

# Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

C 75



Ediția în limba română

Comunicări și informări

Anul 60

10 martie 2017

## Cuprins

### I Rezoluții, recomandări și avize

#### AVIZE

##### Comitetul Economic și Social European

##### a 521-a sesiune plenară a CESE, din 14 și 15 Decembrie 2016

|               |                                                                                                                                                                                      |    |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 075/01 | Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Economia funcționalității” (aviz din proprie inițiativă) . . . . .                                                           | 1  |
| 2017/C 075/02 | Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Promovarea întreprinderilor inovatoare și cu rată înaltă de creștere” (aviz din proprie inițiativă) . . . . .                | 6  |
| 2017/C 075/03 | Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Un cadru adecvat pentru transparența întreprinderilor” (aviz din proprie inițiativă) . . . . .                               | 14 |
| 2017/C 075/04 | Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Principalii factori subiacenți care influențează politica agricolă comună după 2020” (aviz din proprie inițiativă) . . . . . | 21 |
| 2017/C 075/05 | Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Pentru a se ține seama de teoria «nudge» în politicile europene” (aviz din proprie inițiativă) . . . . .                     | 28 |

### III Acte pregătitoare

#### COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

##### a 521-a sesiune plenară a CESE, din 14 și 15 Decembrie 2016

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                              |    |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 075/06 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor — O agendă europeană pentru economia colaborativă [COM(2016) 356 final] . . . . .            | 33 |
| 2017/C 075/07 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European — Programul de lucru anual al Uniunii privind standardizarea europeană pentru 2017 [COM(2016) 357 final] . . . . . | 40 |

RO

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 075/08 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1286/2014 al Parlamentului European și al Consiliului privind documentele cu informații esențiale referitoare la produsele de investiții individuale structurate și bazate pe asigurări în ceea ce privește data de punere în aplicare [COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 44 |
| 2017/C 075/09 | Avizul Comitetului Economic și Social European cu privire la „Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 345/2013 privind fondurile europene cu capital de risc și a Regulamentului (UE) nr. 346/2013 privind fondurile europene de antreprenoriat social” [COM(2016) 461 final]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 48 |
| 2017/C 075/10 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 99/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind programul statistic european pentru perioada 2013-2017, prin prelungirea acestuia pe perioada 2018-2020 [COM(2016) 557 final — 2016/0265 (COD)]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 53 |
| 2017/C 075/11 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1316/2013 și (UE) 2015/1017 în ceea ce privește prelungirea duratei Fondului european pentru investiții strategice și introducerea unor îmbunătățiri tehnice ale fondului și ale Platformei europene de consiliere în materie de investiții” [COM (2016) 597 final – 2016/0276(COD)]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 57 |
| 2017/C 075/12 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu pe tema „Evaluarea/revizuirea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2014-2020 — Un buget al UE axat pe rezultate” [COM(2016) 603 final], propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 1311/2013 de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2014-2020 [COM(2016) 604 final — 2016/0283 (APP)], propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2012/2002, a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1305/2013, (UE) nr. 1306/2013, (UE) nr. 1307/2013, (UE) nr. 1308/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014, (UE) nr. 652/2014 ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Deciziei nr. 541/2014/UE a Parlamentului European și a Consiliului [COM(2016) 605 final — 2016/0282(COD)] | 63 |
| 2017/C 075/13 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei (UE) 2016/1164 în ceea ce privește tratamentul neuniform al elementelor hibride care implică țări terțe [COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS)]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 70 |
| 2017/C 075/14 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate [COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 75 |
| 2017/C 075/15 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii [COM(2016) 128 final — 2016-70-COD]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 81 |
| 2017/C 075/16 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare)” [COM(2016) 465 final] „Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau persoanele eligibile pentru protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate și de modificare a Directivei 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung” [COM(2016) 466 final] și „Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE” [COM (2016) 467 final]                                                                           | 97 |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2017/C 075/17 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului cu privire la includerea emisiilor de gaze cu efect de seră și a absorbțiilor rezultate din exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură în cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030 și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind un mecanism de monitorizare și de raportare a emisiilor de gaze cu efect de seră și a altor informații relevante pentru schimbările climatice” [COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD)] și „Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind reducerea anuală obligatorie a emisiilor de gaze cu efect de seră de către statele membre în perioada 2021-2030, în vederea realizării unei uniuni energetice reziliente și a respectării angajamentelor asumate în temeiul Acordului de la Paris, și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind un mecanism de monitorizare și de raportare a emisiilor de gaze cu efect de seră și a altor informații relevante pentru schimbările climatice” [COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD)] | 103 |
| 2017/C 075/18 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unui plan multianual pentru stocurile demersale din Marea Nordului și pentru activitățile de pescuit care exploatează stocurile respective și de abrogare a Regulamentului (CE) 676/2007 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1342/2008 al Consiliului [COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD)]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 109 |
| 2017/C 075/19 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind Pachetul „Aviație II”, alcătuit din „Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele comune în domeniul aviației civile și de înființare a Agenției Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației, precum și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 216/2008 al Parlamentului European și al Consiliului” [COM(2015) 613 final – 2015/0277 (COD)] și din „Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Programul european de siguranță a aviației” [COM(2015) 599 final]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 111 |
| 2017/C 075/20 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Platforme online și piața unică digitală — Oportunități și provocări pentru Europa [COM(2016) 288 final]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 119 |
| 2017/C 075/21 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Consolidarea sistemului de reziliență cibernetică al Europei și încurajarea unui sector al securității cibernetică competitiv și inovator [COM(2016) 410 final]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 124 |
| 2017/C 075/22 | Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Consolidarea relațiilor comerciale bilaterale UE-Turcia și modernizarea uniunii vamale”                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 129 |
| 2017/C 075/23 | Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Vieți demne: de la dependența de ajutor la autonomie — Strămutarea forțată și dezvoltarea” [COM(2016) 234 final]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 138 |
| 2017/C 075/24 | Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „O politică integrată a Uniunii Europene pentru regiunea arctică” [JOIN(2016) 21 final]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 144 |



## I

*(Rezoluții, recomandări și avize)*

## AVIZE

## COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 521-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 14 ȘI 15 DECEMBRIE 2016

**Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Economia funcționalității”****(aviz din proprie inițiativă)**

(2017/C 075/01)

Raportor: **Thierry LIBAERT**

|                                                                     |                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Temei juridic                                                       | Articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură<br>Aviz din proprie inițiativă |
| Decizia Adunării Plenare:                                           | 21 ianuarie 2016                                                                        |
| Secțiunea competentă                                                | Secțiunea pentru piața unică, producție și consum                                       |
| Data adoptării în secțiune                                          | 4 octombrie 2016                                                                        |
| Data adoptării în sesiunea plenară                                  | 15 decembrie 2016                                                                       |
| Sesiunea plenară nr.                                                | 521                                                                                     |
| Rezultatul votului<br>(voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) | 169/0/3                                                                                 |

**1. Concluzii și recomandări**

1.1. Prin prezentul aviz, CESE își exprimă dorința de a vedea societatea angrenată într-o tranziție economică pentru a trece de la o etapă de supraexploatare a resurselor și de risipă la o etapă mai durabilă, care pune accentul pe valorificarea mai degrabă a calității decât a cantității și care creează mai multe locuri de muncă. CESE își reafirmă dorința de a vedea cum Europa ia inițiativa cu privire la inventarea unor noi forme de economie.

1.2. CESE consideră că trebuie să se acorde sprijin economiei funcționalității (EF), în măsura în care aceasta poate oferi un răspuns la toate sau la o parte din provocările identificate. Aceasta nu reprezintă un scop în sine, ci un mijloc de realizare a noilor obiective atribuite modelului de consum.

1.3. Dat fiind că numeroase incertitudini și necunoscute înconjoară presupusele virtuți ale EF în ceea ce privește aspectele economice, de mediu și sociale, ar trebui efectuată o evaluare cuprinzătoare a tipurilor de produse sau servicii, cu scopul de a defini punctele forte și, după caz, condițiile pentru o aplicare corectă a EF.

1.4. De asemenea, ar trebui promovată afișarea impactului (de mediu, social, economic etc.) produsului sau al serviciului achiziționat prin prisma abordării EF – „acces” sau „utilizare” versus „proprietate”. Un astfel de afișaj va permite consumatorilor să știe dacă este mai adecvat să opteze pentru achiziționarea produsului sau a serviciului și să facă alegeri în cunoștință de cauză. Calitatea și credibilitatea informațiilor furnizate de întreprinderi sunt esențiale în acest sens. Este nevoie deci de definirea unor autorități și a unor mecanisme care să garanteze aceste informații în fața consumatorilor.

1.5. CESE recomandă ca statele membre și părțile interesate să promoveze consumul responsabil, în primul rând în faza de învățare, punând accent pe EF. Cu condiția să fie aplicată în mod inteligent, aceasta din urmă poate ajuta la întâmpinarea a numeroase provocări cu care se confruntă consumul actual.

1.6. Mai general, CESE recomandă să se accelereze cercetarea și realizările cu privire la noile moduri de producție și de consum în legătură cu EF:

- proiectarea ecologică a produselor, care permite de la început să se asigure durabilitatea resurselor utilizate, luând în considerare impactul bunurilor asupra mediului pe durata întregului ciclu de viață al acestora. EF poate implica noi modele de produse, care pot fi reparate mai ușor, modulare etc;
- economia circulară, în legătură cu avizul CESE pe tema „Pachetul privind economia circulară”<sup>(1)</sup>, care vizează o abordare bazată pe principiul reciclării permanente (*cradle to cradle*) pentru a transforma deșeurile unei întreprinderi în resurse pentru altele. EF poate contribui la o mai bună utilizare a coproduselor și a externalităților unor întreprinderi pentru producția altora;
- consumul colaborativ, în special prin avizul CESE din 21 ianuarie 2014<sup>(2)</sup>, care se bazează, în fundamentele sale teoretice, pe EF. Dezvoltarea tuturor acestor forme de schimb poate, în anumite condiții, să accelereze beneficiile EF, în special pentru mediu;
- economia binelui comun, în legătură cu avizul CESE din 17 septembrie 2015<sup>(3)</sup>;
- economia colaborativă, căreia i-a fost dedicat în mod special avizul CESE din 13 mai 2016<sup>(4)</sup>.

1.7. Un pachet legislativ european ar permite structurarea ofertelor EF, în special în legătură cu noile problematice legate de consum – consumul colaborativ, obsolescența, înțelegerea acestor modele de către consumator, precum și un mediu juridic și fiscal mai favorabil pentru întreprinderile inovatoare.

1.8. Regionalizarea EF permite întâmpinarea noilor provocări ale dezvoltării durabile a teritoriilor, prin experimentarea de noi modele economice. EF este utilă pentru a evidenția punctele forte ale teritoriilor, pentru a ieși din standardizarea producției în masă, care este, în parte, responsabilă pentru dezamăgirea față de consumul curent, precum și pentru a lua în considerare toate externalitățile sistemului productiv. Mai mult decât atât, prin densitatea lor, care favorizează o logică a punerii în comun, orașele constituie unul dintre teritoriile cele mai favorabile pentru dezvoltarea de soluții bazate pe EF.

1.9. Pentru a se face față tranziției fundamentale către un nou model economic, cu consecințe majore și sistemice în numeroase domenii, se recomandă crearea unei noi structuri transversale în cadrul CESE pentru analiza acestor evoluții.

1.10. O platformă de schimb, care să facă vizibile la nivel european inițiativele privind EF, ar fi utilă într-un context în care exemplele bune sunt încă puține și nu se bucură întotdeauna de vizibilitatea pe care o merită. Această platformă ar putea fi integrată în proiectul de platformă europeană privind economia circulară aprobat de CESE cu ocazia votării avizului său pe tema „Pachetul privind economia circulară”, prezentat de Comisia Europeană.

1.11. Economia funcționalității poate permite o mai bună structurare a diferitelor valori care compun valoarea unui bun. Valorile de utilizare, dar și valoarea de producție trebuie, prin urmare, să găsească o modalitate de a coexista în economia funcționalității.

1.12. Clarificarea și simplificarea provocărilor în materie de asigurare cu care se confruntă modelele EF vor fi esențiale și, prin urmare, va fi necesar ca aceste modele să fie mai explicite pentru consumatorul final, într-o logică de dezvoltare a unor noi oferte de EF.

<sup>(1)</sup> JO C 264, 20.7. 2016, p. 98.

<sup>(2)</sup> JO C 177, 11.6.2014, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 13, 15.1. 2016, p. 26.

<sup>(4)</sup> JO C 303, 19.8. 2016, p. 36.

## 2. Definiție și conținut: de la proprietate la utilizare

2.1. Obiectivul economiei funcționalității constă în a dezvolta utilizarea produselor, mai degrabă decât posedarea acestora. Cu toate acestea, nu este suficientă o simplă integrare de „servicii” adăugate la un „produs”, ci trebuie să se ia în considerare toate modificările consumului, ținându-se în mai mare măsură seama de utilizatorul final, de modelele economice mai eficiente din punctul de vedere al utilizării de resurse, mergând chiar până la producția de cobeneficii pentru regiuni. Din această perspectivă, întreprinderile nu vând un produs, ci o funcție facturată în funcție de utilizarea acestuia. Prin urmare, producătorii au, încă de la început, interesul de a dezvolta, în cadrul modelului lor economic, obiecte solide, reparabile, ușor de întreținut, precum și de a asigura o linie de producție și o logistică adaptate.

2.1.1. Paradigma economică de bază rămâne ideea că valoarea constă în beneficiile obținute din utilizare, adică valoarea de utilizare, dar și în produsul sau serviciul în sine sau în părerea altora despre acesta, adică valoarea sa de producție sau valoarea sa de schimb.

2.1.2. În modelul economic tradițional, producătorii creează valoare, iar consumatorii o distrug prin consum. În EF, interesele ambelor părți trebuie să se intersecteze sau cel puțin să realizeze o convergență, astfel încât fiecare să păstreze, sau chiar să creeze, valoare. Odată cu revoluția digitală în curs de desfășurare, producerea și exploatarea datelor obținute grație cunoașterii utilizărilor constituie, de exemplu, una dintre aceste noi resurse și valori create de cele două părți.

2.1.3. Noile dinamici emergente în jurul imaginii, pentru moment doar teoretice, a „prosumatorului” (neologism articulând cele două roluri distincte istoric de producător și consumator) ilustrează această reconfigurare a raporturilor economice foarte liniare sau verticale în modele sau structuri mai întrepătrunse sau orizontale.

2.1.4. EF poate promova dematerializarea economiei prin integrarea tuturor costurilor în prețul final. Aceasta trebuie să contribuie la promovarea decuplării dintre activitatea economică și impactul asupra mediului.

2.2. Două școli de gândire oferă două modele mai mult sau mai puțin reușite de aplicare a conceptului de EF. Prima ia în considerare o ofertă de servicii axată pe utilizare și trimite la ideea generală a unei economii a serviciilor. Aceasta regândește relațiile de proprietate, dar nu aduce deloc în discuție produsele. Cea de a doua se concentrează asupra externalităților EF care permit definirea de noi soluții, în care vânzarea de bunuri și servicii este concepută ca un ansamblu integrat (aducând în discuție activitatea sau producerea de resurse imateriale, în special pentru regiune) și în care consumatorul face parte integrantă din soluția concepută.

2.3. CESE recomandă adoptarea unei abordări echilibrate. Ideea nu este de a promova în mod uniform economia funcționalității, ci de a o promova cu condiția ca aceasta să ofere răspunsuri la noile provocări menționate.

## 3. Provocări

3.1. EF este interesantă în măsura în care este capabilă, în teorie, sau cel puțin în anumite condiții, să răspundă provocărilor multiple legate de consumul actual, fie ele economice, sociale, de mediu sau culturale.

3.2. Ca parte a unei abordări integrate, în special în cadrul regiunilor, aceasta poate genera cobeneficii sau externalități pozitive. Astfel, de exemplu, prin intermediul unor moduri de lucru cooperative și transversale, unele comunități includ în serviciile lor de iluminat public performanța economică, siguranța spațiilor publice, dar și reducerea poluării luminoase, precum și reducerea consumului de energie. Integrarea acestor obiective diferite, mai degrabă decât optimizarea unui singur parametru, permite un răspuns la multiple provocări, cu costuri controlate.

3.2.1. Prin punerea în comun a investițiilor, EF reprezintă un mijloc de promovare a inovării pentru dezvoltarea durabilă, și îndeosebi a inovațiilor tehnologice nepoluante și ecologice. Acestea din urmă, necesitând adesea mai mult capital decât soluțiile convenționale, găsesc astfel un model economic care favorizează difuzarea lor prin intermediul consumatorilor care, în mod individual, nu ar dispune de o capacitate financiară suficientă. De exemplu, un contract de performanță energetică va permite utilizatorului să dispună de tehnologii și servicii de eficiență energetică uneori costisitoare, în schimbul unei contribuții lunare modeste.

3.3. În termeni de mediu, modelele actuale de consum bazate pe proprietatea individuală implică o subutilizare a bunurilor și, prin urmare, o risipă considerabilă de resurse naturale [de exemplu, un autoturism este neutilizat în prezent în proporție de 95 % din timp, iar în oraș, acesta este, în general, utilizat rareori de mai mult decât de o persoană (1,2)].



3.3.1. Achiziționarea unui serviciu de mobilitate (un loc pentru un anumit număr de kilometri, un autoturism pentru o anumită perioadă de timp și un kilometraj specificat etc.) contribuie la intensificarea utilizării acestor resurse. EF poate, prin urmare, să sporească intensitatea de utilizare a multor bunuri de larg consum și, astfel, să creeze mai multă valoare cu o amprentă de mediu mai mică.

3.3.2. Stabilirea prețului serviciilor EF, care încorporează toate costurile produsului și ale serviciilor, și nu doar costul marginal, permite o mai bună înțelegere a costurilor reale de către utilizator. Acest lucru oferă un indicator de preț mai apropiat de impactul real al producției și încurajează, astfel, un comportament mai responsabil (de exemplu, în cazul achiziționării unei ore de utilizare în comun a unui autoturism, utilizatorul plătește amortizarea costului vehiculului, asigurarea, parcare, combustibilul etc., adică, în total, toate costurile calculate în mod proporțional. Prin urmare, consumatorul va fi mai sensibil la o utilizare rezonabilă a vehiculului respectiv în raport cu o utilizare în calitate de proprietar, unde numai combustibilul este perceput, în general, ca un cost de utilizare).

3.4. Din punct de vedere social, prin reducerea costurilor de acces la un produs sau serviciu, fie prin punerea în comun a unor investiții realizate în mod colectiv, fie prin limitarea costului utilizării avute în vedere doar la costul de acces, EF poate permite unui număr mai mare de consumatori să aibă acces la servicii la care nu puteau să accedă înainte. Chestiunea fundamentală, atât din punct de vedere economic, cât și juridic sau al asigurării, este, astfel, cea a investitorului și proprietarului capitalului pus la dispoziția utilizatorilor. Din acest punct de vedere, provocările cu care se confruntă noile reglementări ce trebuie create sunt majore.

3.4.1. Problemele sociale sunt numeroase și, la fel ca în cazul problemelor de mediu, acestea trebuie să fie analizate în mod riguros, pentru a decide interesul pe care EF îl prezintă sau nu în acest domeniu, și în special condițiile de aplicare a EF astfel încât să se promoveze progresul social.

3.5. Schimbarea de paradigmă care implică trecerea de la „proprietate” la „acces” este semnificativă. Aceasta presupune o trecere de la un model de consum bazat pe ostentație și dorința mimetică la un consum mai liniștit, mai puțin bazat pe logici compulsive, în orice caz, mai puțin dependent de proprietatea asupra bunurilor materiale.

3.6. Domeniul digital poate permite extinderea domeniului EF în afara sferei exclusive, în orice caz inițiale, a B2B. Prin reducerea costurilor de distribuție și de implementare, în special, soluțiile digitale pot oferi tuturor accesul la soluții EF într-o varietate de domenii (muzică, mobilitate, echipamente, locuințe etc.). În acest context, pentru a promova coexistența cu modelul economic existent, trebuie conceput și implementat rapid un cadru fiscal și de reglementare adecvat.

3.7. Activitățile și experiența recentă arată că practicile EF au succes și sunt adoptate atunci când soluțiile îmbunătățesc experiența utilizatorilor și calitatea vieții consumatorilor, mai mult decât în funcție de criterii exclusiv economice sau de mediu. Cazul utilizării în comun a autoturismelor ilustrează acest lucru, în contextul problemei cruciale a parcării în centrul orașelor, pe care acest sistem o soluționează, sau în contextul streamingului, mulțumită posibilității de acces aproape instantaneu la un catalog imens.

#### 4. Obstacole și limite

4.1. EF poate duce, în unele cazuri, la o accelerare a ritmului de consum și de reînnoire a produselor. Astfel, în telefonie mobilă sau vânzarea vehiculelor închiriate pe lungă durată, nu este sigur că aceste modele (închirierea pe termen lung cu opțiunea de cumpărare, în general) contribuie la prelungirea duratei de viață a produselor sau îmbunătățesc reciclarea la sfârșitul duratei de viață.

4.2. Deși marile grupuri industriale sunt cele mai cunoscute pentru implementarea unor exemple concrete, un rol important în consolidarea și diseminarea economiei funcționalității în cadrul societății le revine și sectoarelor mai tradiționale, cum ar fi agricultura, de exemplu prin achiziții colective, dar și întreprinderilor nou-înființate. În plus, rezultă că, prin acest concept și punerea sa în aplicare, IMM-urile pot, de asemenea, găsi noi soluții pentru clienții lor. Structuri sub formă de cooperative pot favoriza, de asemenea, moduri de guvernare mai orizontale și în care utilizatorul este implicat pe deplin.

4.3. Prin reducerea costurilor de acces la un produs sau un serviciu, EF poate fi un avantaj pentru cetățenii cu mijloacele cele mai modeste. Aceasta permite o anumită flexibilitate în accesul la servicii și produse. Însă în același timp, aceasta poate crește vulnerabilitatea acestor cetățeni cu mijloacele cele mai modeste atunci când nu mai sunt în măsură să plătească drepturile de acces, de utilizare sau de abonare la un serviciu. Din acest punct de vedere și în contextul actual de precaritate sporită în multe țări europene, proprietatea poate părea preferabilă și, prin urmare, mai liniștitoare pentru o categorie de utilizatori care se confruntă cu sărăcia. În plus, în ceea ce privește accesul la anumite bunuri și servicii, un acces inegal nu este doar o chestiune de capital economic (resurse financiare), ci și de capital cultural sau educațional (mediu social, formare).



4.4. Din punct de vedere social, EF poate spori dependența consumatorilor și, prin urmare, a cetățenilor, de organizațiile economice sau de un anumit sistem tehnic și economic. Odată înscris într-un anumit serviciu, este dificil, sau chiar imposibil, de reparat, schimbat, modificat etc. produsul pus la dispoziție. Astfel, EF poate consolida heteronomia în cazul în care serviciile nu implică suficient utilizatorii în proiectarea produselor și a soluțiilor dezvoltate. Vor trebui să fie identificate și promovate modele economice și de guvernare care să favorizeze autonomia consumatorilor (din punct de vedere al alegerilor, practicilor și utilizărilor lor).

4.5. Domeniul digital poate contribui la extinderea domeniului de aplicare a EF la toți consumatorii. Cu toate acestea, el ridică și numeroase probleme: retenția de valoare de către anumite platforme, optimizarea sau eludarea fiscală, respectarea dreptului la viață privată (în special în ceea ce privește utilizarea datelor colectate), concentrarea economică (monopoluri de platforme) și chestiuni legate de activitate (după cum se menționează la punctul 1.6).

4.6. Simpla trecere la „economia serviciilor” nu poate proteja EF împotriva tuturor acestor riscuri sau obstacole. O abordare mai integrată a EF, care pune sub semnul întrebării guvernanta întreprinderii, munca, relația cu regiunea, și ține cont deopotrivă de consumator, începând de la conceperea serviciului și pe tot parcursul ciclului de viață al produsului, poate ajuta la depășirea acestora.

4.7. Cu toate acestea, cu privire la mai multe dintre aceste aspecte, și în special în ceea ce privește concurența sau respectarea vieții private, este, cu siguranță, necesară o intervenție juridică.

## **5. Pentru o dinamică europeană a economiei funcționalității**

5.1. Există mai multe motive pentru care Uniunea Europeană trebuie să abordeze tema EF. Acestea sunt legate de mediu, de natură socială, culturală, dar și economică. În plus, aspectele digitale și, în general, relația cu noile modele economice, cum ar fi consumul colaborativ, circular etc., sunt importante în contextul acestui proces, în special în ceea ce privește viteza modificărilor efectuate.

5.2. În Europa, EF apare ca o modalitate pentru întreprinderi de a recrea valoare adăugată și de a promova soluții intensive în materie de angajare (inclusiv în aval, în domeniul întreținerii, reparării etc., dar și în amonte, în dezvoltarea unor modele economice inovatoare și conceperea de servicii conexe) și, în special, de a consolida competitivitatea anumitor sectoare. Prin dezvoltarea unor oferte de servicii mai apropiate de nevoile consumatorilor, mai degrabă decât a unei producții standardizate și puțin adaptate, aceasta poate ajuta la restabilirea unei relații de încredere între întreprinderi și consumatori și poate da un nou sens consumului.

5.3. În timp ce serviciile de inovare ale marilor întreprinderi, regiunile și numeroși experți și-au luat angajamentul de a promova economia funcționalității, este uimitor de remarcant caracterul redus al dinamicii europene. Deși economia funcționalității se află în centrul economiei circulare, aceasta nu este deloc menționată în recentul raport al Comisiei intitulat „Închiderea buclei” pe această temă.

5.3.1. În pofida acestor incertitudini și limitări, în situația politică și economică incertă din Europa de astăzi, EF reprezintă o oportunitate pentru Europa de a valoriza și de a dezvolta expertiza și competențele unui număr mare de actori.

Bruxelles, 15 decembrie 2016.

*Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS*

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Promovarea întreprinderilor inovatoare și cu rată înaltă de creștere”**

**(aviz din proprie inițiativă)**

(2017/C 075/02)

Raportor: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

|                                               |                                                                                         |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Decizia Adunării Plenare                      | 21 ianuarie 2016                                                                        |
| Temei juridic                                 | Articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură<br>Aviz din proprie inițiativă |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru Uniunea economică și monetară și<br>coeziune economică și socială      |
| Data adoptării în secțiune                    | 29 noiembrie 2016                                                                       |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 14 decembrie 2016                                                                       |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                                                     |
| Rezultatul votului                            | 220/1/8                                                                                 |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                                         |

## **1. Concluzii și recomandări**

1.1. CESE încurajează Comisia să depună în continuare eforturi pentru a elabora propuneri de politică ce vizează promovarea înființării unor întreprinderi inovatoare și cu rată înaltă de creștere și recomandă ca aceste inițiative să fie desfășurate, conduse și coordonate de o singură unitate, însărcinată cu evaluarea și monitorizarea politicilor inovatoare puse în aplicare de diferite direcții generale (DG) și cu realizarea unor sinergii între aceste politici. Aceste propuneri de politică ar trebui să consolideze piața unică, clusterelor și ecosistemele în care sunt înființate întreprinderile noi cu capacitate de inovare, să dezvolte componenta de capitaluri proprii a piețelor europene de capital, să stimuleze o agendă universitară axată pe locuri de muncă pentru viitor și să reducă costurile și birocrăția pe care le implică demararea unui nou proiect antreprenorial.

1.1.1. Comisia ar trebui să își continue activitatea de punere în aplicare a normelor existente privind piața unică; proiectele de armonizare pe termen lung, precum standardele de contabilitate și de insolvență și recunoașterea automată a calificărilor profesionale și universitare, o punere în aplicare accelerată a strategiei privind piața unică digitală și realizarea deplină a inițiativei privind uniunea piețelor de capital<sup>(1)</sup> ar ajuta foarte mult UE să beneficieze de întregul potențial al unei piețe unice veritabile. Comerțul electronic transfrontalier ar trebui stimulat prin norme contractuale transfrontaliere, simple și eficiente, care să reducă fragmentarea juridică în ceea ce privește legislația privind protecția consumatorilor, precum și costurile suportate de întreprinderi pentru respectarea legislației.

1.1.2. Finanțarea prin capitaluri proprii trebuie extinsă în continuare pentru a sprijini întreprinderile nou-înființate în faza de dezvoltare a acestora. Printre alți factori, acest lucru presupune un sistem fiscal mai neutru, care să aplice un tratament egal datoritorilor și finanțării prin capitaluri proprii, permițând atât deductibilitatea dobânzilor, cât și a plăților de dividende<sup>(2)</sup>. Întreprinderile nou-înființate ar trebui să aibă posibilitatea de a utiliza pachetele de opțiuni pe acțiuni pentru a atrage și păstra angajații talentați.

<sup>(1)</sup> CESE și-a exprimat sprijinul față de inițiativele privind uniunea piețelor de capital în avizele sale „Planul de acțiune privind edificarea unei Uniuni a piețelor de capital” (JO C 133, 14.4.2016, p. 17), „Securizarea” (JO C 82, 3.3.2016, p. 1), și „Prospectul” (JO C 177, 18.5.2016, p. 9).

<sup>(2)</sup> CESE a solicitat în repetate rânduri măsuri pentru a elimina favorizarea îndatorării în cadrul sistemului de impozitare a societăților, de exemplu, în avizul său „Fonduri pentru întreprinderi/mecanisme alternative de finanțare” (JO C 451, 16.12.2014, p. 20).

1.1.3. Ar trebui creată și promovată o cultură a capitalului propriu, care să includă inițiative educaționale și nonlegislative. Sistemul financiar european trebuie să dezvolte produse de investiții lichide adecvate investitorilor de retail pentru a-i încuraja să investească în mici întreprinderi inovatoare.

1.1.4. Reducerea birocrăției inutile și a suprareglementării sunt, de asemenea, foarte importante pentru a reduce la minimum sarcinile administrative și pentru a evita costurile inutile și gestionarea ineficientă a timpului în întreprinderi.

1.1.5. Dezvoltarea unor noi forme de colaborare între universități și întreprinderi, care să implice atât întreprinderi mari, cât și întreprinderi mai mici, trebuie consolidată și accelerată în statele membre, prin luarea unor măsuri de politică noi, având drept obiectiv transformarea UE într-un magnet pentru talente.

1.1.5.1. CESE încurajează Comisia să elimine orice constrângeri juridice în ceea ce privește schimburile de studenți și de tineri antreprenori <sup>(3)</sup>, de exemplu, prin crearea unui program Erasmus pentru tinerii antreprenori.

1.1.5.2. Pentru a face cunoscute întreprinderile promițătoare, CESE pledează pentru crearea unei baze de date de informații bazate pe platforme, integrată în Platforma europeană de consiliere în materie de investiții (EIAH) și Portalul european pentru proiecte de investiții (PEPI) <sup>(4)</sup>. Aceasta ar include întreprinderile cu rată înaltă de creștere din UE, din sectoare diferite și selectate pe baza unor criterii obiective și transparente, și ar permite compararea întreprinderilor și stabilirea unor criterii de referință.

1.1.6. CESE consideră că diseminarea și evaluarea bunelor practici oferă informații valoroase pentru testarea unor noi politici <sup>(5)</sup>.

1.2. Fondul european de investiții (FEI) și Banca Europeană de Investiții (BEI) sunt invitate să sprijine întreprinderile inovatoare cu capital de risc și capital inițial specific, pentru a facilita transferul tehnologic din universități și centre de cercetare. Acest lucru ar putea fi structurat sub forma unor garanții pentru primul împrumut, care ar contribui la depășirea dificultăților inițiale în materie de finanțare privată.

1.3. Fondul european pentru investiții strategice (FEIS), un fond de 21 de miliarde EUR, constituit din garanții ale Uniunii Europene și capital al Băncii Europene de Investiții, ar trebui să joace un rol important în ajutarea proiectelor inovatoare să se extindă și să se afirme pe piață. În plus, FEIS ar putea fi un model pentru bugetele viitoare ale UE, trecând de la o metodă tradițională de finanțare a proiectelor, bazată pe granturi, către un model mai eficient, bazat pe investiții, care ar genera multifinanțare pentru proiecte. FEIS a finanțat cu succes domenii relativ riscante, care ar fi putut fi ușor trecute cu vederea <sup>(6)</sup>.

1.4. CESE solicită elaborarea unui set de instrumente de investiții mai cuprinzător pentru a stimula investițiile în faza de creștere, care să includă și „fonduri asimetrice”, care oferă profituri diferite pentru categorii diferite de investitori, precum și instrumente financiare alternative, cum ar fi finanțarea participativă <sup>(7)</sup>. Ar trebui, de asemenea, să fie luată în considerare crearea de subpiețe pentru a facilita accesul pe piețe al IMM-urilor europene.

1.5. Comisia ar trebui să abordeze asimetriile de reglementare dintre Europa și SUA în ceea ce privește tratamentul investițiilor în software și să elimine constrângerile de reglementare care împiedică sectorul financiar european să investească în dezvoltarea digitală.

## 2. Analiza situației actuale

2.1. Întreprinderile mici și mijlocii (IMM) sunt un element-cheie al economiei europene, având o contribuție semnificativă la crearea de locuri de muncă și la creșterea economică <sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> A se vedea avizul CESE „Implicarea universităților în modelarea Europei” (JO C 71, 24.2.2016, p. 11).

<sup>(4)</sup> Platforma europeană de consiliere în materie de investiții (European Investment Advisory Hub): <http://www.eib.org/eiah/index.htm>  
Informații privind Portalul european pentru proiecte de investiții (European Investment Project Portal): <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index.html>

<sup>(5)</sup> A se vedea punctul 4.

<sup>(6)</sup> Forumul Digital European, *From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy*, Sergey Filippov și Paul Hofheinz, 2016, pp. 3-5.

<sup>(7)</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>(8)</sup> Definiția dată de UE IMM-urilor (JO L 124, 20.5.2003, p. 36).

2.1.1. În 2015, peste 22,3 milioane de IMM-uri din Uniunea Europeană reprezentau 99,8 % din totalul întreprinderilor nefinanciare, aveau 90 de milioane de angajați (66,9 % din numărul total de angajați), generau 57,8 % din valoarea adăugată totală<sup>(9)</sup> și ofereau 85 % din noile locuri de muncă. Europa trebuie să se asigure că se creează o nouă generație de IMM-uri care să le înlocuiască pe cele 200 000 care dau faliment anual<sup>(10)</sup>, afectând 1,7 milioane de lucrători. Cu toate acestea, pentru viitoarea creștere economică, o importanță mai mare o au societățile care doresc să inoveze, să crească și să exporte.

2.2. Înființarea de întreprinderi noi, cu o rată înaltă de creștere, este de o importanță crucială datorită accentului pe care acestea îl pun pe inovare, în sectoare aflate în creștere rapidă și cu valoare adăugată ridicată. Aceste întreprinderi vor crea locuri de muncă în viitor și vor stimula creșterea productivității, o condiție esențială pentru îmbunătățirea standardelor de viață. Deși înregistrează progrese în anumite domenii, Europa rămâne în urmă în ceea ce privește trecerea de la faza de lansare la faza de extindere, ceea ce ar trebui să ducă, în cele din urmă, la creșterea economică și la crearea locurilor de muncă de care Europa are atâta nevoie<sup>(11)</sup>.

2.3. Prezentul aviz din proprie inițiativă se concentrează pe întreprinderile în curs de extindere, și anume pe întreprinderile cu o rată înaltă de creștere, care înregistrează o creștere medie anuală a numărului de angajați (sau a cifrei de afaceri) mai mare de 20 % într-o perioadă de trei ani, și care au 10 sau mai mulți angajați la începutul perioadei de observație<sup>(12)</sup>. O caracteristică importantă a întreprinderilor în curs de extindere este că modelele lor de afaceri sunt foarte scalabile. Scalabilitatea este capacitatea de creștere sub aspectul accesului pe piață, al veniturilor și al structurii, care este determinată, printre altele, de replicarea rapidă a modelului de afaceri pe diferite piețe sau de noi practici de management.

2.3.1. Un studiu OCDE efectuat în 11 țări<sup>(13)</sup> a demonstrat că întreprinderile în curs de extindere reprezintă mai puțin de 10 % din întreprinderile din toate cele 11 țări, dar creează până la două treimi din totalul de noi locuri de muncă<sup>(14)</sup>.

2.4. Întreprinderile nou-înființate tind să fie mai puțin profitabile pe termen scurt și depind de finanțare externă. Dacă nu își pot finanța planurile de extindere, astfel de întreprinderi inovatoare nu reușesc să se extindă, existând riscul ca potențialul care stă la baza creșterii productivității și a creării de locuri de muncă să nu poată fi exploatat.

2.4.1. O analiză a Băncii Mondiale<sup>(15)</sup> estimează că, în 2007, pe piețele dezvoltate s-a înregistrat o rată medie a creditelor neperformante pentru IMM-uri de 6,93 %, mai mare decât dublul ratei medii a creditelor neperformante pentru întreprinderi mari, care a fost de 2,54 %. Rata creditelor neperformante a crescut dramatic în timpul crizei în Portugalia, Spania, Italia și Irlanda, ajungând să fie cuprinsă între 10 % și 25 %.

2.4.1.1. Politicile care încurajează băncile să extindă acordarea de credite, incluzând și firmele mai riscante, în special întreprinderile debutante cu garanții limitate, ar putea duce la crearea unor bănci riscante, la contracția creditelor și la o instabilitate financiară în creștere<sup>(16)</sup>.

2.5. Europa trebuie să se concentreze pe „finanțarea tranziției”, care în prezent nu funcționează.

2.5.1. Aceasta cuprinde patru capitole: faza de înființare (finanțată prin granturi, prin capital inițial, de familie și prieteni); faza de creștere a capitalului propriu (multifinanțare, microfinanțare, investitori providențiali); faza de creștere susținută (securitizare, capital privat, capital de risc, investitori instituționali, plasarea datoriei private) și faza de ieșire (achiziție, piețe de valori publice).

<sup>(9)</sup> [http://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_annual\\_report\\_2015.pdf](http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf)

<sup>(10)</sup> *Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs – European Commission's policy* (Falimentul și acordarea unei a doua șanse antreprenorilor insolvari onști – politica Comisiei Europene), Ziua Antreprenorului, 12 noiembrie 2015.

<sup>(11)</sup> O întreprindere nou-înființată este definită în mod obișnuit ca o acțiune antreprenorială concepută pe ideea de căutare a unui model de afaceri repetabil și scalabil. Aceste întreprinderi nou-create au de obicei un puternic caracter inovator și se bazează în general pe idei, tehnologii sau modele de afaceri inexistente până la acea dată. În schimb, o întreprindere în curs de extindere este una care crește și se dezvoltă rapid din perspectiva accesului pe piață, a venitului și a numărului de angajați. A se vedea *Octopus High Growth Small Business Report 2015* (Londra: Octopus, 2015).

<sup>(12)</sup> <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>

<sup>(13)</sup> Regatul Unit, Finlanda, Spania, Italia, SUA, Canada, Norvegia, Țările de Jos, Danemarca, Noua Zeelandă, Austria.

<sup>(14)</sup> *Supporting investors and growth firms* – T. Aubrey, R. Thillaye și A. Reed, 2015, p. 11.

