscală consolidată comună a societăților au primit opt avize motivate²³. Alte propuneri au primit între unu și patru avize motivate. Cazurile cu privire la care Comisia a primit cel mai mare număr de avize motivate sunt descrise mai în detaliu în capitolul 3.

Creșterea semnificativă a numărului total de avize motivate emise în 2016 s-a reflectat într-o creștere substanțială a numărului de avize motivate emise de fiecare cameră. 26 dintre cele 41 de camere ale parlamentelor naționale au emis avize motivate în 2016 (față de 8 în 2015). Avizele motivate au fost emise de *Narodno sabranie* din Bulgaria (3), de *Senát* din Republica Cehă (3), de *Poslanecká sněmovna* din Republica Cehă (4), de *Folketing* din Danemarca (2), de *Riigikogu* din Estonia (1), de *Dáil Éireann* din Irlanda (2), de *Seanad Éireann* din Irlanda (1), de *Sénat* din Franța (3), de *Hrvatski sabor* din Croația (1), de *Senato della Repubblica* din Italia (3), de *Saeima* din Letonia (1), de *Seimas* din Lituania (1), de *Chambre des Députés* din Luxemburg (2), de *Országgyűlés* din Ungaria (2), de *Kamra tad-Deputati* din Malta (5), de *Eerste Kamer* din Țările de Jos (1), de *Tweede Kamer* din Țările de Jos (3), de *Bundesrat* din Austria (4), de *Senat* din Polonia (2), de *Sejm* din Polonia (2), de *Assembleia da República* din Portugalia (1), de *Camera Deputaților* (2) din România, de *Senatul* din România (1), de *Národná rada* din Republica Slovacă (2), de *Riksdag* din Suedia (12) și de Camera Comunelor din Regatul Unit (1).

Riksdag din Suedia a fost parlamentul național care a emis, de departe, cel mai mare număr de avize motivate (12). *Kamra tad-Deputati* din Malta a emis al doilea cel mai mare număr de avize motivate (5), urmat de *Poslanecká sněmovna* din Republica Cehă și de *Bundesrat* din Austria (4 fiecare).

În plus, unele parlamente regionale au profitat de ocazie pentru a informa în mod direct Comisia cu privire la avizele lor în legătură cu anumite propuneri ale Comisiei care, în anumite situații, au fost prezentate, de asemenea, camerelor parlamentelor naționale, în cadrul procedurii de control al subsidiarității, în conformitate cu articolul 6 din Protocolul nr. 2 la tratate. Comisia ține seama de aceste avize, după caz.

²⁰ 620 avize primite în cadrul dialogului politic în 2016 în comparație cu 350 de avize primite în 2015.

²¹ Propunere de directivă de modificare a Directivei 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii – {COM(2016) 128 final}.

²² Propunere de Regulament de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil cu examinarea unei cereri de protecție internațională depusă într-unul dintre statele membre de un cetățean al unei țări terțe sau de un apatrid (reformare) {COM(2016) 270 final}.

²³ Propunerile de directive ale Consiliului privind o bază fiscală consolidată comună a societăților și privind baza fiscală consolidată comună a societăților – {COM(2016) 683 final și COM(2016) 685 final}.

2.3. Parlamentul European și Consiliul

a) Parlamentul European

Parlamentul European a luat o serie de măsuri în vederea îndeplinirii obligațiilor care îi revin în temeiul tratatelor în ceea ce privește aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Cu referire în special la avizele motivate ale parlamentelor naționale, în prezent este în vigoare următoarea procedură:

- avizele motivate sunt transmise Comisiei pentru afaceri juridice a Parlamentului European și comisiei parlamentare competente pentru subiectul în cauză, pentru a fi distribuite tuturor membrilor comisiei; acestea sunt incluse, de asemenea, în dosarul reuniunii;
- avizele motivate sunt traduse în mod sistematic în toate limbile oficiale ale UE (în afară de limbile irlandeză și malteză);
- preambulele la rezoluțiile legislative fac trimitere la avizele motivate primite;
- Comisia parlamentară competentă pentru subiectul în cauză garantează că Parlamentul European nu trece la votul său final înainte de expirarea termenului-limită de opt săptămâni pentru prezentarea avizelor motivate în temeiul Protocolului nr. 2 la tratate²⁴.

În 2016, Parlamentul European a primit în mod oficial 410 comunicări din partea parlamentelor naționale²⁵. Dintre acestea, 76²⁶ au fost avize motivate prezentate în conformitate cu Protocolul nr. 2 la tratate, în timp ce restul de 334 au fost contribuții (comunicări care nu sunt legate de mecanismul de control al subsidiarității). Aceste cifre au crescut în comparație cu anul 2015, când au fost trimise în mod oficial Parlamentului European nouă avize motivate și 242 de contribuții. Toate comunicările din partea parlamentelor naționale către Parlamentul European sunt puse la dispoziție într-o bază de date internă (CNECT).