<sup>(15)</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf>

<sup>(16)</sup> *Supporting investors and growth firms* – T. Aubrey, R. Thillaye și A. Reed, 2015, p. 21.

### 3. Elementele care stau la baza dezvoltării unui ecosistem de inovare favorabil întreprinderilor în curs de extindere

3.1. Ecosistemele inovatoare de succes, care încurajează întreprinderile în curs de extindere, sunt caracterizate prin rețele interconectate puternice formate din instituții de cercetare și de educație, marea industrie, investitorii de capital de risc, precum și prin existența unui talent creativ și antreprenorial<sup>(17)</sup>.

3.1.1. În mod normal, întreprinderile noi sunt create în interiorul unor platforme tehnologice de pe lângă universități de înalt nivel, care acționează ca actori importanți în dezvoltarea unui mediu de afaceri dinamic, deoarece reprezintă o sursă de talente atât în materie de studenți, cât și în materie de cadre universitare. Clusterele puternice, bine conectate îmbunătățesc productivitatea întreprinderilor, trasează direcția de urmat și ritmul inovării și stimulează apariția unor noi întreprinderi. SUA și China, precum și anumite centre din Europa duc o luptă pe termen lung pentru a atrage talente și capital și pentru a stimula inovarea.

3.1.2. Totuși, fragmentarea pieței europene împiedică tranziția de la faza de întreprindere nou-înființată către cea de întreprindere în curs de extindere. În acest sens, este extrem de important să se faciliteze mobilitatea forței de muncă în întreaga UE, precum și să se atragă talente din țări terțe, generându-se un efect magnetic ce conduce la crearea unui cerc virtuos.

3.1.3. Ar putea fi încurajată instituirea unui program Erasmus pentru tinerii întreprinzători. Acesta este în conformitate cu principiul director al creșterii și creării de locuri de muncă și constituie o inițiativă care ar facilita mobilitatea și ar fi bine primită de către întreprinderi.

3.1.3.1. Recent s-au adoptat anumite politici pentru a atrage talente din afara UE. Cartea albastră, introdusă în 2009, a accelerat angajarea de lucrători calificați de către angajatori din UE<sup>(18)</sup>. La nivel național, unele țări europene au creat deja proceduri specifice de acordare a vizelor pentru antreprenori, alte țări alăturându-li-se în prezent<sup>(19)</sup>.

3.1.4. Un succes remarcabil al unei platforme tehnologice s-a înregistrat în cazul Oxbridge, care se referă la regiunea care include universitățile Oxford și Cambridge din Regatul Unit. Comunitatea din domeniul înaltei tehnologii din Regatul Unit a continuat să crească și să inoveze în perioada prelungită de recesiune și de stagnare economică dintre anii 2008 și 2012<sup>(20)</sup>.

3.1.4.1. Cu toate acestea, multe universități europene nu au poziția, structura sau înclinația necesare pentru a crea condițiile necesare pentru dezvoltarea proiectelor antreprenoriale în campus și pentru a promova acest program în fața guvernelor<sup>(21)</sup>. Conducătorii universităților și guvernele ar trebui să dezvolte legături cu industria, investind în birouri de transfer de tehnologie în campusuri și în educație antreprenorială<sup>(22)</sup>.

3.1.5. Spin-off-urile create ca urmare a unor transferuri de tehnologie dinspre universități se confruntă cu dificultăți de extindere din cauza lipsei de bani și de gestionare specializată. Prin urmare, este crucial ca acestea să poată conta pe un sprijin public instituțional pentru a depăși reticența inițială a furnizorilor de fonduri private de a investi în spin-off-uri cu profil tehnic, ca urmare a faptului că acestea sunt percepute ca fiind prea tehnice și riscante și, deseori, nu sunt bine înțelese.

3.2. Deși au un nivel similar de educație, cetățenii europeni creează întreprinderi noi mult mai rar decât cei din SUA. Printre multiplele cauze ale acestei situații se numără nivelul ridicat de aversiune față de risc, sarcinile administrative, dezvoltarea slabă a culturii celei de-a doua șanse, dezvoltarea slabă a programelor de educație antreprenorială și lipsa culturii capitalului privat. O atenție deosebită trebuie acordată dezvoltării timpurii a unei culturi antreprenoriale la nivelul învățământului primar și secundar.

<sup>(17)</sup> Tataj, D., *Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis* [„Inovare și spirit antreprenorial. Un model de creștere pentru Europa după criză”], Tataj Innovation Library, New York, 2015.

<sup>(18)</sup> <https://www.apply.eu/directives/>

<sup>(19)</sup> <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>

<sup>(20)</sup> [www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf](http://www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf)

<sup>(21)</sup> *Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe*, p. 11.

<sup>(22)</sup> A se vedea avizul CESE pe tema „Implicarea universităților în modelarea Europei” (JO C 71, 24.2.2016, p. 11).

3.2.1. De fapt, în privința înființării de întreprinderi noi, europenii se tem cel mai mult de riscul de faliment: 43 % în Europa față de 19 % în SUA. În SUA <sup>(23)</sup>, regimul destul de eficient și lipsit de sancțiuni privind falimentul întreprinderilor, precum și o acceptare, în general, mai extinsă a eșecului în afaceri contribuie la disponibilitatea de a-și asuma riscuri. Dezvoltarea unei culturi mai antreprenoriale ar trebui să devină o prioritate atât pentru factorii de decizie, cât și pentru instituțiile de învățământ.

3.2.1.1. Un studiu recent demonstrează că întreprinderile înființate de persoane care încep o nouă afacere în urma unui eșec înregistrează o cifră de afaceri mai mare și o creștere a numărului de angajați și au mai multe șanse de a obține finanțare externă <sup>(24)</sup>. În Spania, doar 20 % dintre antreprenorii care înființează pentru prima dată o întreprindere reușesc, iar cei care se află la a doua încercare reușesc într-o proporție uimitoare, de 80 %.

3.3. De multe ori, societățile inovatoare și cu o rată înaltă de creștere sunt mai susceptibile să se confrunte cu un refuz din partea băncilor când solicită un credit, deoarece nu dispun de capital, care constituie un element-cheie al evaluărilor creditelor bancare <sup>(25)</sup>. Prin urmare, finanțarea prin capitaluri proprii este fundamentală pentru întreprinderile nou-înființate și pentru societățile cu planuri importante de extindere, dar ale căror fluxuri de lichidități sunt nesigure sau fac obiectul unor previziuni negative. În consecință, creditarea bancară trebuie completată prin îmbunătățirea diversității și flexibilității surselor de finanțare, punând un accent deosebit pe rolul finanțării prin capitaluri proprii.

3.4. În Europa ar trebui creată și promovată o cultură a capitalului propriu, iar sistemele financiare europene trebuie să dezvolte produse de investiții potrivite pentru investitorii de retail și să asigure lichiditățile necesare pentru ca aceștia să investească în mici întreprinderi inovatoare.

3.4.1. Din cauza lipsei finanțării într-o etapă ulterioară, întreprinderile nou-înființate europene nu pot ține pasul în materie de creștere cu omoloagele lor din SUA și trebuie să genereze venituri mai devreme pentru a se menține active, în caz contrar fiind vândute prematur, la preț redus. Într-adevăr, până în 2009, doar 5 % dintre întreprinderile europene create de la zero începând din 1980 se numărau printre primele 1 000 în materie de capitalizare bursieră. În SUA, procentul era de 22 % <sup>(26)</sup>.

3.4.1.1. Demn de remarcat este faptul că mai mult de jumătate din întregul capital de risc de la nivel mondial se acordă în SUA și numai 15 % în Europa. Mai exact, în 2013 s-a acordat capital de risc în valoare de 26 de miliarde EUR în SUA și de 5 miliarde EUR în Europa, în timp ce investitorii providențiali în afaceri au acordat 6 miliarde EUR întreprinderilor nou-înființate europene și 20 de miliarde EUR întreprinderilor nou-înființate în SUA.

3.4.1.2. Prin urmare, UE suferă de un deficit major în privința finanțării din partea investitorilor providențiali și a finanțării din fonduri cu capital de risc, care înregistrează o rată de trei și, respectiv, de cinci ori mai mare în SUA. Aceasta este o diferență crucială, deoarece acest tip de capital este necesar pentru a transforma firmele în întreprinderi mai mari și cu mai multe realizări.

3.4.1.3. Principalul motiv este gradul ridicat de fragmentare a sectorului capitalului de risc al UE de-a lungul frontierelor naționale. Ridicându-se la aproximativ 60 de milioane de euro, fondul mediu european cu capital de risc reprezintă doar jumătate din cel al SUA, iar 90 % din investițiile de capital de risc din UE se concentrează în numai opt state membre (Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Țările de Jos, Spania, Suedia și Regatul Unit) <sup>(27)</sup>. Din cauza diversității normelor din statele membre, firmele cu capital de risc din întreaga Europă se confruntă cu costuri ridicate în obținerea de fonduri. Ca urmare, ele sunt mici și au mai puțin capital pentru a sprijini întreprinderile în creștere. Dacă piețele de capital de risc din Europa ar fi avut amploarea celor din SUA, între 2008 și 2013, întreprinderile ar fi putut beneficia de fonduri suplimentare în valoare de 90 de miliarde EUR <sup>(28)</sup>.

3.4.1.4. La fel de problematică este implicarea insuficientă a investitorilor privați. De-a lungul ultimului deceniu, sectorul european al capitalului de risc s-a bazat din ce în ce mai mult pe instituțiile din sectorul public, care au contribuit la 31 % <sup>(29)</sup> din totalul investițiilor în 2015, față de numai la 15 % <sup>(30)</sup> în 2007. Scopul nu ar trebui să fie mai puțini bani din sectorul public, ci mai multe surse din sectorul privat. Baza investitorilor trebuie extinsă și diversificată pentru ca sectorul să devină autonom pe termen lung.

<sup>(23)</sup> *Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs – European Commission's policy* (Falimentul și acordarea unei a doua șanse antreprenorilor insolabili onești – politica Comisiei Europene).

<sup>(24)</sup> Studiu efectuat de Kathryn Shaw, profesor la Stanford Graduate School of Business.

<sup>(25)</sup> *Supporting investors and growth firms* – T. Aubrey, R. Thillaye și A. Reed, 2015, p. 40.

<sup>(26)</sup> <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>

<sup>(27)</sup> Comisia Europeană, Cartea verde privind crearea uniunii piețelor de capital, op. cit.

<sup>(28)</sup> *Ibid.*

<sup>(29)</sup> <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>

<sup>(30)</sup> [http://www.investeurope.eu/media/340371/141109\\_EVCA\\_FOF\\_scheme.pdf](http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf)



3.4.1.5. Pentru a stimula parteneriatele public-privat, ar putea fi avute în vedere fonduri asimetrice. Acestea sunt fonduri de capital de risc prin care investitorii primesc condiții și randamente diferite, în funcție de obiectivele lor de investiții, recunoscând diferitele interese ale partenerilor în cadrul unor colaborări diferite. Ele există deja în Finlanda, Grecia, Regatul Unit și Țările de Jos.

3.4.2. Ar trebui, de asemenea, luată în considerare crearea de subpiețe pentru a facilita accesul pe piețe al IMM-urilor europene. Acestea ar trebui să permită costuri de cotaie reduse și o abordare flexibilă, adaptată la nevoile întreprinderilor mici, dinamice. Exemple demne de urmat sunt *Alternative Investment Market* (AIM) de la Londra, *Nouveau Marché* de la Paris sau *Mercado Alternativo Bursatil* (MAB) de la Madrid. Acest sistem flexibil de reglementare poate fi o sabie cu două tăișuri. Întreprinderile mici pot avea acces mai ușor la bursa de valori pentru deschiderea capitalului către noi acționari, dar, pe de altă parte, investitorii neexperimentați s-ar putea confrunta cu dificultăți în evaluarea profilului de risc exact al unei întreprinderi.

3.4.3. Reglementarea specifică unui sector limitează, uneori, capacitatea întreprinderilor din UE de a investi în dezvoltarea tehnologică, în comparație cu omoloagele lor din SUA. De exemplu, între entitățile financiare europene, americane și elvețiene există o asimetrie de reglementare în ceea ce privește investițiile necesare în software și în alte active necorporale, care sunt esențiale pentru dezvoltarea digitală.

3.4.3.1. Sectorul bancar este, de departe, cel mai mare sector IT din lume: cheltuielile pentru inovare în IT se ridică la 700 de miliarde USD – sectorul financiar cheltuie 1 din 5 euro și realizează 5 % până la 10 % din investiții<sup>(31)</sup>. În consecință, băncile sunt atât un actor major în procesul de transformare digitală, cât și principalul finanțator al economiei digitale.

3.4.3.2. Cadrul de reglementare sancționează însă investițiile acestora în domeniul IT, atât de necesare. Reglementarea financiară ar trebui să trateze software-ul ca pe un activ obișnuit și nu ar trebui să oblige băncile din UE să deducă această investiție din considerente legate de cerința de capital.

3.5. Diferitele regimuri de impozitare din statele membre și diferențele existente între diversele tipuri de finanțare reprezintă un obstacol pentru dezvoltarea piețelor paneuropene de capital, afectându-i atât pe investitori, cât și pe emitenți.

3.5.1. Majoritatea sistemelor de impozitare a întreprinderilor din Europa favorizează mai degrabă finanțarea prin îndatorare decât prin capitaluri proprii, permițând deducerea cheltuielilor cu dobânzile; nu se aplică nicio deducere pentru plata dividendelor în cazul capitalului propriu. Astfel de tendințe de îndatorare pot fi abordate prin deduceri fiscale atât pentru costurile cu capitalul propriu, cât și pentru cele ale finanțării prin îndatorare<sup>(32)</sup>.

3.5.1.1. Stimulente fiscale joacă un rol important în furnizarea de finanțare pentru întreprinderile nou-înființate cu o rată înaltă de creștere și mai multe guverne din lume acordă scutiri fiscale pentru persoanele fizice și societățile care investesc în întreprinderi nou-înființate din domeniul înaltei tehnologii sau în fonduri cu capital de risc eligibile<sup>(33)</sup>.

3.5.1.2. Introducerea de programe de opțiuni pe acțiuni a fost dintotdeauna avantajoasă pentru angajați și antreprenori în cazul unei întreprinderi nou-înființate, deoarece deseori aceasta trebuie să renunțe la compensații salariale. În majoritatea statelor membre, tratamentul fiscal al opțiunilor pe acțiuni este extrem de punitiv, acestea fiind tratate ca venituri normale și impozitate la o rată marginală. Ar trebui încurajat un tratament fiscal preferențial pentru opțiunile pe acțiuni, într-un mod similar cu sistemele de opțiuni pe acțiuni ale salariaților (*Incentive Stock Options* – ISO)<sup>(34)</sup> aplicate în SUA.

3.5.2. Pentru întreprinderi este costisitor să își îndeplinească obligațiile privind taxa pe valoarea adăugată (TVA), în special dacă efectuează vânzări transfrontaliere de bunuri și servicii. CESE ia notă cu satisfacție de anunțul făcut de Comisie în cadrul strategiei sale privind piața unică digitală, potrivit căruia, până la sfârșitul anului 2016, va înainta propuneri legislative referitoare la reducerea sarcinilor administrative ce revin întreprinderilor ca urmare a diferitelor regimuri de TVA. Printre aceste măsuri, Comisia propune introducerea unui prag până la care să se instituie scutirea de TVA, pentru a sprijini întreprinderile nou-înființate și microîntreprinderile<sup>(35)</sup>.

<sup>(31)</sup> Federația Bancară Europeană, 16 septembrie 2016.

<sup>(32)</sup> Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn and Gaëtan Nicodème, *The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions*, European Commission Taxation Papers/Working Paper 33-2012: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_33\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf)

<sup>(33)</sup> A se vedea punctul 4.3.

<sup>(34)</sup> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>

<sup>(35)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1024\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm)



3.6. Exploatarea întregului potențial al pieței unice este esențială pentru ca întreprinderile nou-înființate să își poată oferi serviciile și produsele pe întreg teritoriul UE de la bun început și să se extindă rapid pentru a concura pe piețe internaționale.

3.6.1. Instituirea de norme contractuale transfrontaliere simple și eficiente pentru consumatori și întreprinderi reprezintă o prioritate a strategiei privind piață unică digitală. Astfel de norme ar favoriza e-comerțul transfrontalier în UE, prin eliminarea fragmentării juridice în domeniul normelor de drept în materie de contracte de consum. Înlăturarea barierelor din cauza diferențelor între normele de drept în materie de contracte ar stimula consumul în UE cu 18 miliarde EUR, iar produsul intern brut ar crește cu 4 miliarde EUR față de nivelul actual <sup>(36)</sup>.

3.7. Sarcinile administrative inutile provoacă și ele costuri suplimentare și gestionarea ineficientă a timpului pentru antreprenori.

3.7.1. În perioada 2013-2015, costurile medii pentru înființarea unei întreprinderi în UE reprezentau 4,1 % din PIB-ul pe cap de locuitor, în timp ce, în SUA, reprezentau 1,17 % <sup>(37)</sup>.

3.7.2. În ceea ce privește perioada necesară pentru înființarea unei întreprinderi în UE, în medie, înregistrarea durează 11,6 zile. În SUA, o întreprindere este înființată în doar 6 zile.

3.8. Asimetria în materie de informare este un alt motiv pentru care Europa nu produce suficiente întreprinderi cu rată înaltă de creștere. Investitorii nu dispun de o imagine completă a tuturor oportunităților de investiții. În plus, investitorii din afara UE se confruntă cu limitări suplimentare atunci când încearcă să înțeleagă specificul diferitelor piețe naționale. Un portal special, integrat cu Platforma europeană de consiliere în materie de investiții (EIAH) și cu Portalul european pentru proiecte de investiții (PEPI) <sup>(38)</sup>, ar contribui la asigurarea vizibilității proiectelor cu rată înaltă de creștere și la reducerea asimetriei în materie de informare.

#### 4. Exemplu de bune practici din rândul numeroaselor exemple existente în prezent

4.1. Numeroase țări au dezvoltat bune practici pentru a sprijini întreprinderile nou-înființate și pe cele în curs de extindere. CESE recomandă Comisiei să studieze cu atenție posibilitățile de aplicare a acestor bune practici la nivel european.

4.1.1. Germania cere firmelor să se înregistreze la una dintre camerele de comerț germane (IHK), care, la rândul său, le oferă sprijin și consiliere <sup>(39)</sup>.

4.1.2. Trebuie examinate schemele guvernamentale de garantare a împrumuturilor, precum cele din Italia, Polonia și Franța, precum și cofinanțările din partea statului, de tipul celor din Germania și Suedia <sup>(40)</sup>.

4.1.3. Regatul Unit aplică, prin schemele sale EIS, SEIS și VCT <sup>(41)</sup>, programe de stimulare fiscală pentru a crește fluxul de fonduri în active mai riscante.

4.1.4. Regiunea Piemont din Italia a dezvoltat rețele în 12 clustere industriale, aducând laolaltă întreprinderi, universități și administrația locală <sup>(42)</sup>.

4.1.5. În Regiunea bască din Spania, cooperativa Elkar-Lan încurajează crearea altor cooperative printr-o analiză completă a viabilității proiectului, prin formare, precum și prin asigurarea accesului la subvenții și ajutoare financiare <sup>(43)</sup>.

<sup>(36)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6264\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_en.htm)

<sup>(37)</sup> [www.theglobaleconomy.com/USA/Cost\\_of\\_starting\\_business](http://www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business)

<sup>(38)</sup> A se vedea nota de subsol 4.

<sup>(39)</sup> <http://www.dihk.de/en>

<sup>(40)</sup> *Supporting investors and growth firms* – T. Aubrey, R. Thillaye și A. Reed, 2015, p. 36.

<sup>(41)</sup> *Enterprise Investment Scheme* – EIS (Programul de investiții în întreprinderi), *Seed Enterprise Investment Scheme* – SEIS (Programul de investiții în întreprinderi debutante) și *Venture Capital Trust* – VCT (Fondul de capital-risc).

<sup>(42)</sup> [cordis.europa.eu/piemont/infra-science\\_technology\\_en.html](http://cordis.europa.eu/piemont/infra-science_technology_en.html)

<sup>(43)</sup> [www.elkarlan.coop](http://www.elkarlan.coop)

4.1.6. Digitalizarea serviciilor guvernamentale, după cum o demonstrează cazul Estoniei, ar putea fi un pas înainte în facilitarea creșterii întreprinderilor de înaltă tehnologie inovatoare. La scară europeană, dezvoltarea e-guvernării ar avea un impact decisiv.

4.1.7. În era economiei bazate pe date, un avantaj competitiv poate consta în activele necorporale, care sunt dificil de evaluat și valorificat prin mecanisme de finanțare tradiționale. Oficiul Regatului Unit pentru Proprietate Intelectuală a dezvoltat metode de a identifica și măsura aceste active din perspectiva fluxului de lichidități <sup>(44)</sup>.

4.1.8. În Regatul Unit, o echipă din cadrul Tech City UK, numită „Future Fifty”, sprijină întreprinderile digitale aflate în faza de creștere din Regatul Unit, care sunt calificate pe primele 50 de locuri. Programul oferă acces la expertiza din cadrul guvernului și sectorului privat, stabilește legături cu investitorii instituționali din Regatul Unit și oferă sprijin adaptat pentru a ajuta întreprinderile să crească rapid și să se pregătească pentru IPO <sup>(45)</sup>, M&A și extinderea la nivel internațional <sup>(46)</sup>.

4.1.9. În 2015, guvernul federal al SUA a pus în aplicare sistemul STEM, care își propune să îi îndrepte pe copii către știință, tehnologie, inginerie și matematică. Un element-cheie este dedicat pregătirii studenților pentru nevoile viitoare ale pieței forței de muncă <sup>(47)</sup>. Se pune un accent tot mai mare pe competențe transferabile și STEAM, „A” fiind abrevierea de la „Arts” (artă/creativitate).

## 5. Inițiativele Comisiei Europene de promovare a creării și a dezvoltării întreprinderilor nou-înființate

5.1. Comisia Europeană a depus un efort remarcabil pentru a sprijini antreprenorii, desfășurând mai multe inițiative în ultimii câțiva ani, împreună cu mai multe direcții generale care au condus procesul, și anume DG CONNECT <sup>(48)</sup>, DG EAC <sup>(49)</sup>, DG GROW <sup>(50)</sup>, DG RTD <sup>(51)</sup> și DG FISMA <sup>(52)</sup>.

5.2. Multe din aceste inițiative sunt recente și este încă prea devreme pentru a le evalua efectele. Cu toate acestea, CESE consideră că Comisia se află pe calea cea bună și o încurajează să își continue activitatea în această direcție, întotdeauna cu consultarea părților interesate relevante de la nivel european și național.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

<sup>(44)</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>

<sup>(45)</sup> Ofertă publică inițială sau lansarea pe piața de valori.

<sup>(46)</sup> <http://futurefifty.com/>

<sup>(47)</sup> <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>

<sup>(48)</sup> Planul de acțiune „Antreprenoriat 2020”.

<sup>(49)</sup> Programul Erasmus.

<sup>(50)</sup> Strategia privind piața unică.

<sup>(51)</sup> Orizont 2020 – Programul pentru cercetare și inovare.

<sup>(52)</sup> Uniunea piețelor de capital.

**Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Un cadru adecvat pentru transparența întreprinderilor”****(aviz din proprie inițiativă)**

(2017/C 075/03)

Raportor: **Vladimíra DRBALOVÁ**

|                                                                     |                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Decizia Adunării Plenare                                            | 21 ianuarie 2016                                                                        |
| Temei juridic                                                       | Articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură<br>Aviz din proprie inițiativă |
| Secțiunea competentă                                                | Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și<br>coeziune economică și socială      |
| Data adoptării în secțiune                                          | 29 noiembrie 2016                                                                       |
| Data adoptării în sesiunea plenară                                  | 14 decembrie 2016                                                                       |
| Sesiunea plenară nr.                                                | 521                                                                                     |
| Rezultatul votului<br>(voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) | 219/3/14                                                                                |

**1. Concluzii și recomandări**

1.1. Comitetul consideră că este esențial ca activitățile întreprinderilor să fie transparente și să sprijină orice inițiativă menită să promoveze afacerile sustenabile și previzibile pe termen lung. Transparența este importantă pentru toate părțile, pentru întreprinderi și pentru îmbunătățirea imaginii acestora, precum și pentru consolidarea încrederii lucrătorilor, consumatorilor și investitorilor.

1.2. Comitetul recunoaște că majoritatea întreprinderilor care funcționează în UE sunt cu adevărat transparente. Cu toate acestea, o serie de scandaluri recente au arătat că transparența trebuie să fie îmbunătățită pentru a fi integrată, în general, în strategiile sustenabile ale întreprinderilor. Investitorii și acționarii acordă din ce în ce mai multă atenție nu numai indicatorilor de rentabilitate a întreprinderilor, ci și indicatorilor calitativi de RSI<sup>(1)</sup>, care contribuie la reducerea riscurilor sociale și la asigurarea unei dezvoltări durabile a întreprinderilor. Pentru a satisface nevoile întreprinderilor și ale altor părți interesate, informațiile ar trebui să fie concrete și să poată fi colectate rentabil din punctul de vedere al costurilor.

1.3. Comitetul observă că guvernele statelor membre ar trebui să stimuleze și să încurajeze întreprinderile să înțeleagă transparența ca pe un avantaj, pentru că reprezintă și o bună oportunitate de afaceri, și să le sprijine pentru îndeplinirea acestor cerințe.

1.4. Comitetul consideră că este important să se concentreze simultan atât pe eficacitatea, cât și pe domeniul de aplicare a informațiilor înregistrate, precum și pe calitatea și veridicitatea lor. Îmbunătățirea transparenței ar trebui să se concentreze atât pe rezultatele obținute, cât și pe procedura de raportare și de transmitere de informații. Pe lângă furnizarea de informații legate de activitățile trecute, raportarea ar trebui să aibă și o dimensiune prospectivă.

1.5. CESE recomandă Comisiei să stabilească noi măsuri care să le permită întreprinderilor să își îndeplinească obligațiile în materie de transparență și pentru a rămâne competitive la nivel mondial.

1.6. CESE este conștient de faptul că, în general, întreprinderile mici și mijlocii funcționează în condiții diferite. Din acest motiv, normele destinate acestora ar trebui simplificate, pentru a le permite să raporteze într-un mod mai adecvat, în vederea asigurării unei transparențe depline. CESE salută proiectul de consolidare a capacităților, cu scopul de a ajuta IMM-urile să facă față acestor provocări.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 681 final.

1.7. Comitetul consideră că orice nouă inițiativă de dezvăluire a informațiilor ar trebui să se concentreze pe informațiile de care părțile interesate au cu adevărat nevoie, care ar trebui să includă un set comun de indicatori și, în același timp, ar trebui să țină seama de natura întreprinderii și de sectorul în care își desfășoară activitatea.

1.8. Comitetul subliniază că responsabilitatea socială a întreprinderilor (RSI) și politica de transparență în cadrul unei întreprinderi sunt inefficiente fără implicarea angajaților și ar trebui implicate, prin urmare, consultările dintre partenerii sociali.

1.9. În condițiile în care cercul destinatarilor raportării este din ce în ce mai larg, numărul grupurilor de părți interesate care doresc să afle mai multe aspecte legate de afacerile acestora crește și el. Comitetul consideră că este important, prin urmare, ca actualul model de raportare să fie analizat și adaptat la scopul său.

## 2. Un context general

2.1. În 2010, Comisia a publicat o **comunicare care formula 50 de propuneri de îmbunătățire a pieței interne**. Aceasta arată că și întreprinderile trebuie să joace un rol în eforturile concertate, dând dovadă de responsabilitate și transparență, atât față de angajații și acționarii lor, cât și față de societate în general. Comisia a subliniat că este loc de mai bine în gestionarea întreprinderilor, în special în ceea ce privește componența și diversitatea consiliilor de administrație, inclusiv reprezentarea femeilor, în vederea îmbunătățirii ocupării forței de muncă, a afacerilor și a comerțului <sup>(2)</sup>. Etica și valorile în domeniul afacerilor au fost recunoscute ca o contribuție la redresarea economică.

2.2. În 2011, Comisia a publicat o **nouă strategie a UE (2011-2014) pentru responsabilitatea socială a întreprinderilor** (RSI) <sup>(3)</sup>, în care a prezentat o nouă definiție a RSI: „responsabilitatea întreprinderilor pentru impactul pe care îl au asupra societății”. Una dintre pietrele de temelie ale strategiei a fost un plan de acțiune care urmărește integrarea raportării financiare și sociale.

2.3. În 2012, Comitetul a adoptat un aviz cu privire la noua strategie a UE pentru RSI <sup>(4)</sup>, subliniind că, într-un climat economic și politic dificil, inițiativa politică privind RSI reprezintă o ocazie de a iniția un dialog pozitiv cu mediul de afaceri. Este important ca diferitele motivații care stau la baza activității RSI să fie recunoscute ca atare. În comunicare sunt menționate diferite avantaje, iar acestea ar trebui promovate mai bine și însoțite de exemple de bune practici, pentru a informa și a încuraja întreprinderile să-și asume mai ferm RSI.

2.4. În ultimii ani, Comitetul a emis numeroase alte avize, care sunt menționate în prezentul document. Aceste avize subliniază importanța responsabilității sociale a întreprinderilor, a transparenței acestora, a publicării informațiilor nefinanciare și a implicării în proces a părților interesate în cauză – investitori, consumatori, angajați și sindicate ale acestora, ONG-uri. În prezentul aviz, Comitetul dorește să se concentreze pe un cadru adecvat pentru întregul proces.

## 3. Întreprinderi transparente și responsabile din punct de vedere social

3.1. Criza economică și consecințele sale sociale au subminat într-o oarecare măsură încrederea cetățenilor în întreprinderi, iar atenția cetățenilor și a investitorilor s-a concentrat asupra conduitei etice și sociale a acestora. Mai multe grupuri de părți interesate doresc informații cu privire la o serie de aspecte ale activității întreprinderilor.

3.2. Investitorii doresc transparență și posibilitatea de a-și controla investițiile și doresc să afle cum influențează banii lor mediul și societatea în mod pozitiv sau negativ. Pentru investitori, cele mai importante surse de informații nefinanciare sunt rapoartele privind sustenabilitatea și RSI, precum și rapoartele anuale. Declarațiile de politică calitativă sunt importante pentru evaluarea financiară, dar indicatorii-cheie de performanță cantitativă (ICP) sunt considerați esențiali.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 608 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(4)</sup> JO C 229, 31.07.2012, p. 77.

3.3. Lucrătorii sunt primele victime ale întreprinderilor, care acordă prea puțină atenție normelor de drept și suferă de lipsă de transparență. Și totuși, angajații joacă un rol esențial în dezvoltarea întreprinderii lor; de ea depind siguranța locului lor de muncă, salariul, sănătatea și condițiile de muncă. Ei au dreptul să ceară transparență și să fie informați și implicați în deciziile privind situația financiară și politicile sociale, de mediu și economice din cadrul propriilor lor companii.

3.4. Consumatorii doresc transparență și se așteaptă să o găsească în anumite zone importante pentru ei. Este în interesul întreprinderilor, din perspectiva relațiilor lor cu alte părți interesate (lucrători, cetățeni și consumatori), să aplice o politică de transparență. Deseori, acest lucru înseamnă pur și simplu a le oferi clienților elementele care îi ajută să ia decizii în materie de achiziții în cunoștință de cauză. În cele din urmă, acestea sunt întreprinderile care vor beneficia de fidelitatea unor clienți mai bine informați <sup>(5)</sup>. Industria alimentară este un domeniu deosebit de sensibil în acest sens. Cele mai recente cercetări ale Centrului pentru integritatea produselor alimentare <sup>(6)</sup> dovedesc că o mai mare transparență se traduce prin creșterea încrederii consumatorilor în produsele alimentare și trasează o cale clară pentru obținerea acesteia.

3.5. În contextul globalizării, un mare număr de parteneri de afaceri și părți interesate doresc mai multe informații privind o gamă largă de activități ale întreprinderilor dintr-un mare număr de țări.

3.6. Transparența consolidează încrederea și întreprinderile au nevoie de încrederea societății. Deseori, există un decalaj între ceea ce așteaptă cetățenii și modul în care întreprinderile înțeleg să se comporte. Acest decalaj este cauzat în parte de cazuri de comportament iresponsabil al unor întreprinderi și de modul în care unele întreprinderi își exagerează meritele în domeniul social sau al mediului. Sensibilizarea insuficientă cu privire la realizările întreprinderilor și la dificultățile cu care se confruntă în activitatea lor contribuie, de asemenea, la această discrepanță.

3.7. **Acesta a fost motivul pentru care, în 2009, Comisia Europeană a inițiat o serie de ateliere privind transparența întreprinderilor.** Întreprinderile europene au salutat această inițiativă lansată, în opinia lor, tocmai la momentul potrivit, în contextul crizei, când transparența și responsabilitatea socială a întreprinderilor (RSI) în general puteau contribui la restabilirea încrederii cetățenilor în întreprinderi, aceasta fiind și ea afectată, într-o anumită măsură, de criza actuală. Inițiativa a vizat diferite grupuri de părți interesate (angajatori, sindicate, ONG-uri și mass-media), iar sondajul era menit să orienteze următorii pași ai Comisiei în acest sens.

3.7.1. Învățămintele desprinse din inițiativă:

- Multe întreprinderi au obținut deja rezultate pozitive în materie de transparență. RSI face în prezent parte din strategiile de afaceri ale întreprinderilor.
- Accesul la informații este important pentru o serie de părți interesate, dar acestea solicită informații diferite pentru diferite scopuri. Condițiile și nevoile diferă, în funcție de sectoare.
- Opiniile variază, în special, în ceea ce privește indicatorii-cheie de performanță (KPI – *Key Performance Indicators*). Majoritatea celorlalte grupuri de interese din statele membre preferă o bază clară de indicatori, printre care mânia de lucru și aspectele ecologice. Întreprinderile consideră că este nevoie de flexibilitate, un model unic pentru toți nefiind soluția potrivită.
- Chestiunea esențială pentru IMM-uri este capacitatea întreprinderilor de a furniza informații. În cazul în care există un spectru larg de părți interesate, fiecare dintre acestea necesitând informații diferite și având așteptări diferite în materie, sarcina administrativă a întreprinderilor poate fi ridicată.
- Procesul de îmbunătățire a transparenței ar trebui să se concentreze atât pe rezultatele obținute, cât și pe procedura de raportare și de transmitere de informații. RSI ar trebui integrată în strategiile de afaceri, iar raportarea integrată este o modalitate de realizare a acestui lucru.

<sup>(5)</sup> <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>

<sup>(6)</sup> „O viziune clară asupra transparenței și a modului în care aceasta contribuie la obținerea încrederii consumatorilor”, cercetare privind încrederea consumatorilor efectuată în 2015, Centrul pentru integritatea produselor alimentare.

- Transparența și practica de a publica rapoarte RSI este încă un avantaj pentru întreprinderi și angajații acestora, pentru beneficiarii produselor și serviciilor lor – care sunt consumatori și cetățeni – și pentru investitori.

#### 4. Comisia își intensifică cerințele privind transparența și raportarea nefinanciară

4.1. În strategia UE privind RSI, Comisia arată că dezvăluirea informațiilor sociale și de mediu, inclusiv a celor legate de climă, poate facilita colaborarea cu părțile interesate și identificarea riscurilor reale în materie de sustenabilitate. Este un element important al responsabilizării, ce poate contribui la creșterea încrederii cetățenilor în întreprinderi. Pentru a satisface nevoile întreprinderilor și a altor părți interesate, informațiile ar trebui să fie pertinente.

4.1.1. Comisia recunoaște că tot mai multe întreprinderi publică informații sociale și referitoare la mediu. IMM-urile comunică aceste informații deseori în mod informal și voluntar. Potrivit unei surse, aproximativ 2 500 de întreprinderi europene publică rapoarte privind RSI sau rapoarte de sustenabilitate, ceea ce face din UE un lider mondial în domeniu <sup>(7)</sup>.

4.2. În 2013, Comisia, acționând pe o inițiativă a Parlamentului European, a elaborat o propunere legislativă cu privire la **transparența informațiilor sociale și de mediu furnizate de întreprinderile din toate sectoarele** <sup>(8)</sup>. Această modificare la „directiva contabilă” viza instituirea obligației, pentru anumite întreprinderi mari (în prezent, aproximativ 6 000 de întreprinderi și entități din UE), de a dezvălui în rapoartele lor anuale informațiile relevante nefinanciare și legate de diversitate.

4.2.1. În unele țări, directiva este transpusă în dreptul național în urma consultării întreprinderilor, astfel încât punerea în aplicare să beneficieze de flexibilitatea oferită de directivă, să nu depășească domeniul de aplicare al acesteia, să ofere securitate juridică pentru întreprinderi și să le satisfacă nevoile reale. În acest sens, CESE a elaborat un aviz <sup>(9)</sup> prin care subliniază dreptul de a beneficia de acest mecanism flexibil și adecvat de îmbunătățire a comunicării cu acționarii, investitorii, lucrătorii și celelalte părți interesate și salută faptul că prezenta propunere nu vizează decât întreprinderile mari.

4.2.2. Comisia pregătește orientări fără caracter obligatoriu privind raportarea nefinanciară, pe baza rezultatelor consultării publice. Pentru a facilita consultarea de monitorizare cu părțile interesate <sup>(10)</sup>, CE a introdus un document de bază ilustrativ care inventariază principiile-cheie privind dezvăluirea informațiilor nefinanciare. Informațiile nefinanciare raportate ar trebui să fie pertinente, demne de încredere, echilibrate și ușor de înțeles, complete și concise, strategice și prospective, axate pe părțile interesate, să fie specifice întreprinderii/sectorului, cantitative și calitative și coerente.

4.3. În conformitate cu Strategia Europa 2020, care vizează îmbunătățirea mediului de afaceri în Europa, Comisia a publicat în 2014 o **propunere de directivă, al cărei obiectiv este de a sprijini crearea unui cadru modern și eficient de guvernare corporativă pentru întreprinderile, investitorii și angajații europeni** <sup>(11)</sup>, care să răspundă nevoilor societății de astăzi și mediului economic aflat în schimbare.

4.3.1. Propunerea ar trebui să contribuie la sustenabilitatea pe termen lung a întreprinderilor din UE și la o perspectivă pe termen mai lung a acționarilor, care să asigure condiții mai bune de funcționare pentru întreprinderile ale căror acțiuni sunt tranzacționate pe piețele reglementate din UE. În avizul său <sup>(12)</sup>, Comitetul subliniază că propunerea va duce la o guvernare corporativă și la un mediu de investiții în Europa mai stabile, mai sustenabile și observă, de asemenea, că, în evaluarea impactului, Comisia susține că propunerile sale nu vor duce decât la o creștere minimă a sarcinii administrative a societăților cotate la bursă. În cadrul evaluării directivei va fi important ca acest echilibru să fie analizat.

4.4. În octombrie 2015, Comisia a publicat o nouă strategie, intitulată „Comerț pentru toți – Către o politică comercială și de investiții mai responsabilă”, care oferă o viziune a politicii UE menită să reflecte necesitatea unei politici comerciale mai responsabile și mai transparente.

<sup>(7)</sup> CorporateRegister.com.