În conformitate cu anexa V la Regulamentul de procedură al Parlamentului European, Comisia pentru afaceri juridice este comisia parlamentară cu răspundere orizontală pentru asigurarea respectării principiului subsidiarității. O dată la șase luni, un membru al comisiei este numit raportor permanent pentru subsidiaritate pe baza unui sistem de rotație între grupurile politice. Dl Gilles LEBRETON (ENL) a fost numit raportor permanent pentru prima jumătate a anului 2016. Acesta a fost urmat de dl Kostas CHRYSOGONOS (GUE/NGL). Raportorul monitorizează avizele motivate primite și are posibilitatea de a aborda aspectele invocate în avizele motivate în cadrul dezbaterii în comisie și în eventuale recomandări către comisia competentă pentru subiectul propunerii în cauză.

Comisia pentru afaceri juridice elaborează, de asemenea, în mod regulat, un raport pe marginea raportului anual al Comisiei privind subsidiaritatea și proporționalitatea. Dl Sajjad KARIM (ECR) a fost numit raportor pentru Raportul anual pe 2014 privind subsidiaritatea și proporționalitatea. Dna Mady DELVAUX (S&D) a fost numită raportor pentru Raportul anual

²⁴ Cu excepția cazurilor de urgență menționate la titlul I articolul 4 din Protocolul nr. 1 la Tratatul privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană.

²⁵ Parlamentul European a primit, de asemenea, o serie de documente din partea parlamentelor naționale referitoare la propunerea Parlamentului European de reformare a legislației electorale a Uniunii Europene. Pentru detalii suplimentare, a se vedea Raportul anual al Parlamentului European 2014-2015 referitor la relațiile dintre Parlamentul European și parlamentele naționale în temeiul Tratatului de la Lisabona: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/1cb0969d-357f-4a7d-9dbc-d4be48015748/34174-PRES-NP-annualreport2014-15-RO-web.pdf>.

²⁶ Există discrepanțe între numărul de avize motivate înregistrate de Parlamentul European, de Consiliu și de Comisie, întrucât nu toate instituțiile au primit toate avizele motivate sau instituțiile calculează numărul de avize motivate primite în mod diferit.

pe 2015. De asemenea, comisia contribuie la rapoartele bianuale ale Conferinței organelor parlamentare specializate în chestiunile Uniunii ale parlamentelor Uniunii Europene (COSAC) în ceea ce privește aspectele legate de subsidiaritate.

La 24 mai 2016, Comisia pentru afaceri juridice a organizat un schimb de opinii cu privire la avizele motivate primite în cadrul procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2, așa-numita procedură a „cartonașului galben”, cu privire la propunerea de revizuire specifică a Directivei privind detașarea lucrătorilor (a se vedea, de asemenea, mai jos, capitolul 3 din prezentul raport). La 12 octombrie 2016, Comisia pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale a invitat parlamentele naționale la un schimb de opinii cu privire la propunere.

Comisia pentru afaceri juridice este responsabilă, de asemenea, de asigurarea respectării principiului proporționalității, pe care îl ia în considerare în îndeplinirea sarcinii sale de verificare a temeiului juridic al propunerilor, precum și în exercitarea responsabilităților care îi revin pentru o mai bună legiferare.

În plus, Serviciul de cercetare al Parlamentului European a continuat să asiste Parlamentul European pentru a ține seama de principiile subsidiarității și proporționalității în cadrul activității sale:

- prin analizarea sistematică a aspectelor legate de subsidiaritate și proporționalitate în cadrul evaluărilor impactului realizate de Comisie și prin atragerea atenției asupra eventualelor preocupări exprimate în acest sens, în special de către parlamentele naționale și de Comitetul Regiunilor;
- prin asigurarea respectării pe deplin a acestor principii în cadrul activității proprii a Parlamentului European, de exemplu atunci când realizează evaluări ale impactului cu privire la propriile modificări de fond sau când analizează valoarea adăugată a noilor propuneri legislative ale Parlamentului, în temeiul articolului 225 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și costul lipsei de acțiune la nivelul UE;
- prin analizarea aspectelor legate de subsidiaritate și proporționalitate în cadrul elaborării evaluărilor impactului, concentrându-se asupra valorii adăugate europene mai degrabă decât asupra cheltuielilor sau acțiunilor de la nivel național.

În 2016, Parlamentul European a elaborat 36 de evaluări inițiale, o evaluare a impactului unor modificări de fond propuse de Parlament, precum și 14 evaluări ex-post ale impactului la nivel european. În plus, au fost finalizate șapte rapoarte privind costul non-Europei și patru evaluări ale valorii adăugate europene. Serviciul de cercetare al Parlamentului European analizează, de asemenea, punerea în aplicare și eficacitatea legislației UE în vigoare de fiecare dată când Comisia Europeană anunță, în programul său anual de lucru, că această legislație va fi modificată. În 2016 au fost elaborate aproximativ 28 de astfel de „evaluări ale punerii în aplicare”.

În fiecare an, Parlamentul European își reiterează invitația adresată parlamentelor naționale de a transmite orice informații pe care le consideră utile în acest context.

b) Consiliul

Obligațiile Consiliului în ceea ce privește monitorizarea de către parlamentele naționale a principiului subsidiarității sunt prevăzute în Protocolul nr. 1 și Protocolul nr. 2 la tratate. În principal, responsabilitățile Consiliului constau în transmiterea proiectelor de acte legislative care nu provin de la Comisie către parlamentele naționale.

În temeiul articolului 4 din Protocolul nr. 2 la tratate, Consiliul transmite parlamentelor naționale toate proiectele de acte legislative care provin de la un grup de state membre, de la Curtea de

Justiție, de la Banca Centrală Europeană și de la Banca Europeană de Investiții. Ca un corolar la obligația menționată mai sus, în temeiul articolului 6 din Protocolul nr. 2, Consiliul trebuie să transmită orice aviz al parlamentelor naționale cu privire la un proiect de act legislativ care provine de la un grup de state membre către respectivele state membre. În mod similar, Consiliul transmite avizele din partea parlamentelor naționale cu privire la propunerile legislative care provin de la Curtea de Justiție, de la Banca Centrală Europeană și de la Banca Europeană de Investiții instituției în cauză. În 2016, nu a fost primit niciun astfel de proiect de act legislativ sau aviz²⁷.

Pe lângă obligațiile sale din tratat, Consiliul, de asemenea, informează statele membre despre avizele parlamentelor naționale cu privire la propunerile legislative ale Comisiei. În 2016, Secretariatul Consiliului a distribuit delegațiilor 69²⁸ de avize motivate primite în cadrul Protocolului nr. 2 și 280 de avize emise în cadrul dialogului politic²⁹.

În cele din urmă, în cadrul activității sale legislative, Consiliul verifică respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității atunci când revizuieste evaluările impactului care însoțesc propunerile Comisiei.

2.4. Comitetul Regiunilor

În concordanță cu trimiterea la nivelurile locale și regionale de la articolul 5 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, Comitetul Regiunilor a monitorizat în 2016 punerea în aplicare a principiului subsidiarității prin diversele sale instrumente. În cadrul Programului de lucru privind subsidiaritatea³⁰, au fost monitorizate cu deosebită atenție patru inițiative selectate din programul de lucru al Comisiei pentru 2016. În plus, în baza propriului său regulament intern³¹, Comitetul Regiunilor a evaluat respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității în toate propunerile legislative cu privire la care a emis avize. În 2016, au fost emise 13 avize privind propunerile legislative, dintre care nouă avize au fost relevante în ceea ce privește monitorizarea subsidiarității și a proporționalității, în plus față de cele incluse în Programul de lucru privind subsidiaritatea. Pentru majoritatea propunerilor, Comitetul Regiunilor a constatat că acestea respectă principiile subsidiarității și proporționalității. În două cazuri și într-o măsură diferită, Comitetul Regiunilor și-a exprimat unele preocupări în materie de proporționalitate, în special în ceea ce privește Pachetul de măsuri privind economia circulară³² și revizuirea Directivei serviciilor mass-media audiovizuale³³. În ceea ce privește instituirea unui sistem european de garantare a depozitelor³⁴, Comitetul Regiunilor a constatat că justificarea era incompletă și a solicitat Comisiei să prezinte o justificare mai bine argumentată

²⁷ În acest context, se amintește faptul că, la sfârșitul anului 2015, Consiliul a transmis parlamentelor naționale o propunere din partea Curții de Justiție pentru un regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind transferul către Tribunalul Uniunii Europene a competenței de a se pronunța în primă instanță asupra litigiilor dintre Uniune și agenții acesteia (documentul 14306/15).

²⁸ Există o discrepanță între numărul de avize motivate înregistrate de Parlamentul European, de Consiliu și de Comisie, întrucât nu toate instituțiile au primit toate avizele motivate sau instituțiile calculează numărul de avize motivate primite în mod diferit.

²⁹ Secretariatul Consiliului nu primește în mod sistematic toate avizele din partea parlamentelor naționale.

³⁰ COR-2016-00911-09-00-NB, adoptat de Biroul Comitetului Regiunilor la 4 aprilie 2016.

³¹ Regula nr. 55.2 din Regulamentul de procedură, JO L 65, 5.3.2014, p. 41-64, <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/EN.pdf>.

³² COM(2015) 593 final, COM(2015) 594 final, COM(2015) 595 final și COM(2015) 596 final.

³³ COM(2016) 287 final.

³⁴ COM(2015) 586 final.

pentru a permite o evaluare în cunoștință de cauză a conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității.

Consultări cu Grupul de experți privind subsidiaritatea

O consultare a Grupului de experți privind subsidiaritatea³⁵ a fost efectuată pentru fiecare dintre inițiativele incluse în programul de lucru privind subsidiaritatea. Grupul de experți privind subsidiaritatea a fost consultat pentru prima dată cu privire la propunerile de directive din noul pachet de măsuri privind economia circulară. Majoritatea experților au considerat că obiectivele privind gestionarea deșeurilor nu reprezintă un motiv de preocupare în ceea ce privește subsidiaritatea. Cu toate acestea, în ceea ce privește principiul proporționalității, unii au considerat că obiectivele cuprinse în propunerea legislativă din 2014 ar fi disproporționate. Avizul³⁶ a concluzionat că: *„propunerea Comisiei Europene nu trezește îngrijorări privind respectarea principiului subsidiarității, dar generează preocupări în legătură cu respectarea principiului proporționalității”*.