<sup>(8)</sup> COM(2013) 207 final.

<sup>(9)</sup> JO C 327, 12.11.2013, p. 47.

<sup>(10)</sup> Atelier cu părțile interesate referitor la orientările fără caracter obligatoriu privind dezvăluirea informațiilor nefinanciare, 27 septembrie 2016, la Bruxelles, organizat de Comisia Europeană/DG FISMA.

<sup>(11)</sup> COM(2014) 213 final.

<sup>(12)</sup> JO C 451, 16.12. 2014, p. 87.



4.4.1. În capitolul intitulat „O politică comercială și de investiții bazată pe valori”, Comisia anunță o consolidare a drepturilor consumatorilor prin consolidarea inițiativelor de responsabilitate socială a întreprinderilor și a diligenței necesare de-a lungul întregului lanț de producție, cu accent pe respectarea drepturilor omului și a drepturilor sociale, inclusiv a dreptului muncii, și pe aspectele de mediu ale lanțurilor valorice. Comisia dorește să procedeze prin îmbunătățirea aspectelor legate de dezvoltarea durabilă ale acordurilor de liber schimb.

4.4.2. În avizul său <sup>(13)</sup> privind munca decentă în cadrul lanțurilor de aprovizionare globale, CESE afirmă că are multă experiență în domeniul durabilității, participând la punerea în aplicare și la monitorizarea unor capitole specifice în acordurile de liber schimb (ALS), implicându-se într-o gamă largă de comitete ale societății civile care îi permit să propună un echilibru corect între cerințele legale necesare în domeniul drepturilor omului și al dreptului muncii, transparența, lupta împotriva corupției și flexibilitatea necesară a întreprinderilor multinaționale pentru a organiza și a-și dezvolta lanțurile de aprovizionare globale într-o manieră eficientă, adaptată diverselor situații locale.

4.4.3. Instituirea de standarde mai ridicate pentru publicarea rapoartelor privind aspectele nefinanciare ar putea fi o chestiune importantă în domeniul politicii comerciale. O reglementare la nivel mondial, care să includă acordurile comerciale, ar trebui să consolideze transparența privind publicarea informațiilor nefinanciare în țări precum Statele Unite și China, pentru a asigura condiții de concurență echitabile pentru întreprinderile europene.

4.4.4. Comisia Europeană intenționează să consolideze stimulentele, în special pentru firmele multinaționale, să furnizeze informații privind diligența necesară, **o abordare mai ambițioasă a extracției minereurilor din zonele de conflict** <sup>(14)</sup>, o căutare de noi domenii pentru un parteneriat consolidat pentru lanțuri valorice responsabile, precum și publicarea unei viziuni de ansamblu asupra rapoartelor întreprinderilor privind lanțul valoric responsabil.

4.4.5. Referitor la cerințele Comisiei în ceea ce privește comerțul etic și promovarea și protecția drepturilor omului, sunt de așteptat noi cerințe privind întreprinderile, ca urmare a punerii în aplicare a planului său de acțiune privind drepturile omului pentru perioada 2015-2018 <sup>(15)</sup>. În concluziile sale, Consiliul Afaceri Externe (iunie 2016) subliniază rolul esențial al transparenței întreprinderilor în ceea ce privește capacitatea piețelor de a recunoaște, stimula și recompensa respectarea drepturilor omului.

4.5. În ianuarie 2016, Comisia și-a prezentat **Pachetul privind combaterea evaziunii fiscale**, cu scopul de a asigura impozitarea eficientă și o mai mare transparență fiscală.

4.5.1. Unul dintre domeniile examinate cu atenție, care va afecta întreprinderile și grupurile multinaționale, este **raportarea pentru fiecare țară în parte** (obligația de a întocmi o declarație care conține tranzacțiile din cadrul grupului, date privind veniturile, profitul, impozitul pe venit plătit și așa mai departe și de a-l prezenta autorităților fiscale). În această etapă, pachetul se referă la schimbul de informații între administrațiile fiscale ale statelor membre.

4.6. La începutul lunii aprilie 2016 <sup>(16)</sup>, Comisia a propus ca întreprinderile multinaționale să publice o declarație separată privind impozitul pe venit pe care îl plătesc, împreună cu alte informații fiscale. Companiile multinaționale având o cifră de afaceri consolidată netă mai mare de 750 de milioane EUR vor trebui să îndeplinească aceste cerințe suplimentare în materie de transparență, indiferent dacă sunt sau nu domiciliate în UE. Această obligație se aplică, de asemenea, sucursalelor și filialelor lor. În acest context, Comitetul a adoptat recent un aviz privind combaterea evaziunii fiscale <sup>(17)</sup>, în care încurajează Comisia să dea dovadă de mai multă ambiție în a impune transparență fiscală întreprinderilor, prin reducerea plafonului pentru cifra de afaceri de 750 de milioane EUR sau prin elaborarea unui calendar care să prevadă diminuarea treptată a pragului.

4.6.1. Comisia ar trebui însă să ia în considerare principiile pieței interne a UE și competitivitatea Uniunii. Existența unor exigențe unilaterale în cadrul UE ar putea avea consecințe nedorite în cazul în care întreprinderile din afara UE au fost scutite de această obligație. De aceea, această obligație ar trebui să se aplice și întreprinderilor din afara UE, prin negocierea de acorduri comerciale internaționale.

<sup>(13)</sup> JO C 303, 19.8. 2016, p. 17.

<sup>(14)</sup> JOIN(2014) 8 final.

<sup>(15)</sup> SWD(2015) 144 final.

<sup>(16)</sup> COM(2016) 198 final.

<sup>(17)</sup> JO C 487, 28.12. 2016, p. 62.

4.7. Comisia Europeană colaborează cu alte organizații internaționale, cum ar fi Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), Organizația Internațională a Muncii (OIM), Organizația Mondială a Sănătății (OMS) și Banca Mondială și consolidează sinergiile cu instrumentele lor de bună guvernare corporativă, de transparență și de responsabilitate a întreprinderilor<sup>(18)</sup>. Aceste instrumente sunt revizuite în mod regulat și stabilesc cerințe privind responsabilitatea și transparența întreprinderilor în cadrul politicilor lor sociale, de mediu și în materie de drepturile omului. Ele încurajează, de asemenea, prevenirea și analiza riscurilor și prevăd măsuri de precauție. Instrumentele sunt în primul rând destinate întreprinderilor multinaționale, dar totodată sunt menite să servească drept orientări pentru întreprinderile care își desfășoară activitatea la nivel național. Orice revizuire a acestor instrumente ar trebui să asigure o mai bună punere în aplicare a acestora.

4.8. Dorința de transparență în ceea ce privește întreprinderile, în creștere la nivel mondial și european, este îndreptată spre întreprinderile care își desfășoară activitatea în statele membre. Rolul Comisiei ar trebui să fie orientarea și coordonarea politicilor statelor membre ale UE, reducând astfel riscul unor abordări divergente<sup>(19)</sup>.

4.8.1. Strategia Comisiei pentru întreprinderile responsabile și recomandările pentru statele membre generează adesea, la nivel național, ideea că antreprenoriul responsabil și transparența ar trebui administrate și controlate numai de stat.

4.8.2. Întreprinderile se consideră ca un stimulent pentru un comportament responsabil și transparent. Acest lucru a fost afirmat și în Comunicarea Comisiei „Punerea în aplicare a parteneriatului pentru creștere și ocuparea forței de muncă: a face din Europa un pol al excelenței în domeniul răspunderii sociale a întreprinderilor”<sup>(20)</sup>.

4.8.3. Principala responsabilitate a întreprinderilor este de a crea valoare nu numai pentru acționari, ci și pentru angajați, pentru mediul și comunitatea lor și de a genera și menține locurile de muncă. Statele membre ar trebui să le creeze condiții și să le încurajeze în eforturile lor de a fi responsabile și transparente.

## 5. Căutarea unui cadru adecvat pentru raportarea întreprinderilor

5.1. Comitetul recunoaște că raportarea nefinanciară este foarte importantă pentru raportarea întreprinderilor, deoarece contribuie la crearea unei imagini complete a activității întreprinderilor.

5.2. Pentru întreprinderi, mediul de reglementare pentru desfășurarea activității lor este din ce în ce mai complex. Pentru a răspunde mai bine nevoilor părților interesate, ar trebui stabilit un cadru adecvat de raportare corporativă și, în același timp, ar trebui evitate sarcinile administrative și financiare inutile. RSI și transparența ar trebui, de asemenea, să fie promovate și utilizate ca o oportunitate pentru întreprinderi de a evita riscul social și de a-și asigura dezvoltarea durabilă.

5.3. În cursul ultimului deceniu, se pune din ce în ce mai mult accentul pe diferitele aspecte ale informațiilor nefinanciare. Există o serie de cadre internaționale pentru comunicarea informațiilor sociale și de mediu, inclusiv Inițiativa de Raportare Globală.

5.4. Întrebarea care se pune este *dacă același raport poate satisface nevoile tuturor acestor părți interesate sau e nevoie de un set de rapoarte*. Trebuie să existe un mozaic de rapoarte sau este preferabilă ideea unui singur raport cuprinzător, de exemplu, de tipul „Core&More”<sup>(21)</sup>, propus de Federația Europeană a Contabililor (FEE) în 2015?

5.5. Discutarea viitorului raportării întreprinderilor trebuie să țină seama de variațiile nevoilor de informare ale diferitelor grupuri de părți interesate, în funcție de dimensiunea și natura entității raportoare.

<sup>(18)</sup> Orientările OCDE pentru întreprinderile multinaționale; Declarația tripartită a OIM de stabilire a principiilor privind întreprinderile multinaționale și politica socială.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(20)</sup> COM(2006) 136 final.

<sup>(21)</sup> *The future for corporate reporting – creating the dynamic for change* („Viitorul raportării întreprinderilor – crearea dinamicii de schimbare”), FEE, octombrie 2015.

5.6. În avizul său „Dezvăluirea informațiilor nefinanciare”, Comitetul Economic și Social European invită Comisia să inițieze sau să faciliteze un proces la care să participe „toate părțile interesate”<sup>(22)</sup>, pentru a se putea defini mai bine principiile directe și standardele de referință care vor facilita comparabilitatea și, pe termen mai lung, armonizarea”.

5.6.1. În acest sens, Comitetul a subliniat deja necesitatea unei acțiuni corective împotriva distorsionării valorilor întreprinderii, pe termen scurt. În avizul său privind implicarea lucrătorilor<sup>(23)</sup>, Comitetul insistă că este necesar să se indice căile prin care politica europeană poate duce la depășirea abordării actuale de a asigura în mod unilateral transparența întreprinderilor doar pentru acționari, printr-o înțelegere mai largă a companiei ca „întreprindere durabilă” în vederea dezvoltării sale pe termen lung.

5.7. Chiar dacă viitorul întreprinderilor sustenabile va fi strâns legat de mediul social și de respectarea consumatorilor, orice nouă inițiativă privind dezvăluirea informațiilor ar trebui să se concentreze pe nevoile reale ale părților interesate.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS*

---

<sup>(22)</sup> JO C 327, 12.11.2013, p. 47.

<sup>(23)</sup> JO C 161, 06.06. 2013, p. 35.

**Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Principalii factori subiacenți care influențează politica agricolă comună după 2020”**

**(aviz din proprie inițiativă)**

(2017/C 075/04)

Raportor: **Simo TIAINEN**

|                                                                     |                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Decizia Adunării Plenare                                            | 21 ianuarie 2016                                                                        |
| Temei juridic                                                       | Articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură<br>Aviz din proprie inițiativă |
| Secțiunea competentă                                                | Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului                   |
| Data adoptării în secțiune                                          | 24 noiembrie 2016                                                                       |
| Data adoptării în sesiunea plenară                                  | 15 decembrie 2016                                                                       |
| Sesiunea plenară nr.                                                | 521                                                                                     |
| Rezultatul votului<br>(voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) | 188/2/8                                                                                 |

## **1. Concluzii și recomandări**

1.1. Timp de o jumătate de secol, politica agricolă comună (PAC) a contribuit la clădirea Uniunii Europene. În acest moment, întoarcerea la elementele fundamentale ar trebui să reprezinte o oportunitate pentru adoptarea unei noi viziuni pe termen lung în privința PAC care să ofere orientări clare și concrete, nu numai pentru fermieri, ci și pentru milioane de cetățeni. După cum a afirmat Comitetul în mod repetat, viitoarea PAC ar trebui să apere modelul agricol european, care se bazează pe principiile suveranității alimentare, durabilității și capacității de reacție la nevoile reale ale cetățenilor europeni, indiferent dacă sunt fermieri, lucrători agricoli sau consumatori.

1.2. CESE salută discuțiile și ideile inițiale privind viitorul PAC după 2020. Acum, când atât obiectivele PAC prevăzute de tratat (și nemodificate din 1957), cât și noile provocări de soluționat sunt mai pertinente ca niciodată, este extrem de important să se efectueze o analiză aprofundată a actualei PAC și a rezultatelor reformei precedente. Scopul acestui aviz este de a oferi câteva sugestii și de a participa la reflecția privind viitorul PAC.

1.3. În primul rând, având în vedere complexitatea PAC și dificultățile întâmpinate la punerea în aplicare a ultimei reforme, fermierii au nevoie de stabilitate politică și de o viziune pe termen lung a politicii agricole. În special în temeiul Tratatului de la Lisabona, va fi nevoie în mod inevitabil de mai mulți ani pentru a reflecta, a împărtăși obiective, a purta discuții privind provocările și a găsi soluții. Prin urmare, instituțiile europene ar trebui să convină rapid asupra prelungirii termenului actualei PAC cu cel puțin doi ani.

1.4. Înființarea de noi ferme de către fermieri tineri și începători, bărbați sau femei, ar trebui consolidată în cadrul PAC, nu doar cu instrumente specifice, ci și printr-o stabilitate reală a politicii. Într-adevăr, fermierii au nevoie de mai multă stabilitate pentru a avea posibilitatea de a efectua investiții pe un termen de multe decenii și de a accepta provocarea reînnoirii generațiilor.

1.5. Viitoarea PAC ar trebui să aibă în vedere, pe de o parte, diversitatea modelelor agricole și particularitățile regionale și, pe de altă parte, diversitatea obiectivelor sale: economice, sociale și de mediu. Producția proprie de alimente și agricultura proprie sunt importante și constituie o parte a culturii fiecărei națiuni din lume. Politica alimentară europeană ar trebui să se bazeze pe alimente sănătoase și de bună calitate și să creeze sinergii cu PAC. Unul dintre principiile de bază ale PAC ar trebui să fie menținerea în viață a agriculturii în toate regiunile UE.

1.6. Simplificarea ar trebui să fie prima prioritate subiacentă pentru următoarea reformă a PAC. Punerea în aplicare a PAC ar trebui să fie mai lină și trebuie să fie dezvoltate sisteme de control și de sancțiuni mai rezonabile. Este extrem de important să se asigure efectuarea la timp a plăților către fermieri.

1.7. Având în vedere că PAC este o politică cu intervenție directă la nivel european și că eliminarea preferinței comunitare duce la o scădere a prețurilor la producție, viitoarea PAC trebuie să poată răspunde tuturor provocărilor cu care se confruntă, inclusiv turbulențelor de piață. Prin urmare, este necesară o reorientare a cadrului de politică, astfel încât să se abordeze toate aceste noi provocări și să se ofere instrumente adecvate la nivel european.

1.8. În 2017, Comisia Europeană își va continua activitatea și va desfășura consultări ample cu privire la simplificarea și modernizarea PAC. Este important ca societatea civilă europeană să joace un rol activ în acest proces. CESE ar trebui să înființeze un grup de studiu pentru a monitoriza și contribui la acest proces.

## 2. Introducere

2.1. Agricultură este esențială pentru a face față provocărilor strategice, economice, sociale și de mediu ale viitorului. PAC a fost o poveste de succes pentru Europa, mai ales în măsura în care consumatorii europeni au beneficiat, în ultimele decenii, de alimente mai sigure la prețuri tot mai mici. Cu toate acestea, în unele domenii, ne confruntăm cu probleme în ceea ce privește biodiversitatea, mediul și peisajele, care trebuie abordate. Producția de alimente de înaltă calitate în cadrul unei agriculturi durabile se află în centrul preocupărilor cetățenilor și ale consumatorilor. Pentru a răspunde acestor așteptări, este nevoie de o politică agricolă comună care să garanteze alimente sănătoase, sigure, de înaltă calitate la un preț echitabil, protecția mediului și a peisajelor și o economie dinamică în zonele rurale.

2.2. Producția de alimente în societatea noastră orientată spre piață asigură, prin urmare, securitatea alimentară și are, de asemenea, un impact asupra disponibilității și calității apei, asupra calității aerului și a solului, precum și asupra condițiilor naturale, în ansamblu, oferind, în același timp, locuri de muncă în zonele rurale și conservând peisajele rurale. Multe dintre aceste efecte secundare ar trebui considerate bunuri publice.

2.3. Agricultură și silvicultură sunt strâns interconectate, deoarece reprezintă o parte semnificativă a exploatării terenurilor în UE. Prin urmare, silvicultură contribuie adesea la furnizarea de bunuri publice.

2.4. Factorii care influențează PAC după 2020 sunt, în primul rând, provocările cu care se confruntă agricultura, dar și faptul că aceasta este o problemă europeană, cu un proces de reformă și cu o disponibilitate bugetară specifice și, mai presus de orice, cu o viziune clară pentru deceniile viitoare.

2.5. Politica agricolă comună a fost întotdeauna una dintre politicile-cheie ale UE. PAC este într-o mare măsură în interesul societății civile europene. Prin urmare, este important ca CESE să joace un rol proactiv în ceea ce privește pregătirea următoarei reforme a PAC, care vizează perioada de după 2020.

## 3. Agricultură se confruntă cu provocări importante

### *Provocarea legată de securitatea alimentară*

3.1. Având în vedere tendințele demografice globale preconizate, în anul 2050 vor trebui hrănite aproximativ nouă miliarde de persoane. Odată cu ameliorarea nivelurilor de trai în mai multe regiuni ale lumii, observăm o creștere a cererii de alimente și o trecere la regimuri alimentare care includ mai multe produse de origine animală. Aceste evoluții ar conduce la o dublare a cererii de alimente în 2050. UE trebuie să-și asume partea sa de responsabilitate pentru securitatea alimentară a lumii, însă exporturile de produse agricole europene nu rezolvă problema foametei la nivel mondial. Este demn de remarcat faptul că securitatea alimentară ar trebui să se bazeze pe sisteme alimentare locale durabile. Fiecare națiune trebuie să poarte răspunderea pentru propria securitate alimentară, aceasta fiind și recomandarea FAO (Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură). CESE consideră necesar ca UE să se concentreze, de asemenea, pe transferul de cunoștințe și pe schimbul de experiență cu privire la modul în care se pot produce alimente mai multe și mai bune, la nivel local și în mod durabil, și în alte părți ale lumii.

3.2. În același timp, se estimează că cererea de alimente în Europa va rămâne destul de stabilă, dar diversificată în ceea ce privește calitatea, sănătatea, etica, originea etc.

### *Provocările legate de mediu*

3.3. Agricultură și mediul sunt foarte strâns legate între ele, în multe feluri, în toate regiunile. Agricultură și silvicultură sunt esențiale pentru conservarea naturii, pentru protejarea biodiversității, pentru calitatea apei și a solului și pentru reducerea poluării.

*Provocările energetice*

3.4. Cadrul UE privind clima și energia a stabilit obiectivul de creștere a ponderii energiei din surse regenerabile la cel puțin 27 % din consumul de energie până în 2030. Este prevăzută creșterea acestei ponderi în viitor. Agricultură și silvicultură ar putea furniza biomasă în vederea atingerii acestui obiectiv în cadrul creșterii economice verzi. De asemenea, acestea trebuie să își îmbunătățească propria eficiență energetică.

*Schimbările climatice: adaptare și atenuare*

3.5. La 20 iulie 2016, Comisia a prezentat un pachet de propuneri legislative care stabilesc norme detaliate pentru cadrul UE de politici privind clima și energia pentru 2030. Acesta va fi răspunsul UE în vederea atenuării schimbărilor climatice, astfel cum a fost convenit în Acordul COP21 în decembrie 2015. Agricultură și silvicultură fac parte din soluția pentru reducerea emisiilor și pentru stocarea carbonului în sol sau în lemn. Pentru a răspunde provocării legate de securitatea alimentară și pentru a atenua schimbările climatice, va trebui să trecem la creșterea ecologică, la o abordare agroecologică și la o intensificare durabilă a producției agricole. În plus, adaptarea la schimbările climatice va fi esențială pentru agricultura viitorului.

*Dezvoltarea rurală echilibrată*

3.6. Agricultură și silvicultură, precum și toate formele de bioeconomie conexe, sunt fundamentale pentru păstrarea dinamismului rural și pentru consolidarea dezvoltării durabile echilibrate. Ele sunt importante în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, cultura, coeziunea teritorială și turismul în zonele rurale din întreaga UE. Depopularea și îmbătrânirea în multe zone îndepărtate, în regiuni montane sau în zone defavorizate rămân tendința demografică dominantă. Politicile publice, în special PAC, ar trebui să acționeze în direcția menținerii agriculturii și sprijinirii producătorilor în UE, inclusiv în regiunile cu probleme specifice. Plățile acordate exploataților din zonele rurale cu handicapuri naturale sunt esențiale pentru dezvoltarea rurală. În caz contrar, activitatea agricolă în astfel de zone nu ar fi viabilă.

3.7. Sinergiile dintre cei doi piloni ai PAC sunt importante și ar trebui consolidate. Cea mai recentă reformă consolidează legătura și coerența între toate fondurile ESI, iar acest lucru ar trebui continuat.

3.8. CESE se declară în favoarea extinderii și utilizării obligatorii, în cadrul tuturor fondurilor ESI, a metodei dezvoltării locale plasate sub responsabilitatea comunității, astfel încât să se asigure o dezvoltare echilibrată a zonelor rurale. Recurgerea la grupuri de acțiune locală ca parteneriate pe plan local, la care participă și agricultori și care servesc la identificarea și finanțarea unor proiecte locale, are un impact favorabil asupra calității vieții populației. Astfel s-ar putea combate în mod eficace depopularea și îmbătrânirea populației din zonele rurale ale UE.

3.9. Pentru menținerea agriculturii, reînnoirea generațiilor este o problemă esențială, iar instalarea fermierilor tineri și/sau începători, bărbați sau femei, ar trebui să fie consolidată cu ajutorul tuturor instrumentelor disponibile. Plățile cuplate sunt, de asemenea, o necesitate pentru sectoarele sau regiunile în care tipuri specifice de activități agricole sau sectoare agricole specifice sunt deosebit de importante din motive economice, sociale sau de mediu. PAC ar trebui, de asemenea, să fie clar orientată către încurajarea producției și a fermierilor activi.

*Volatilitatea prețurilor și a veniturilor*

3.10. Agricultură este o activitate economică specifică ce nu se conformează legislației economice normale. Într-o economie de piață, variațiile prețurilor și ale veniturilor sunt rezultatul schimbărilor la nivelul cererii și ofertei. Însă natura alimentelor, ca necesitate de bază, presupune că acestea sunt, prin definiție, inflexibile din punctul de vedere al prețului. Nici aprovizionarea cu alimente nu poate răspunde rapid modificărilor prețurilor. Prin urmare, modificările neașteptate la nivelul volumelor de producție necesită adesea o perioadă mai îndelungată și modificări semnificative de preț pentru a restabili echilibrul pieței. Din aceste motive, piețele agricole sunt considerate extrem de volatile. Ar putea fi testate și alte mecanisme de piață inovatoare.

*Cererea din partea consumatorilor*

3.11. Consumatorii cer alimente sigure, durabile, nutritive și de înaltă calitate. De asemenea, ei doresc produse alimentare la prețuri accesibile, în special în condițiile crizei economice. Mulți consumatori apreciază trasabilitatea și alimentele produse la nivel local. Eurobarometrul special nr. 410 arată că o largă majoritate a respondenților din toate statele membre consideră că este necesară cunoașterea originii cărnii. Toate părțile interesate din lanțul alimentar au datoria de a aborda această provocare.

*Dezvoltarea durabilă*

3.12. Viitoarea PAC, asemenea altor politici ale UE, ar trebui să fie în concordanță cu obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD). PAC este relevantă pentru numeroase obiective, dar cel mai relevant este Obiectivul 2, intitulat „Eradicarea foametei, garantarea securității alimentare și a unei hrane de calitate și promovarea agriculturii durabile”.

*Incertitudini în comerțul internațional*

3.13. Rolul comerțului internațional va crește în mod inevitabil în viitor. Cu toate acestea, recentul embargo al Rusiei împotriva produselor alimentare originare din Uniunea Europeană a creat mari incertitudini în ceea ce privește comerțul internațional. Embargoul impus de Rusia a pus o presiune enormă asupra piețelor agricole din UE, în special în unele state membre. Combaterea problemelor provocate de incertitudini în cadrul comerțului internațional va fi crucială pentru viitorul agriculturii.

*Schimbarea în ceea ce privește puterea de negociere în cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente*

3.14. În ultimii ani s-a observat o schimbare în ceea ce privește puterea de negociere în cadrul lanțului de aprovizionare cu produse alimentare, mai ales în avantajul sectorului comerțului cu amănuntul și al unor întreprinderi transnaționale, în detrimentul furnizorilor, în special al agricultorilor. Următoarea PAC ar trebui să sporească puterea de negociere a agricultorilor.

**4. În UE, agricultura este o problemă europeană**

4.1. Agricultura este o chestiune esențială pentru UE. Obiectivele politicii agricole comune au fost stabilite inițial în Tratatul de la Roma din 1957. Ele sunt încă valabile. Au apărut noi provocări, cum ar fi preocupările legate de mediu, de dezvoltarea zonelor rurale și chestiunile privind calitatea și sănătatea, până la problema foametei la nivel mondial, fără ca tratatele să fi fost revizuite până acum pentru a reflecta și această problemă.

4.2. PAC este o politică europeană fundamentală și integrată, din ce în ce mai interconectată cu alte politici, precum cele privind ocuparea forței de muncă, mediul, clima, concurența, bugetul, comerțul și cercetarea, cu o valoare adăugată europeană specifică.

4.3. PAC este o condiție prealabilă pentru realizarea unei piețe unice în sectorul alimentar în UE. Industria alimentară europeană este cel mai mare sector industrial din UE, oferind peste cinci milioane de locuri de muncă.

*Pregătirea următoarei reforme a PAC*

4.4. Complexitatea și subsidiaritatea sunt termeni-cheie pentru adaptarea la toate sectoarele și teritoriile. Aceste caracteristici au fost consolidate cu prilejul ultimei reforme. Pregătirea și negocierea unor norme comune în temeiul Tratatului de la Lisabona, cu implicarea a 28 de state membre și a Parlamentului European, au reprezentat o sarcină extrem de complexă.

4.5. Măsurile de politică actuale încă nu au făcut obiectul unor evaluări. Evaluarea după primul an de la punerea în aplicare a obligațiilor de ecologizare este încă în desfășurare. Același lucru este valabil și pentru zonele de interes ecologic. Este important să nu se adopte în grabă altă reformă a PAC fără o evaluare clară și aprofundată a actualei PAC, astfel încât să se identifice nivelul la care măsurile de politică și-au îndeplinit obiectivele de politică. Acest lucru necesită o evaluare adecvată, în special pentru măsurile în cazul cărora este nevoie de mai mult timp pentru a se vedea rezultatele, de exemplu, obligațiile de ecologizare.

4.6. Având în vedere că ultima reformă a fost lansată în 2010, iar punerea sa în aplicare a început în 2015, finalizarea reformei a durat cinci ani. În timpul actualului mandat al Comisiei și al Parlamentului European, nu va fi suficient timp pentru a finaliza viitoarea reformă a PAC pentru eventuala punere în aplicare în 2021. Prin urmare, este nevoie de o perioadă de tranziție pentru a continua actuala PAC pentru o perioadă suficientă după 2020.

*Subsidiaritatea și valoarea adăugată europeană*

4.7. PAC a fost creată în 1962 pe baza a trei principii fundamentale: unitatea pieței, preferința comunitară și solidaritatea financiară. Piața unică este, în prezent, o realitate, dar preferința comunitară și solidaritatea financiară trebuie reafirmate la nivel politic.



4.8. Odată cu fenomenul globalizării, SUA alocă sprijin financiar pentru a-și promova agricultura în rândul consumatorilor, prin programul de asistență alimentară și prin legea „Buy American” („Cumpărați produse americane”). Uniunea Europeană ar trebui să pună în aplicare măsuri corespunzătoare și ar putea să sublinieze importanța strategică a preferinței pentru produsele europene printr-o lege „Buy European” („Cumpărați produse europene”).

## 5. Observații generale

### *Brexit*

5.1. Brexitul va avea un impact major asupra UE, în special asupra pieței unice și a comerțului internațional și, prin urmare, asupra viitorului PAC. În timpul negocierilor privind Brexitul, dacă Regatul Unit va părăsi uniunea vamală a UE, actualele fluxuri comerciale ar trebui utilizate ca criteriu fundamental pentru a împărți contingentul OMC din cadrul UE-28 între Regatul Unit și noua UE.

### *Competitivitate, productivitate și durabilitate*

5.2. De la reforma din 1992, competitivitatea a devenit principala prioritate a PAC, odată cu introducerea plăților directe. Dar pentru a continua în direcția competitivității, productivității și durabilității, este nevoie de noi stimulente care să se concentreze pe promovarea inovării (dezvoltarea, diseminarea și asimilarea de noi tehnologii).

5.3. Sectorul agricol are nevoie de investiții majore, care ar putea fi obținute dacă venitul prevăzut este suficient, iar riscurile economice pot fi gestionate. Susținerea veniturilor fermelor prin plăți directe este, în situația actuală, o necesitate.

### *Gestionarea riscurilor și a crizei în agricultură*

5.4. Producătorii din UE nu mai sunt izolați de piața mondială și de volatilitatea mai ridicată a prețurilor în cadrul acesteia. În plus, agricultura este supusă unor fenomene naturale extreme, iar problemele de sănătate (pandemii) înregistrează o creștere ca urmare a mobilității crescute a bunurilor și a persoanelor, ceea ce determină pierderi semnificative în domeniul producției. PAC ar trebui să furnizeze instrumente specifice pentru a permite sectorului agricol să gestioneze și să limiteze asemenea riscuri.

5.5. În actuala PAC, sunt disponibile câteva instrumente de gestionare a riscurilor. Prețul de intervenție, depozitarea privată, promovarea sau piețele la termen și instrumentele furnizate de organizarea comună unică a piețelor agricole ar trebui menținute sau dezvoltate.

5.6. Dar există o nevoie clară de a dezvolta noi instrumente:

- Trebuie dezvoltate în continuare **mecanisme de monitorizare a pieței**. Comisia Europeană ar trebui să definească niveluri diferite ale crizei, pentru a acționa mai eficient în vederea prevenirii lor. O transparență sporită a pieței în privința volumului producției și a prețurilor este esențială pentru buna funcționare a lanțului de aprovizionare.
- Ar trebui să se experimenteze în continuare utilizarea sistemelor reciproce de acoperire a riscurilor sau a **sistemelor de asigurare** (pentru culturi, cifră de afaceri sau venit), pentru a verifica dacă companiile de asigurări sau alte organisme sunt în măsură să ofere opțiuni eficiente. Semnalăm că ultima lege americană privind agricultura (US Farm Bill) a introdus opțiunea de a utiliza sistemele de asigurare, dar că niciunul dintre partenerii noștri comerciali nu utilizează cutia verde pentru a notifica OMC astfel de instrumente de asigurare. În orice caz, nicio acțiune în acest sens nu ar trebui să ducă la o denaturare a concurenței între producători. Este necesar, de asemenea, să se calculeze costurile acestui mecanism.

### *Dimensiunea de mediu a PAC*

5.7. Preocupările în materie de mediu sunt în mod clar o prioritate în activitatea agricolă. În consecință, ecologizarea a fost introdusă în ultima reformă. Factorii de decizie au subliniat în mod repetat această evoluție semnificativă a PAC. Dimensiunea de mediu a PAC este globală și complexă, întrucât activitatea agricolă este legată de sol, apă, biodiversitate, silvicultură și emisiile de dioxid de carbon. O politică mai eficientă ar fi mai ușor de înțeles, mai fezabilă și mai simplă pentru fermieri.

5.8. Este nevoie de plăți care să îi compenseze pe fermieri pentru furnizarea de bunuri publice (în special servicii ecosistemice).

*O politică alimentară comună*

5.9. Președinția neerlandeză a UE a promovat în mod special ideea unei politici alimentare comune. Cu noua PAC, UE recunoaște că agricultura europeană trebuie să atingă un grad mai înalt de producție durabilă de alimente sănătoase și de calitate. PAC promovează schemele de distribuire de fructe și lapte în școli pentru elevi, menite să încurajeze obiceiurile alimentare corecte de la o vârstă fragedă. Ea promovează, de asemenea, producția ecologică, asigurând o alegere în cunoștință de cauză cu norme clare de etichetare și sisteme de sprijin specific în cadrul politicii de dezvoltare rurală.

5.10. În prezent, promovarea sănătății publice, a unui regim și mod de viață sănătoase este o chestiune de competență națională. Însă Uniunea Europeană trebuie să asigure accesul la o alimentație sănătoasă și de bună calitate pentru toți cetățenii Europei prin sisteme alimentare durabile. Întrucât măsurile europene completează și coordonează eforturile naționale, ar trebui dezvoltate mai multe sinergii între PAC și viitoarea politică alimentară europeană.

5.11. Având în vedere așteptările cetățenilor europeni și cererea consumatorilor, ar trebui făcut un efort deosebit pentru a dezvolta sisteme alimentare teritoriale (SAT) și, prin urmare, lanțuri scurte de aprovizionare cu alimente, în special în operațiunile de alimentație în masă.

*Politica privind clima și PAC*

5.12. Din 1990, amprenta de mediu a agriculturii s-a redus. Totuși, este în continuare nevoie de reducerea emisiilor din agricultură până în 2030. Aceasta trebuie realizată în conformitate cu un model agricol european și cu o politică de reducere a emisiilor eficientă din punctul de vedere al costurilor. Există potențial de a crește conținutul de carbon în sol și de a înlocui energia fosilă și produsele petrochimice cu cele agricole și forestiere.

5.13. Ar trebui recunoscute obiectivele multiple ale agriculturii și ale sectorului exploatării terenurilor, cu potențialul lor de atenuare mai scăzut, precum și necesitatea de a asigura coerența între securitatea alimentară a UE și obiectivele politicii privind clima <sup>(1)</sup>.

*Cercetare, inovare și servicii de consiliere*

5.14. La nivelul exploatațiilor, în stații experimentale și în laboratoare, se realizează în mod continuu inovații importante. Eforturile de cercetare și dezvoltare ar trebui să fie intensificate pentru a însoți evoluția agriculturii către sisteme mai durabile. De asemenea, este esențial ca aceste inovații să fie aduse la cunoștința altor părți interesate. Ar trebui promovate serviciile de informare publică, cooperarea între părțile interesate și alte mijloace de diseminare a inovațiilor și de schimb de bune practici.

5.15. Programul de cercetare al UE privind agricultura ar trebui consolidat în următoarea perioadă de programare pentru a ține seama de provocări și de importanța geostrategică a alimentelor în secolul XXI. Economia digitală ar putea fi următoarea „revoluție agricolă”, după revoluția verde din secolul XX.

*Funcționarea lanțului de aprovizionare*

5.16. Există dovezi clare ale funcționării defectuoase a lanțului de aprovizionare în aproape fiecare stat membru, din cauza concentrării ridicate în aval. Distribuția valorii adăugate între părțile interesate în cadrul lanțului de aprovizionare cu produse alimentare este injustă.

5.17. Datorită competenței UE în privința aspectelor legate de concurență și piața unică, această problemă ar trebui tratată la nivel european. Comisia Europeană ar trebui să propună cadre de reglementare europene pentru stabilirea de raporturi contractuale în cadrul lanțului și pentru a le oferi fermierilor posibilitatea de a organiza acțiuni colective. Într-adevăr, organizațiile de producători sunt actori importanți în cadrul lanțului de aprovizionare cu produse alimentare și contribuie la consolidarea poziției producătorilor. Următoarea PAC ar trebui să sporească puterea de negociere a organizațiilor de producători. Ar trebui luate în considerare rezultatele activității Grupului operativ pentru piețele agricole (AMTF).

5.18. PAC trebuie să fie adaptată la realitate și la rapiditatea schimbărilor economice. În cadrul PAC, articolele 219 până la 222 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 trebuie dezvoltate astfel încât să fie operaționale și realizabile pentru Comisia Europeană și pentru producători.

---

<sup>(1)</sup> Concluziile Consiliului din 23-24 octombrie 2014, punctul 2.14.

*Comerțul internațional*

5.19. Comerțul mondial și piețele deschise consolidează competitivitatea și ar putea reduce prețul alimentelor. Totuși, un comerț echitabil este extrem de important pentru UE, pentru a concura pe baza acelorași metode și norme de producție cu țările terțe. Barierele netarifare ar putea periclita dezvoltarea internațională. În numeroasele și diversele soluții pentru garantarea securității alimentare la nivel mondial, comerțul își are rolul său în ceea ce privește creșterea exportului de produse agricole.

5.20. Totuși, PAC și politica comercială ar trebui să le permită producătorilor europeni să concureze în condiții echitabile cu produsele importate. Prin urmare, UE ar trebui să impună obligația ca produsele importate să îndeplinească aceleași standarde.

*Bugetul european*

5.21. De-a lungul timpului, PAC a fost finanțată de la nivel european. PAC reprezintă o cotă importantă din bugetul UE (38 % în 2015), dar se ridică la doar aproximativ 0,4 % din cheltuielile publice europene. Bugetul PAC este mai redus decât cel al politicilor echivalente din SUA sau din China. Mai mult, bugetul PAC a fost stabil sau în scădere timp de mai mulți ani, în pofida extinderii UE. PAC trebuie să răspundă la numeroase provocări majore cu care se va confrunta în viitor. Este necesar, așadar, ca bugetul pentru politica agricolă să fie sporit la nivel european.

5.22. Aspectele specifice ale bugetului european, precum anualitatea, reprezintă o constrângere enormă pentru elaborarea PAC. Fondurile mutuale sau măsurile de criză sunt limitate de aceste constrângeri. În plus, distribuția bugetului este o sursă de tensiuni politice și ar putea genera ineficiențe.

*Simplificarea*

5.23. Timp de mulți ani, simplificarea a fost o prioritate a PAC, în special în primii ani de punere în aplicare a reformei PAC din 2013. Cu toate acestea, simplificarea ar trebui să rămână prima prioritate subiacentă pentru următoarea reformă a PAC. În special, ar trebui îmbunătățite controalele adecvate și sistemele de sancțiuni proporționale. În prezent, reducerea plăților pentru ecologizare și măsurile de ecocondiționalitate pot fi nerezonabile și disproporționate. Este extrem de important să se asigure efectuarea la timp a plăților directe.

*Structura PAC*

5.24. În ultimele decenii, structura PAC s-a bazat pe doi piloni. În timp ce pilonul I este finanțat integral de UE, pilonul II este cofinanțat și adaptat la nevoile fiecărui stat membru, prin intermediul programelor multianuale. Diversitatea statelor membre și a regiunilor și diferitele lor nevoi impun menținerea structurii pe doi piloni în viitoarea PAC.