Cea de a doua consultare din 2016 a vizat revizuirea Directivei privind detașarea lucrătorilor. Respondenții la consultare au subliniat faptul că propunerea a inclus elemente noi semnificative, iar măsurile propuse nu erau justificate într-un mod adecvat și fundamentat. În ceea ce privește aspectele materiale ale subsidiarității, avizul³⁷ nu a invocat nicio problemă și a fost de acord cu propunerea Comisiei *„că obiectivul urmărit în propunerea de directivă revizuită, adică o definiție comună a normelor aplicabile detașării lucrătorilor, poate fi realizat mai bine la nivelul UE”*.

În ceea ce privește propunerea de revizuire a Directivei serviciilor mass-media audiovizuale, experții au concluzionat că propunerea pare să respecte principiul subsidiarității, dar că normele extrem de detaliate pentru autoritățile naționale de reglementare nu au lăsat o marjă de manevră prea mare pentru procesul național de luare a deciziilor și că, prin acest lucru, propunerea ridică preocupări în materie de proporționalitate³⁸.

Ultima consultare a Grupului de experți privind subsidiaritatea în 2016 a vizat o propunere de directivă privind drepturile de autor pe piața unică digitală. Nu au fost invocate probleme în ceea ce privește subsidiaritatea sau proporționalitatea. Avizul Comitetului Regiunilor a fost adoptat la 8 februarie 2017³⁹.

REGPEX – platforma pentru regiunile cu competențe legislative

În 2016, Comitetul Regiunilor a dezvoltat și a îmbunătățit în continuare REGPEX - sub-rețeaua rețelei de monitorizare a subsidiarității, deschisă parlamentelor și guvernelor regionale cu competențe legislative care, la sfârșitul anului 2016, înregistra 76 de parteneri (47 de adunări regionale și 29 de administrații regionale). Motorul de căutare al REGPEX facilitează selectarea priorităților pentru monitorizarea subsidiarității și un schimb de informații între parteneri prin asigurarea accesului direct la informații pentru analiza subsidiarității. REGPEX continuă să fie un instrument important pentru monitorizarea subsidiarității. Aceasta favorizează schimbul de bune practici și o mai bună abordare comună cu privire la monitorizarea subsidiarității.

³⁵ Grupul de experți privind subsidiaritatea, care face parte din Rețeaua de monitorizare a subsidiarității a Comitetului Regiunilor, cuprinde în prezent 12 experți care furnizează sprijin la nivel tehnic și punctele de contact ale Comitetului Regiunilor pentru monitorizarea subsidiarității în statele membre.

³⁶ COR-2016-00585.

³⁷ COR-2016-02881.

³⁸ COR-2016-04093.

³⁹ COR-2016-05114.

Un total de 28 de contribuții transmise de partenerii REGPEX au fost încărcate pe platformă în 2016. Parlamentul landului Austria Superioară, Adunarea legislativă a regiunii Emilia-Romagna și Parlamentul landului Bavaria s-au numărat printre cei mai activi parteneri. În 2016, propunerea de Directivă privind detașarea lucrătorilor a primit trei contribuții din partea parlamentelor regionale. Parlamentul landului Bavaria a afirmat că, întrucât Uniunea nu are nicio competență în materie de remunerare, orice acțiune în ceea ce privește armonizarea detașării lucrătorilor era inadmisibilă. Adunarea regională din Friuli Venezia Giulia a salutat aplicarea sistemului de salarizare din țara gazdă în cazul lucrătorilor detașați. Adunarea regională din Marche a considerat că relațiile industriale (inclusiv domeniul de aplicare a contractelor colective) ar putea fi reglementate cel mai bine la nivel național, având în vedere particularitățile sistemelor naționale de negociere colectivă. Aceste poziții au fost reflectate în raportul de consultare al Comitetului Regiunilor, având în vedere avizul comitetului cu privire la propunerea privind detașarea lucrătorilor.

Conferința privind subsidiaritatea, o mai bună legiferare și dialogul politic

Conferința privind subsidiaritatea, o mai bună legiferare și dialogul politic, organizată în comun de Conferința parlamentelor regionale din Italia, *Senato della Repubblica* din Italia și Comitetul Regiunilor, a avut loc la Roma la 19 februarie 2016. Acest proiect pilot de sensibilizare în materie de subsidiaritate și eveniment de formare a fost dezvoltat ca parte a unui nou concept pentru a corela nevoile autorităților locale și regionale în contextul reformei preconizate a *Senato della Repubblica* din Italia. Evenimentul a reunit 150 de participanți și a subliniat rolul parlamentelor regionale în procesul decizional la nivelul UE, evidențiind monitorizarea subsidiarității ca un exercițiu constructiv.

O descriere mai detaliată a activităților legate de subsidiaritate este furnizată în Raportul anual privind subsidiaritatea pe 2016, elaborat de Comitetul Regiunilor⁴⁰.

2.5. Curtea de Justiție a Uniunii Europene

Principalele hotărâri judecătorești pronunțate de Curtea de Justiție în 2016 în ceea ce privește principiul subsidiarității au fost hotărârile Curții din 4 mai 2016⁴¹ asupra legalității Directivei privind produsele din tutun⁴². Curtea a considerat că principiul subsidiarității a fost respectat de către legiuitorul Uniunii.

Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a făcut distincție între controlul ex-ante al respectării principiului subsidiarității, „*exercitat, într-o primă etapă, la nivel politic, de parlamentele naționale, potrivit procedurilor stabilite în acest scop prin protocol (nr. 2)*” și controlul jurisdicțional ex-post, în care Curtea de Justiție „*trebuie să verifice atât respectarea condițiilor de fond prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din TUE, cât și respectarea garanțiilor procedurale prevăzute de protocolul menționat*”⁴³.

În ceea ce privește condițiile de fond, Curtea a aplicat un test simplu: aceasta a trebuit să „*verifice dacă legiuitorul Uniunii putea considera, pe baza unei fișe detaliate, că obiectivul*

⁴⁰ Disponibil după adoptarea de către Biroul Comitetului Regiunilor, la adresa <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

⁴¹ Cauzele C-358/14, *Polonia/Parlamentul European și Consiliul*, EU:C:2016:323; C-477/14, *Pillbox 38*, EU:C:2016:324; și C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325.

⁴² Directiva 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe (JO L 127, 29.4.2014, p. 1-38).

⁴³ *Polonia/Parlamentul European și Consiliul*, punctele 112 și 113; *Pillbox 38*, punctele 145 și 146; și *Philip Morris*, punctele 216 și 217.

urmărit prin acțiunea preconizată putea fi realizat mai bine la nivelul Uniunii”. Curtea a reiterat că directiva urmărea un dublu obiectiv: facilitarea „bunei funcționări a pieței interne [...], asigurând în același timp un nivel înalt de protecție a sănătății umane, în special pentru tineri”. Chiar dacă se presupune că cel de al doilea obiectiv ar putea fi îndeplinit mai bine de statele membre, „urmărirea obiectivului menționat la acest nivel ar fi de natură să consolideze sau să creeze situații în care unele state membre ar permite introducerea pe piață a produselor din tutun care conțin anumite arome caracteristice, în timp ce altele ar interzice acest lucru, mergând în acest mod exact spre opusul primului obiectiv al Directivei 2014/40, și anume ameliorarea funcționării pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe”. Pentru Curte, „rezultă din interdependența celor două obiective [...] că legiuitorul Uniunii putea considera în mod legitim că acțiunea sa trebuia să implice instituirea unui regim de introducere pe piața Uniunii a produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică și că, din cauza acestei interdependențe, dublul obiectiv amintit putea fi realizat mai bine la nivelul Uniunii”. În plus, Curtea a confirmat că subsidiaritatea „nu are ca obiect limitarea competenței Uniunii în funcție de situația unui stat membru sau a altuia luat în considerare în mod individual”⁴⁴.

În ceea ce privește garanțiile procedurale, în special obligația de motivare în ceea ce privește subsidiaritatea, Curtea a reamintit că respectarea acestei obligații „trebuie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare a actului atacat, ci și a contextului și a împrejurărilor speței”. Curtea a constatat că propunerea Comisiei și evaluarea impactului elaborată de aceasta conțin „suficiente elemente care evidențiază în mod clar și neechivoc avantajele legate de o acțiune întreprinsă la nivelul Uniunii față de una întreprinsă la nivelul statelor membre”. Aceste elemente „au permis atât legiuitorului Uniunii, cât și parlamentelor naționale să aprecieze dacă propunerea menționată era conformă principiului subsidiarității, fiind în același timp de natură să permită particularilor să ia cunoștință de motivele care se raportează la acest principiu, iar Curții să își exercite controlul”⁴⁵.

Hotărârile au respins, de asemenea, motivele întemeiate pe încălcarea principiului proporționalității prin diverse dispoziții ale Directivei privind produsele din tutun. Curtea de Justiție a confirmat proporționalitatea alegerilor efectuate de legiuitor, care a dispus de o putere largă de apreciere în domenii în care acesta trebuie să efectueze evaluări politice, economice și sociale complexe, cum ar fi reglementarea pieței produselor din tutun. Pentru Curte, măsurile adoptate nu sunt vădit inadecvate în raport cu obiectivul lor, iar măsurile mai puțin restrictive nu par să fie la fel de adecvate pentru atingerea acestui obiectiv⁴⁶.

3. PRINCIPALELE CAZURI ÎN CARE AU FOST EXPRIMATE PREOCUPĂRI CU PRIVIRE LA SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

- *Propunere de revizuire a Directivei privind detașarea lucrătorilor*

În realizarea angajamentului asumat în Orientările politice ale Comisiei de a promova principiul conform căruia aceeași muncă în același loc ar trebui să fie remunerată în același mod, la 8 martie 2016 Comisia a adoptat o propunere⁴⁷ de revizuire specifică a Directivei din 1996 privind detașarea lucrătorilor⁴⁸. În esență, scopul revizuirii este de a asigura că punerea în aplicare a libertății de a presta servicii în Uniune are loc în condiții care garantează condiții de

⁴⁴ Polonia/Parlamentul European și Consiliul, punctele 115-121; Philip Morris, punctele 219-224; făcând trimitere la Cauza C-508/13, Estonia/Parlamentul European și Consiliul, EU:C:2015:403, punctele 48 și 53.

⁴⁵ Polonia/Parlamentul European și Consiliul, punctele 122-125; Philip Morris, punctele 225-227.

⁴⁶ Polonia/Parlamentul European și Consiliul, punctele 78-104; Philip Morris, punctele 164-212; Pillbox 38, punctele 48-141.

⁴⁷ COM(2016) 128 final.