*Pregătirea pentru PAC după 2020*

5.25. În programul său de lucru pentru 2017, publicat la 25 octombrie 2016, Comisia afirmă că va lucra și se va consulta pe larg cu privire la simplificarea și modernizarea PAC, pentru a maximiza contribuția acesteia la cele zece priorități ale Comisiei și la obiectivele de dezvoltare durabilă. Este important ca societatea civilă europeană să fie implicată în mod activ în acest proces.

Bruxelles, 15 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

**Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Pentru a se ține seama de teoria «nudge» în politicile europene”**

**(aviz din proprie inițiativă)**

(2017/C 075/05)

Raportor: **Thierry LIBAERT**

|                                               |                                                                                         |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Decizia Adunării Plenare                      | 21.1.2016                                                                               |
| Temei juridic                                 | Articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură<br>aviz din proprie inițiativă |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția<br>mediului                |
| Data adoptării în secțiune                    | 24.11.2016                                                                              |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 15.12.2016                                                                              |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                                                     |
| Rezultatul votului                            | 162/3/3                                                                                 |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                                         |

## **1. Concluzii și recomandări**

1.1. Tehnicile „nudge” par un instrument de politică publică complementar celor deja utilizate de către autoritățile publice europene (informarea și sensibilizarea, stimulentele financiare, legislația și modelarea prin exemplu). Acestea par un instrument deosebit de interesant pentru a răspunde anumitor provocări sociale, de mediu și economice.

1.2. **Încurajarea utilizării unor astfel de demersuri în politicile publice** în mod complementar față de instrumentele tradiționale și, mai ales, schimbarea de atitudine pe care o propun pentru comportamentele individuale. Tehnicile *nudge* ar putea fi astfel integrate în cadrul politicilor publice globale și ar putea accelera punerea în aplicare a acestora cu costuri mai reduse. Caracterul lor suplu și simplu le face utilizabile în diverse contexte și de către categorii diferite de actori în același timp: de organisme interguvernamentale, în cadrul unităților fiecărui minister, de către autoritățile teritoriale, de ONG-uri, de actori privați etc.

1.3. **Acordarea unei atenții prioritare mai ales tehnicilor *nudge* care corespund obiectivelor de mediu, sociale etc.** (tranziția energetică/ecologică, combaterea risipei de resurse, bunăstarea socială, îmbunătățirea stării de sănătate a populației etc.). Ele se pot înscrie în ansamblul măsurilor vizând obiective colective prestabilite, însă pentru care instrumentele tradiționale ale politicilor publice se dovedesc inefficiente și/sau prea costisitoare.

1.4. **Favorizarea schimbului de informații și de bune practici cu privire la tehnici *nudge*** între toate categoriile de actori potențial relevanți (autorități publice, administrații, întreprinderi, asociații, ONG-uri etc.) la nivel european. Ar putea fi avută în vedere o platformă care să treacă în revistă inițiativele și/sau un observator dedicat acestei teme.

1.5. **Studiul mai aprofundat al impactului diferit al unor tehnici *nudge*** în funcție de culturi, profiluri socioeconomice, teritorii etc. Aceasta ar permite o mai bună înțelegere a avantajelor și a limitărilor diseminării și transpunerii anumitor tehnici de la o țară la alta, între sectoare etc. Ar merita studiată mai îndeaproape mai ales chestiunea duratei impactului tehnicilor *nudge* asupra comportamentelor.

1.6. **Identificarea condițiilor generale de utilizare a tehnicilor *nudge***, permițând reducerea efectelor lor negative și garantând acceptabilitatea lor etică. Aceste condiții ar putea fi enumerate într-o carte a bunelor practici, elaborată în comun cu diversele părți implicate și adoptată la scară europeană, iar ulterior asumată la nivelul statelor membre. De asemenea, s-ar putea elabora un ghid care să le fie distribuit actorilor implicați.

1.7. **Introducerea unor proceduri de informare** cu privire la utilizarea diverselor tipuri de tehnici *nudge*, garantându-se transparența acestora pentru persoanele ale căror comportamente sunt vizate de ele. Tehnicile trebuie înțelese, discutate și diseminate pentru a fi cât mai bine acceptate. Acest lucru ar evita „derivatele” și riscurile de manipulare prin utilizarea de tehnici *nudge*.

1.8. **Asigurarea unei deontologii reale a nudging-ului**, pentru a se evita deturnarea acestuia către obiective lipsite de responsabilitate. Introducerea unui demers *nudge* trebuie să fie efectuată cu respectarea a patru condiții: transparența procesului, flexibilitatea pentru persoanele interesate, care trebuie să aibă în continuare, în toate situațiile, posibilitatea de a alege o cale sau alta, fiabilitatea informațiilor care le sunt furnizate și absența culpabilizării individului.

1.9. **Conceperea unor dispozitive de monitorizare și evaluare a tehnicilor „nudge”**, în funcție de diferite criterii (sociale, de mediu, economice). Aceasta poate presupune o primă etapă de experimentare pentru a se înțelege influența exactă a unei tehnici *nudge* în funcție de natura sa, de publicul vizat, de context etc. Aceasta ar permite o ajustare rapidă în cazul în care rezultatele se dovedesc dezamăgitoare și eventuala abandonare a tehnicii în cazul în care este considerată ineficientă.

1.10. **Încurajarea, în programele de formare** (inițială și continuă) a disciplinelor care țin de economia comportamentală. Acest lucru ar permite îmbunătățirea cunoștințelor cu privire la acest instrument și favorizarea utilizării sale în mod judicios și critic de către diferite porțiuni ale publicului (agenți ai funcției publice, salariați ai întreprinderilor, politicieni aleși etc.). Aceasta presupune și o decompartmentalizare a disciplinelor universitare, întrucât teoria *nudge* se bazează pe o abordare transversală.

1.11. **Asigurarea unei relative flexibilități în utilizarea nudging-ului**, pentru a se exploata la maximum potențialul acestuia. Într-adevăr, ca orice alt instrument aflat la dispoziția autorităților publice, *nudging-ul* nu este nici un instrument miraculos, nici unul cu totul nou – însă se poate dovedi complementar și foarte util pentru a ajuta la evoluția anumitor comportamente. Principalul său avantaj este de a stimula luarea în calcul, la conceperea politicilor publice, a dimensiunii psihologice a comportamentelor, și nu numai a „raționalității economice” a acestora.

1.12. **Organizarea, la inițiativa CESE, a unui prim forum european pe tema nudging-ului**, care ar reprezenta o ocazie unică de schimb de experiențe între actorii care ar putea folosi acest instrument în cadrul Uniunii Europene.

1.13. **Instituirea, în cadrul CESE, pentru a face față tranziției fundamentale către un nou model economic cu consecințe sistemice majore în multe domenii, a unui nou organ permanent transversal, care să analizeze aceste evoluții**, inclusiv *nudging-ul* și alte subiecte conexe, precum economia circulară, economia bazată pe partajare și cea bazată pe funcționalitate.

## 2. Un al cincilea instrument pentru autoritățile publice

2.1. Pentru a face să evolueze comportamentele individuale, autoritățile publice dispun în mod tradițional de patru tipuri de instrumente: informare și sensibilizare; stimulare financiară; legislație (interdicție sau obligație) și modelare prin exemplu. Însă aceste patru instrumente și-au dovedit limitele, mai ales în ce privește comportamentul și consumul responsabil, adică utilizarea unei cantități mai mici de resurse naturale. Există adesea, într-adevăr, un decalaj între lucrurile de care oamenii sunt conștienți și comportamentele lor cotidiene.

2.2. Motivele acestei distanțe dintre intenții și comportament au fost analizate de economie și de științele comportamentale, disciplină care s-a specializat pe înțelegerea factorilor de influență asupra comportamentelor indivizilor. În opinia cercetătorilor specializați în această disciplină, acțiunile individuale sunt determinate de factori multipli. Suntem ființe complexe, cu o raționalitate limitată, cu o importantă parte emoțională, suntem influențați de semenii noștri și de interacțiunile sociale, dar și de contextul și de mediul în care ne luăm deciziile.

2.3. În cele din urmă, deciziile și comportamentele noastre țin în cea mai mare parte de ceea ce Daniel KAHNEMAN, laureat al premiului Nobel pentru economie, numește „sistemul 1”: un mod de gândire în mare parte neconștientizat, automat și extrem de rapid, care ne permite să luăm decizii cotidiene multiple cu un efort cât mai redus și economisind resursele noastre de atenție, însă care se hrănește din stereotipuri și asociații și adesea ne îndepărtează de raționalitatea matematică.

## 3. A ține seama de comportamente pentru a orienta alegerile

3.1. Economia comportamentală (*Behavioral Economics*) consideră astfel că pârgăhiile tradiționale ale politicilor publice se pot dovedi insuficiente pentru a face să evolueze comportamentele, întrucât ele nu țin seama de varietatea de dimensiuni care pot influența luarea de decizii. Pornind de la această constatare, doi profesori americani, Richard THALER (profesor de

economie la Chicago și figură emblematică a economiei comportamentale) și Cass SUNSTEIN (profesor de drept la Harvard) au publicat în 2008 prima lucrare privind tehnicile *nudge*<sup>(1)</sup>, care se bazează pe ideea că modificările de comportament trebuie să fie asistate de „stimuli blânzi”. Autorii definesc un „*nudge*” ca fiind „orice aspect al arhitecturii alegerii care modifică comportamentul previzibil al oamenilor fără a interzice nicio opțiune și fără a modifica în mod semnificativ stimulii financiari”. Pentru a fi considerat un simplu *nudge*, alegerea respectivă trebuie să poată fi evitată cu ușurință, un *nudge* neavând nicio trăsătură de obligativitate.

3.2. *Nudging*-ul are în vedere crearea unor „arhitecturi ale alegerii” care să evidențieze alegerea considerată benefică pentru individ și/sau colectivitate, fără a modifica nici numărul, nici natura opțiunilor disponibile. Ideea este de a îndemna consumatorul sau utilizatorul să facă o alegere considerată mai bună. Tehnica prezintă trei caracteristici: individului îi este lăsată la îndemână o totală libertate de alegere, implementarea este ușoară și intervenția are un cost limitat.

3.3. Tehnicile *nudge* suscită un interes tot mai mare din partea autorităților publice din unele țări, întrucât prezintă două avantaje majore: nu restrâng libertățile individuale și au un cost limitat, putând avea totodată un impact semnificativ. Ele pot reprezenta deci un instrument complementar, înscriindu-se în cadrul politicilor publice care intenționează să „responsabilizeze” comportamentele individuale în materie de sănătate, mediu etc. Din perspectiva individului, un *nudge* permite simplificarea unei alegeri, ceea ce îi ușurează decizia.

#### 4. *Nudging*: un concept, mai multe pârgii

4.1. Alegerea prestabilită. În acest caz, o soluție automată este propusă ca opțiune standard, aceasta fiind considerată soluția cea mai dezirabilă de către autoritatea care o introduce, dar fiind și cea mai simplă de aplicat. Demersul se bazează pe inerția indivizilor. Așa se întâmplă, de exemplu, cu declarațiile de impozit pe venit din Franța în care, din 2005, se consideră din principiu că o gospodărie deține un televizor. Acest lucru a permis reducerea nivelului de fraudă, estimat la 6 %, la 1 %. Alegerea prestabilită este, de asemenea, utilizată tot mai frecvent de bănci, furnizorii de energie și alte întreprinderi, care oferă mai degrabă facturi în format electronic decât pe hârtie, imprimare față-verso ca opțiune standard etc.

4.2. Forța normei sociale, considerată de către partizanii teoriei *nudge* drept un determinant puternic al comportamentelor. Aceasta poate fi deci utilizată pentru a îndemna persoanele să acționeze într-un anumit sens. Metoda este, în speță, evidențierea unui comportament pe care-l adoptă majoritatea indivizilor din rețeaua apropiată (vecini, colegi etc.). Acest mesaj ar trebui să stimuleze persoanele să se comporte similar pentru a se conforma normei sociale. În 2011, furnizorul de energie OPOWER din Statele Unite a făcut un experiment. Pornind de la informațiile privind consumul de energie electrică din 600 000 de gospodării, furnizorul le-a trimis scrisori cu mesaje cum ar fi: „Luna trecută, ați folosit cu 15 % mai multă energie electrică decât vecinii dvs. mai economi”. Consumatorii și-au putut compara consumul de energie cu cel al vecinilor și al altor consumatori cu ajutorul unor grafice, la care se adăuga un emoticon zâmbitor în cazul în care se înregistrau reduceri. În urma acestei corespondențe, în gospodăriile care au luat parte la experiment s-a înregistrat o scădere medie cu 2 % a consumului, ceea ce a generat o economie totală de 250 de milioane USD, conform OPOWER<sup>(2)</sup>. Numeroase experimente similare au dus la scăderi între 1 % și 20 % ale consumului de energie electrică.

4.3. Riscul de pierdere, care vizează evidențierea pierderilor (în special financiare) pe care le riscă persoana atunci când nu-și modifică un comportament, de exemplu în ce privește consumul de energie. În acest scenariu, persoanele i se prezintă suma orientativă pe care o pierde dacă nu-și modifică comportamentul sau, dimpotrivă, suma pe care ar câștiga-o dacă acționează diferit. Această vizualizare a pierderii poate fi exprimată și cu ajutorul unor indicatori nefinanciari (calorii, emisii de CO<sub>2</sub> etc.).

4.4. Emulația, care constă, de exemplu, în organizarea de concursuri pentru a încuraja anumite practici, cum ar fi combaterea risipei. De exemplu, ONG-ul francez Prioriterre dorește să sensibilizeze publicul cu privire la economia de energie. În acest scop, organizează în fiecare an concursul „Familie cu energii pozitive”, care a mobilizat în 2014 cca 7 500 de familii, acestea trebuind să-și reducă consumul cu 8 % pentru a câștiga diverse premii<sup>(3)</sup>.

4.5. Recursul la jocuri și la prezentări ludice. Una din cele mai cunoscute tehnici *nudge* a fost introdusă la aeroportul din Amsterdam: în interiorul urinoarelor au fost pictate muște, pentru a-i incita pe domni să „ochească” corect. În 2009, Volkswagen a transformat la Stockholm scara care urca spre ieșirea din gara Odenplan într-o uriașă claviatură de pian. Fiecare pas pe o clapă genera o notă muzicală<sup>(4)</sup>. Obiectivul era ca utilizatorii să fie motivați să folosească mai degrabă treptele decât scările rulante. În Coreea de Sud, un marcaj pe sol le sugerează persoanelor care merg pe scările rulante că există un risc de surplus de greutate.

<sup>(1)</sup> Thaler Richar & Sunstein Cass, „*Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*” („Nudge: Cartea ghionturilor pentru decizii mai bune legate de sănătate, bogăție și fericire”), Yale University Press, 2008.

<sup>(2)</sup> Opower.com.

<sup>(3)</sup> <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>.

<sup>(4)</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>.



4.6. *Nudging*-ul poate să aibă ca obiectiv și modificarea modului de prezentare a opțiunilor sau a aspectului anumitor produse, pentru a le scoate în evidență pe cele considerate mai sănătoase, mai ecologice etc. Acest tip de *nudge* se apropie uneori de principiul etichetării. De asemenea, în cantine s-au făcut diverse experimente pentru a-i incita pe clienți să consume alimente sănătoase. În acest scop, acestea au fost plasate la începutul vitrinelor de prezentare, ceea ce, în unele cazuri, a dus la dublarea consumului lor în raport cu situația în care ele se află în mijloc sau la sfârșit. Alte cantine au căutat să reducă risipa de alimente, reducând dimensiunile farfuriilor utilizate: acestea sunt umplute complet, însă cantitatea servită este mai mică (însă clientul poate să se servească încă o dată dacă dorește) <sup>(5)</sup>.

## 5. Un instrument utilizat tot mai frecvent de autoritățile publice

5.1. Din 2008, tot mai multe țări au început să fie interesate de potențialul instrumentelor de politică publică care țin de domeniul *nudging*-ului, care oferă promisiunea triplă de a fi mai acceptabile pentru opinia publică decât normele sau taxele, de a fi mai puțin costisitoare și mai eficiente. Următoarele paragrafe oferă câteva exemple, fără pretenția unui inventar exhaustiv.

5.2. În 2010, guvernul britanic al lui David CAMERON crea „Echipa de studii comportamentale” (*Behavioural Insights Team*), condusă de David HALPERN și însărcinată să aplice științele comportamentale în crearea de politici publice în Regatul Unit. Această echipă a modificat, de exemplu, pagina site-ului de internet al guvernului care permitea acceptarea online a donării de organe. Pe site a apărut textul „În fiecare zi, mii de oameni care văd această pagină hotărăsc să se înregistreze” și a fost plasat logoul NHS, sistemul britanic de asigurări sociale. Într-un an, procentul persoanelor înregistrate pentru donarea de organe a crescut de la 2,3 % la 3,2 % (+ 96 000 de adeziuni). Din 2014, *Unitatea Nudge* funcționează independent și consiliază guverne ale altor state, autorități locale, întreprinderi etc. <sup>(6)</sup>

5.3. La rândul său, administrația Obama a lansat o echipă *Nudge* („*Nudge Squad*”) în 2014, sub direcția doamnei Maya SHANKAR. Într-un decret publicat în septembrie 2015, președintele Obama „încurajă” departamentele și agențiile guvernamentale să facă uz de contribuțiile științelor comportamentale („*behavioral science*”) <sup>(7)</sup>. De asemenea, guvernele din Singapore, Australia și Germania au instituit echipe de experți în economie comportamentală.

5.4. În Franța, din 2013, Secretariatul General pentru modernizarea acțiunii publice (SGMAP) și direcția generală a finanțelor publice (DGFIP) <sup>(8)</sup> au multiplicat experimentele legate de *nudging*.

5.5. Comisia Europeană a creat, în cadrul Centrului Comun de Cercetare, o unitate numită *Prospectivă și contribuție a științelor comportamentale*, încredințată lui Xavier TROUSSARD. Aceasta a publicat în 2016 un raport care subliniază faptul că politicile publice din cadrul Uniunii Europene integrează în măsură tot mai mare sugestiile economiei comportamentale <sup>(9)</sup>. Unitatea consideră că este de dorit să fie dezvoltate schimburile pe această temă între cercurile politice și mediile universitare. Ea recomandă în special ca uzul instrumentelor economiei comportamentale să crească în toate etapele politicilor publice, îmbunătățindu-se totodată comunicarea cu privire la utilizarea lor și cunoștințele cu privire la efectele acestora.

## 6. Riscuri și limitări care nu trebuie neglijate

6.1. *Nudging*-ul prezintă anumite limite. El necesită o mare rigoare de proiectare și de punere în aplicare și pune probleme atât tehnice, cât și etice. El nu se substituie nevoii imperioase ca cetățenii să fie informați și demersurilor pedagogice care au ca scop clarificarea opțiunilor acestora, și nici mijloacelor clasice de acțiune ale autorităților publice, constând în legislație și în pârghiile de stimulare economică. Pe de altă parte, riscurile și limitările cu care se confruntă utilizarea lor nu trebuie subestimate.

6.2. Pentru moment nu sunt disponibile decât puține studii cu privire la eficacitatea tehnicilor *nudge*, mai ales pe termen mediu și lung. Unele pun accentul pe caracterul eterogen al reacțiilor individuale la acest instrument. Astfel, în experimentul desfășurat de OPOWER, gospodăriile ale căror consum de energie electrică era deja mai mic decât media au avut tendința de a consuma mai mult atunci când au fost informate de poziția lor statistică. În mod contrar, pentru locuitorii care află că au un consum de energie mai ridicat decât vecinii lor, *nudge*-ul poate genera un sentiment de culpabilitate sau inferioritate. Conform anumitor studii, receptivitatea față de tehnicile *nudge* poate varia și în funcție de valorile și opiniile

<sup>(5)</sup> Liebig Georg, „*Nudging to Reduce Food Waste*” (Nudging pentru reducerea risipei alimentare), URL: [http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging\\_to\\_reduce\\_food\\_waste\\_Georg\\_Liebig.pdf](http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf).

<sup>(6)</sup> Site-ul internet al unității: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

<sup>(7)</sup> „Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People” (Ordonanță guvernamentală – Folosirea informațiilor dobândite prin științele comportamentale pentru a sluji mai bine interesele poporului american), ordonanță guvernamentală, 15 septembrie 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

<sup>(8)</sup> A se vedea, de exemplu „Nudging: un nou instrument în slujba acțiunii publice”, 13 martie 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-l'action-publique>.

<sup>(9)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf)



persoanelor<sup>(10)</sup>, dar și în funcție de contextul politic și cultural. La nivel mai general, studiile efectuate subliniază un efect diferențiat al *nudge*-urilor în funcție de tipurile de public, culturi și contexte. Este deci necesar să se evalueze în mod direct sau prin sondaj sare sunt efectele tehnicilor *nudge*.

6.3. De asemenea, se pune și problema duratei impactului tehnicilor *nudge*. În domeniul consumului de apă și energie electrică, studiile au dovedit că efectul repetitiv al normelor sociale are tendința de a se diminua cu timpul, chiar dacă, în formă atenuată, poate fi încă prezent după câțiva ani<sup>(11)</sup>. Efectul pe termen lung al tehnicilor *nudge* depinde de capacitatea lor de a modifica obiceiurile în profunzime. După modificarea opțiunii-standard, dacă aceasta se menține, nu există motive pentru a crede că nu vor persista comportamentele aferente. Însă problema este mai degrabă legată de posibilitatea de a continua o tendință sau de a o modula. Astfel, se pare că este mai ușor ca o taxă sau o normă să fie ajustată treptat, în raport cu introducerea unei alte opțiuni-standard.

6.4. *Nudging*-ul ar putea aduce cu sine efecte negative, care se traduc prin tendința individuală de a acționa mai „corect” la constatarea unui comportament propriu cu efect negativ și viceversa. De exemplu, unele experimente au arătat că achiziționarea unor bunuri de consum „ecologice” putea fi urmată, în anumite circumstanțe, de o creștere a frecvenței comportamentelor negative precum fraudarea sau furtul<sup>(12)</sup>. Eforturile de a încuraja atitudini „virtuoase” în anumite domenii pot avea deci consecințe negative în alte domenii. Dacă se confirmă, aceste efecte perverse fac ca evaluarea impactului de ansamblu al tehnicilor *nudge* să fie foarte dificilă. Se pare că ele sunt foarte rare și nu pun sub semnul întrebării utilitatea demersului de *nudging*. Trebuie însă ca posibilitatea acestui tip de efecte să nu fie exclusă.

6.5. Eficacitatea unui *nudge* este stabilită prin raportare la un comportament dezirabil, ceea ce pune problema definiției și măsurării lucrurilor considerate dezirabile. În practică, poate fi foarte dificil de aflat cum gândesc cetățenii cu privire la propria lor fericire. *Nudging*-ul pune totodată problema de a determina cine decide care este obiectivul de urmat și, ca atare, care sunt direcțiile dezirabile pentru individ și/sau societate. Dacă este vorba despre un factor de decizie public, el poate orienta acest obiectiv și tehnicile de *nudging* aferente în mod oportun, dar poate greși orientarea și fără intenție, de exemplu din lipsa unor informații suficiente.

6.6. În sfârșit, granița dintre informare, comunicare și manipulare este uneori dificil de definit. Astfel, dintre multele hoteluri care își roagă clienții să-și refolosească prosoapele, unele prezintă în acest scop procente intenționate „umflate” ale clienților care fac deja acest lucru<sup>(13)</sup>. Obiectivul acestor mesaje nu este de a-i induce în eroare pe destinatari, ci de a introduce într-un fel o profeție care se îndeplinește de la sine, astfel încât aceste procente să devină realitate. Însă, în fapt, clienții sunt în situația de a-și baza comportamentul pe o minciună. Acest recurs la minciună, chiar dacă duce la comportamente mai „virtuoase”, nu pare acceptabil din punct de vedere moral și – cu atât mai puțin – din partea unui factor de decizie public. De asemenea, folosirea unor astfel de argumente poate păta reputația factorului de decizie respectiv și poate reduce, în cele din urmă, eficacitatea tehnicilor *nudge*, prin infantilizarea consumatorilor.

Bruxelles, 15 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Costa Dora L. și Kahn Matthey E., „Energy conservation «nudges» and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment”, *Journal of European Economic Association*, 2013.

<sup>(11)</sup> Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose și Price Michael K., „The persistence of treatment effects with norm-based policy”, *American Economic Review*, vol. 101, nr. 3, mai 2011.

<sup>(12)</sup> Mazar Nina și Zhong Chen-Bo, „Do green products make us better people?”, *Psychological Science*, 2010.

<sup>(13)</sup> Simon Stephanie, „The Secret to Turning Consumers Green”, *The Wall Street Journal*, 18 octombrie 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.

## III

(Acte pregătitoare)

## COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 521-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 14 ȘI 15 DECEMBRIE 2016

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor — O agendă europeană pentru economia colaborativă**

[COM(2016) 356 final]

(2017/C 075/06)

Raportor: **Carlos TRIAS PINTÓ**Coraportor: **Mihai MANOLIU**

|                                           |                                                                  |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                  | Comisia Europeană, 8.12.2016                                     |
| Temei juridic                             | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| Secțiunea competentă                      | Secțiunea pentru piața unică, producție și consum                |
| Data adoptării în secțiune                | 17.11.2016                                                       |
| Data adoptării în sesiunea plenară        | 15.12.2016                                                       |
| Sesiunea plenară nr.                      | 521                                                              |
| Rezultatul votului                        | 157/1/4                                                          |
| (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri) |                                                                  |

### 1. Concluzii și recomandări

1.1. Economia digitală descentralizată care începe să se contureze arată că foarte multe dintre noile schimburi economice *inter pares* vor fi strâns legate de relațiile sociale și vor fi solid ancorate în comunități, fapt care va conduce la o transformare a factorilor pe care îi presupune desfășurarea unei activități sau ocuparea unui loc de muncă, în sensul „democratizării modului în care producem, consumăm, gestionăm și rezolvăm problemele sociale”; în același timp, va trebui să se evite cu orice preț asocierea acestei mutații cu caracterul precar al locurilor de muncă și cu evaziunea fiscală, precum și migrarea masivă a valorii adăugate dinspre actorii industriali către proprietarii de platforme digitale private<sup>(1)</sup>.

1.2. În contextul acestui nou model, CESE solicită Comisiei să utilizeze o abordare conceptuală mai detaliată și mai incluzivă a economiei bazate pe partajare, pentru a nu se ajunge la similitudini greșite cu economia digitală. Astfel, economia colaborativă, care, în mod similar economiei sociale, adoptă practici democratice și participative, prezintă următoarele caracteristici:

- (a) nu este plasată întotdeauna în mediul digital, ci și în medii locale, care permit punerea accentului pe contactele interpersonale (ca de pildă în cazul schimbului de bunuri);

<sup>(1)</sup> JO C 389, 21.10.2016, p. 50.

- (b) adesea nu are scop lucrativ, bazându-se nu de puține ori pe principiile cooperării și solidarității (așa cum se întâmplă cu anumite tipuri de finanțare participativă cum ar fi cea prin donații);
- (c) nu se manifestă mereu la scară globală sau transnațională, ecosistemul său fiind des întâlnit în unități teritoriale mai mici și localizate (cazul grupurilor care se bazează pe consumul din surse proprii);
- (d) nu este restrânsă la aspectul economic, ci le vizează și pe cele de mediu și sociale (de exemplu, mobilitatea sustenabilă);
- (e) nu se limitează la o nouă formă de prestări de servicii la cerere, unde bunul partajat este capacitatea de a lucra, ci se axează pe accesul la acestea (un exemplu este partajarea bunurilor);
- (f) nu vizează doar bunuri corporale și de mare valoare economică, ci se aplică oricărui tip de produs sau serviciu (de exemplu, băncile de timp).

1.3. În fond, economia colaborativă constă din diverse modalități, cu contribuții și provocări specifice. De exemplu, „economia de acces” introduce pe piață proprietăți insuficient utilizate, creând mai multe posibilități de alegere pentru consumatori și o utilizare mai eficientă a resurselor, însă prezintă riscul de a încuraja producția totală prin efectul de recul. În „economia la cerere” se fragmentează forța de muncă, creând mai multă flexibilitate, sporind, însă, în același timp, riscul de precaritate a locurilor de muncă. Iar „*gift economy*”, sau „economia cadoului”, în cadrul căreia se partajează bunuri și servicii în mod altruist, permite consolidarea comunităților, dar rămâne adeseori invizibilă pentru autorități.

1.4. În ceea ce privește platformele digitale, în special cele care susțin o activitate lucrativă, acestea merită toată atenția Comisiei Europene, care trebuie să le reglementeze și să le armonizeze activitatea, asigurând condiții de concurență echitabile pe baza transparenței, informării, accesului neîngrădit, nediscriminării și valorificării adecvate a datelor. Practic vorbind, este absolut necesar să se redefinească noțiunea de subordonare juridică în condițiile dependenței economice a lucrătorilor și să se garanteze drepturile lucrătorilor indiferent de forma de activitate.

1.5. Provocarea constă, prin urmare, în a face distincția între diferitele forme ale acestei economii și a propune abordări de reglementare diferențiate <sup>(2)</sup>, acordându-se prioritate acelor inițiative digitale bazate pe guvernare democratică, solidară și incluzivă, în termeni de inovare socială, ceea ce duce la necesitatea de a informa consumatorii cu privire la valorile identitare ale acestora și la modalitățile lor de organizare și de gestionare. În acest sens, CESE recomandă efectuarea unei cercetări calitative privind rețeaua de relații stabilite de către actorii economiei colaborative în interiorul acesteia.

1.6. Prin urmare, CESE ar dori să fie elaborată o metodologie specifică pentru reglementarea și evaluarea unei noi economii cu standarde diferite. Din această perspectivă, încrederea, din punctul de vedere al simetriei informaționale, are un rol esențial. Trebuie, de asemenea, să se consolideze criteriile de transparență, onestitate și obiectivitate în ce privește evaluarea produsului sau serviciului, dincolo de simpla utilizare automată a unor algoritmi.

1.7. CESE mai recomandă și înființarea unei agenții independente europene de rating pentru platformele digitale, cu competențe armonizate în toate statele membre, care să poată evalua guvernarea acestora în materie de concurență, ocupare a forței de muncă și fiscalitate.

1.8. În plus, modul în care comunicarea abordează economia colaborativă ignoră chestiuni importante, precum cele privind monedele virtuale și sociale ca instrumente operaționale ale economiei respective, dar și cele referitoare la cunoștințe, informație și energie, ca obiecte ale activității sale, ori rolul pe care îl joacă în cadrul economiei colaborative acțiunile de creare în comun și inovarea tehnologică, printre altele.

1.9. Având în vedere gestionarea complexă a economiei colaborative în contextul actual, CESE recomandă asigurarea unei coexistențe echilibrate între modele care să asigure dezvoltarea deplină a acesteia fără a provoca efecte externe negative pe piață, în special în ceea ce privește protecția **concurenței**, a **impozitării** și a **locurilor de muncă de calitate**. În acest scop, este necesar să se prevadă un cadru adecvat de urmărire și monitorizare a noilor parametri ai economiei colaborative, cu implicarea părților interesate (organizații patronale, organizații sindicale, asociații ale consumatorilor etc.).

<sup>(2)</sup> JO C 51, 10.2.2016, p. 28.

1.10. În sfârșit, pentru a face față tranziției către **o nouă economie** cu implicații sistemice considerabile, se recomandă crearea în cadrul CESE a unei structuri permanente de tip orizontal, pentru a analiza aceste fenomene emergente, care să-și îngemăneze eforturile cu cele ale Comisiei Europene, ale Comitetului Regiunilor și ale Parlamentului European.

## 2. Introducere și context

2.1. Cultura socială, modelele de consum și modalitățile de satisfacere a necesităților consumatorilor se află într-un proces de schimbări profunde, de revizuire și raționalizare a consumului, dintr-o perspectivă mai incluzivă, în cadrul căreia factorul reprezentat de preț se întrepătrunde cu impactul asupra mediului și cu amprenta socială a produselor și serviciilor, toate acestea fiind sub influența efectului perturbator al internetului și al rețelilor sociale.

2.2. Deținerea de bunuri de uz personal, valuta forte și locurile de muncă **on-site**, permanente și remunerate, vor ceda teren în fața schimburilor virtuale, accesului partajat, banilor digitali și flexibilității crescute a mâinii de lucru.

2.3. În tranziția către noi forme de producție și consum, anumite sectoare de activitate economică au fost zguduite de un puternic „tsunami”, ca urmare a apariției unor noi actori, unii motivați de dorința de cooperare și de angajamentul față de comunitate, alții pur și simplu mânați de simțul afacerilor (și care nu respectă întotdeauna condițiile de concurență echitabilă).

2.4. Întrucât numeroase voci au solicitat un nou cadru de planificare <sup>(3)</sup> pentru consumul colaborativ (care mai degrabă să promoveze utilizarea tehnologiei digitale pentru a valorifica capacitățile excedentare descentralizate, decât să creeze noi sisteme centralizate de monopol), Comisia Europeană a decis să lanseze „o agendă europeană pentru economia colaborativă”, observând că autoritățile naționale și locale ale UE au abordat situația prin intermediul unei diversități de măsuri de reglementare. Acest lucru se datorează faptului că consumul colaborativ poate lua diverse forme, în funcție de sectorul în cauză.

2.5. Această abordare fragmentată a noilor modele de afaceri generează nesiguranță (sub aspect economic sau de reglementare, în materie de ocupare a forței de muncă etc.) și incertitudine (în ceea ce privește încrederea, noile instrumente digitale precum tehnologiile *blockchain*, rețelele de siguranță și respectarea vieții private) între operatorii tradiționali, noii prestatori de servicii și consumatori, limitând inovarea, crearea de locuri de muncă și creșterea.

2.6. Prin urmare, pentru a ajuta operatorii de pe piață și autoritățile publice din diversele state membre, Comisia a publicat următoarele orientări:

- **Cerințele privind accesul pe piață:** prestatorii de servicii ar trebui obligați să obțină autorizații și permise pentru îndeplinirea obiectivelor de interes public relevante. Interdicțiile absolute asupra unei activități ar trebui impuse numai în ultimă instanță. Platformele colaborative nu ar trebui să facă obiectul unei autorizații sau licențe atunci când acționează doar ca intermediari între consumatori și cei care oferă serviciul în cauză (de exemplu serviciile de transport sau cazare). Statele membre ar trebui, de asemenea, să facă distincția între cetățenii care prestează un serviciu în mod ocazional și furnizorii care acționează ca profesioniști, de exemplu prin introducerea de praguri în funcție de nivelul de activitate.
- **Regimuri de răspundere:** platformele colaborative pot fi exonerate de răspundere pentru informațiile pe care le stochează în numele furnizorilor de servicii. Totuși, acestea nu ar trebui să fie exonerate de răspundere pentru serviciile pe care le oferă ele însele, cum ar fi serviciile de plată.
- **Protecția utilizatorilor:** statele membre trebuie să se asigure că consumatorii se bucură de un nivel maxim de protecție față de practicile comerciale neloiale, fără a impune obligații de informare disproporționate persoanelor private care prestează servicii în mod ocazional.
- **Relațiile de muncă (activități independente și lucrători):** dreptul muncii este, în cea mai mare parte, o competență națională, el fiind completat de jurisprudență și de o serie de norme sociale minime la nivelul UE. Statele membre pot lua în considerare criterii precum nivelul de subordonare la platformă, natura muncii sau a remunerației, atunci când se decide dacă o anumită persoană este lucrător al unei platforme.

---

<sup>(3)</sup> Una dintre primele a fost cea a CESE (JO C 177, 11.6.2014, p. 1).

- **Impozitarea:** furnizorii de servicii din economia colaborativă trebuie să plătească impozite. Impozitele relevante includ impozitul pe venit aplicabil persoanelor fizice, impozitul pe profit pentru întreprinderi și taxa pe valoarea adăugată. Statele membre sunt încurajate să simplifice și să clarifice în continuare aplicarea normelor fiscale la economia colaborativă. Platformele de colaborare ar trebui să coopereze pe deplin cu autoritățile naționale pentru înregistrarea activității economice și facilitarea colectării impozitelor.

### 3. Observații generale privind propunerea Comisiei

3.1. Comisia induce în eroare atunci când pune pe același plan platformele digitale și economia colaborativă, fără a presupune că există o legătură între economia colaborativă și interesul general, plecând de la recunoașterea externalităților ei pozitive în concretizarea valorilor de cooperare și de solidaritate.

3.2. În comunicarea sa, Comisia nu abordează ceea ce ar trebui să fie principalul său obiectiv și nu răspunde așteptărilor legitime ale părților interesate: definirea modelului și parametrilor pentru un cadru juridic clar și transparent în care multitudinea formelor de economie colaborativă să se poată dezvolta și să poată opera în spațiul european, să fie sprijinite și puse în aplicare, precum și să obțină credibilitate și să inspire încredere.

3.3. În ceea ce privește modelul economiei digitale, acesta prezintă patru caracteristici specifice: delocalizarea activităților, rolul central al platformelor digitale, importanța rețelelor și exploatarea masivă a datelor <sup>(4)</sup>. Cu toate că este vorba de domenii diferite, el se intersectează uneori cu economia colaborativă, deoarece operează adesea în contexte similare: rețele participative, cu granițe mai puțin precise între sfera personală și cea profesională, între munca permanentă și cea ocazională, între activitatea independentă și cea în calitate de angajat etc.

3.4. Pentru a facilita o delimitare conceptuală, CESE propune Comisiei Europene să introducă noțiunea de „**comportament prosocial nereciprocal**” al economiei colaborative, care să delimiteze clar utilizarea în comun și non-profit și să ofere un spațiu de interacțiune pentru consum, producție, finanțare și schimbul de cunoștințe.

3.5. În definitiv, modelul economiei colaborative presupune schimbări nu doar economice, ci și sociale și ecologice. Comunicarea indică acest lucru făcând referire la sustenabilitate și la tranziția către o economie circulară, sau atunci când descrie piețele sociale ca o nișă a economiei colaborative.

3.6. Dacă aceste aspecte nu sunt luate în considerare, semnificația actuală a inițiativelor colaborative va fi abordată numai parțial. Aceeași situație se produce dacă analiza se limitează la schimburile de servicii și platformele colaborative, fără a lua în considerare aspecte cum ar fi recircularea și schimbul de bunuri, optimizarea modalității de utilizare a activelor sau crearea de rețele sociale.

3.7. În ceea ce privește aspectele legate de incertitudinile inerente aplicării cadrului juridic de reglementare a inițiativelor din economia colaborativă, deși dificultățile pe care comunicarea le abordează sunt reale, la fel de dificilă este și intenția de a „normaliza” și „ajusta” un nou model economic la „criteriile de evaluare tradiționale”. Aceasta ar putea necesita un efort de stabilire de noi criterii și standarde în sistemul său juridic și fiscal, precum și în cel legat de activitatea profesională, în special în ceea ce privește tranziția către un nou model de producție și consum și redefinirea actorilor implicați.

3.8. De asemenea, nu se va putea vorbi despre **o nouă economie mai favorabilă incluziunii și generatoare de coeziune socială** decât dacă toți cetățenii dispun de competențe digitale și financiare pentru a avea acces la ea și a opera în cadrul ei. De asemenea, politicile publice ar trebui să asigure posibilități de acces deplin pentru persoanele mai vulnerabile în ceea ce privește excluziunea digitală, în special pentru persoanele cu handicap.

3.9. În sfârșit, CESE nu poate ignora următoarele aspecte care nu sunt abordate în comunicarea Comisiei:

- Instrumentele operaționale de acțiune comună, cum ar fi monedele digitale, virtuale și sociale trebuie abordate în cadrul dezbaterii privind economia colaborativă. Ca urmare a factorilor *blockchain*, a doua generație de utilizatori ai internetului, antreprenori și operatori recurg la noi modalități de efectuare a celor opt funcții de bază ale intermediarilor financiari prin intermediul unui registru distribuit la nivel global și al monedei *bitcoin*.
- Dacă considerăm că pilonii de bază ai transformării colaborative sunt energia și informația, nicio analiză a economiei colaborative nu ar trebui să ignore procesul de transfer de proprietate intelectuală de la schimbul de cunoștințe și sursele de acces deschise și nici sectorul energiei.

<sup>(4)</sup> Charrié J. et Janin L., *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière*, 2015.

- Efectele asupra sectorului muncii, cum ar fi orientarea spre o piață a forței de muncă mult prea flexibilă, erodarea competențelor de negociere colectivă ale lucrătorilor din cadrul economiei colaborative, riscul de individualizare pe piața muncii, lipsa formării, eventualele efecte (negative) ale sistemelor de rating și procesarea algoritmilor trebuie analizate mai în detaliu.

#### 4. Observații specifice privind propunerea Comisiei – aspecte esențiale

##### 4.1. *Cerințe privind accesul pe piață, economiile de scară și „efectele de rețea” de la nivel local*

4.1.1. CESE înțelege că, în conformitate cu legislația în vigoare a UE, în special cu Directiva privind serviciile și Directiva privind comerțul electronic, statele membre trebuie să promoveze accesul la piețele colaborative, dat fiind că o ofertă mai variată stimulează consumul, stabilind, după caz, condiții întemeiate exclusiv pe motive de interes public, care ar trebui să fie justificate în mod corespunzător. Se poate prevedea un conflict legislativ, din cauză că o economie bazată pe partajare creează noi modalități de a furniza servicii care au fost în mod tradițional strict reglementate.

4.1.2. Este demn de remarcat faptul că, întrucât reprezintă un creuzet de inițiative nerestricționate în spațiu sau în timp, economia colaborativă trebuie să facă obiectul unui tratament deschis și delocalizat. Acest lucru înseamnă că orice limitare bazată pe criterii teritoriale restrictive poate genera o concurență fiscală și socială care i-ar denatura efectele pozitive.

4.1.3. De aceea, dincolo de a reprezenta doar un caz transnațional privind accesul pe piață, economia colaborativă trebuie văzută ca expresia unei capacități a cetățenilor (câștig de capital uman) care ar trebui privită prin prisma a două aspecte de bază: pe de o parte, un principiu al armonizării care să împiedice tratamentele diferențiate ce ar provoca noi dezechilibre pe piață, și, pe de altă parte, necesitatea de a se avansa în ce privește practicile de reglementare partajată <sup>(5)</sup> (modele: reglementare *inter pares*, organizații de autoreglementare și regulamente delegate prin compilare de date).

4.1.4. Ca și Comisia, CESE sprijină mai multă flexibilitate în materie de servicii și reglementarea pieței (noi definiții ale muncii în economia partajată) și solicită, prin urmare, o evaluare în fiecare stat membru a justificărilor privind legislația aplicabilă din perspectiva economiei colaborative și a proporționalității, în conformitate cu **obiectivele de interes public** (reglementare care să vizeze abordarea disfuncționalităților pieței, care să faciliteze stimularea unui climat de încredere), ținând seama de caracteristicile specifice ale diferitelor modele de afaceri și accesul la servicii de calitate și securitatea instrumentelor.

4.1.5. De asemenea, CESE subliniază că particularitățile modelului generează instrumente de evaluare a ratingului și reputației pentru evaluarea acelor furnizori care, deși îndeplinesc obiectivul de interes public de reducere a riscurilor pentru consumatori și a asimetriilor informaționale, pot duce și la „selecție negativă” și „hazard moral”. În acest sens, autoritățile publice și administratorii platformelor digitale ar trebui să asigure calitatea și fiabilitatea informațiilor, evaluărilor și a ratingului platformelor colaborative, făcând apel la organisme independente de control.

4.1.6. CESE arată că stabilirea acestor praguri, care disting, sector cu sector, prestarea de servicii profesionale de serviciile neprofesionale, ar putea duce la dezvoltarea unei metodologii utile pentru depășirea fragmentării pieței UE. Cu toate acestea, s-ar putea ca acest lucru să nu fie atât de eficace atunci când este vorba de integrarea unor activități neprofesionale *inter pares*.

##### 4.2. *Regimurile de răspundere și acoperirea riscurilor*

4.2.1. CESE este conștient de faptul că menținerea actualului regim de răspundere <sup>(6)</sup> pentru intermediari este fundamentală pentru dezvoltarea economiei digitale a Uniunii Europene.

4.2.2. În scopul sporirii credibilității și încrederii, aspecte cruciale pentru dezvoltarea economiei colaborative, CESE se alătură Comunicării Comisiei pentru a solicita întreprinderea de acțiuni voluntare restrictive de combatere a conținutului online ilegal, prin intermediul activităților conexe sau colaterale, fără a se renunța la beneficiul exonerării de răspundere.

<sup>(5)</sup> JO C 303, 19.8.2016, p. 36.

<sup>(6)</sup> În conformitate cu Directiva privind comerțul electronic.



4.2.3. Cu toate acestea, CESE reafirmă că activitatea colaborativă trebuie abordată în mod aprofundat, indiferent de valoarea de nucleu atribuită platformelor digitale, pentru a nu o îndepărta de spiritul cetățenesc din care se inspiră.

#### 4.3. Protecția consumatorilor

4.3.1. Într-un context în care distincția producători/consumatori se estompează („mecanisme de capacitate a cetățenilor, cocreatori, finanțarea asociată, *inter pares*, clienți”), CESE pledează pentru un sistem care garantează drepturile consumatorilor. Cu toate acestea, având în vedere caracteristicile specifice ale economiei colaborative, gama de inițiative propuse nu ar trebui limitată.

4.3.2. Prin urmare, printre relațiile multilaterale generate ar trebui să se numere cele determinate de apariția figurii **prosumatorului** (cele mai importante rezultate economice ale economiei colaborative, care trebuie protejate, securizate și concentrate), care este menit să aibă un rol de frunte în economia colaborativă, precum și procesele de creare de valori comune, în special prin prisma economiei circulare și a funcționalității.

4.3.3. CESE a pledat în mod constant pentru condiții echitabile de concurență. În conformitate cu principiile care călăuzesc practicile comerciale neloiale, factorii de luat în considerare pentru a face distincția între consumator și comerciant sunt, în mod neexhaustiv <sup>(7)</sup>, următorii: **frecvența serviciilor, scopul lucrativ și nivelul cifrei de afaceri**.

4.3.4. CESE sprijină această abordare, dar atrage atenția asupra faptului că va fi necesar să se revizuiască acest punct de vedere, precum și oportunitatea altor factori atunci când se aplică criteriile pentru o clasificare adecvată. Ea nu urmărește să fie exhaustivă, având în vedere complexitatea și variabilitatea economiei colaborative, precum și dificultatea conturării viitorului său (un model care ar trebui să fie independent, portabil, universal și să susțină inovarea).

4.3.5. CESE reiterează faptul că cel mai bun mod de îmbunătățire a încrederii consumatorilor este creșterea credibilității și a încrederii, serviciilor *inter pares* (o zonă de siguranță pentru anumite platforme de economie colaborativă, ce oferă un cadru pentru beneficii, formare, asigurări și alte forme de protecție) prin intermediul unor servicii adecvate <sup>(8)</sup> de evaluare online, și a certificării externe (etichetă de calitate) și a unui nou sistem de „mediere civilă”. Această afirmație este strâns legată de încrederea și reputația dezvoltării armonioase a economiei colaborative într-un nou sistem de coordonate în domeniul economic, social și de mediu.

#### 4.4. Persoanele care desfășoară activități independente și lucrătorii din cadrul economiei colaborative

4.4.1. În contextul pilonului european al drepturilor sociale, CESE sprijină fără echivoc revizuirea *acquis*-ului juridic, pentru a garanta condiții de muncă echitabile și o protecție socială adecvată, pe baza următoarelor criterii cumulative: relația de subordonare a furnizorului de servicii, natura muncii și prezența unei remunerații.

4.4.2. Mai exact, trebuie stabilit un cadru juridic adecvat pentru lucrători, ținând seama de competențele nivelului național, care să stabilească cu precizie statutele profesionale respective, un salariu decent și dreptul de a participa la negocierea colectivă, protecția împotriva comportamentelor arbitrare, dreptul de a se „deconecta”, pentru a menține programul de lucru digital în limitele rezonabilității etc.

4.4.3. În plus, CESE recomandă să se analizeze mai detaliat acele modele de muncă ale economiei colaborative care au legătură cu comportamentul prosocial nereciproce.

4.4.4. Natura unică a economiei colaborative, ca un catalizator pentru crearea de locuri de muncă ar trebui să fie abordată în mod similar în toate statele membre, astfel încât politicile adoptate să nu submineze practicile colaborative și să aibă un caracter mai antreprenorial în ce privește incubatoarele de afaceri, activitatea independentă și infrastructura.

#### 4.5. Fiscalitatea

4.5.1. CESE, conștient de riscurile legate de planificarea fiscală agresivă și riscul de opacitate fiscală în domeniul economiei digitale, solicită consolidarea unui sistem de monitorizare a fluxurilor comerciale prin intermediul platformelor digitale, deoarece acestea pot identifica produsul sau serviciul și pot facilita impozitarea. Exemplul platformei de utilizare în comun a vehiculelor din Estonia constituie un model demn de urmat de celelalte state membre.

<sup>(7)</sup> Astfel cum menționează Comisia, niciunul dintre acești factori nu ar fi suficient în sine pentru a califica un prestator drept comerciant.

<sup>(8)</sup> Trebuie să facă obiectul unei supravegheri și unui control stricte.

4.5.2. Ajustarea taxelor, în special a TVA, la modelele economiei colaborative va necesita revizuii semnificative. La fel, platformele digitale, ale căror beneficii provin în mare măsură din vânzarea de date ale unor persoane private către întreprinderi comerciale, trebuie să plătească impozitul pe profit în locul în care își desfășoară activitatea, evitându-se astfel concurența fiscală între statele membre.

4.5.3. CESE, fiind conștient de importanța bunei guvernante în domeniul fiscal, susține crearea unor instrumente ad-hoc (ghisee unice și schimb de informații online), precum și adoptarea de măsuri de simplificare administrativă, armonizare, transparență și cooperare între administrațiile fiscale.

#### 4.6. **Monitorizarea**

4.6.1. Activitățile de monitorizare propuse în comunicare sunt în conformitate cu obiectivul urmărit. CESE solicită mai ales consolidarea dialogului între părțile interesate (organizații sindicale și patronale, asociații ale consumatorilor etc.), în vederea identificării celor mai bune practici și a dezvoltării de inițiative de autoreglementare și coreglementare care să vizeze noii parametri ai economiei colaborative <sup>(9)</sup> de la nivel european (de exemplu, cazarea, transportul, proprietățile imobiliare comerciale, asistența medicală și distribuția de energie electrică).

Bruxelles, 15 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> JO C 303, 19.8.2016, p. 36.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European — Programul de lucru anual al Uniunii privind standardizarea europeană pentru 2017**

[COM(2016) 357 final]

(2017/C 075/07)

Raportor unic: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

|                                           |                                                                  |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                  | Comisia Europeană, 17.8.2016                                     |
| Temei juridic                             | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| Secțiunea competentă                      | Secțiunea pentru piața unică, producție și consum                |
| Data adoptării în secțiune                | 17.11.2016                                                       |
| Data adoptării în sesiunea plenară        | 14.12.2016                                                       |
| Sesiunea plenară nr.                      | 521                                                              |
| Rezultatul votului                        | 206/0/3                                                          |
| (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri) |                                                                  |

## **1. Concluzii și recomandări**

1.1. Comitetul Economic și Social European salută programul de lucru anual al Uniunii privind standardizarea europeană pentru 2017, care face parte dintr-un pachet complex în domeniul standardizării.

1.2. Planul anual prezentat de Comisie reprezintă continuarea și completarea activităților prevăzute în planul pentru 2016, cu privire la care Comitetul și-a prezentat deja observațiile în avizele sale precedente <sup>(1)</sup>.

1.3. Comitetul subliniază, nu pentru întâia dată, importanța standardelor pentru creșterea competitivității pieței unice și dezvoltarea unor produse și servicii inovative, respectiv sporirea calității și a siguranței acestora, în beneficiul consumatorilor, al lucrătorilor, al întreprinderilor și al mediului.

1.4. Comitetul, ca reprezentant al societății civile organizate, este în favoarea unui sistem de standardizare care să răspundă atât nevoilor societății cât și celor ale economiei.

1.5. Comitetul reamintește că asigurarea pluralismului sistemului european de standardizare, prin includerea organizațiilor menționate la anexa III a Regulamentului (UE) nr. 1025/2012, oferă mai multă transparență și un acces îmbunătățit la acest sistem. Participarea reprezentanților societății la sistemul de standardizare nu ar trebui să aibă loc numai la nivelul Uniunii, sistemele de standardizare naționale trebuind, la rândul lor, să fie deschise acestor părți interesate.

1.6. Standardele sunt elaborate pentru a sprijini legislația și politicile UE (standarde aferente „noii abordări legislative”, uniunii energetice etc.). În plus, dezvoltarea digitalizării în industrie, în lanțurile de aprovizionare și în servicii face ca standardele TIC și cele din domeniul serviciilor să fie esențiale pentru asigurarea activităților în diverse sectoare economice. În acest sens, Comisia consideră că măsurile referitoare la aceste două domenii sunt prioritare, poziție pe care Comitetul o sprijină.

1.7. În același timp, Comitetul atrage atenția că este esențială sprijinirea competitivității IMM-urilor prin participarea acestora în procesul elaborării și aplicării standardelor, precum și prin activități educative adecvate care să sensibilizeze publicul cu privire la avantajele care decurg din standardizare.

---

<sup>(1)</sup> JO C 303, 19.8.2016, p. 81, avizul „Standarde europene pentru secolul XXI” (INT/794, JO C 34, 2.2.2017, p. 86) și avizul pe tema „Priorități de standardizare în sectorul TIC pentru piața unică digitală” (JO C 487, 28.12.2016, p. 92).

1.8. Negocierile cu privire la TTIP pe care le desfășoară în prezent Comisia și negocierile încheiate cu privire la CETA fac ca standardizarea, ca urmare a diferențelor existente între sisteme, să se afle în centrul dezbaterii. De aceea, în opinia Comitetului, trebuie ca părțile interesate să fie informate cu privire la diferențele dintre sistemele de standardizare ale părților aflate în negociere și să se evidențieze potențialele pericole, precum și avantajele aferente acestor diferențe.

1.9. Comitetul susține propunerea de stabilire a unui dialog interinstituțional pe tema standardizării, poziție exprimată deja într-un aviz al său anterior <sup>(2)</sup>.

1.10. De asemenea, își exprimă aprobarea cu privire la propunerea Comisiei de a efectua cercetări privind efectele standardelor asupra economiei și a societății.

## 2. Propunerile Comisiei Europene

2.1. Conform Regulamentului (UE) nr. 1025/2012, Comisia a prezentat în comunicare programul de lucru anual al Uniunii pe 2017 în ce privește standardizarea europeană.

2.2. Programul anual reprezintă o parte a unui pachet cuprinzător, alcătuit din Comunicarea Comisiei „Standarde europene pentru secolul XXI”, documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind standardizarea serviciilor și comunicarea privind raportul în temeiul articolului 24 privind punerea în aplicare a regulamentului.

2.3. Programul de lucru pe 2017 privind standardizarea vine în completarea acțiunilor propuse în planul pe 2016, din care majoritatea se află în etapa de implementare.

2.4. Printre prioritățile strategice ale standardizării europene pe 2017 se numără:

- standardizarea în sectorul TIC pentru piața unică digitală <sup>(3)</sup>;
- standardizarea serviciilor;
- elaborarea de standarde și documente de standardizare de către organizațiile europene de standardizare în ce privește o piață unică digitală conectată, o uniune energetică rezilientă, însoțită de o politică în domeniul schimbărilor climatice orientată spre viitor, o piață internă mai profundă și mai echitabilă, cu o bază industrială consolidată;
- cooperarea internațională în ce privește standardizarea;
- sprijinirea standardizării prin cercetări științifice.

2.5. În plus, Comisia stabilește următoarele măsuri în vederea creșterii bazei de informații pe care se întemeiază ciclul anual de guvernanță al politicii europene în domeniul standardizării:

- lansarea unui studiu care să analizeze impactul economic și societal al standardizării;
- instituirea unui dialog interinstituțional.

## 3. Observații generale

3.1. Comitetul întâmpină cu satisfacție următorul program de lucru anual în materie de standardizare, întrucât, așa cum a subliniat în repetate rânduri, stabilirea de standarde pentru producție și servicii duce la creșterea competitivității pe piața unică.

3.2. Comitetul apreciază pozitiv faptul că se duc mai departe activitățile prevăzute de Comisie în planul de anul trecut, ceea ce permite asigurarea continuității și realizarea priorităților strategiei pieței unice.

<sup>(2)</sup> Avizul INT/794 „Standarde europene pentru secolul XXI” (JO C 34, 2.2.2017, p. 86).

<sup>(3)</sup> Aceasta face obiectul Comunicării COM(2016) 176 final a Comisiei din 19 aprilie 2016, cu privire la care CESE a elaborat un aviz (JO C 487, 28.12.2016, p. 92).

3.2.1. Programul de lucru anual pentru 2017 detaliază și completează prioritățile deja realizate. Obiectivul acestei activități constă în adaptarea sistemului european de standardizare la situația internațională în schimbare și la provocările de pe piața globală.

#### 4. Priorități strategice pentru standardizarea europeană

4.1. În epoca dezvoltării rapide a tehnicilor informatice, este esențial să se elaboreze standarde adecvate, care să asigure interoperabilitatea și securitatea în spațiul cibernetic.

4.1.1. Tehnologii precum acoperirea 5G, procesarea în cloud, internetul obiectelor (IoT), tehnologiile aferente marilor transferuri de date sunt folosite în domenii cum ar fi: e-sănătatea, energia inteligentă, orașele inteligente, tehnologiile avansate și fabricile inteligente, vehiculele integrate în rețea și automatizate, toate necesitând standarde de siguranță cibernetică, gestionarea riscurilor și orientări privind controlul pentru organele de supraveghere și autoritățile de reglementare.

4.1.2. Nivelul de siguranță, protecția datelor și accesibilitatea în ce privește internetul obiectelor au încă nevoie de îmbunătățiri. Standardizarea în acest domeniu poate fi o condiție preliminară pentru interoperabilitatea IoT și asigurarea siguranței în rețea, a protecției datelor și a accesibilității pentru consumatori.

4.2. Comitetul salută faptul că, înainte de a solicita organizațiilor europene de standardizare să demareze lucrările pentru stabilirea de noi standarde, Comisia le va cere acestora să efectueze o verificare a standardelor corespunzătoare deja existente.

4.2.1. În același timp, Comitetul consideră că este o bună practică pentru lucrările viitoare ca părțile interesate să fie informate cu privire la sarcinile încredințate de Comisie care sunt încă în curs de executare, respectiv cele care au fost finalizate sau la care s-a renunțat.

4.2.2. În cadrul evaluării standardelor existente, trebuie să se verifice dacă acestea corespund nevoilor speciale ale grupurilor vulnerabile, ca de exemplu ale persoanelor cu handicap. Un exemplu ar putea fi cel al standardelor privind semnătura electronică, în cazul cărora nu se răspunde nevoilor consumatorilor cu handicap. În astfel de cazuri, ar fi justificat să se recomande elaborarea unui nou standard.

4.2.3. La inițierea unor noi procese de standardizare, trebuie să se țină seama, acolo unde este relevant, de nevoile specifice ale grupurilor vulnerabile, cum ar fi persoanele cu handicap, ca parte a definiției condițiilor de bază pentru procesul de standardizare. Ar trebui adoptată o nouă procedură care să le permită experților în domeniul accesibilității și organizațiilor persoanelor cu handicap să participe fără costuri la procesele de standardizare, acolo unde acest lucru este relevant.

4.3. Comitetul a subliniat în repetate rânduri impactul esențial al standardelor asupra calității produselor și serviciilor pe piața unică, motiv pentru care apreciază pozitiv planurile Comisiei vizând mai buna elaborare a standardelor pentru servicii, pe baza monitorizării standardelor naționale și a nevoilor pieței și a identificării domeniilor în care apare nevoia unor noi standarde.

4.3.1. Comitetul este de acord cu propunerea Comisiei ca, atunci când adoptă decizii cu privire la elaborarea de standarde naționale privind serviciile, entitățile naționale de standardizare să țină seama de dimensiunea europeană și să analizeze dacă nu ar fi mai util să se elaboreze un standard european. Acest mod de lucru ar putea elimina obstacole și eventuale conflicte în domeniul serviciilor.

4.4. Prezența tot mai mare a serviciilor online, atât private, cât și publice (spitale, echipamente de îngrijire, transporturi inteligente etc.) necesită soluții tehnice care să le asigure consumatorilor o mai mare anonimitate și să limiteze riscul prelucrării excesive a datelor lor.

4.5. Lucrările viitoare de standardizare ar trebui să ducă la îmbunătățirea calității, accesibilității și siguranței serviciilor de transport, precum și la limitarea poluării mediului cauzată de mijloacele de transport.

4.6. În domeniul energetic, activitățile Comisiei vor fi îndreptate către interconectarea infrastructurii, diversificarea surselor de energie, limitarea risipei de energie și promovarea tehnologiilor favorabile climei.

4.6.1. Comitetul împărtășește opinia că elaborarea de norme unice pentru rețelele energetice inteligente îmbunătățește interoperabilitatea rețelei, iar optimizarea tuturor elementelor acesteia duce la reducerea costurilor și la sporirea eficacității și a integrării surselor de energie decentralizate, inclusiv a celor regenerabile. În final, acest lucru permite utilizatorilor să beneficieze pe deplin de sistemele energetice inteligente.

4.7. Comitetul observă cu satisfacție că în documentul Comisiei se evidențiază problema biodegradabilității ambalajelor din materiale plastice, cea a producției de substanțe chimice durabile din materii prime secundare și cea a metodelor de evaluare a riscului pentru substanțele neclasificate care sunt folosite în producția de produse din plastic care intră în contact cu alimentele.

4.7.1. Ținând seama de nivelul ridicat de risc, standardele privind domeniile de mai sus ar trebui să conțină condiții stricte pentru protecția atât a sănătății consumatorilor, cât și a mediului.

## **5. Cooperarea internațională**

5.1. Comisia îndeamnă organizațiile europene de standardizare să promoveze la nivel global standardele internaționale și europene, ca sprijin pentru industria europeană și facilitare a accesului pe piață.

5.2. În situația în care acordul CETA, negociat cu Canada, generează controverse în statele membre, iar negocierile privind TTIP se prelungesc, este esențial să se sublinieze în mod continuu rolul standardelor în circuitul comercial global.

5.2.1. Dialogul cu partenerii din afara Europei (Japonia, China, India) ar trebui să ducă, pe lângă reducerea obstacolelor tehnice în cadrul comerțului, la popularizarea modelului european de standardizare, la schimburi de informații între organizațiile de standardizare europene și cele naționale și la implementarea standardelor ISO și IEC, iar în sectoarele în care standardizarea internațională nu este suficientă sau lipsește, la dezvoltarea și implementarea de standarde europene.

## **6. Standardizarea în slujba inovării**

6.1. Comitetul salută ideea de a se susține standardizarea cu ajutorul unor studii științifice și de a traduce cunoștințele dobândite în standarde.

6.2. Dialogul dintre institutele de cercetare și comitetele tehnice CEN și Cenelec în contextul programului „Orizont 2020” ar trebui să genereze o mai mare putere de inovare.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---



**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1286/2014 al Parlamentului European și al Consiliului privind documentele cu informații esențiale referitoare la produsele de investiții individuale structurate și bazate pe asigurări în ceea ce privește data de punere în aplicare**

[COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Raportor general: **Daniel MAREELS**

|                                                                     |                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                                            | Consiliu: 17 noiembrie 2016<br>Parlamentul European, 21 noiembrie 2016 |
| Temeiul juridic                                                     | Articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene       |
| Secțiunea competentă                                                | Secțiunea pentru piața unică, producție și consum                      |
| Data deciziei președintelui                                         | 17 noiembrie 2016 (cf. articolul 57, procedura de urgență)             |
| Data adoptării în sesiunea plenară                                  | 14 decembrie 2016                                                      |
| Sesiunea plenară nr.                                                | 521                                                                    |
| Rezultatul votului<br>(voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) | Consiliu: 152/1/2                                                      |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. În condițiile și circumstanțele specificate mai jos, CESE poate fi de acord cu propunerea Comisiei de a amâna cu un an punerea în aplicare a Regulamentului PRIIP <sup>(1)</sup>, până la data de 1 ianuarie 2018.

1.2. Regulamentul PRIIP cuprinde măsuri menite să sporească protecția clienților individuali și a investitorilor și să restabilească încrederea consumatorilor în sectorul serviciilor financiare prin creșterea transparenței pe piața investițiilor individuale. În special, acesta impune creatorilor de produse de investiții individuale structurate și bazate pe asigurări (PRIIP) să elaboreze un document cu informații esențiale (DIE <sup>(2)</sup>).

1.3. Amânarea a fost solicitată de Parlamentul European și de o mare majoritate a statelor membre, după ce un „act delegat” <sup>(3)</sup> al Comisiei cu privire la PRIIP a fost respins de Parlament la 14 septembrie 2016. Respectivul act delegat era menit să precizeze standardele tehnice de reglementare în materie de DIE pentru PRIIP, pe baza proiectului elaborat în comun de autoritățile europene de supraveghere.

<sup>(1)</sup> PRIIP este un acronim al sintagmei în limba engleză „packaged retail and insurance-based investment products”. În limba română, echivalentul este „produse de investiții individuale structurate și bazate pe asigurări”.

<sup>(2)</sup> Acronimului DIE îi corespunde, în limba engleză, KID („key information document”). În limba română, echivalentul este „document cu informații esențiale”.

<sup>(3)</sup> Actele delegate au fost introduse prin Tratatul de la Lisabona. Articolul 290 din TFUE permite legislativului UE (în general, Parlamentul European și Consiliul) să delege Comisiei competența de a aproba acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale unui act legislativ.

De exemplu, actele delegate pot adăuga norme (neesențiale) noi sau pot implica o modificare ulterioară a anumitor aspecte ale unui act legislativ. În acest fel, organul legislativ se poate concentra asupra orientării politicii și asupra obiectivelor fără a intra în dezbateri excesiv de detaliate și adesea foarte tehnice.

Delegarea competenței de a adopta acte delegate este, însă, supusă unor limite stricte. Numai Comisia poate fi împuternicită să adopte acte delegate. În plus, elementele esențiale ale unui anumit domeniu nu pot face obiectul delegării de competențe. Mai mult, obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe trebuie definite în actul legislativ. De asemenea, organul legislativ trebuie să stabilească în mod expres condițiile în care poate fi aplicată această delegare. Astfel, Parlamentul și Consiliul pot prevedea dreptul de revocare a delegării sau de formulare a unor obiecțiuni față de actul delegat. A se vedea <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>.

1.4. CESE s-a pronunțat într-un aviz <sup>(4)</sup> anterior în mod pozitiv cu privire la elaborarea Regulamentului PRIIP și a subliniat importanța unui act legislativ care să reglementeze pentru prima dată toate tipurile de produse financiare complexe și să stabilească în ce măsură astfel de produse sunt comparabile, indiferent dacă ele sunt create de o bancă, de o societate de asigurări sau de o societate de investiții.

1.5. Comitetul a susținut, cu aceeași ocazie, crearea unei piețe financiare unice, în care să circule informații clare, precise, simple și comparabile. Acesta a adăugat că un sistem omogen, simplificat și standardizat de informații permite compararea și înțelegerea acestora, sporind transparența și eficiența pieței <sup>(5)</sup>.

1.6. Dacă nu se va opta pentru o amânare, Comitetul consideră că ar putea fi afectate cele mai importante obiective propuse în acest domeniu (cf. supra și infra), ceea ce este într-un total de nedorit. Comitetul este de acord că, de pe urma creșterii transparenței și a armonizării informațiilor a căror furnizare este obligatorie, prevăzute de Regulamentul PRIIP, și piața internă a serviciilor financiare va avea de câștigat, creându-se condiții de concurență echitabile între diferitele produse și canale de distribuție. Prin urmare, acest regulament nu va ajuta doar clienții individuali și investitorii, ci va contribui și la restabilirea încrederii consumatorilor în sectorul serviciilor financiare. Respingerea actului delegat cu mai puțin de 4 luni înainte de intrarea în vigoare a textelor pentru operatorii de piață ar fi condus la insecuritate juridică și la probleme grave de punere în aplicare.

1.7. În ceea ce privește perioada de un an pentru care s-a optat, Comitetul consideră că aceasta poate fi acceptată din aceleași motive, cu atât mai mult cu cât intrarea în vigoare va coincide cu cea a noii reglementări MiFID II. Comitetul consideră necesar ca această amânare să aibă caracter unic și excepțional și ca perioada intermediară să fie utilizată pentru elaborarea și publicarea în cel mai scurt timp a actului delegat definitiv. Într-adevăr, este important să se asigure în cel mai scurt timp posibil claritate și securitate atât pentru operatorii de piață, cât și pentru consumatorii individuali și investitori.

1.8. Comitetul consideră că aceste măsuri nu trebuie să afecteze obiectivele și realizările Regulamentului PRIIP. De aceea este necesar ca eventualele ajustări ale actului delegat să se înscrie în cadrul convenit. Acest lucru trebuie să se întâmple cu atât mai mult cu cât acum, evaluarea Regulamentului PRIIP va avea loc după numai un an, iar eventualele probleme pot fi semnalate la momentul respectiv, ținând seama de primele experiențe practice și în materie de supraveghere. Ajustările menționate trebuie să contribuie, de la bun început, la îmbunătățirea efectivă a încrederii consumatorilor. În același timp, ele trebuie să rămână coerente cu normele prevăzute în viitoarea reglementare MiFID.

## 2. Context

2.1. Regulamentul (UE) nr. 1286/2014 al Parlamentului European și al Consiliului <sup>(6)</sup> (Regulamentul PRIIP) cuprinde măsuri menite să asigure un nivel ridicat de transparență pe piața investitorilor individuali. Mai exact, acesta impune creatorilor de PRIIP să elaboreze un DIE.

2.2. Acest regulament împuternicește autoritățile europene de supraveghere <sup>(7)</sup> (AES) să elaboreze standarde tehnice de reglementare (STR) prin care se precizează elementele DIE.

2.3. După ce AES au transmis în comun Comisiei proiectul de standarde tehnice de reglementare, proiectul a fost aprobat de Comisie la sfârșitul lunii iunie 2016, prin adoptarea regulamentului delegat, pentru a transpune în mod eficient DIE aprobate.

2.4. Parlamentul European (PE) a respins regulamentul delegat al Comisiei, prin rezoluția din 14 septembrie 2016 <sup>(8)</sup>. Parlamentul European a solicitat Comisiei să evalueze dispozițiile referitoare la PRIIP cu opțiuni multiple, la scenariile de performanță și la alerta de inteligibilitate.

2.5. În plus, Parlamentul European a solicitat, împreună cu o mare majoritate a statelor membre, amânarea datei de aplicare a regulamentului.

<sup>(4)</sup> Conform avizului CESE (JO C 11, 15.1.2013, p. 59, punctul 1.2).

<sup>(5)</sup> Conform avizului menționat la nota de subsol 4, punctele 3.2 și 2.3.

<sup>(6)</sup> Regulamentul (UE) nr. 1286/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind documentele cu informații esențiale referitoare la produsele de investiții individuale structurate și bazate pe asigurări (PRIIP) (JO L 352, 9.12.2014, p. 1).

<sup>(7)</sup> Este vorba aici despre AES: Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale, Autoritatea Bancară Europeană și Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe.

<sup>(8)</sup> A se vedea <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//RO>.

2.6. Prin prezenta propunere de regulament se propune amânarea cu un an a intrării în vigoare a întregului regulament, până la 1 ianuarie 2018.

### 3. Observații și comentarii

3.1. Analizat per ansamblu, Regulamentul PRIIP are drept obiectiv sporirea protecției clienților și investitorilor individuali, în special a celor care investesc în PRIIP. De pe urma creșterii transparenței și a armonizării informațiilor a căror furnizare este obligatorie va avea de câștigat și piața internă a serviciilor financiare, datorită creării unor condiții de concurență echitabile între diferitele produse și canale de distribuție. Astfel se va restabili și încrederea consumatorilor în sectorul serviciilor financiare.

3.2. Pentru îndeplinirea acestor obiective, Regulamentul PRIIP prevede obligația creatorilor de PRIIP de a respecta un set uniform de cerințe în materie de publicare a informațiilor și obligația ca clienții individuali și investitorii să primească DIE aferente PRIIP oferite. Informațiile publicate ar trebui să le permită investitorilor individuali să înțeleagă mai bine natura economică și riscurile unui anumit produs și să compare diversele oferte.

3.3. În versiunea originală se prevedea ca regulamentul să intre în vigoare la sfârșitul anului 2016. Data respectivă este valabilă, în principiu, și pentru „măsurile de punere în aplicare” aprobate de Comisie prin actul delegat de la mijlocul anului 2016, pe baza proiectelor de standarde tehnice de reglementare ale AES. Respectivele standarde tehnice de reglementare precizează prezentarea și conținutul DIE, formatul standardizat al DIE, metodologia care stă la baza prezentării riscului și a randamentului și a calculării costurilor, precum și condițiile și frecvența minimă de revizuire a informațiilor conținute de DIE și condițiile privind îndeplinirea cerinței de punere a DIE la dispoziția investitorilor individuali.

3.4. În timp ce Consiliul nu a formulat obiecții la regulamentul delegat al Comisiei în cursul perioadei de examinare, acesta a fost totuși respins de Parlamentul European prin rezoluția din 14 septembrie 2016<sup>(9)</sup>.

3.5. Deși Regulamentul PRIIP este direct aplicabil de la finalul anului 2016 și nu stabilește o legătură între crearea unui DIE și aprobarea actului delegat, Parlamentul European a solicitat în același timp să se amâne data de aplicare a acestuia. O mare majoritate a statelor membre a solicitat, de asemenea, amânarea datei de intrare în vigoare a regulamentului. S-a argumentat în acest sens că absența standardelor tehnice ar împiedica buna aplicare a regulamentului.

3.6. În aceste circumstanțe specifice, CESE este de acord cu ideea de principiu a amânării intrării în vigoare a regulamentului. În caz contrar, ar exista riscul ca cele mai importante obiective propuse (cf. supra și infra) să nu poată fi atinse sau să fie atinse într-o măsură insuficientă. În plus, respingerea actului delegat cu mai puțin de 4 luni înainte de data intrării în vigoare a textelor ar fi condus la insecuritate juridică și la probleme grave de punere în aplicare pentru operatorii de piață.

<sup>(9)</sup> În rezoluție se indică următoarele cu privire la motivele respingerii actului delegat:

- „A. întrucât este esențial ca informațiile destinate consumatorilor cu privire la produsele de investiții să fie comparabile, pentru a promova condiții competitive egale pe piață, indiferent de tipul de intermediar financiar care le produce sau le comercializează;
- B. întrucât eliminarea riscului de credit din calculul categoriei de risc pentru produsele de asigurare ar induce în eroare investitorii;
- C. întrucât încă mai trebuie clarificat tratamentul produselor cu multiple opțiuni, în special în legătură cu scutirea explicită acordată fondurilor OPCVM, în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 1286/2014;
- D. întrucât actul delegat în forma sa aprobată de Comisie conține defecte în metodologia de calcul al viitoarelor scenarii de performanță și, prin urmare, nu îndeplinește cerința prevăzută de Regulamentul (UE) nr. 1286/2014 de a furniza informații care sunt «corecte, clare și nu induc în eroare» și, în special, nu arată că, în cazul anumitor PRIIP, chiar într-un scenariu negativ și chiar pentru produsele care au cauzat periodic pierderi în perioada minimă recomandată de deținere, investitorii ar putea pierde bani;
- E. întrucât lipsa unor orientări detaliate în regulamentul delegat cu privire la «alerta de inteligibilitate» dă naștere unui grav risc de aplicare incoerentă a acestui element în documentul cu informații esențiale, în toată piața unică;
- F. întrucât Parlamentul își menține opinia că ar trebui introdusă o standardizare suplimentară a momentului în care se va utiliza alerta de inteligibilitate, cu titlu de mandat suplimentar al standardului tehnic de reglementare;
- G. întrucât, în forma sa nemodificată, există riscul ca normele stabilite de regulamentul delegat să intre în contradicție cu spiritul și scopul legislației, care este de a furniza investitorilor individuali informații clare, comparabile, inteligibile și care nu induc în eroare cu privire la PRIIP;
- H. întrucât în scrisoarea din 30 iunie 2016 transmisă Comisiei Europene de președintele Comisiei pentru afaceri economice și monetare, echipa de negocieri a Parlamentului a solicitat Comisiei Europene să evalueze posibilitatea amânării punerii în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 1286/2014”.

3.7. În același timp, CESE reamintește recomandarea sa anterioară legată de PRIIP, în care a salutat propunerile și a invitat Comisia să continue în această direcție<sup>(10)</sup>. Cu acea ocazie, Comitetul a subliniat importanța unui act legislativ care reglementează pentru prima dată toate tipurile de produse financiare complexe, asigurând posibilitatea de a le compara, indiferent de tipul inițiatorului produsului (bănci, societăți de asigurări sau societăți de investiții).

3.8. Comitetul a susținut, de asemenea, crearea unei piețe financiare unice, în care să circule informații clare, precise, simple și comparabile<sup>(11)</sup>. Acesta a adăugat că un sistem omogen, simplificat și standardizat de informații permite compararea și înțelegerea acestora, sporind transparența și eficiența pieței.<sup>(12)</sup> În plus, Comitetul susține că viitoarele standarde tehnice de reglementare trebuie să contribuie de la bun început la îmbunătățirea încrederii consumatorilor. Astfel, trebuie să fie clar care dintre produse sunt complexe, deciziile trebuie să poată fi luate în cunoștință de cauză și trebuie să se acorde atenție aspectelor referitoare la costuri și randament. Pentru a se evita incoerențele, trebuie să se țină seama, în acest context, de normele prevăzute în viitorul Regulament MiFID<sup>(13)</sup>.