⁴⁸ Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii, JO L 18, 21.1.1997, p. 1.

concurență echitabile pentru întreprinderi, precum și respectarea drepturilor lucrătorilor. În această privință, propunerea introduce modificări în trei domenii principale: (i) remunerarea lucrătorilor detașați, inclusiv în cazul subcontractării, (ii) normele privind lucrătorii temporari și (iii) detașarea pe termen lung. În special, propunerea prevede că toate normele obligatorii privind remunerarea din statul membru-gazdă se aplică lucrătorilor detașați în statul membru respectiv.

Propunerea Comisiei a generat 14 avize motivate⁴⁹ din partea parlamentelor naționale în 11 state membre. Aceste avize motivate reprezintă 22 dintr-un total de 56 de voturi, declanșând astfel procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2 la tratate (așa-numita procedură a „cartonașului galben”) ⁵⁰. În avizele lor motivate, parlamentele naționale în cauză au afirmat, în special, (i) că normele existente erau suficiente și adecvate, (ii) că Uniunea nu era nivelul adecvat pentru această acțiune, (iii) că propunerea nu recunoaște în mod explicit competențele statelor membre în ceea ce privește remunerarea și condițiile de încadrare în muncă și (iv) că justificarea propunerii în ceea ce privește principiul subsidiarității era prea succintă.

În conformitate cu angajamentul Comisiei de a îmbunătăți interacțiunea cu parlamentele naționale, Comisia a purtat discuții directe cu parlamentele naționale. În cadrul Conferinței organelor parlamentare specializate în chestiunile Uniunii ale parlamentelor Uniunii Europene (COSAC) din 13 iunie 2016, un schimb preliminar cu prim-vicepreședintele Comisiei, Frans Timmermans, s-a axat pe aspecte procedurale, iar la 11 iulie 2016 a avut loc o discuție pe fond în contextul unei dezbateri mai largi cu doamna comisar Marianne Thyssen cu privire la dimensiunea socială a UE.

După analiza atentă a avizelor motivate, la 20 iulie 2016 Comisia a adoptat o comunicare, concluzionând că propunerea este conformă cu principiul subsidiarității și că aceasta ar trebui să rămână neschimbată⁵¹. În comunicarea sa, Comisia a amintit că propunerea are ca temei juridic anumite dispoziții privind piața internă și că detașarea, prin definiție, are un caracter transfrontalier. Aceasta subliniază că propunerea are scopul de a facilita libertatea de a presta servicii, garantând, în același timp, condiții de concurență mai echitabile între prestatorii de servicii de la nivel național și transfrontalier și asigurând faptul că lucrătorii care își desfășoară activitatea în același loc sunt protejați de aceleași norme obligatorii, indiferent dacă sunt lucrători locali sau lucrători detașați. De asemenea, comunicarea explică faptul că normele în vigoare nu sunt suficiente și adecvate pentru a atinge acest obiectiv. În plus, comunicarea confirmă că propunerea respectă pe deplin competențele statelor membre de a stabili remunerația, precum și alți termeni și condiții de încadrare în muncă, în conformitate cu legislațiile și practicile naționale ale statelor membre. Același lucru este valabil, de asemenea, pentru competența acestora de a stabili termenii și condițiile care se aplică lucrătorilor temporari. În cele din urmă, comunicarea a abordat chestiunea justificării conformității propunerii cu principiul subsidiarității, amintind jurisprudența Curții de Justiție și făcând trimitere la expunerea de motive și la raportul de evaluare a impactului.

⁴⁹ *Narodno sabranie* din Bulgaria, *Poslanecká sněmovna* din Republica Cehă, *Senát* din Republica Cehă, *Folketing* din Danemarca, *Riigikogu* din Estonia, *Hrvatski sabor* din Croația, *Saeima* din Letonia, *Seimas* din Lituania, *Országgyűlés* din Ungaria, *Sejm* din Polonia, *Senat* din Polonia (aviz motivat și aviz), *Camera Deputaților* din România (aviz motivat și aviz), *Senatul* din România și *Národná rada* din Slovacia.

⁵⁰ De asemenea, Comisia a primit nouă avize în cadrul dialogului politic. Avizele primite sunt examinate în Raportul anual pe 2016 privind relațiile dintre Comisie și parlamentele naționale – COM(2017) 601 final.

⁵¹ COM(2016) 505 final.

- *Propunere de revizuire a Regulamentului Dublin*

Primul pachet de măsuri legislative⁵² care vizează să facă sistemul european comun de azil⁵³ mai echitabil și durabil include o propunere de revizuire a Regulamentului Dublin⁵⁴. Propunerea, care a fost adoptată la 4 mai 2016, face parte din răspunsul global al Comisiei la sosirea necontrolată la scară largă a migranților și a solicitanților de azil în 2015, care a scos în evidență deficiențe structurale în conceperea și punerea în aplicare a sistemului Dublin existent. Propunerea vizează realizarea unei repartizări echitabile a responsabilităților între statele membre prin introducerea unui nou „mecanism de repartizare corectiv”, care previne abuzurile legate de sistemul european comun de azil și deplasările secundare.

Parlamentele naționale au emis opt avize motivate⁵⁵ cu privire la propunere, susținând, în special, că aceasta nu este conformă cu principiul subsidiarității, întrucât mecanismul de repartizare corectiv merge prea departe și că deciziile cu privire la relocare ar trebui să rămână în competența exclusivă a statelor membre.