3.9. În contextul dat, Comitetul consideră că perioada de un an pentru care s-a optat poate fi acceptată, cu condiția ca această amânare să aibă un caracter unic și excepțional, iar perioada intermediară să fie utilizată pentru elaborarea și publicarea actului delegat definitiv. Într-adevăr, este important să se asigure în cel mai scurt timp posibil claritate și securitate, atât pentru operatorii de piață, cât și pentru consumatorii individuali și investitori.

3.10. De altfel, prin optarea pentru o perioadă de un an, intrarea în vigoare a PRIIP va coincide, din nou, cu intrarea în vigoare a Regulamentului MiFID II<sup>(14)</sup>, la rândul lui un instrument în beneficiul consumatorilor. Intrarea în vigoare a MiFID II a fost și ea amânată cu un an<sup>(15)</sup>, decizie cu care Comitetul a fost de acord<sup>(16)</sup>.

3.11. Aceste măsuri nu trebuie să afecteze obiectivele propuse, care au fost aprobate de Comitet. De aceea, eventualele adaptări ale actului delegat trebuie să se înscrie în cadrul actual al PRIIP.

3.12. În rest, în măsura în care este necesar, pare mai oportun să se aștepte momentul evaluării Regulamentului PRIIP, care, din pricina amânării propuse a intrării lui în vigoare, va avea loc după numai un an de aplicare a Regulamentului PRIIP<sup>(17)</sup>. La momentul respectiv se va putea ține seama de primele experiențe practice și în materie de supraveghere.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Conform avizului menționat la nota de subsol 4, punctul 1.2.

<sup>(11)</sup> Conform avizului menționat la nota de subsol 4, punctul 3.2.

<sup>(12)</sup> Conform avizului menționat la nota de subsol 4, punctul 2.3.

<sup>(13)</sup> A se vedea Directiva 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE (JO L 173, 12.6.2014, p. 349).

<sup>(14)</sup> Noul regim MiFID II se va aplica începând de la 3 ianuarie 2018, adică două zile după data prevăzută în prezenta propunere de modificare pentru noul regim PRIIP.

<sup>(15)</sup> A se vedea Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 600/2014 privind piețele instrumentelor financiare, a Regulamentului (UE) nr. 596/2014 privind abuzul de piață și a Regulamentului (UE) nr. 909/2014 privind îmbunătățirea decontării titlurilor de valoare în Uniunea Europeană și privind depozitării centrali de titluri de valoare în ceea ce privește anumite date [COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD)] (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX:52016PC0057>).

<sup>(16)</sup> CESE a fost de acord cu amânarea intrării în vigoare a MiFID II; a se vedea avizul CESE (JO C 303, 19.8.2016, p. 91).

<sup>(17)</sup> A se vedea articolul 33 din Regulamentul PRIIP, care nu este modificat prin propunerea discutată aici și care prevede reexaminarea regulamentului „până la 31 decembrie 2018”.

**Avizul Comitetului Economic și Social European cu privire la „Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 345/2013 privind fondurile europene cu capital de risc și a Regulamentului (UE) nr. 346/2013 privind fondurile europene de antreprenoriat social”**

[COM(2016) 461 final]

(2017/C 075/09)

Raportor: **Giuseppe GUERINI**

Coraportor: **Michael IKRATH**

|                                               |                                                                                 |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                      | Consiliul Uniunii Europene, 27.7.2016<br>Parlamentul European, 12.9.2016        |
| Temei juridic                                 | Articolele 114 și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene        |
| Data deciziei Biroului                        | 12.7.2016                                                                       |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială |
| Data adoptării în secțiune                    | 29.11.2016                                                                      |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 14.12.2016                                                                      |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                                             |
| Rezultatul votului                            | 117/1/2                                                                         |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                                 |

## **1. Concluzii și recomandări**

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) salută eforturile Comisiei Europene și ale statelor membre din ultimii ani care au vizat depășirea stagnării economice. Cu toate acestea, consideră că este nevoie de mai multă hotărâre din partea instituțiilor UE pentru instituirea și punerea în aplicare a unei strategii globale pentru finanțarea economiei reale.

1.2. În opinia CESE, este important să se asigure faptul că investițiile europene aduc în primul rând beneficii economiei reale, caracterizată prin inovare, creștere și responsabilitate socială.

1.3. Întreprinderile mici și mijlocii (IMM-urile) reprezintă coloana vertebrală a economiei europene. Asigurarea unui acces optim la finanțare pentru IMM-uri și întreprinderile cu creștere rapidă este așadar o condiție esențială atât pentru dezvoltarea acestora, cât și pentru inovare, creștere economică, ocuparea forței de muncă, asigurarea competitivității europene și asumarea responsabilității sociale. Finanțarea prin credite reprezintă principala sursă de finanțare pentru IMM-uri în UE. În lumina necesității de a dezvolta noi domenii de creștere economică și de a duce Europa în poziția de lider în materie de inovare, este nevoie de noi metode de finanțare, menite să sprijine întreprinderile nou-înființate, IMM-urile inovatoare și întreprinderile cu creștere rapidă (așa-numitele *scale-ups*).

1.4. CESE se pronunță în favoarea extinderii fondurilor europene cu capital de risc (EuVECA) și a fondurilor europene de antreprenoriat social (EuSEF) și subliniază că protecția investitorilor trebuie să fie garantată.

1.5. CESE este așadar convins de faptul că metoda tradițională de finanțare prin îndatorare a întreprinderilor menționate la punctul 1.2 trebuie completată cu metode alternative de finanțare, precum capitalul de risc, finanțarea participativă, capitalul privat etc. Prin urmare, UE trebuie să ia măsuri concrete și consecvente cu scopul, pe de-o parte, de a permite din nou băncilor să își îndeplinească sarcina principală de finanțare a economiei reale și, pe de altă parte, de a îmbunătăți în mod semnificativ posibilitățile de finanțare prin fonduri proprii și prin piața de capital, eliminând obstacolele existente în acest sens în procesul de instituire a uniunii piețelor de capital.

1.6. CESE salută și sprijină, așadar, inițiativa Comisiei Europene de a revizui Regulamentele privind fondurile europene cu capital de risc (EuVECA) și fondurile europene de antreprenoriat social (EuSEF).

1.7. CESE este de părere că, prin utilizarea regulamentului ca instrument, pericolul unor interpretări diferite la nivel național va fi mai limitat, fiind astfel favorizată crearea unei uniuni a piețelor de capital. De asemenea, Comitetul se pronunță în favoarea eliminării, la nivel național, a diferențelor de interpretare.

1.8. În plus, CESE solicită Comisiei Europene să depună eforturi în vederea consolidării sinergiilor dintre obiectivele Strategiei Europa 2020, cum ar fi piața unică digitală și uniunea energetică/COP 21, și cele 17 obiective ale Organizației Națiunilor Unite privind dezvoltarea durabilă, cu scopul de a crește eficacitatea investițiilor pe termen lung. Pentru a asigura competitivitatea UE pe plan global, intensificarea integrării economice trebuie să constituie principala prioritate în cadrul tuturor strategiilor de investiții.

1.9. CESE ia notă de faptul că, în locul investițiilor în economia reală, unele părți ale sectorului financiar preferă obiective de investiții alternative. Acestea, prin obiectivul lor de maximizare a randamentului investițiilor, stau adeseori sub semnul unui risc speculativ considerabil. La această situație contribuie și normele băncilor europene cu privire la capitalul propriu, care privilegiază în mod evident investițiile de portofoliu și, în special, în obligațiuni de stat, în raport cu finanțarea prin îndatorare a întreprinderilor. De asemenea, trebuie remarcat faptul că legislația UE a luat în grijă de puține măsuri de reglementare a întreprinderilor financiare cu activități pur speculative (fondurile de *hedging*, sistemul bancar paralel). CESE recomandă așadar instituțiilor UE să ia măsuri ferme de facilitare a investițiilor productive în economia reală și să combată speculațiile financiare cu profil de risc ridicat. Un exemplu actual pentru această evoluție: la întâlnirea de anul acesta a FMI de la Washington, principală temă de pe ordinea de zi a fost finanțarea economiei ecologice. China a identificat devreme importanța acestui domeniu, tratându-l în mod prioritar în cadrul Președinției chineze a G20. Prin urmare, UE este invitată, la rândul ei, să ia măsuri, în cadrul EuVECA și EuSEF, pentru a impune și a consolida finanțarea economiei ecologice (în contextul post-COP21) și pentru a combate într-un stadiu precoce speculația financiară din acest domeniu (*green finance*) <sup>(1)</sup>.

1.10. În cazul specific al prezentului regulament, CESE atrage atenția asupra faptului că, în prezent, la nivelul UE există un număr substanțial de surse de finanțare, cum ar fi InnovFin, în cadrul Programului Orizont 2020, COSME sau EaSI, pentru a le enumera doar pe cele mai importante pe lângă FESI și FEIS. Prin urmare, CESE se așteaptă ca reorientarea EuVECA și EuSEF să fie însoțită de o coordonare strânsă. Trebuie să se ia în considerare faptul că Comisia relaxează substanțial criteriile de acces, foarte severe până în prezent, precum și alte cerințe restrictive, cu scopul de a îmbunătăți semnificativ eficacitatea, din perspectiva obiectivelor asumate. Pentru aceasta va fi nevoie de un grad ridicat de flexibilitate.

1.11. CESE speră că revizuirea va conduce și la modificarea regulamentelor privind creditarea din Acordul Basel III, astfel încât, pe lângă așa-numitul factor de sprijinire a IMM-urilor (*SME Supporting Factor*), să se introducă și un factor pentru sprijinirea întreprinderilor sociale (*Social Enterprises Supporting Factor*). Astfel, pot fi reduse cerințele de fonduri proprii pentru creditul de risc în cazul angajamentelor financiare într-o întreprindere socială.

1.12. CESE încurajează înființarea unui fond de fonduri pentru a extinde participarea la astfel de fonduri de investiții. Acesta ar putea contribui la creșterea angajamentului investitorilor neinstituționali, inclusiv sub formă de asociații ale părților interesate, prin crearea de fonduri de garanții sprijinite prin resurse publice și administrate la nivel european. Asemenea fonduri ar trebui să sprijine investițiile în întreprinderi și instituțiile cu un puternic caracter social.

1.13. CESE consideră că, în egală măsură, este importantă crearea unui cadru care să faciliteze o evoluție pozitivă a obiectivelor de finanțare din cadrul fondurilor de investiții sociale, cum ar fi întreprinderile sociale (*Social Enterprises – SE*) și organizațiile din sectorul social (*Social Sector Organisation – SSO*). Aceasta presupune eliminarea obstacolelor care îngreunează mult accesul acestor actori la condiții de piață echitabile. Este nevoie, în mod special, de instrumente inovatoare, care să permită sectorului public să încheie relații de afaceri cu inițiative de orientare socială de tip SE sau SSO.

<sup>(1)</sup> [www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf](http://www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf).



1.14. De asemenea, în sensul avizului TEN/584 „Pilonul digital al creșterii: e-seniorii”, CESE solicită simplificarea accesului la finanțare pentru așa-numita „economie a vârstei a treia” (*silver economy*) în cadrul EuVECA și EuSEF. Acest lucru influențează, la rândul său, în mod pozitiv, bugetele statelor membre, deoarece întreprinzătorii activi vârstnici reduc gradul de împovărare a sistemului de pensii. Astfel se creează un nou lanț valoric, care generează noi surse de venit pentru stat. Același lucru este valabil în cazul femeilor întreprinzătoare și care înființează întreprinderi noi sau care activează ca antreprenori sociali <sup>(2)</sup> etc.

## 2. Sinteza propunerii Comisiei

2.1. Propunerea urmărește obiectivul unei corelări a fondurilor EuVECA și EuSEF cu măsurile deja adoptate la nivelul UE pentru stimularea redresării economice (și anume, Planul de investiții pentru Europa, planul de acțiune privind edificarea unei uniuni a piețelor de capital, Fondul european pentru investiții strategice).

2.2. Comisia consideră că accesul la capital de risc și de antreprenoriat social reprezintă cheia finanțării creșterii economice pentru întreprinderile nou-înființate, IMM-urile inovatoare și întreprinderile sociale.

2.3. Cu toate acestea, în loc să se reducă, decalajul UE în raport cu SUA în ceea ce privește piața de capital de risc continuă să se adâncească.

2.4. Prin urmare, Comisia aduce modificări cadrului EuVECA și EuSEF chiar înainte de data prevăzută pentru evaluare (2017), pentru a garanta că, împreună cu alte măsuri, aceste fonduri contribuie la susținerea capitalului de risc și a investițiilor sociale în întreaga UE.

2.5. Propunerea se concentrează asupra următoarelor dispoziții: (i) modul în care fondurile investesc în active; (ii) modul în care fondurile sunt administrate de administratorii acestora; (iii) modul în care cele două regulamente interacționează cu altă legislație existentă în materie de fonduri de investiții; (iv) cerințele pe care fondurile trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de *pașaportul transfrontalier*.

2.6. Propunerea Comisiei se întemeiază pe articolul 114 din TFUE și are la bază un raport cuprinzător de evaluare a impactului <sup>(3)</sup>.

## 3. Observații generale și specifice

3.1. CESE salută inițiativa Comisiei Europene de a revizui în avans Regulamentul privind fondurile europene cu capital de risc (EuVECA) și Regulamentul privind fondurile europene de antreprenoriat social (EuSEF); în ambele cazuri, cu ocazia primelor propuneri de introducere a acestora, în anul 2012, CESE s-a pronunțat deja pozitiv în avizul privind fondurile europene cu capital de risc <sup>(4)</sup> și în avizul privind fondurile europene de antreprenoriat social <sup>(5)</sup>, precum și, în special, în contextul Planului de acțiune al UE privind edificarea unei uniuni a piețelor de capital <sup>(6)</sup>.

3.2. CESE aprobă și susține eforturile de mobilizare a finanțării întreprinderilor noi. Grupul-țintă este alcătuit din IMM-urile cu capacitate de inovare, și în special din întreprinderile nou-înființate și întreprinderile individuale. Acestea nu trebuie să se găsească neapărat într-o etapă incipientă, ci, mai ales, în al doilea sau al treilea stadiu de dezvoltare. Vizate sunt în special IMM-urile cu potențial de dezvoltare rapidă, dar care sunt prea mici pentru piața de capital și care nu îndeplinesc criteriile pentru creditare. La fel de importantă este concentrarea pe întreprinderile care urmăresc obiective sociale și care au un model de afaceri durabil (antreprenoriat social).

3.3. CESE consideră că instituțiile UE și statele membre trebuie să ia măsuri în vederea dezvoltării de instrumente de capitalizare, de investiții și de finanțare pentru activitățile antreprenoriale, care să completeze creditele bancare. Cu toate acestea, trebuie menționat faptul că numeroase bănci europene, în special băncile regionale de tipul cooperativelor de credit și caselor de economii din statele membre, au luat măsuri pentru sprijinirea noilor întreprinderi și reprezintă una dintre cele mai importante surse de finanțare pentru antreprenori sociali și pentru întreprinderile nou-înființate inovatoare <sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>.

<sup>(3)</sup> Prezenta propunere se bazează și pe o serie de consultări publice anterioare, și anume pe o consultare publică lansată în cadrul cărții verzi intitulată „Crearea unei uniuni a piețelor de capital” (18 februarie 2015-13 mai 2015), o consultare publică privind revizuirea Regulamentului (UE) nr. 345/2013 și a Regulamentului (UE) nr. 346/2013 (30 septembrie 2015-6 ianuarie 2016), o consultare publică lansată în cadrul cererii de contribuții privind cadrul de reglementare al UE în domeniul serviciilor financiare (30 septembrie 2015-31 ianuarie 2016) și un atelier tehnic specific (27 ianuarie 2016).

<sup>(4)</sup> JO C 191, 29.6.2012, p. 72.

<sup>(5)</sup> JO C 229, 31.7.2012, p. 55.

<sup>(6)</sup> JO C 133, 14.4.2016, p. 17.

<sup>(7)</sup> A se vedea raportul Ministerului italian al dezvoltării economice, conform căruia se înregistrează o creștere semnificativă a mijloacelor financiare puse la dispoziție de bănci mici, în special bănci cooperatiste, pentru crearea de noi întreprinderi inovatoare (pentru cifre a se vedea mai jos).

3.4. Trebuie totuși remarcat faptul că, deseori, nu doar IMM-urile, ci și antreprenorii sociali și întreprinderile nou-înființate dispun de un capital prea mic, fiindu-le așadar imposibil să îndeplinească criteriile de bonitate pentru credite bancare, devenite deosebit de stricte, mai ales ca urmare a CRD IV/CRR. Această situație nedorită riscă să se agraveze prin Acordul Basel IV.

3.5. În aceste context, CESE consideră că actualizarea regulamentelor privind EuVECA și EuSEF este utilă, dar sunt necesare și alte măsuri. Pe lângă îmbunătățirea acestor regulamente, trebuie luate măsuri suplimentare pentru a crea o cultură de investiții dinamică, orientată către toate formele de întreprinderi de pe piață. Pe de o parte, acest lucru consolidează antreprenoriatul și, pe de alta parte, ajută la concretizarea pilonului social al UE.

3.6. Este regretabil faptul că o parte a sectorului financiar nu este deloc interesată în finanțarea durabilă a economiei reale, investind doar în condițiile unui câștig considerabil, realizabil adesea imediat, într-un interval de timp foarte scurt, ca, de exemplu, între cumpărarea și vânzarea ulterioară de întreprinderi. Instituțiile UE au întreprins prea puțin pentru a limita impactul acestor fonduri și bănci de investiții pur speculative (fonduri de *hedging*, sistem bancar paralel) și pentru a le supune unor reglementări consecvente.

3.7. Instituțiile UE ar trebui să crească atractivitatea investițiilor în activitățile de antreprenorat din economia reală – și nu doar în instrumente financiare –, inclusiv prin intermediul stimulentei, și să prezinte o agendă ambițioasă de dezvoltare.

3.8. CESE este de acord cu opinia Comisiei, potrivit căreia dezvoltarea în continuare a fondurilor EuVECA și EuSEF reprezintă prima posibilitate de care dispun întreprinderile inovatoare, antreprenorii sociali și IMM-urile pentru a primi acces la împrumuturi bancare; finanțarea provenită din împrumuturi și cea din capital de risc pot, astfel, să fie combinate pentru obținerea unui efect de levier. CESE recomandă dezvoltarea unui model european de fonduri de capital de risc.

3.9. În cadrul analizei fondurilor europene cu capital de risc ar trebui, de asemenea, remarcat faptul că 8 din cele 11 fonduri cele mai active beneficiază de sprijin din mijloace publice sau, în orice caz, de o participare semnificativă din partea unor instituții publice, cu moduri diferite de abordare de la un stat membru la altul. CESE recomandă așadar ca, la orientarea fondurilor, să se ia în considerare proiectele europene centrale, cum ar fi planul de acțiune privind piața unică digitală, uniunea energetică, precum și stabilirea pilonului social al UE.

3.10. Este necesar ca reorientarea măsurilor privind EuVECA și EuSEF să se coordoneze rapid cu următoarele instrumente: (a) Fondul european de investiții; (b) inițiativa privind uniunea piețelor de capital; (c) Fondul european pentru investiții strategice, care are o importanță tot mai mare, și care ar trebui să se bucure de o atenție mai mare din partea sistemelor economice și bancare naționale, care nu îi exploatează pe deplin potențialul.

3.11. Propunerea de revizuire a regulamentelor privind EuVECA și EuSEF contribuie la realizarea obiectivului central al politicii UE, și anume facilitarea accesului la credite pentru IMM-uri și întreprinderi sociale. Astfel, CESE are convingerea că este nevoie de o modificare a normelor privind creditarea din cadrul Acordului Basel III, implementate în UE printr-o directivă (CRD 4) și printr-un regulament (CRR); în vederea diminuării drastice a fondurilor proprii necesare pentru riscul de credit în cazul unui angajament financiar într-o întreprindere socială, este nevoie de includerea în CRR a unui nou factor de sprijinire a întreprinderilor sociale (*Social Enterprises Supporting Factor*), pe lângă factorul de sprijinire a IMM-urilor (*SME Supporting Factor*). Este vorba de coeficienți ușor de determinat, care nu implică niciun cost pentru finanțele publice ale statelor membre. CESE consideră că acest lucru este indispensabil, IMM-urile fiind coloana vertebrală a economiei UE, care asigură competitivitatea UE pe plan global și reprezintă, astfel, cheia dezvoltării și ocupării forței de muncă.

3.12. Ar trebui amintit faptul că, în foarte multe cazuri, nu doar întreprinderile din economia socială, ci și diferite IMM-uri sunt marcate de o legătură puternică cu comunitățile locale; acestea ar putea fi, de exemplu, interesate să investească în instituții sociale sau în producția colectivă de energie din surse regenerabile<sup>(8)</sup>. Configurația actuală a regulamentelor privind fondurile EuVECA și EuSEF permite numai implicarea investitorilor profesionali. Dacă totuși se urmărește extinderea investițiilor, CESE consideră că este de preferat să se lărgască gama de potențiali investitori interesați.

<sup>(8)</sup> Astfel, băncile cooperatiste din Italia (*banche di credito cooperativo* – BCC) au înființat, prin intermediul asociației lor de la nivel național, un consorțiu energetic (*Consorzio BCC energia*), cu participarea unui număr de peste 110 bănci de credit cooperatiste, care achiziționează pe piața liberă, prin licitații publice, energie electrică produsă exclusiv din surse regenerabile, cu costuri mai mici cu 5-10 %. Energia este oferită membrilor cooperativelor de credit, precum și clienților (gospodării, întreprinderi, autorități locale) din comunitățile în care activează cooperativele de credit respective.

3.13. Fără a aduce atingere nevoii de a asigura un nivel adecvat de protecție a investitorilor, ar putea să se permită participarea investitorilor motivați, dar neinstituționali, la aceste fonduri. Există deja proceduri alternative de mobilizare a capitalului, precum finanțarea participativă (*crowdfunding*), care adesea au un caracter total informal și se desfășoară fără norme clare. O deschidere moderată a fondurilor EuVECA și EuSEF și către investitorii neinstituționali ar putea fi așadar de interes, putând fi prevăzută chiar și posibilitatea de organizare a acestora în grupuri uniforme.

3.14. CESE apreciază și atenția acordată întreprinderilor de dimensiune medie (cu până la 499 de angajați), care sub nicio formă nu trebuie neglijate, pentru a consolida și dezvolta în continuare creșterea acestora, datorată de multe ori dezvoltării unor întreprinderi care au fost inițial IMM – uri.

3.15. Principiul subsidiarității este luat în considerare în mod adecvat în această propunere; CESE salută măsurile adoptate la nivelul UE (și nu la nivelul statelor membre) cu ajutorul fondurilor EuVECA și EuSEF, vizând crearea unui cadru armonizat la nivel european, fără a limita drastic libertatea statelor membre în ceea ce privește abordarea generală în materie de capital de risc. În acest context, CESE salută modalitatea de reglementare aleasă. Un cadru mai armonizat ar putea ajuta să se evite concentrarea capitalului de risc doar în câteva state membre și ar putea contribui la o extindere geografică mai largă și la un efect mai puternic. În prezent, investițiile existente sub forma capitalului de risc reprezintă doar 0,1 % din PIB-ul UE și sunt concentrate doar în câteva state membre.

3.16. Acordarea accesului la fondurile EuVECA și EuSEF pentru administratorii fondurilor alternative de investiții, în conformitate cu Directiva 2011/61/UE, pare a fi o soluție adecvată pentru a permite la nivel european aplicarea și acțiunea acestor fonduri printr-o referință încrucișată la norme deja existente.

3.17. De aceea, extinderea calitativă și cantitativă a modalităților de accesare a fondurilor pentru întreprinderi este pe deplin în conformitate cu abordarea generală a Comisiei de consolidare a ambelor fonduri.

3.18. Decizia de a menține un prag minim al investițiilor pentru accesul la fonduri este, de asemenea, adecvată. Cu toate acestea, ar trebui sprijinite mecanismele de extindere a participării, luându-se în calcul propunerea de a facilita crearea unui fond de fonduri, posibilitate menționată de altfel și în analiza Comisiei Europene, care este anexată propunerii de revizuire a acestor regulamente.

3.19. Este demnă de laudă propunerea de reducere a costurilor administrative pentru înregistrare, în special în ceea ce privește eliminarea obstacolelor birocratice, pentru a permite astfel un impact cât mai cuprinzător al măsurilor finanțate de Comisie și pentru a evita situația în care costurile de acces să aibă un efect de descurajare asupra potențialilor investitori interesați. Aceștia din urmă ar trebui să se poată concentra pe potențialul de dezvoltare al întreprinderilor care primesc acces la capitalul de risc, și nu pe costurile de acces la un sistem excesiv de complicat.

3.20. Reglementarea tehnică cu privire la fondurile proprii care trebuie deținute de investitori pentru a obține acces la fonduri este încredințată pe bună dreptate unei autorități tehnice, precum ESMA. Aceasta este cea mai în măsură să garanteze un nivel de reglementare de calitate într-un domeniu foarte tehnic. CESE se așteaptă ca această reglementare secundară să se poată efectua în urma unui dialog dintre părțile interesate și cu implicarea partenerilor sociali, aceștia având posibilitatea de a face observații și comentarii cu privire la o versiune preliminară a textelor, printre altele cu privire la simplificarea regulamentelor uneori excesive.

3.21. Fondurile EuVECA și FEAS ar putea juca un rol deosebit de important în special în domeniile inovării, inovării sociale și al durabilității mediului, domenii care corespund priorităților actuale ale Comisiei Europene în organizarea și clasificarea investițiilor. În acest context, ar putea fi foarte utilă crearea unor fonduri de garantare menite să sprijine și să promoveze investițiile în domenii cu relevanță socială, de mediu și ocupare a forței de muncă, care să fie finanțate din fonduri publice și administrate cel mai bine la nivel european. În cele din urmă, CESE subliniază faptul că Comisia Europeană trebuie să ia măsuri cuprinzătoare și favorabile dezvoltării pentru a elabora o strategie transversală și holistică, deoarece suma măsurilor individuale nu mai este suficientă pentru creșterea competitivității economiilor europene într-un mediu global tot mai complex.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 99/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind programul statistic european pentru perioada 2013-2017, prin prelungirea acestuia pe perioada 2018-2020**

[COM(2016) 557 final — 2016/0265 (COD)]

(2017/C 075/10)

Raportor: **Petru Sorin DANDEA**

|                                                                     |                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                                            | Parlamentul European, 15.9.2016<br>Consiliul Uniunii Europene, 26.10.2016       |
| Temei juridic                                                       | Articolele 304 și 338 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene        |
| Secțiunea competentă                                                | Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială |
| Data adoptării în secțiune                                          | 29.11.2016                                                                      |
| Data adoptării în sesiunea plenară                                  | 14.12.2016                                                                      |
| Sesiunea plenară nr.                                                | 521                                                                             |
| Rezultatul votului<br>(voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) | 221/1/4                                                                         |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE se declară de acord și susține inițiativa Comisiei Europene care propune prelungirea actualului program statistic european (PSE) pentru perioada 2018-2020.

1.2. CESE consideră că opțiunea de politică preferată de Comisie răspunde cel mai bine solicitărilor utilizatorilor de date statistice, dar, în egală măsură, poate contribui la elaborarea unor produse statistice utile factorilor politici, care ar putea avea un suport statistic mai consistent în formularea politicilor în cadrul semestrului european.

1.3. CESE consideră că ameliorarea produselor existente și dezvoltarea unora noi, necesare măsurării progreselor UE în raport cu cele 17 obiective și cele 169 de ținte ale Strategiei de Dezvoltare Durabilă a ONU, trebuie să constituie o prioritate pentru Sistemul Statistic European (SSE).

1.4. CESE revine asupra unei propuneri anterioare<sup>(1)</sup> și recomandă Comisiei să utilizeze oportunitatea prezentului regulament pentru introducerea de măsuri privind elaborarea de cercetări statistice la nivelul UE și al statelor membre care să dea posibilitatea evaluării valorii economice realizate prin munca de voluntariat. CESE consideră că abordarea metodologică ar trebui să se bazeze pe Manualul de măsurare a activității de voluntariat elaborat de Organizația Internațională a Muncii.

1.5. CESE consideră că, în cadrul noilor produse statistice propuse de Comisie privind măsurarea globalizării, ar trebui incluse și anchete statistice care să permită măsurarea efectelor pozitive sau negative asupra pieței unice, cum ar fi impactul delocalizărilor asupra pieței forței de muncă din UE sau presiunea concurenței neloiale, bazată pe forță de muncă ieftină și evitarea respectării standardelor Organizației Internaționale a Muncii (OIM) în domeniul relațiilor de muncă, în special asupra sectorului industrial și de servicii european.

1.6. CESE este de acord cu propunerea Comisiei privind demararea unei activități de cercetare pentru o viitoare anchetă socială la nivelul UE. Această anchetă ar trebui să includă și date referitoare la adecvarea sistemelor de securitate socială și a sustenabilității acestora în noul context demografic.

<sup>(1)</sup> A se vedea Avizul CESE „Instrumentele statistice de măsurare a voluntariatului” (JO C 170, 5.6.2014, p. 11).

1.7. În contextul creșterii fluxului migrației, CESE recomandă identificarea rapidă și corectarea deficiențelor anchetelor statistice referitoare la migrație și azil. Este necesară implementarea completă a programului privind integrarea statisticilor privind migrația, în cooperare cu serviciile naționale de statistică.

1.8. CESE recomandă statelor membre să crească investițiile pentru dezvoltarea SSE, pentru ca acesta să poată acoperi cererea crescândă de date, dar și viteza de elaborare și diseminare a acestora.

1.9. CESE revine cu solicitarea formulată în avizele <sup>(2)</sup> anterioare ca atât Eurostat, cât și instituțiile statistice naționale, să fie dotate cu cele mai bune resurse umane, materiale și de IT, deoarece acest lucru este indispensabil pentru îndeplinirea misiunilor tot mai importante pe care le presupune elaborarea de informații statistice de calitate într-un timp din ce în ce mai scurt.

1.10. CESE recomandă ca eforturile Comisiei și ale SSE de ameliorare a calității datelor statistice, dar și de elaborare a unor noi produse statistice să nu conducă la creșterea excesivă a presiunii administrative pe furnizorii de date, gospodării sau întreprinderi.

1.11. Având în vedere că partenerii sociali, dar și organizațiile societății civile pot avea o contribuție importantă în ceea ce privește ameliorarea produselor statistice, pentru ca acestea să răspundă mai bine solicitărilor de date, CESE sprijină propunerea Comisiei referitoare la dialogul periodic care ar trebui să existe între utilizatorii de date statistice și SSE.

## 2. Propunerea de regulament formulată de Comisia Europeană

2.1. Propunerea de regulament <sup>(3)</sup> formulată de Comisia Europeană modifică Regulamentul (UE) nr. 99/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind programul statistic european pentru perioada 2013-2017, prin prelungirea acesteia pentru perioada 2018-2020.

2.2. Conform Regulamentului (CE) nr. 223/2009, programul statistic european trebuie să asigure cadrul de elaborare, de producere și de difuzare a statisticilor europene pentru o perioadă care corespunde cadrului financiar multianual. Regulamentul (UE) nr. 99/2013 acoperă numai perioada 2013-2017, în vreme ce cadrul financiar multianual este valabil până în 2020. Se impune deci prelungirea programului statistic european până în 2020.

2.3. Obiectivul propunerii este prelungirea PSE pentru perioada 2018-2020 și furnizarea sprijinului financiar de care SSE are nevoie pentru a putea:

- să furnizeze informații statistice de înaltă calitate și să acopere lacunele statistice cele mai urgente, concentrându-se pe o serie de domenii prioritare care reflectă cele 10 priorități politice ale Comisiei;
- să creeze capacitatea permanentă necesară pentru a răspunde într-un timp mai scurt nevoilor emergente și pentru a adapta infrastructura statistică astfel încât să permită exploatarea potențialului unor noi surse de date; și
- să consolideze parteneriatul atât în cadrul SSE, cât și în afara acestuia, pentru a spori și mai mult productivitatea acestuia și pentru a asigura rolul său de lider la nivel mondial în domeniul statisticilor oficiale.

2.4. În urma analizei de impact și a consultării <sup>(4)</sup> părților interesate, Comisia a ales varianta de politică preferată, dintre cele cinci formulate inițial. Varianta 2c aleasă ar avea impactul cel mai favorabil asupra actualității datelor, datorită noilor acțiuni care vizează îmbunătățirea actualității statisticilor cu privire la inegalitate, la sărăcie și la lipsurile materiale, precum și a datelor din domeniile energiei și mediului.

2.5. Bugetul alocat susținerii continuării PSE în perioada 2018-2020 este de 218,1 milioane EUR.

<sup>(2)</sup> A se vedea Avizul CESE „Programul statistic comunitar 2008-2012” (JO C 175, 27.7.2007, p. 8).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 557 final.

<sup>(4)</sup> Această consultare a avut loc prin intermediul platformei online „Vocea ta în Europa”, în perioada 23 iulie-15 octombrie 2015, și a fost promovată prin canalele de comunicare ale Eurostat și prin institutele naționale de statistică (INS).

### 3. Observații generale și specifice

3.1. Având în vedere necesitatea corelării programului statistic european cu cadrul financiar multianual, CESE se declară de acord și susține inițiativa Comisiei Europene care propune prelungirea actualului PSE pentru perioada 2018-2020.

3.2. Varianta de politică preferată aleasă de Comisie presupune o mai bună corelare a indicatorilor statistici cu cele zece priorități politice ale Comisiei, prin ameliorarea instrumentelor statistice actuale, dar și elaborarea unor produse noi. CESE consideră că această opțiune răspunde cel mai bine solicitărilor utilizatorilor de date statistice, dar, în egală măsură, poate contribui la elaborarea unor produse statistice utile factorilor politici, care ar putea avea un suport statistic mai consistent în formularea politicilor în cadrul semestrului european.

3.3. CESE salută inițiativa includerii în cadrul noilor produse statistice a anchetelor privind măsurarea progreselor pe baza obiectivelor de dezvoltare durabilă ale ONU. Ameliorarea produselor existente și dezvoltarea unor noi, necesare măsurării progreselor UE în raport cu cele 17 obiective și cele 169 de ținte ale Strategiei de Dezvoltare Durabilă a ONU, trebuie să constituie o prioritate pentru Sistemul Statistic European.

3.4. Pentru o lungă perioadă de timp, la nivel global, indicatorul statistic folosit pentru măsurarea nivelului de dezvoltare a fost PIB (produsul intern brut). Comisia a recunoscut limitările acestui indicator în evaluarea corectă a nivelului de dezvoltare în domeniul social sau de mediu, în cadrul unei comunicări <sup>(5)</sup> din 2009. CESE revine asupra propunerilor din avizele <sup>(6)</sup> elaborate la acel moment și ulterior, pe care le consideră extrem de relevante în contextul propunerii de regulament formulate de Comisie.

3.5. CESE revine asupra unei propuneri anterioare <sup>(7)</sup> și recomandă Comisiei să utilizeze oportunitatea prezentului regulament pentru introducerea de măsuri privind elaborarea de cercetări statistice la nivelul UE și al statelor membre care să dea posibilitatea evaluării valorii economice realizate prin munca de voluntariat. Abordarea metodologică ar trebui să se bazeze pe Manualul de măsurare a activității de voluntariat al OIM. Acesta conține o definiție descriptivă care evidențiază trei caracteristici fundamentale. Activitatea voluntară se definește prin acțiuni care: implică o muncă productivă, sunt neplătite, sunt neobligatorii și nu au utilitate în propria gospodărie.

3.6. O mai bună integrare în cadrul conturilor naționale a indicatorilor sociali și de mediu este necesară. CESE încurajează Comisia să continue eforturile în acest domeniu în cadrul PSE 2018-2020.

3.7. În ceea ce privește noile produse statistice privind măsurarea globalizării, CESE consideră că între acestea ar trebui incluse și anchete statistice care să permită măsurarea efectelor pozitive sau negative asupra pieței unice, cum ar fi impactul delocalizărilor asupra pieței forței de muncă în UE sau presiunea concurenței neloiale, bazată pe forță de muncă ieftină și evitarea respectării standardelor Organizației Internaționale a Muncii (OIM) în domeniul relațiilor de muncă, în special asupra sectorului industrial și de servicii europene.

3.8. CESE consideră că încrederea utilizatorilor de date statistice poate crește în măsura în care guvernele statelor membre implementează recomandarea <sup>(8)</sup> formulată de ESGAB (European Statistical Governance Advisory Board) privind stabilirea de CoCS (Commitments on Confidence in Statistics).

3.9. CESE este de acord cu propunerea Comisiei privind demararea unei activități de cercetare pentru o viitoare anchetă socială la nivelul UE. Ținând cont de fenomenul de îmbătrânire a populației europene, această anchetă ar trebui să includă și date referitoare la adecvarea sistemelor de securitate socială și a sustenabilității acestora în noul context demografic. De asemenea, ar trebui identificate rapid și corectate deficiențele anchetelor statistice referitoare la migrație și azil.

<sup>(5)</sup> Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European: Dincolo de PIB – Măsurarea progreselor într-o lume în schimbare, COM(2009) 433 final.

<sup>(6)</sup> A se vedea avizele CESE „Dincolo de PIB – Implicarea societății civile în alegerea indicatorilor complementari” (JO C 181, 21.6.2012, p. 14) și „Dincolo de PIB – Măsurarea progreselor într-o lume în schimbare” (JO C 18, 19.1.2011, p. 64).

<sup>(7)</sup> A se vedea nota de subsol 1.

<sup>(8)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>



3.10. CESE revine cu solicitarea formulată în avizele <sup>(9)</sup> anterioare ca atât Eurostat, cât și instituțiile statistice naționale, să fie dotate cu cele mai bune resurse umane, materiale și de IT, deoarece acest lucru este indispensabil pentru îndeplinirea misiunilor tot mai importante pe care le presupune elaborarea de informații statistice de calitate într-un timp din ce în ce mai scurt. CESE recomandă statelor membre să crească investițiile pentru dezvoltarea SSE pentru ca acesta să poată acoperi cererea crescândă de date, dar și viteza de elaborare și diseminare a acestora.

3.11. CESE recomandă ca eforturile Comisiei și ale SSE de ameliorare a calității datelor statistice, dar și de elaborare a unor noi produse statistice să nu conducă la creșterea semnificativă a presiunii administrative pe furnizorii de date, gospodării sau întreprinderi.

3.12. CESE sprijină propunerea Comisiei referitoare la dialogul periodic care ar trebui să existe între utilizatorii de date statistice și SSE. Organizațiile societății civile pot avea o contribuție importantă în ceea ce privește ameliorarea produselor statistice, pentru ca acestea să răspundă mai bine solicitărilor de date. În raportul său anual pentru anul 2016, ESGAB a formulat o propunere în acest sens.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> A se vedea nota de subsol 2.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1316/2013 și (UE) 2015/1017 în ceea ce privește prelungirea duratei Fondului european pentru investiții strategice și introducerea unor îmbunătățiri tehnice ale fondului și ale Platformei europene de consiliere în materie de investiții”**

[COM(2016) 597 final – 2016/0276(COD)]

(2017/C 075/11)

Raportor: **Alberto MAZZOLA**

|                                                                     |                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                                            | Consiliul Uniunii Europene – 26.9.2016 și Parlamentul European – 3.10.2016.        |
| Temei juridic                                                       | Articolele 172, 173, 175 și 182 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| Secțiunea competentă                                                | Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială    |
| Data adoptării în secțiune                                          | 29.11.2016                                                                         |
| Data adoptării în sesiunea plenară                                  | 15.12.2016                                                                         |
| Sesiunea plenară nr.                                                | 521                                                                                |
| Rezultatul votului<br>(voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) | 172/0/3                                                                            |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European își exprimă sprijinul puternic pentru inițiativa Comisiei de extindere atât a duratei, cât și a finanțării Fondului european pentru investiții strategice (FEIS), împărtășindu-i finalitatea și relevanța pentru asigurarea stabilității și a securității pentru investitori și promotorii de proiecte. Comitetul este favorabil extinderii perioadei și finanțării FEIS pentru o perspectivă de și mai largă respirație, care să garanteze caracterul sistematic și constant al măsurilor.

1.2. CESE își exprimă aprecierea pentru bunele rezultate ale primului an al FEIS în ce privește mobilizarea imediată a investițiilor în raport cu ceea ce a fost prevăzut, apreciind componenta de finanțare mai ales în favoarea IMM-urilor drept un succes. Observatorul pieței unice din cadrul CESE ar trebui să asigure monitorizarea constantă a intervențiilor FEIS în favoarea IMM-urilor, prin intermediul indicatorilor de impact.

1.3. În opinia CESE, FEIS 2.0 ar trebui să urmărească atragerea cât mai multor capitaluri private, depășind cota de 62 % atinsă în primul an. În acest sens, Comitetul propune să se ia în considerare extinderea propriei activități la alte sectoare financiare, altele decât cele bancare: piața de obligațiuni, fonduri de asigurare și de pensii. Fondurile europene și internaționale de asigurare și de pensii ar putea contribui în mod esențial la realizarea unor investiții.

1.4. CESE subliniază că este important să se mențină o orientare ajustată la condițiile pieței (*market driven*), care să ia în considerare în mod serios efectele FEIS din perspectivă socială și a ocupării forței de muncă, și să fie consolidată adăugând FEIS în raport cu alte instrumente ale UE și cu activitatea normală a BEI. CESE regretă că FEIS nu garantează că fondurile vor fi investite în țările care au cea mai mare nevoie. Comitetul cere ca FEIS să asigure o acoperire geografică echilibrată la nivelul UE, ținând seama de activitatea economică complexă a fiecărui stat membru, de crearea de locuri de muncă și de caracterul adaptabil al inițiativei la condițiile cererii și ale pieței (*demand and market driven*), fără a impune cote în prealabil și cu menținerea unor niveluri adecvate de flexibilitate între domeniile de intervenție.

1.5. CESE consideră că FEIS 2.0 ar trebui să-și concentreze acțiunea asupra sectoarelor de viitor, precum cea de-a patra revoluție industrială (*Industry 4.0*), rețelele inteligente de infrastructură energetică, digitale și de transport sau protecția mediului, proiecte transfrontaliere (inclusiv proiecte europene la scară mare în sectoarele ce dispun de cei mai înalți multiplicatori economici ai PIB-ului) pe baza unor eventuale investiții de scară, fără a neglija agricultura, în vederea optimizării impactului în termeni de creștere și ocupare a forței de muncă, cu posibilitatea de deschidere la alte fonduri UE, incluzând tehnologiile cu dublă utilizare legate de sectoarele securității și apărării, lista sectoarelor excluse din câmpul de aplicare al BEI trebuind să fie revizuită în consecință.

1.6. CESE recomandă consolidarea Platformei europene de consiliere în materie de investiții (PECI), care ar trebui să-și intensifice activitatea în diversele state membre și să aibă un rol proactiv mai ales în regiunile defavorizate, să consolideze rolul băncilor naționale de promovare și să creeze platforme teritoriale de asistență. Trebuie luată în considerare și utilizarea eventuală a fondurilor structurale și de investiții europene pentru cofinanțarea proiectelor FEIS, fără sincope și complicații birocratice și îmbunătățindu-se dialogul cu autoritățile locale și regionale.

1.7. CESE solicită consolidarea dimensiunii locale a măsurilor luate în virtutea FEIS în termeni de educație, formare în general și formare profesională pentru competențe și învățare permanentă, dezvoltarea industriilor creative și culturale, abordarea inovatoare a problemelor sanitare și medicale, precum și a serviciilor sociale, a locuințelor sociale și a îngrijirii copiilor, realizarea infrastructurii turistice și de protecția mediului. Planul de investiții pentru Europa ar trebui să sprijine în mod clar angajamentele COP21.

1.8. CESE recomandă sporirea vizibilității finanțărilor din FEIS, printr-o campanie de informare în toată Uniunea, lansarea unui logo FEIS pentru inițiativele finanțate (în special pentru IMM-uri) și consolidarea dialogului cu autoritățile locale și regionale.

1.9. Dată fiind importanța succesului FEIS pentru societatea civilă și pentru reprezentanții politici europeni, Comitetul solicită să fie consultat în mod regulat pentru a furniza rapoarte de informare privind operațiunile de finanțare și investiții și funcționarea fondului de garanție. Se va acorda o atenție specială creării de locuri de muncă, impactului asupra mediului și evaluării de către experți independenți a aplicării regulamentului privind FEIS și a modificărilor operate, prin utilizarea unor indicatori socioeconomiici și de mediu clari și prin calificarea aditionalității acestei inițiative.

1.10. Pe fondul multiplelor efecte pozitive ale investițiilor sociale, în special pentru piața forței de muncă și finanțele publice, CESE consideră că, în continuare, trebuie să se acorde atenție stabilirii unei legături între „Planul Juncker” și obiectivele pachetului privind investițiile sociale.

## 2. Cadrul de dezvoltare a FEIS: situația actuală

2.1. La 28 iunie 2016, Consiliul European a conchis că „[p]lanul de investiții pentru Europa, în special Fondul european pentru investiții strategice (FEIS), a dat deja rezultate concrete și reprezintă un pas important pentru a contribui la mobilizarea investițiilor private, utilizând totodată în mod inteligent resurse bugetare limitate”.

2.2. După prezentarea, în noiembrie 2014, a Planului de investiții pentru Europa, încrederea în economie și în creștere începe să se facă simțită, însă numărul șomerilor se situează încă la 22 de milioane, iar nivelul investițiilor rămâne încă mai mic cu 15 % în raport cu cel de dinaintea crizei din 2008, fiind nevoie ca alte 300 miliarde EUR pe an să fie investiți pentru a se ajunge din nou la nivelul de dinaintea crizei. Pentru al patrulea an consecutiv, UE înregistrează o redresare moderată, cu o creștere de 2 % a PIB-ului în 2015, eforturile cuprinzătoare inițiate prin Planul de investiții ducând deja la rezultate concrete, în pofida faptului că efectele macroeconomice ale proiectelor de investiții mai mari nu pot fi imediate.

2.3. În primul an de aplicare a FEIS, s-a demonstrat trăinicia planului inițial: implementat și cofinanțat de Grupul BEI, FEIS este pe cale să își atingă obiectivul de a mobiliza investiții suplimentare în economia reală de cel puțin 315 miliarde EUR până la jumătatea anului 2018. În primul an, au fost aprobate operațiuni pentru o sumă de peste 115 miliarde EUR, din care o cotă de 62 % a fost finanțată de investitori privați – la 15 noiembrie 2016, suma era de 154 de miliarde EUR și reprezenta 49 % din totalul prevăzut <sup>(1)</sup>.

2.4. Absorbirea de către piață a fost foarte rapidă în componenta pentru IMM-uri, în cazul cărora rezultatele din perspectiva FEIS depășesc cu asupra de măsură așteptările: în iulie 2016, s-a înregistrat o depășire cu 500 milioane EUR a parametrilor prevăzuți de Regulamentul (UE) 2015/1017. La sfârșitul primului an de activitate, fuseseră aprobate operațiuni în favoarea IMM – urilor în valoare de peste 47 miliarde EUR, adică 64 % din suma alocată pentru întreaga perioadă de trei ani.

<sup>(1)</sup> Cf. datele BEI. 12 octombrie 2016.

2.5. Inițiativă comună a Comisiei Europene și a Băncii Europene de Investiții (BEI), dar dispunând de propria sa guvernanta, FEIS contribuie și la finanțarea proiectelor de inovare și infrastructură din diverse sectoare (date actualizate la 15 noiembrie 2016): cercetare și dezvoltare (20 %), energie (22 %), digitalizare (12 %), transporturi (7 %), mediu și utilizarea eficientă a resurselor (4 %), infrastructuri sociale (4 %).

2.6. CESE a salutat lansarea planului de investiții pentru Europa și a apreciat schimbarea de ton intervenită în sensul distanțării de politica de austeritate și consolidare bugetară. Comitetul a subliniat că „[p]lanul de investiții este un pas în direcția cea bună, însă se confruntă cu o serie de probleme majore legate de amploarea sa în raport cu imensa nevoie de investiții a Europei, de gradul ridicat de îndatorare preconizat, de fluxurile potențiale de proiecte de investiții adecvate [...], de implicarea IMM-urilor, cu o atenție specială acordată microîntreprinderilor și întreprinderilor mici, precum și de calendarul de punere în aplicare a planului”<sup>(2)</sup>. Cu toate acestea, CESE regretă că FEIS nu garantează investirea fondurilor în țările cu nevoi serioase; statele membre confruntate cu proceduri pentru deficit excesiv în cadrul componentei corective a Pactului de stabilitate și de creștere nu pot beneficia de posibilitățile de flexibilitate (Ecofin 2012 și Ecofin 2014).

2.7. Comitetul a beneficiat de experiența și opiniile în general pozitive cu privire la FEIS ale reprezentanților partenerilor sociali și ai societății civile organizate exprimate în cursul audierilor din 10 noiembrie 2016.

### 3. Propunerile Comisiei

3.1. Comisia propune extinderea duratei FEIS cu încă 2 ani (până în 2020), sporirea garanției UE de la 16 la 26 miliarde EUR și a contribuției BEI de la 5 la 7,5 miliarde EUR, obiectivul fiind activarea unor investiții în valoare de circa 500 miliarde EUR în această perioadă. În acest scop, Comisia propune sporirea fondului de garanție cu 1,1 miliarde EUR, pentru a ajunge la 9,1 miliarde EUR. Această creștere va fi finanțată cu precădere prin fonduri proprii Mecanismului pentru interconectarea Europei (MIE) și din resursele provenite din operațiunile BEI legate de FEIS.

3.2. Obiectivele strategice multianuale ale FEIS 2.0 în sprijinul investițiilor de stimulare a creșterii, în conformitate cu prioritățile bugetului UE, sunt circumscrise următoarelor sectoare prioritare:

- infrastructura strategică (cu investiții în domeniile digital și energetic, în conformitate cu politicile UE);
- infrastructura de transport în centre industriale, mediu, educație, cercetare și inovare;
- investiții de stimulare a ocupării forței de muncă, în special prin finanțarea IMM-urilor și prin măsuri pentru ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor;
- capitalul uman, cultură și sănătate.

3.3. În opinia Comisiei, inițiativa ar trebui să permită BEI și FEIS să desfășoare operațiuni ample de finanțare și investiții în aceste sectoare. În cazul BEI, este vorba de proiecte ce prezintă un risc mai ridicat, dar care sunt sustenabile din perspectivă economică, prin acordarea unei garanții UE. Efectul multiplicator poate genera pentru fiecare euro garantat o investiție de circa 15 EUR în proiecte, pentru un total de cel puțin 500 miliarde EUR, de acum și până la sfârșitul actualului cadru financiar multianual.

3.4. Principalele modificări pe care Comisia le dorește în Regulamentul 2015/1017 se referă la:

- consolidarea aditionalității proiectelor, inclusiv a proiectelor transfrontaliere de infrastructură și a serviciilor conexe care au fost identificate în mod specific ca răspunzând acestei cerințe;
- sporirea diseminării FEIS în regiunile mai puțin dezvoltate și/sau în tranziție, cu posibilitatea de a combina mai ușor sprijinul FEIS cu fondurile ESI, Orizont 2020 și Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE);
- sprijinul destinat regiunilor mai puțin dezvoltate și regiunilor de tranziție, printr-o referire explicită la orice sector care altminteri nu ar fi vizat de obiectivele generale;
- o mai mare concentrare a FEIS pe proiectele care respectă obiectivele COP 21 și prioritățile în materie de schimbări climatice;

---

<sup>(2)</sup> Avizul CESE pe tema „Un plan de investiții pentru Europa” (JO C 268, 14.8.2015, p. 27).

- posibilitatea de a include în FEIS și proiecte de investiții legate de apărare, ținând seama de însemnatul efect multiplicator pentru economie;
- promovarea obiectivelor de diversificare sectorială și geografică ale FEIS, menținându-se totodată orientarea ajustată la condițiile pieței (*market driven*);
- creșterea transparenței în gestionarea FEIS.

#### 4. Observații generale

4.1. Comitetul Economic și Social European își exprimă aprecierea și sprijinul pentru inițiativa Comisiei de extindere atât a duratei, cât și a finanțării Fondului european pentru investiții strategice (FEIS), împărtășindu-i finalitatea și relevanța pentru promovarea dezvoltării investițiilor în Uniunea Europeană. Comitetul confirmă <sup>(3)</sup> că este necesar un plan european de creștere și de ocupare a forței de muncă, care să includă un FEIS și mai ambițios, împreună cu alte programe europene în favoarea creșterii, precum Orizont 2020, MIE și fondurile structurale. CESE sprijină deschiderea altor fonduri UE către sprijinirea financiară a garanției de investiții în sectoarele lor specifice.

4.2. Aceste programe de subvenții, alături de investițiile publice, trebuie menținute, iar specificitatea lor trebuie păstrată, având în vedere importanța și potențialul lor pentru creștere și dezvoltare.

4.3. CESE își exprimă aprecierea pentru bunele rezultate ale primului an al FEIS în ce privește mobilizarea imediată a investițiilor în raport cu ceea ce a fost prevăzut (în așteptarea unei analize calitative și cantitative a rezultatelor), apreciind componenta de finanțare în favoarea IMM-urilor drept un succes. Acest aspect confirmă cele afirmate de Comitet cu privire la rolul FEIS din perspectiva capitalului de risc și la necesitatea de a finanța creșterea întreprinderilor, în special a IMM-urilor <sup>(4)</sup> și crearea de locuri de muncă.

4.4. În opinia Comitetului, succesul FEIS în cazul IMM-urilor se datorează și problemelor ce subzistă în mecanismul de transfer financiar de la bănci la întreprinderi, dovadă fiind depozitele ținute la BCE: în acest sens, Observatorul pieței unice din cadrul CESE ar trebui să asigure monitorizarea constantă a măsurilor FEIS în cazul IMM-urilor, prin intermediul indicatorilor de impact.

4.5. În opinia CESE, FEIS 2.0 ar trebui să urmărească atragerea cât mai multor capitaluri private, depășind – în măsura posibilului – cota de 62 % atinsă în primul an. În acest sens, Comitetul propune să se ia în considerare extinderea propriei activități la alte sectoare financiare (altele decât bancare): piața de obligațiuni, fondurile de asigurare și de investiții <sup>(5)</sup>. CESE este de acord cu necesitatea unui fond complementar, care să mobilizeze cu precădere resurse pentru investiții private. La nivel european, investitorii instituționali gestionează active în valoare de circa 13 500 miliarde EUR <sup>(6)</sup>, din care o cotă mai mică de 1 % este investită în infrastructură.

4.6. CESE cere instituțiilor europene să reflecteze la posibilitatea ca statele membre aflate în situații dificile să dispună de mai multă flexibilitate pentru a-și spori investițiile publice, să finanțeze – prin intermediul FEIS – infrastructura și cercetarea, un învățământ de înaltă calitate, sistemul de îngrijire a copiilor, asistența medicală și serviciile sociale.

4.6.1. Modificarea regulilor privind piața unică de capitaluri, precum Solvency II, care îngreunează investițiile în infrastructură de către fondurile europene de asigurare și de pensii, este necesară pentru a putea spori aceste fonduri. De exemplu, în Canada, cota acestor fonduri de investiții în infrastructuri, între care infrastructurile europene, atinge 15 % din valoarea activelor gestionate. O platformă finanțată de MIE, BEI și de fondurile de asigurare ar putea atenua această dificultate și ar putea garanta utilizarea corespunzătoare a acestor fonduri.

4.7. Pentru reușita inițiativei FEIS 2.0, Comitetul consideră că este important să se mențină o orientare ajustată la condițiile pieței (*market driven*) și să fie consolidată adăitionalitatea FEIS în raport cu alte instrumente ale UE și cu activitatea normală a BEI: fiecare proiect individual se va corela cu politicile UE, dar va fi evaluat și pe baza propriilor merite și a rezultatelor economice preconizate.

<sup>(3)</sup> A se vedea nota de subsol 1.

<sup>(4)</sup> Avizul CESE privind Creșterea economică și datoria suverană în UE: două propuneri inovatoare (JO 143, 22.5.2012, p.10).

<sup>(5)</sup> A se vedea nota de subsol 1.

<sup>(6)</sup> Planul de acțiune al UE privind valorificarea noilor mecanisme de finanțare.

4.8. CESE este de acord cu necesitatea consolidării aditionalității proiectelor sprijinite prin FEIS, sporind atractivitatea financiară și accesul la finanțare în cazul proiectelor mai riscante, precizând că între criteriile de eligibilitate trebuie să se numere necesitatea ca proiectele sprijinite să combată disfuncționalitățile pieței și situațiile de investiții sub nivelul optim și ca proiectele transfrontaliere de infrastructură (inclusiv serviciile conexe) să fie indicate anume ca proiecte ce corespund în mod intrinsec cerințelor de aditionalitate, astfel încât planul de investiții să relanseze cu adevărat economia europeană și să promoveze crearea de locuri de muncă și coeziunea economică și socială.

4.9. CESE cere cu hotărâre ca FEIS să intervină mai puternic în sectorul educației, al formării în general, al formării profesionale pentru competențe și al învățării pe tot parcursul vieții, în dezvoltarea sectoarelor culturale și creative, a sănătății și a infrastructurii sociale și turistice.

4.10. Comitetul consideră că FEIS ar trebui să urmărească o acoperire geografică echilibrată la nivelul UE, ținând seama de activitatea economică complexă a fiecărui stat membru și de caracterul de adaptare a FEIS la condițiile cererii și ale pieței (*demand and market driven*), fără a impune cote în prealabil și cu menținerea unor niveluri adecvate de flexibilitate în ceea ce privește alocarea financiară între sectoare. CESE este de acord cu pledoaria pentru consolidarea Platformei europene de consiliere în materie de investiții (PECI), care ar trebui să-și intensifice activitatea în diversele state membre, utilizând eventual fondurile structurale și de investiții europene pentru cofinanțarea proiectelor FEIS fără sincope și complicații birocratice.

4.10.1. Rolul Platformei europene de consiliere în materie de investiții (EIAH) și al băncilor naționale de promovare ar trebui sporit nu doar pentru a furniza servicii de asistență tehnică mai orientate la nivel local în întreaga UE, ci și pentru a asigura o mai bună comunicare între autoritățile locale și regionale și FEIS 2.0.

4.10.2. Rolul băncilor naționale de promovare în reușita FEIS este, de asemenea, esențială. UE și guvernele naționale, prin intermediul FEIS, au contribuit și ar trebui să continue să sprijine tot mai mult proiectele de tip *greenfield* și *brownfield* (investiții în terenurile industriale dezafectate), care altfel nu ar fi viabile din punct de vedere financiar. Acest lucru este valabil în special pentru proiectele cu un risc de utilizare/cerere care nu poate fi cuantificat. Acest risc poate fi parțial atenuat prin utilizarea parțială a garanțiilor oferite de băncile naționale de promovare, care, în multe cazuri, ar putea să comercializeze pe lângă investitorii instituționali ceea ce în mod normal nu ar putea fi comercializat.

4.11. CESE este de acord ca „contribuțiile statelor membre la Fondul european pentru investiții strategice (FEIS) să nu fie incluse în calcularea deficitelor bugetare” și dorește ca acest principiu să fie extins la programele de investiții, de exemplu sub forma unei adevărate reguli de aur pentru investițiile publice strategice.

4.12. În opinia Comitetului, pentru a activa investițiile europene, dar și pentru a atrage investiții străine<sup>(7)</sup> (aspecte ce trebuie prevăzute în regulament în termeni de reciprocitate) și pentru a atinge efectiv obiectivul unui efect de pârgie la scara 1/15 între garanții și investiții, este nevoie de relansarea economiei și a creșterii în Europa, dar și de accelerarea deplinei aplicări a celui de-al treilea pilon a planului de investiții, însoțită de punerea în aplicare a reformelor structurale, de eliminarea obstacolelor din calea investițiilor și de integrarea contribuției FEIS.

4.13. CESE recomandă îmbunătățirea vizibilității finanțărilor FEIS printr-o puternică acțiune în teritoriu (campanie de informare), precizând și utilizând, mai ales în cazul IMM-urilor, logo-ul FEIS pe fiecare contract de finanțare sprijinit (și) de FEIS. În opinia Comitetului, pentru întreaga societate civilă pe care o reprezintă și pentru autorităților locale și regionale este importantă monitorizarea operațiunilor de finanțare și de investiții și a funcționării fondului de garanție, precum și evaluarea de către experți independenți a aplicării Regulamentului privind FEIS și a modificărilor aduse acestuia. Ca atare, se cere ca aceste rapoarte să fie prezentate nu doar Parlamentului și Consiliului, ci și în cadrul CESE și al CoR.

<sup>(7)</sup> A se vedea, de exemplu, programul chinez *One Belt One Road*.



## 5. Observații specifice

5.1. În termeni de sectoare prioritare, FEIS 2.0 ar trebui să finanțeze – în mod echilibrat, flexibil și pe baza volumului eventualelor investiții – diversele sectoare ale economiei, în special sectoarele energetic și digital, economia circulară și obiectivele COP 21, transporturile sustenabile și rețelele transfrontaliere, dar și sectoare precum agricultura, bioeconomia, producția și serviciile din regiunile mai puțin dezvoltate și din cele aflate în tranziție, pentru a optimiza efectele sale asupra ocupării forței de muncă, incluzând aici și tehnologiile cu utilizare dublă legate de sectoarele securității și apărării, prin promovarea lansării unei baze industriale și tehnologice de apărare europene (EDTIB), cu „mai multă coordonare și planificare comună, în vederea evoluției către o uniune europeană în domeniul apărării”<sup>(8)</sup>.

5.1.1. CESE recomandă în special sprijinirea digitalizării industriei prelucrătoare (Industry 4.0), dezvoltarea în siguranță și omogenă a rețelilor de cloud și a centrelor de date.

5.2. În ceea ce privește administrarea FEIS, CESE consideră că ar fi oportună rotația în comitetul de direcție a reprezentanților Comisiei Europene (cu excepția DG ECFIN) și ai BEI, incluzând și reprezentanți ai DG sectoriale – precum cele din domeniul transporturilor, digital și al mediului – pentru a contribui la o finanțare echilibrată a tuturor sectoarelor. Comitetul de investiții, care decide ce proiecte vor fi sprijinite de garanția UE, va trebui să fie în întregime independent, să ia decizii transparente, fără ingerințe din partea BEI, a Comisiei sau a altor contribuabili publici sau privați. În componența sa ar trebui să intre experți sectoriali, care să furnizeze cunoștințele specifice despre situația piețelor geografice care beneficiază de aceste măsuri.

5.3. FEIS are o dimensiune financiară cu mult mai pronunțată decât cea a altor inițiative comunitare și, ca atare, permite operațiuni de investiții în proiecte europene de mare anvergură, cu o valoare mai mare de 10 miliarde EUR, sprijinite cu precădere de capitaluri private<sup>(9)</sup>. Pentru realizarea acestor proiecte, Comitetul consideră că este necesară consolidarea rolului proactiv al Comisiei în demararea comună a unor programe europene diverse și în definirea unui cadru reglementar adecvat, mai ales în sectoarele rețelilor de transport, al energiei și al TIC, domenii caracterizate ca dispunând de cei mai înalți multiplicatori economici ai PIB-ului.

5.4. În opinia CESE, FEIS ar trebui să acorde mai mare atenție economiei colaborative digitale în Europa, prin promovarea platformelor europene de investiții, sprijinind creșterea întreprinderilor nou-înființate în acest sector și crearea de locuri de muncă de calitate. Trebuie garantate drepturile lucrătorilor și protecția consumatorilor.

Bruxelles, 15 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

<sup>(8)</sup> A se vedea Avizul CESE privind noua strategie a UE pentru politica externă și de securitate (JO C 264, 20.7.2016, p. 1).

<sup>(9)</sup> De exemplu: Sistemul european de control al traficului aerian, Sistemul european de management al traficului feroviar (ERTMS), Sistemul automat și conectat de conducere a autovehiculelor, Rețeaua buclată de centrale eoliene din Marea Nordului, Giganet industriale, Proiectul important de interes comun european privind calculul de înaltă performanță, extinderea rețelilor în bandă largă la nivel european.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu pe tema „Evaluarea/revizuirea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2014-2020 — Un buget al UE axat pe rezultate”**

[COM(2016) 603 final],

**propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 1311/2013 de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2014-2020**

[COM(2016) 604 final — 2016/0283 (APP)],

**propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1024/2002, a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1305/2013, (UE) nr. 1306/2013, (UE) nr. 1307/2013, (UE) nr. 1308/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014, (UE) nr. 652/2014 ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Deciziei nr. 541/2014/UE a Parlamentului European și a Consiliului**

[COM(2016) 605 final — 2016/0282(COD)]

(2017/C 075/12)

Raportor: **domnul Stefano PALMIERI**

|                                               |                                                                                 |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                      | Comisia Europeană, 20.4.2016<br>Consiliu, 9.12.2016                             |
| Temei juridic                                 | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene                |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială |
| Ședința Biroului                              | 20.9.2016                                                                       |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 14.12.2016                                                                      |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                                             |
| Rezultatul votului                            | 169/5/9                                                                         |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                                 |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE înțelege eforturile depuse de Comisie pentru propunerea revizuirii la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual (CFM) 2014-2020 și apreciază dispozițiile în materie de flexibilitate introduse pentru a face față crizelor neprevăzute din ultimii ani. CESE consideră însă că nu este suficient cadrul propus pentru abordarea provocărilor și priorităților Uniunii Europene (UE), în special în ceea ce privește proiectul politic european, care în prezent este pus în mod serios sub semnul întrebării.

1.1.1. În prezent, soluția la provocările și crizele globale trebuie să găsească neapărat un răspuns european. Din acest motiv, CESE consideră că actualul CFM și cadrul pentru perioada de după 2020 ar trebui să își concentreze în mod adecvat propriile resurse, direcționându-le către programe în măsură:

- să relanseze dezvoltarea economică, socială și în materie de mediu (inclusiv Acordul de la Paris privind schimbările climatice), ocuparea forței de muncă, inovarea și competitivitatea;
- să răspundă crizei migrației și a refugiaților, problemelor de securitate internă, urgențelor externe și crizei din sectorul agricol.

1.2. În opinia CESE, atât revizuirea la jumătatea perioadei a CFM 2014-2020, cât și dezbaterile privind CFM post-2020 ar trebui să se desfășoare cu respectarea deplină a articolului 3 din Tratatul de la Lisabona, asigurându-se că cetățenilor li se garantează condiții de viață decente și li se respectă bunăstarea, precum și a articolului 311 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), conform căruia „Uniunea își asigură mijloacele necesare pentru atingerea obiectivelor sale și pentru realizarea politicilor sale”.

1.3. CESE denunță în special o criză a solidarității în cadrul UE, care trebuie abordată și rezolvată. Nu este admisibil ca unele state membre (SM) să accepte principiul just al solidarității atunci când este vorba de distribuirea resurselor CFM 2014-2020 și, în același timp, să îl conteste atunci când trebuie rezolvată situația de urgență legată de refugiați și de migranți.

1.4. Capacitatea UE de a răspunde provocărilor actuale și viitoare va depinde chiar de natura calitativă și de dimensiunea cantitativă a strategiilor sale de intervenție. Dezbateră privind CFM trebuie să se axeze pe funcționalitatea acestuia – atât în ceea ce privește resursele alocate, cât și în ceea ce privește structura bugetului – în dotarea UE cu mijloacele necesare realizării priorităților sale strategice, fără a îngreuna sarcina fiscală pe care o suportă cetățenii și întreprinderile, adică pe capacitatea sa de a crea valoare adăugată la nivel european, cu menținerea aceluiași nivel al costurilor pentru cetățeni. O valoare adăugată europeană cu privire la care să existe un consens politic larg în sprijinul acțiunii UE, care să poată asigura beneficii reale pentru propriii cetățeni.

Printre elementele cu valoare adăugată europeană mai mare, CESE identifică: contribuția la finanțarea marilor investiții și a inovării (Fondul european pentru investiții strategice); evidențierea potențialelor beneficii pe care migranții și refugiații le-ar putea aduce pentru economie, piața forței de muncă și dinamismul societății; monitorizarea și sprijinirea punerii în aplicare a ciclului 2014-2020 al fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI); consolidarea pilonului social. Un instrument specific ar putea fi util și necesar pentru a combate șomajul în rândul tinerilor, locurile de muncă precare și fenomenul tinerilor care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare (NEET).

1.4.1. În ceea ce privește aspectul cantitativ al revizuirii CFM, CESE este de acord cu majorarea resurselor pentru unele capitole de cheltuieli considerate ca având un nivel ridicat de eficacitate, precum Orizont 2020, Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE), Erasmus+, COSME și Wifi4EU, precum și cu extinderea Fondului european pentru investiții strategice (FEIS) și a YEI.

1.4.2. De asemenea, CESE este de acord cu noile fonduri menite să abordeze criza migrației (Agenția Europeană pentru Paza de Frontieră și de Coastă, Europol, Agenția pentru Azil, sistemul comun de azil de la Dublin, sprijinul de urgență pe teritoriul UE și sistemul de intrare/ieșire) și condițiile de instabilitate politică și economică din UE și din țările vecine [cadrul de parteneriat, Fondul european pentru dezvoltare durabilă, asistența macrofinanciară, mandatul de finanțare externă pentru Banca Europeană de Investiții (BEI), ajustarea tehnică a alocărilor pentru politica de coeziune].

1.5. În ceea ce privește aspectul calitativ al revizuirii CFM, CESE sprijină obiectivul realizării unor norme financiare generale și sectoriale mai simple și mai flexibile și, prin urmare, salută în special simplificarea cerințelor administrative aplicabile beneficiarilor de fonduri comunitare, precum și a controalelor, auditării și raportării.

1.5.1. Cu toate acestea, introducerea principiilor pentru o mai bună gestionare a cheltuielilor (*better spending*) și pentru elaborarea unui buget bazat pe rezultate (*performance based budgeting*) nu trebuie să servească fără temei la reducerea cheltuielilor în anumite domenii sau programe mai greu de evaluat decât altele, din cauză că beneficiile apar abia pe termen lung sau sunt mai greu de cuantificat. Acest lucru s-ar putea dovedi deosebit de dăunător pentru unele programe, cum ar fi Orizont 2020, MIE și COSME.

1.5.2. CESE susține, pe de o parte, stimulentele în măsură să promoveze responsabilitatea cu privire la cheltuieli și, pe de altă parte, un sistem de monitorizare corespunzătoare și promptă a obiectivelor pentru diferitele domenii de politici din bugetul UE.

1.6. În ceea ce privește dezbateră privind propunerea pentru CFM post-2020, CESE cere să se evalueze cu atenție, încă de pe acum, rezultatele actualului buget, ținându-se cont inclusiv de revizuirea la jumătatea perioadei și discutând prioritățile ce trebuie abordate, precum și modificările care trebuie aduse.

1.7. CESE consideră că ar fi util ca durata următoarelor CFM să coincidă cu ciclul politic al Comisiei și al Parlamentului. Este de acord cu propunerea de a se stabili o perioadă de 5 + 5 ani, cu o revizuire obligatorie la jumătatea perioadei pentru anumite elemente care necesită o planificare pe termen lung (în special, politicile de coeziune și de dezvoltare rurală), și, pentru toate celelalte elemente, o perioadă de cinci ani, pe termen mediu, care să coincidă cu alegerile europene.

1.8. CESE sprijină eforturile Comisiei de a introduce noi tipuri de resurse proprii și activitatea desfășurată de Grupul la nivel înalt privind resursele proprii (HLGOR). Se recomandă totuși ca propunerile care vor fi prezentate de Comisie privind sistemul de resurse proprii să fie discutate și să se adopte o decizie în această privință în cursul anului 2017, asociind în mod adecvat CESE la pregătirea CFM post-2020.

1.8.1. În acest context, CESE subliniază necesitatea ca UE să se doteze cu un sistem de resurse proprii autonom, transparent și echitabil, reducând sistemul de contribuții naționale ale statelor membre, fără însă a spori presiunea fiscală, în special asupra cetățenilor mai defavorizați. De asemenea, CESE subliniază importanța combaterii evaziunii fiscale [inclusiv prin sporirea transparenței <sup>(1)</sup>] și a tuturor formelor de concurență fiscală neloială între statele membre.

1.8.2. CESE solicită Comisiei să elaboreze fără întârziere o estimare a pierderilor bugetare cauzate de ieșirea Regatului Unit din UE.

1.9. CESE este de acord cu ideea că Uniunea are nevoie de „mai multă (și mai bună) Europă”, nu de mai puțină <sup>(2)</sup>. Criza din UE este provocată de lipsa unei viziuni strategice privind viitorul Europei. Această criză riscă să se acutizeze dacă CFM post-2020 nu îi va aborda cauzele, legate de deficitul democratic și al statului de drept și de impactul asupra grupurilor sociale și a sectoarelor de producție „perdante” în contextul procesului de globalizare. Uniunea trebuie să revină la o viziune măreață asupra viitorului său, pentru a concura cu principalii actori mondiali, iar acest lucru impune un CFM ambițios, care să se ridice la înălțimea provocărilor ce ne așteaptă.

1.10. Pentru ca obiectivele noului CFM să fie realizate efectiv, noul buget al UE va trebui să fie exemplar, eficient, eficace și transparent, astfel încât să dobândească credibilitate în fața cetățenilor europeni, iar aceștia să poată constata cu ușurință care sunt avantajele Europei și costurile „non-Europei”.

## 2. Observații generale

2.1. Pachetul propus de Comisia Europeană în contextul revizuirii la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual (CFM) 2014-2020 se referă la modificările normative și la realocări de resurse în valoare de 12,8 miliarde EUR până la sfârșitul perioadei de programare, inclusiv pentru proiectul de buget pe 2017, care să vizeze creșterea economică și ocuparea forței de muncă, migrația și securitatea. În special, revizuirea prevede:

- în ceea ce privește aspectul cantitativ, mai multe resurse pentru realizarea programelor considerate prioritare și mai eficace, cum ar fi Fondul european pentru investiții strategice (FEIS);
- în ceea ce privește aspectul calitativ, simplificarea normelor generale și sectoriale și o mai mare flexibilitate pentru punerea în aplicare a fondurilor europene, cu accent pe rezultate (*Budget Focused on Results* – BFOR).

2.2. CESE a afirmat deja <sup>(3)</sup> și reiterează în prezentul aviz că înțelege echilibrul obținut în 2013 de Comisia Europeană în ceea ce privește CFM, realizând medierea între două cerințe opuse, într-un context social, economic și politic complex. Prima cerință a fost dorința anumitor state membre de a limita angajarea resurselor publice ca urmare a crizei economice și financiare. Cea de-a doua a fost necesitatea de a se face față, în mod corespunzător și eficient, provocărilor ambițioase pe care și le-a fixat Uniunea Europeană (UE), atât prin Tratatul de la Lisabona, cât și prin Strategia Europa 2020.

2.3. Revizuirea la jumătatea perioadei a CFM se află în prezent într-o situație oarecum diferită față de cea din 2013. UE continuă să se afle în dificultate, din cauza consecințelor – încă puternice în unele state membre – ale crizei economice și financiare, în special în ceea ce privește persoanele cu venituri medii și mici, combinate cu lipsa unei reacții concertate la această criză la nivelul UE. În plus, la acestea s-au adăugat noi probleme sociale, politice și instituționale, inclusiv recente atacuri teroriste din Europa.

2.3.1. În primul rând, sporește afluxul spre Europa al migranților și refugiaților alungați de războaiele și sărăcia din Africa și Orientul Mijlociu, stârnind îngrijorare în rândul opiniei publice europene, mai ales în țările mediteraneene și balcanice (care se confruntă cu impactul inițial) și în țările de destinație (care trebuie să favorizeze integrarea acestor persoane).

<sup>(1)</sup> Avizul CESE privind transparența fiscală publică (raportare pe țări) (JO C 487, 28.12.2016, p. 62).

<sup>(2)</sup> „Deplasarea cursorului subsidiarității către o integrare europeană sporită și de mai bună calitate”, cf. avizul CESE pe tema „Pentru o analiză actualizată a costului «non-Europei»” (JO C 351, 15.11.2012, p. 36).

<sup>(3)</sup> Avizul CESE privind propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2014-2020 (JO C 229, 31.7.2012, p. 32).

2.3.2. În al doilea rând, se manifestă un scepticism general cu privire la capacitatea politică, inclusiv la nivelul statelor membre și al UE, de a menține prosperitatea economică și coeziunea socială <sup>(4)</sup>, ceea ce a dus la solicitarea de a da mai mult spațiu de manevră guvernelor naționale, tocmai într-un moment istoric în care UE ar trebui, dimpotrivă, să se evidențieze ca actor global.

2.3.3. În al treilea rând, în urma referendumului privind ieșirea Regatului Unit din UE (așa-numitul Brexit), devine limpede că UE nu este o alegere evidentă și ireversibilă; în plus, acest eveniment ridică probleme instituționale și financiare fără precedent cu privire la CFM, în cazul în care un stat membru este pe cale să părăsească Uniunea.

2.4. În acest context în rapidă schimbare, evaluarea cu privire la eficacitatea CFM depinde de respectarea deplină a principiilor de bază ale legislației UE, în special a articolului 3 din Tratatul de la Lisabona, al cărui obiectiv este să garanteze că cetățenilor europeni li se asigură condiții de viață decente și li se respectă bunăstarea <sup>(5)</sup>, și a articolului 311 din TFUE, conform căruia „Uniunea își asigură mijloacele necesare pentru atingerea obiectivelor sale și pentru realizarea politicilor sale”.

2.5. Capacitatea UE de a răspunde provocărilor actuale și viitoare va depinde chiar de natura calitativă și de dimensiunea cantitativă a strategiilor sale de intervenție. Trebuie înțeles spre ce domenii trebuie direcționate fondurile în vederea obținerii creșterii economice, a creării de locuri de muncă și a înfruntării noilor provocări; cum să se cheltuiască cât mai eficient; care sunt modalitățile de efectuare a unei evaluări serioase, și nu doar formale, a investițiilor; în fine, cum trebuie aduse la cunoștința publicului măsurile adoptate de instituțiile europene într-un context de neîncredere pe scară largă din partea cetățenilor <sup>(6)</sup>.