Ca răspuns, Comisia a afirmat că propunerea era necesară și proporțională pentru a se asigura un sistem european comun de azil durabil și echitabil. De asemenea, Comisia a subliniat că asigurarea aplicării corecte a sistemului Dublin în perioadele de criză și combaterea deplasărilor secundare ale resortisanților țărilor terțe între statele membre erau aspectele transfrontaliere care nu ar fi putut fi soluționate prin acțiuni întreprinse în mod individual sau bilateral de statele membre. Prin urmare, Comisia a considerat că propunerea este în conformitate cu principiul subsidiarității. Comisia a explicat, de asemenea, că propunerea ar oferi un sistem mai echitabil, eficient și durabil de determinare a statului membru responsabil de examinarea cererilor de azil, menținând în același timp principiul conform căruia solicitanții de azil trebuie să solicite azil în prima țară de intrare, cu excepția cazului în care au membri de familie în altă parte. Noul mecanism de echitate va asigura solidaritatea, o repartizare echitabilă a responsabilității în cadrul Uniunii și eliminarea unei presiuni disproporționate asupra sistemelor de azil din statele membre din prima linie.

- *Propuneri pentru stabilirea unei baze fiscale consolidate comune a societăților*

Crearea unei baze fiscale consolidate comune a societăților are scopul de a oferi societăților un set unic de norme pentru calcularea profiturilor lor impozabile pe întreg teritoriul Uniunii Europene. Prezentată în 2011, prima propunere de directivă de stabilire a unei baze fiscale consolidate comune a societăților⁵⁶ a fost concepută pentru a consolida piața unică pentru întreprinderi. În timp ce statele membre au înregistrat progrese în cadrul Consiliului cu privire la mai multe elemente ale propunerii, acestea nu au putut ajunge la un acord final. În programul său de lucru pentru 2016, Comisia a anunțat că va retrage propunerea și va relansa lucrările cu o nouă abordare în mai multe etape⁵⁷.

La 25 octombrie 2016, Comisia și-a relansat inițiativa pentru o bază fiscală consolidată comună a societăților, adoptând două propuneri legislative noi⁵⁸. Prin propunerile respective, Comisia

⁵² COM(2016) 270 final, COM(2016) 271 final și COM(2016) 272 final.

⁵³ Comunicarea „Posibilități de reformare a sistemului european comun de azil și de îmbunătățire a căilor legale de migrație”, COM(2016) 197 final.

⁵⁴ COM(2016) 270 final.

⁵⁵ Poslanecká sněmovna din Republica Cehă, Senát din Republica Cehă, Senato della Repubblica din Italia, Országgyűlés din Ungaria, Sejm din Polonia, Senat din Polonia, Camera Deputaților din România și Národná rada din Slovacia.

⁵⁶ COM(2011) 121 final.

⁵⁷ Anexa 4 la programul de lucru al Comisiei pentru 2016 – COM(2015) 610 final.

⁵⁸ COM(2016) 683 final și COM(2016) 685 final.

intenționează să consolideze elementele în favoarea întreprinderilor ale propunerii din 2011 pentru a sprijini societățile transfrontaliere să reducă birocratia, costurile, precum și pentru a susține inovarea. În același timp, Comisia dorește să consolideze potențialul bazei fiscale consolidate comune a societăților ca un instrument împotriva evitării obligațiilor fiscale. Ratele impozitului pe profit nu sunt reglementate de propuneri, întrucât acestea rămân un domeniu de suveranitate națională.

Comisia a primit opt avize motivate⁵⁹ ca răspuns la cele două propuneri noi⁶⁰. Avizele motivate au fost marcate de preocupări legate de faptul că statele membre ar pierde controlul asupra sistemelor lor de impozitare a societăților. Parlamentele naționale au susținut că propunerile sunt inutile și că acestea ar putea chiar să se dovedească ineficiente în combaterea evitării obligațiilor fiscale, precum și că actuala directivă împotriva evitării obligațiilor fiscale⁶¹, combinată cu acțiunile convenite în cadrul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), era suficientă în acest sens.

În răspunsurile sale către parlamentele naționale, Comisia a subliniat faptul că propunerile nu se referă la nivelurile la care ratele de impozitare ar trebui să fie stabilite la nivel național, ci mai degrabă la armonizarea bazei fiscale a societăților, o condiție prealabilă pentru corectarea denaturărilor identificate pe piața internă. În această privință, Directiva împotriva evitării obligațiilor fiscale ar reprezenta o acțiune imediată pentru a aborda necesitățile urgente. Normele acesteia oferă opțiuni, sub forma unui standard minim, pentru a completa lacunele din cele 28 de sisteme de impozitare naționale existente. Baza fiscală consolidată comună a societăților ar fi un sistem de impozitare a societăților de sine stătător, cu o dimensiune transfrontalieră și cu obiective care să depășesc orizontul de acțiune împotriva evitării obligațiilor fiscale. Comisia a amintit, de asemenea, că OCDE nu ia în considerare elementele specifice care sunt relevante pentru o piață unică precum cea a Uniunii Europene. Comisia a precizat în mod clar că își rezervă dreptul de a propune acte legislative – în limita competențelor sale conferite prin tratat – pentru a asigura o mai bună funcționare a pieței interne. Cu toate acestea, Comisia a confirmat faptul că principiile prețurilor de transfer convenite în cadrul OCDE ar continua să se aplice tranzacțiilor cu întreprinderi asociate din afara grupului fiscal consolidat în cadrul UE și în țările terțe.

4. CONCLUZIE

Astfel cum s-a confirmat prin semnarea Acordului interinstituțional privind o mai bună legiferare în 2016, Parlamentul European, Consiliul și Comisia și-au luat în comun angajamentul de a asigura că principiile subsidiarității și proporționalității rămân în centrul procesului decizional european și că aceste principii sunt respectate pe deplin pe parcursul întregului proces legislativ.

În 2016, Parlamentul European și-a continuat examinarea conformității propunerilor legislative cu principiile subsidiarității și proporționalității prin intermediul comisiilor parlamentare relevante, precum și prin Comisia pentru afaceri juridice, care are responsabilitatea orizontală de a asigura respectarea principiului subsidiarității.

⁵⁹ *Folketing* din Danemarca, *Dáil Éireann* din Irlanda, *Seanad Éireann* din Irlanda, *Chambre des Députés* din Luxemburg, *Kamra tad-Deputati* din Malta, *Eerste Kamer* din Țările de Jos, *Tweede Kamer* din Țările de Jos și *Riksdag* din Suedia. De asemenea, Comisia a primit un aviz din partea Camerei Comunelor din Regatul Unit, care a exprimat preocupări legate de subsidiaritate. Cu toate acestea, avizul respectiv a fost primit după expirarea termenului-limită de opt săptămâni pentru prezentarea avizelor motivate.

⁶⁰ De asemenea, Comisia a primit patru avize în contextul dialogului politic, și anume din partea *Bundesrat* din Germania, *Cortes Generales* din Spania, *Bundesrat* din Austria (primite în 2017) și *Assembleia da República* din Portugalia.

⁶¹ Directiva (UE) 2016/1164 a Consiliului din 12 iulie 2016 de stabilire a normelor împotriva practicilor de evitare a obligațiilor fiscale care au incidență directă asupra funcționării pieței interne, JO L 193, 19.7.2016, p. 1.

De asemenea, Comitetul Regiunilor și-a continuat activitatea de monitorizare a principiului subsidiarității, în special prin adoptarea și punerea în aplicare a celui de al treilea program de lucru privind subsidiaritatea din 2016, incluzând consultări cu Grupul de experți privind subsidiaritatea. În avizele sale, Comitetul Regiunilor a luat în considerare preocupările în materie de subsidiaritate exprimate de parlamentele și de autoritățile din regiunile cu competențe legislative. În 2016, Comitetul a organizat la Roma o conferință privind subsidiaritatea, o mai bună legiferare și dialogul politic, în cooperare cu parlamentele regionale și cu *Senato della Repubblica* din Italia.

În 2016, Comisia a continuat punerea în aplicare a Agendei privind o mai bună legiferare din 2015, care include orientări consolidate privind modul de evaluare a subsidiarității și a proporționalității în procesul de elaborare a politicilor. În 2016, Comitetul de analiză a reglementării a examinat 60 de evaluări ale impactului și, în mai multe cazuri, a solicitat îmbunătățiri ale justificării privind principiile subsidiarității și proporționalității.

Parlamentele naționale au exprimat un interes sporit în procesul decizional european în 2016, în special în ceea ce privește mecanismul de control al subsidiarității, numărul avizelor motivate crescând de la 8 în 2015 la un total de 65 în 2016. Dintre acestea, 14 avize motivate au vizat propunerea privind o revizuire specifică a Directivei privind detașarea lucrătorilor, declanșând pentru a treia oară procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2 la tratate. În conformitate cu angajamentul luat de Comisia Juncker de a se angaja într-un dialog cu parlamentele naționale în cazul procedurii sus-menționate, argumentele prezentate de către parlamentele naționale au fost dezbătute pe larg, inclusiv în cadrul reuniunilor Conferinței organelor parlamentare specializate în chestiunile Uniunii ale parlamentelor Uniunii Europene (COSAC), precum și în cadrul Comisiei pentru afaceri juridice a Parlamentului European și al Comisiei pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale. Cu toate că, într-un final, Comisia a decis, în urma acestor discuții și a unei revizuiți aprofundate a tuturor avizelor primite, să își mențină propunerea inițială, aceasta recunoaște că o serie de parlamente naționale sunt în continuare neconvinse de avantajele acestuia. Propunerea face încă obiectul dezbaterilor în Parlamentul European și în Consiliu. Ambii colegiitori, asemenea Comisiei, și-au luat angajamentul de a lua în considerare observațiile din partea parlamentelor naționale pe parcursul întregului proces legislativ.

Întrucât Uniunea Europeană urmărește să definească o viziune pentru viitorul său, Declarația de la Roma, semnată de liderii a 27 de state membre, de Parlamentul European, de Consiliul European și de Comisie la 25 martie 2017 pentru a marca cea de a 60-a aniversare a Tratatelor de la Roma, reconfirmă faptul că principiile subsidiarității și proporționalității vor continua să susțină și să contureze procesul decizional european în anii care vor veni.