2.6. Din aceste motive, se poate spune că, în prezent, deși sunt apreciate eforturile depuse de Comisie pentru a propune revizuirea la jumătatea perioadei a CFM 2014-2020, cadrul propus este departe de a fi suficient pentru a aborda provocările și prioritățile UE.

### 3. Observații specifice

3.1. În ceea ce privește aspectul calitativ al revizuirii CFM, CESE sprijină obiectivul realizării unor norme financiare generale și sectoriale mai simple și mai flexibile și, prin urmare, salută în special simplificarea cerințelor administrative aplicabile beneficiarilor de fonduri comunitare, precum și a controalelor, auditării și raportării.

3.2. Cu toate acestea, introducerea principiilor pentru o mai bună gestionare a cheltuielilor (*better spending*) și pentru elaborarea unui buget bazat pe rezultate (*performance based budgeting*) nu trebuie să servească fără teme la reducerea cheltuielilor în anumite domenii sau programe mai greu de evaluat decât altele, din cauză că beneficiile apar abia pe termen lung sau sunt mai greu de cuantificat. Acest lucru s-ar putea dovedi deosebit de dăunător pentru unele programe, cum ar fi Orizont 2020, MIE și COSME.

3.2.1. CESE susține, pe de o parte, stimulentele în măsură să promoveze responsabilitatea cu privire la cheltuieli și eficiența acestora și, pe de altă parte, un sistem de monitorizare corespunzătoare și promptă a obiectivelor pentru diferitele domenii de politici din bugetul UE.

3.3. Însă, în sine, acest sistem nu pare a fi suficient pentru a răspunde în mod concret la preocupările de natură economică, socială și politică tot mai accentuate, relansând creșterea economică, crearea de locuri de muncă și pilonul social. Acest lucru este valabil cu atât mai mult în lipsa unor resurse suplimentare în sectoarele în care bugetul UE are o valoare adăugată față de politicile pe care le pot stabili statele membre la nivel individual.

3.4. După cum s-a afirmat în avizele anterioare ale CESE, provocările cu care se confruntă UE fac nu numai recomandată, ci și necesară creșterea dimensiunii bugetului UE <sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Doar o treime din cetățenii europeni au încredere în UE și în instituțiile sale. Comisia Europeană, *Opinia publică în Uniunea Europeană*, Eurobarometru standard nr. 85, mai 2016, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

<sup>(5)</sup> „Uniunea urmărește să promoveze pacea, valorile sale și bunăstarea popoarelor sale.”

<sup>(6)</sup> Evaluarea/revizuirea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2014-2020: un buget al UE axat pe rezultate [SWD (2016) 299 final].

<sup>(7)</sup> Avizul CESE privind stabilirea cadrului financiar multianual pentru perioada 2014-2020 (JO C 229, 31.7.2012, p. 32).

3.5. Răspunsul la aceste provocări constă, în primul rând, într-un sprijin puternic, care să stimuleze investițiile, atât publice, cât și private. În 2014, nivelul investițiilor a fost cu 15 % mai mic decât cel înregistrat în 2007, imediat înainte de marea criză economică și financiară, ceea ce corespunde unei reduceri cu 430 de miliarde EUR în comparație cu nivelul maxim atins și cu aproximativ 300 de miliarde EUR în comparație cu media din ultimii ani. Trebuie notat că doar la nivelul a cinci țări (Spania, Italia, Grecia, Regatul Unit și Franța) se înregistrează 75 % din această scădere <sup>(8)</sup>.

3.6. Pentru a compensa, în mod indirect, lipsa de investiții, Comisia a propus și a activat FEIS, care – prin intermediul BEI – ar trebui să atragă resurse private, care să vină în completarea resurselor UE. Evaluarea lui depinde de capacitatea de a sprijini proiecte suplimentare față de cele care ar fi finanțate în mod normal. Cu toate acestea, primele analize au indicat că marea majoritate a proiectelor FEIS prezintă un grad înalt de asemănare cu alte proiecte finanțate în mod normal de către BEI, în special în regiunile mai dezvoltate <sup>(9)</sup>. CESE cere o concentrare mai mare a eforturilor pe proiecte cu adevărat inovatoare, care implică riscuri, nu pot fi finanțate altminteri și pot asigura cu adevărat o creștere economică reală și mai multe locuri de muncă în UE.

3.7. Criza migranților și refugiaților nu presupune doar obligația de a îi găzdui. Resursele alocate de UE pot fi folosite, de asemenea, pentru a transforma în oportunități temutele riscuri pentru securitatea internă, evidențiind beneficiile potențiale pentru economie, piața forței de muncă și dinamismul societății. CESE – în concordanță cu Parlamentul European <sup>(10)</sup> – consideră că resursele alocate la rubrica 3 („Securitate și cetățenie”) și la rubrica 4 („Europa globală”), în special în ceea ce privește criza refugiaților și ajutorul extern, se pot dovedi a fi insuficiente în lunile și în anii următori și solicită, prin urmare, creșterea plafoanelor de cheltuieli prevăzute.

3.7.1. În plus, în această privință, CESE denunță, în cadrul UE, o criză a solidarității care trebuie abordată și rezolvată. Nu este admisibil ca unele state membre să accepte principiul just al solidarității atunci când este vorba de distribuirea resurselor CFM 2014-2020 și, în același timp, să îl conteste atunci când este vorba să facă față situației de urgență legate de refugiați și de migranți.

3.8. Fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) se află în centrul Strategiei Europa 2020 și al obiectivelor acesteia, cu un buget de 454 de miliarde EUR pentru ciclul de programare 2014-2020. Reprezentând principalul instrument de investiții în UE, aceste fonduri pot contribui la creșterea economică și la crearea de noi locuri de muncă de calitate, prin consolidarea coeziunii sociale și teritoriale. Punerea în aplicare a ciclului lansat de curând trebuie să fie monitorizată și gestionată cu atenție de instituțiile europene, pentru a asigura atingerea rezultatelor scontate, după cum s-a convenit între Comisie, state membre și regiuni. Aceasta presupune, în mod necesar, implicarea pleneră a organizațiilor societății civile și a partenerilor sociali reprezentați în cadrul CESE.

3.9. Șomajul în rândul tinerilor [circa 20 % din forța de muncă, deși cu diferențe semnificative între statele membre <sup>(11)</sup>], precaritatea încadrării în muncă și fenomenul tinerilor care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare [NEET, 19 % din populația cu vârste cuprinse între 20 și 34 de ani <sup>(12)</sup>] rămân la niveluri inacceptabil de ridicate în UE, în detrimentul nivelului lor de educație și, în general, al capitalului uman al Europei. Pentru a face față acestor probleme, Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (YEI) trebuie consolidată și finanțată cu resurse mai mari în cadrul Fondului social european (FSE), odată cu creșterea plafoanelor de cheltuieli stabilite pentru rubrica 1B („Coeziune economică, socială și teritorială”).

3.10. În cele din urmă, trebuie soluționată problema arieratelor. Decalajul care s-a creat în ultimii ani între angajamentele de cheltuieli și plățile efectuate către statele membre a ajuns la sfârșitul anului 2014 la aproximativ 25 de miliarde EUR și ar trebui să fie în curs de eliminare până la sfârșitul anului 2016. Efectele negative ale arieratelor aferente cheltuielilor îi afectează pe toți beneficiarii bugetului UE, inclusiv întreprinderile, institutele de cercetare și autoritățile locale. Cu un buget deja foarte limitat în comparație cu PIB-ul european, este cel puțin necesar să se asigure plata la timp a angajamentelor asumate, prin adoptarea tuturor măsurilor adecvate, pentru a se evita ca această situație să fie raportată sau să reapară și în următorul CFM.

<sup>(8)</sup> Comisia Europeană – Banca Europeană de Investiții *Why does the EU need an investment plan?* („De ce are UE nevoie de un plan de investiții?”), 2015.

<sup>(9)</sup> Claeyss, G; Leandro, A. *Assessing the Juncker Plan after one year* („Evaluarea Planului Juncker după un an”), Bruegel.org, mai 2016.

<sup>(10)</sup> Rezoluția Parlamentului European din 6 iulie 2016 referitoare la pregătirea revizuirii postelectorale a CFM 2014-2020: recomandările Parlamentului înainte de propunerea Comisiei [P8\_TA-PROV(2016)0309].

<sup>(11)</sup> Eurostat, *Statistici privind șomajul* ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics))

<sup>(12)</sup> Eurostat, *Statistici privind tinerii neîncadrați profesional și care nu urmează niciun program educativ sau de formare* ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training))



3.11. Prin urmare, CESE este de acord cu majorarea resurselor pentru unele capitole de cheltuieli considerate foarte eficiente, și anume Orizont 2020, MIE pentru transporturi, Erasmus+, COSME și Wifi4EU, precum și cu extinderea FEIS și YEI.

3.11.1. De asemenea, CESE este de acord cu noile fonduri menite să abordeze criza migrației (Agenția Europeană pentru Paza de Frontieră și de Coastă, Europol, Agenția pentru Azil, sistemul comun de azil de la Dublin, sprijinul de urgență pe teritoriul UE și sistemul de intrare/ieșire) și condițiile de instabilitate politică și economică din UE și din țările vecine (cadrul de parteneriat, Fondul european pentru dezvoltare durabilă, asistența macrofinanciară, mandatul de finanțare externă pentru BEL, ajustarea tehnică a alocațiilor pentru politica de coeziune).

#### 4. Cadrul financiar multianual post-2020

4.1. Comisia Europeană va prezenta, până la 1 ianuarie 2018, propunerea privind CFM post-2020. În ceea ce privește dezbaterile privind propunerea pentru CFM post-2020, CESE cere să se evalueze cu atenție, încă de pe acum, rezultatele actualului buget, ținându-se cont inclusiv de revizuirea la jumătatea perioadei și discutând prioritățile ce trebuie abordate, precum și modificările care trebuie aduse. Obiectivul este ca CFM să se ridice la nivelul provocărilor și al priorităților pe termen lung ale UE.

4.2. Criza din UE este provocată de lipsa unei viziuni strategice privind viitorul Europei. Această criză riscă să se acutizeze dacă CFM post-2020 nu îi va aborda cauzele, legate de deficitul democratic și al statului de drept și de impactul asupra grupurilor sociale și a sectoarelor de producție „perdante” în contextul procesului de globalizare. În timp ce normele fiscale ale UE au redus capacitatea statelor membre de a acționa în mod independent (generând incertitudine pe piața forței de muncă și în sistemul de asigurări sociale), până în prezent ele nu au creat pentru cetățeni rețele de protecție socială la nivel european, cu atât mai puțin un sistem economic european cu adevărat inovator și competitiv, capabil să abordeze mizele globale <sup>(13)</sup>.

4.3. Este, prin urmare, esențial să se acorde o mai mare atenție în noul CFM, inclusiv prin alocarea de noi resurse, celor mai mari priorități strategice pentru Europa, decisive pentru înșăși existența UE:

- stimularea creșterii economice și a ocupării forței de muncă, în special în rândul tinerilor, mai ales pentru noile competențe legate de dezvoltarea tehnologiilor informației și telecomunicațiilor (pornind de la „internetul obiectelor” sau Industria 4.0);
- crearea de fonduri adecvate pentru recalificare, cu scopul de a gestiona schimbările profunde care au loc în ceea ce privește sistemul de producție și piața muncii, schimbări care decurg din noile tehnologii și care facilitează apariția unor noi profesii, eliminând în același timp profesii mai vechi;
- depășirea deficitului de investiții lăsat de criza economică și financiară și combaterea efectelor încă prezente ale crizei, pe care le resimt în special persoanele cu venituri mici și medii și care sunt agravate de politicile de austeritate adoptate în țările din zona euro;
- durabilitatea ecologică, inclusiv în urma acordurilor de la Paris privind schimbările climatice, cu o mai mare implicare a resurselor din cadrul Politicii agricole comune (PAC), și necesitatea de redistribuire a lucrătorilor și reconfigurare a profesiilor care au de suferit de pe urma decarbonizării progresive a economiei;
- gestionarea ieșirii Regatului Unit din UE, astfel încât să nu afecteze economia altor state membre și oportunitățile de ocupare a forței de muncă pentru cetățenii europeni;
- ajutorul extern pentru țările din vecinătate și țările în curs de dezvoltare care consideră Europa un model de referință și un actor important la nivel mondial.

---

<sup>(13)</sup> P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?*, CEPS, octombrie 2016.

4.4. Cu privire la reforma duratei CFM, CESE – împreună cu Parlamentul European <sup>(14)</sup> – consideră utilă alinierea acestora la ciclul politic al Comisiei și al Parlamentului, astfel încât campania electorală pentru alegerile europene să se axeze pe dezbaterile privind prioritățile bugetului UE. Este de acord cu propunerea de a se stabili o perioadă de 5 + 5 ani, cu o revizuire obligatorie la jumătatea perioadei pentru anumite elemente care necesită o planificare pe termen lung (în special, politicile de coeziune și de dezvoltare rurală), și, pentru toate celelalte elemente, o perioadă de 5 ani, pe termen mediu, care să coincidă cu alegerile europene.

4.5. Comisia ar trebui să elaboreze, cât mai curând posibil – ținând cont și de propunerea CFM pentru perioada de după 2020 – o analiză detaliată a efectelor Brexit din punctul de vedere al impactului asupra veniturilor și cheltuielilor <sup>(15)</sup> UE.

4.6. În plus, în cadrul zonei euro, un buget adecvat trebuie să fie capabil să facă față problemelor specifice cu care se confruntă statele membre care adoptă euro. Reiterând propunerea anterioară a CESE, „va trebui inițiat un parcurs către un buget propriu corespunzător al zonei euro, cu reguli general acceptate; aceasta este singura modalitate care permite evoluția către o politică bugetară comună și absorbirea eventualelor șocuri viitoare” <sup>(16)</sup>.

4.7. În ceea ce privește veniturile, noul CFM trebuie să țină seama de propunerile în curs de elaborare de către Grupul la nivel înalt privind resursele proprii (HLGOR), prezidat de Mario Monti, al cărui raport final este așteptat să apară înainte de sfârșitul anului 2016, împreună cu elaborarea de către Comisie a unei propuneri legislative în acest sens.

4.7.1. CESE consideră că este extrem de important să existe un nou buget, caracterizat de predominanța resurselor proprii, bine orientate și durabile, spre deosebire de contribuțiile naționale, care – dimpotrivă – consolidează principiul eronat al beneficiului echitabil („juste retour”). În acest scop, CESE își reiterează poziția adoptată în avizele sale anterioare <sup>(17)</sup>, sprijinind propunerea Comisiei Europene privind resursele proprii, ale cărei venituri ar ajunge direct în bugetul Uniunii Europene, fără a trece prin statele membre. Prin utilizarea noului sistem, trebuie evitată creșterea presiunii fiscale și, în special, asupra cetățenilor mai defavorizați și a întreprinderilor mici și mijlocii.

4.7.2. Trebuie definită o bază fiscală consolidată comună a societăților (CCCTB), pentru a spori transparența fiscală, a combate evaziunea fiscală și a stimula crearea de locuri de muncă, investițiile și comerțul în UE.

4.8. CESE este de acord cu ideea că Uniunea are nevoie de „mai multă (și mai bună) Europă”, nu de mai puțină. Pentru ca obiectivele noului CFM să fie realizate efectiv, noul buget al UE va trebui să fie exemplar, eficient, eficace și transparent, astfel încât să dobândească credibilitate în fața cetățenilor europeni, iar aceștia să poată constata cu ușurință care sunt avantajele Europei și costurile „non-Europei”.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

<sup>(14)</sup> A se vedea nota de subsol 10.

<sup>(15)</sup> *Institute for Fiscal Studies* [Institutul pentru Studii Fiscale] a estimat că contribuția netă medie anuală a Regatului Unit la bugetul UE se ridică la aproximativ 8 miliarde EUR. Cf. *Institute for Fiscal Studies*, 2016, *The Budget of the EU: a guide*. IFS Briefing, Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

<sup>(16)</sup> Avizul CESE pentru viitoarea legislatură europeană pe tema „Finalizarea UEM – propunerile Comitetului Economic și Social European pentru viitoarea legislatură europeană” (JO C 451, 16.12.2014, p. 10).

<sup>(17)</sup> Avizul CESE privind Revizuirea bugetului UE (JO C 248, 25.8.2011, p. 75).

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei (UE) 2016/1164 în ceea ce privește tratamentul neuniform al elementelor hibride care implică țări terțe**

[COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Raportor general: **Mihai IVAȘCU**

|                                               |                                                                                 |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                      | Consiliul, 21.11.2016                                                           |
| Temei juridic                                 | Articolul 115 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene                |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 14.12.2016                                                                      |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                                             |
| Rezultatul votului                            | 176/1/4                                                                         |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                                 |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) apreciază eforturile depuse în prezent de Comisie pentru a combate planificarea fiscală agresivă, prin intermediul directivei privind combaterea practicilor de evitare a obligațiilor fiscale <sup>(1)</sup>, care se încadrează perfect în contextul proiectului OCDE privind erodarea bazei impozabile și transferul profiturilor (BEPS) <sup>(2)</sup> și al solicitărilor exprimate de părțile interesate din UE, cum ar fi societatea civilă, statele membre și Parlamentul European.

1.2. Deși, așa cum OCDE a afirmat deja, este greu de făcut o analiză economică precisă a impactului tratamentului neuniform al elementelor hibride, CESE consideră că adoptarea propunerii de directivă a Consiliului de modificare a Directivei (UE) 2016/1164 în ceea ce privește tratamentul neuniform al elementelor hibride care implică țări terțe <sup>(3)</sup> (denumită în continuare „directiva”) va spori considerabil veniturile obținute din impozitarea societăților în toate statele membre.

1.3. CESE consideră că această directivă își va fructifica pe deplin potențialul doar dacă în țările terțe vor fi puse în aplicare reguli similare. Existența unor condiții juste și echitabile în politica fiscală globală este o premisă fundamentală pentru o punere eficientă în aplicare. În caz contrar, piața unică și-ar putea pierde din atractivitate, în favoarea piețelor mai puțin reglementate, iar efectele pozitive ale directivei s-ar reduce la minimum.

1.4. CESE este de acord că tratamentele neuniforme trebuie vizate numai în cazul în care una dintre întreprinderile asociate deține controlul efectiv asupra celeilalte întreprinderi asociate, prin participarea sub formă de drepturi de vot, drepturi de proprietate asupra capitalului sau drepturi la repartizarea profitului de 50 % sau mai mult.

1.5. Comitetul consideră că trebuie acordată o atenție deosebită tratamentelor neuniforme importate, care subminează eficacitatea normelor menite să elimine tratamentul neuniform al elementelor hibride, și consideră că sunt necesare clarificări suplimentare pentru a asigura o punere coerentă în aplicare în toate statele membre.

1.6. În ceea ce privește perioadele contabile și fiscale diferite care există în jurisdicții diferite, CESE este de acord că diferențele de calendar nu ar trebui să genereze neconcordanțe între rezultatele fiscale. Cu toate acestea, contribuabilul trebuie să anunțe plata în ambele jurisdicții, într-un interval rezonabil de timp.

1.7. Cu toate că susține abordarea actuală privind tratamentul neuniform al elementelor hibride, CESE consideră că statele membre ar trebui să analizeze și cauzele care determină apariția schemelor bazate pe tratamentul neuniform al elementelor hibride, dar și să elimine eventualele lacune și să prevină planificarea fiscală agresivă, în loc să urmărească numai obținerea de venituri fiscale.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(2)</sup> Erodarea bazei impozabile și transferul profiturilor (BEPS) se referă la strategii de evaziune fiscală care exploatează lacunele și neconcordanțele în materie de norme fiscale, pentru a transfera profitul în mod artificial către zone cu impozite scăzute sau zero (<http://www.oecd.org/ctp/beps/>).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 687 final

1.8. CESE recomandă tuturor statelor membre să examineze posibilitatea introducerii și aplicării de sancțiuni pentru contribuabilii care profită de pe urma tratamentului neuniform al elementelor hibride, pentru a preveni și/sau a combate aceste practici.

1.9. CESE propune elaborarea de către Comisie a unui raport amplu care să descrie stadiul punerii în aplicare a directivei în toate statele membre, dar și să ofere o imagine globală asupra tratamentului neuniform al elementelor hibride.

1.10. CESE consideră că statele membre trebuie să facă schimb de informații și bune practici relevante, pentru a accelera procesul și a asigura o punere în aplicare uniformă.

## 2. Contextul avizului, inclusiv propunerea legislativă supusă examinării

2.1. În ianuarie 2016, Comisia Europeană a prezentat un pachet antievasiune, ca parte a Agendei <sup>(4)</sup> pentru o impozitare mai transparentă, mai echitabilă și mai eficace a societăților. Pachetul conține măsuri concrete de prevenire a planificării fiscale agresive, de creștere a transparenței fiscale și de creare a unor condiții de concurență echitabile pentru toate întreprinderile din UE.

2.2. Pachetul conține o comunicare-umbrelă <sup>(5)</sup>, care prezintă contextul politic, economic și internațional al luptei împotriva planificării fiscale agresive, precum și principalele elemente ale pachetului: un proiect de directivă privind combaterea practicilor de evitare a obligațiilor fiscale <sup>(6)</sup>, un proiect de directivă de modificare a directivei privind cooperarea administrativă <sup>(7)</sup> (DAC), o recomandare a Comisiei privind tratatele fiscale <sup>(8)</sup> și o comunicare privind strategia externă a Uniunii Europene <sup>(9)</sup> de cooperare cu statele terțe în domeniul bunei guvernance fiscale.

2.3. La 12 iulie 2016, Consiliul Ecofin a emis o declarație privind tratamentul neuniform al elementelor hibride, solicitând Comisiei Europene să propună introducerea de norme conforme cu cele recomandate în raportul OCDE privind BEPS referitor la acțiunea 2, și nu mai puțin eficiente decât acestea, în ceea ce privește tratamentul neuniform al elementelor hibride care implică țări terțe. Majoritatea statelor membre s-au angajat să pună în aplicare aceste recomandări.

2.4. Prezenta directivă modifică Directiva privind combaterea practicilor de evitare a obligațiilor fiscale și face parte dintr-un pachet care mai include propunerea privind o bază fiscală consolidată comună a societăților (CCCTB) și propunerea privind o bază fiscală comună a societăților (CCTB); normele privind tratamentul neuniform al elementelor hibride care figurează în aceste propuneri sunt corelate cu cele din prezenta directivă.

2.5. Având în vedere sprijinul manifestat de statele membre, precum și declarațiile Consiliului Ecofin cu privire la această chestiune, Comisia a pregătit o propunere de modificare a Directivei (UE) 2016/1164 în ceea ce privește tratamentul neuniform al elementelor hibride care implică țări terțe, cum ar fi tratamentele neuniforme ale sediilor permanente hibride, transferurile hibride, tratamentele neuniforme importate și tratamentele neuniforme ale entităților cu dublă rezidență.

2.6. Având în vedere faptul că statele membre nu pot fi obligate juridic prin orientări, este necesar să se adopte norme obligatorii pentru a garanta că statele membre iau efectiv măsuri împotriva acestor tratamente neuniforme. Acțiunile independente ale statelor membre nu ar face decât să crească fragmentarea pe piața internă, ar permite tratamentelor neuniforme să persiste și ar împiedica într-o măsură semnificativă colectarea impozitelor.

2.7. Propunerea Comisiei are scopul de a aborda situațiile de tratament neuniform care pot apărea ca urmare a diferențelor în ceea ce privește calificarea juridică a unei entități sau a unui instrument financiar. Mai mult, această propunere vizează și tratamentele neuniforme care rezultă din diferențele dintre normele referitoare la tratamentul unei prezențe comerciale ca fiind un sediu permanent. În temeiul normelor din propunere, statele membre vor fi obligate să refuze deducerea unei plăți efectuate de către un contribuabil sau să solicite contribuabilului să includă o plată sau un profit în baza sa impozabilă, după caz.

2.8. În fine, prezenta directivă nu implică armonizarea deplină, ci se limitează la combaterea planificării fiscale agresive care face apel la tratamentul neuniform al elementelor hibride, prin abordarea situațiilor în care există situații de deducere într-un stat fără includerea veniturilor în baza fiscală în celălalt stat sau de neimpozitare a veniturilor într-un stat fără includerea lor în celălalt stat, precum și prin eliminarea cazurilor de dublă impunere.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en)

<sup>(5)</sup> COM(2016) 23 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(7)</sup> COM(2016) 25 final.

<sup>(8)</sup> C(2016) 271 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 24 final.

### 3. Observații generale

3.1. CESE recunoaște că actualele sisteme de impozitare a societăților au fost elaborate în funcție de realitățile economice din alte vremuri, când întreprinderile aveau o legătură fizică și juridică efectivă cu piețele locale. Deoarece, în general, acest lucru nu mai este valabil, cadrul fiscal trebuie adaptat la mediul internațional și la provocările actuale.

3.2. CESE apreciază eforturile depuse în prezent de Comisie, prin intermediul directivei privind combaterea practicilor de evitare a obligațiilor fiscale, care se încadrează perfect în contextul proiectului OCDE privind BEPS și al solicitărilor exprimate de părțile interesate din UE, cum ar fi societatea civilă, statele membre și Parlamentul European.

3.3. CESE sprijină concluziile OCDE și ale G20 privind BEPS, precum și reglementările introduse prin prezenta directivă.

3.4. CESE recunoaște că propunerea vizează schemele bazate pe tratamentul neuniform al elementelor hibride identificate în raportul OCDE privind BEPS referitor la acțiunea 2 <sup>(10)</sup> și nu abordează situațiile în care se plătește un impozit foarte scăzut sau nu se plătește deloc impozit, din cauza unui nivel scăzut de impozitare sau a sistemului fiscal specific al unei jurisdicții.

3.5. Schemele bazate pe tratamentul neuniform al elementelor hibride sunt considerate o tehnică foarte răspândită de planificare fiscală agresivă, utilizată de întreprinderile multinaționale care instituie sedii juridice sau comerciale în mai multe țări, fie că este vorba de state membre sau de țări terțe. Având în vedere că Directiva Consiliului 2016/1164 abordează în prezent doar tratamentul neuniform al elementelor hibride întâlnite la nivel de stat membru, CESE este de acord cu necesitatea de a modifica directiva prin norme specifice pentru cazurile în care sunt implicate țări terțe, cu unicul scop de a proteja piața unică. Cu toate acestea, CESE subliniază că normele aplicabile în UE depind de aplicarea sau nu de către țara terță respectivă a unor norme privind tratamentul neuniform al elementelor hibride într-o anumită situație.

3.6. CESE a semnalat deja că planificarea fiscală agresivă duce la o erodare a bazei de impozitare a statelor membre cu 50-70 de miliarde EUR pe an <sup>(11)</sup>, tratamentul neuniform al elementelor hibride jucând un rol semnificativ sub acest aspect și având un impact negativ important asupra veniturilor fiscale, precum și asupra concurenței, echității și transparenței. Deși, așa cum OCDE a afirmat deja, este greu de făcut o analiză economică precisă a impactului tratamentului neuniform al elementelor hibride, CESE consideră că adoptarea propunerii de directivă va spori considerabil nivelul de impozitare a societăților în toate statele membre.

3.7. Pentru prezenta propunere nu s-a realizat nicio evaluare a impactului cu privire la directiva pe care o modifică, având în vedere legătura puternică cu raportul amplu al OCDE privind BEPS, documentul de lucru al serviciilor Comisiei <sup>(12)</sup>, care furnizează o analiză serioasă, consultările deja efectuate și solicitarea pe care Consiliul a formulat-o în declarația sa, ca directiva supusă examinării să fie prezentată până în octombrie 2016. Statele membre au obligația de a adopta actele cu putere de lege, reglementările și dispozițiile administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive și de a le aduce la cunoștința Comisiei Europene, până cel târziu la 31 decembrie 2018. CESE este de acord că nu este necesară o evaluare a impactului în acest stadiu.

3.8. Comisiei i se solicită să evalueze punerea în aplicare a prezentei directive la patru ani de la intrarea sa în vigoare și să prezinte un raport Consiliului în acest sens. Cu toate acestea, CESE recomandă Comisiei să facă o evaluare anuală a stadiului punerii în aplicare și să prezinte Consiliului această analiză la un an după termenul-limită propus. Analiza ar trebui să includă un studiu privind stadiul de punere în aplicare a legislației în statele membre și un studiu cuprinzător privind țările terțe care au aplicat sau sunt pe cale să aplice reglementările OCDE privind BEPS, dar și locul pe care îl ocupă piața unică a UE în context global. În plus, CESE recomandă Comisiei să menționeze în respectivul raport orice perturbare a cadrelor legislative naționale, adică orice alte efecte în termeni fiscali, comerciali sau de reglementare, dacă apar astfel de situații.

3.9. După evaluarea punerii în aplicare, CESE recomandă Comisiei să inițieze o evaluare extinsă a impactului directivei asupra pieței unice. Studiul respectiv ar trebui efectuat de îndată ce datele care trebuie oferite de statele membre devin disponibile.

<sup>(10)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>

<sup>(11)</sup> JO C 264, 20.7.2016, p. 93.

<sup>(12)</sup> SWD(2016) 345 final.

#### 4. Observații specifice

4.1. Prezenta directivă introduce o definiție cuprinzătoare a întreprinderilor asociate, care acoperă inclusiv entitățile care fac parte din același grup consolidat în scopuri contabile, o întreprindere care are o influență semnificativă asupra conducerii contribuabilului sau o întreprindere în care contribuabilul are o influență semnificativă asupra conducerii. CESE este de acord că tratamentele neuniforme trebuie vizate numai în cazul în care una dintre întreprinderile asociate deține controlul efectiv asupra celeilalte întreprinderi asociate.

4.2. CESE susține normele suplimentare introduse de directivă. Cu toate acestea, existența unor condiții juste și echitabile în politica fiscală globală are o importanță primordială pentru o punere eficientă în aplicare. În caz contrar, piața unică și-ar putea pierde din atractivitate, în favoarea piețelor mai puțin reglementate.

4.3. CESE consideră că, atunci când este posibil un tratament neuniform al elementelor hibride, investițiile transfrontaliere sunt, în mod cert, preferate celor interne, fapt care produce o denaturare evidentă pe piața unică.

4.4. Consiliul a propus data de 31 decembrie 2018 drept termen-limită pentru transpunerea directivei de către statele membre în cadrele lor legislative. CESE consideră că perioada este rezonabilă, dar recomandă ca progresele înregistrate în punerea în aplicare să fie atent supravegheate, astfel încât toate statele membre să atingă obiectivele directivei până la termenul propus. Dacă nu vor fi aplicate măsuri în mod consecvent, competitivitatea întreprinderilor la nivelul UE ar putea fi grav afectată.

4.5. Având în vedere că planul de acțiune privind BEPS este un acord la care s-a ajuns prin consens, fără dispoziții obligatorii, și că nu toate statele membre ale UE sunt membri ai OCDE, CESE apreciază sprijinul oferit de respectivele state membre în coordonarea și punerea în aplicare a proiectului referitor la BEPS. Cu toate acestea, CESE recomandă să se acorde o atenție specială procesului de punere în aplicare în aceste țări, în ceea ce privește atât directiva supusă examinării, cât și directiva privind combaterea practicilor de evitare a obligațiilor fiscale.

4.6. În directivă nu se propun sancțiuni pentru contribuabili, întrucât este de competența statelor membre să le aplice sau nu. CESE recomandă statelor membre să analizeze această chestiune în profunzime și să aplice măsuri coercitive, în cazul în care consideră că acest lucru va preveni și/sau combate tratamentul neuniform al elementelor hibride.

4.7. Deoarece directiva privind combaterea practicilor de evitare a obligațiilor fiscale nu abordează alte tipuri de tratamente neuniforme, cum ar fi tratamentele neuniforme ale sediilor permanente hibride, transferurile hibride, tratamentele neuniforme importate și tratamentele neuniforme ale entităților cu dublă rezidență, CESE consideră că extinderea domeniului de aplicare a articolului 9 se face într-un mod suficient de detaliat.

4.8. În ceea ce privește perioadele contabile și fiscale diferite care există în jurisdicții diferite, CESE este de acord că diferențele de calendar nu ar trebui să genereze neconcordanțe între rezultatele fiscale. Cu toate acestea, pentru a evita deducerea fără includere, contribuabilul trebuie să anunțe plata în ambele jurisdicții, într-un interval rezonabil de timp.

4.9. CESE recomandă ca toate statele membre să analizeze mai îndeaproape cauzele profunde ale tratamentului neuniform al elementelor hibride, să elimine eventualele lacune și să prevină planificarea fiscală agresivă, în loc urmărească numai obținerea de venituri fiscale.

4.10. Comitetul consideră că trebuie acordată o atenție deosebită tratamentelor neuniforme importate, care subminează eficacitatea normelor menite să elimine tratamentul neuniform al elementelor hibride. CESE susține eforturile Comisiei de a contracara dubla deducere sau deducerea fără includere, generate de tratamentele neuniforme importate, astfel cum se prevede la articolul 9 alineatele (4) și (5), dar consideră că sunt necesare clarificări suplimentare.



4.11. În sfârșit, CESE recomandă ca toate statele membre să facă schimb de informații și bune practici relevante pe parcursul perioadei de punere în aplicare, pentru a accelera procesul și a garanta uniformitatea acestuia.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate**

[COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)]

(2017/C 075/14)

Raportor: domnul **Peter CLEVER**

|                                           |                                                                         |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                  | Parlamentul European, 4.7.2016                                          |
| Temei juridic                             | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.       |
| Sesizare                                  | Consiliul Uniunii Europene, 20.7.2016                                   |
| Temei juridic                             | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.       |
| Secțiunea competentă:                     | Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie |
| Data adoptării în secțiune                | 22.11.2016                                                              |
| Data adoptării în sesiunea plenară        | 14.12/2016                                                              |
| Sesiunea plenară nr.                      | 521                                                                     |
| Rezultatul votului                        | 195/0/7                                                                 |
| (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri) |                                                                         |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. În contextul schimbărilor demografice și având în vedere asigurarea creșterii economice și prosperității, Uniunea este dependentă, între altele, de imigrarea unor lucrători cu înaltă calificare. O activare a potențialului existent pe piețele naționale ale forței de muncă este insuficientă, chiar dacă nu există dubii cu privire la importanța acesteia; în schimb, este nevoie de o strategie europeană comună de recrutare a forței de muncă calificate, știut fiind că, în condiții de concurență globală, Europa, ca întreg, se poate poziționa mai bine decât statele membre luate individual.

1.2. O strategie comună pentru atragerea de forță de muncă calificată din țările terțe ar trebui să urmeze o abordare globală, acoperind toate aspectele relevante, de la primul contact cu potențialul lucrător specialist doritor să imigreze, până la chestiuni legate de drepturile de pensie ale acestuia. Ar trebui avuți în vedere și acei imigranți care urmează o parte a studiilor lor universitare în țara de destinație. De asemenea, trebuie să se țină seama de impactul migrației forței de muncă asupra țărilor de origine, acordând sprijin dezvoltării sistemelor de învățământ din aceste țări.

1.3. În plus, este important să se ajungă la un consens cât mai amplu, prin care statelor membre să le fie posibil să își recunoască angajamentul în cadrul acestei strategii și să pună în aplicare în mod riguros măsurile adoptate la nivelul UE. Acest demers trebuie să aibă loc printr-o implicare mai strânsă a partenerilor sociali naționali și europeni. La angajarea unor resortisanți ai țărilor terțe trebuie să se garanteze egalitatea de șanse și nediscriminarea.

1.4. Un domeniu de acțiune prioritar al unei politici coerente de imigrare a forței de muncă este politica de admitere. Existența unor norme comune ar putea înlesni accesul resortisanților țărilor terțe la piața forței de muncă din Europa, dar ar reprezenta, în același timp, o încălcare semnificativă a suveranității naționale. De aceea, trebuie cântărite în mod fundamental avantajele și dezavantajele continuării măsurilor de armonizare. În momentul de față, o armonizare deplină a politicii de acces nu pare nici utilă, nici necesară.

1.5. În situația actuală și din acest punct de vedere, propunerea prezentată de Comisia Europeană în vederea reformării sistemului cărții albastre merge prea departe, deoarece privează statele membre de posibilitatea de a menține propriile căi de admitere a lucrătorilor cu înaltă calificare, adaptate nevoilor lor specifice. Sunt însă justificate măsurile care vizează o utilizare mai amplă, în viitor, a cărții albastre în vederea admiterii în UE a unor lucrători cu înaltă calificare din țări terțe. Ea ar putea deveni o marcă comparabilă cu așa-numita carte verde din Statele Unite, făcând ca UE să devină atractivă ca regiune de imigrație pentru persoane cu înaltă calificare.

1.6. Propunerea Comisiei de revizuire a normelor privind cartea albastră este, în linii mari, salutară, deoarece ea contribuie la atractivitatea cărții albastre ca modalitate de a intra în Uniune și facilitează în mod semnificativ mobilitatea titularilor în interiorul UE. În acest context, îmbunătățirea posibilităților de deplasare în scopuri profesionale în alte state membre este foarte binevenită.

1.7. La fel, este corect să se aibă în vedere facilitarea procedurilor de atribuire. Ar trebui însă verificată cu atenție reducerea nivelului minim de salarii. Un nivel care să coboare sub cel al veniturilor medii obținute de persoanele cu înaltă calificare trebuie respins.

1.8. Același lucru este valabil și pentru posibilitatea facultativă de a înlocui o diplomă universitară cu o experiență profesională echivalentă. Ar trebui luată în considerare posibilitatea de a reduce perioada necesară de experiență profesională echivalentă de la cinci la trei ani; pe de altă parte, ar fi utilă menționarea cel puțin a criteriilor de evaluare utilizate.

## **2. Context – importanța migrației forței de muncă cu înaltă calificare pentru Uniunea Europeană și necesitatea unei strategii europene pentru recrutarea de specialiști**

2.1. Politica în materie de migrație are mai multe obiective. Unul dintre acestea este cel de a stabili forța de muncă activă în țările puternic afectate de schimbările demografice. Un alt obiectiv este asumarea unor responsabilități sociale în context internațional, de exemplu prin primirea refugiaților. **Având în vedere complexitatea acestui domeniu, prezentul aviz se concentrează asupra imigrației lucrătorilor cu înaltă calificare din țări terțe.**

2.2. Fără imigrația din țările terțe, în următoarele două decenii schimbările demografice vor avea ca rezultat o scădere semnificativă a populației UE în vârstă de muncă. În același timp, numărul persoanelor în vârstă va crește în mod semnificativ. **O astfel de evoluție implică provocări majore în ceea ce privește organizarea bugetelor publice**, deoarece sunt mai puțini contribuabili (neți) față de mai mulți beneficiari (neți) ai prestațiilor de stat. Totodată, există pericolul unor blocaje pe piața muncii.

2.3. Pentru ca aceste efecte negative ale schimbărilor demografice să fie mai ușor de gestionat, trebuie în primul rând sporit potențialul de forță de muncă existent în statele membre ale UE. În acest context, este nevoie de eforturi substanțiale, în special în ceea ce privește grupurile-țintă dezavantajate din punct de vedere social, pentru a-i dota pe oameni cu calificările corespunzătoare pentru piața forței de muncă. De asemenea, în țările foarte afectate de schimbările demografice, mobilitatea în interiorul Uniunii Europene poate contribui, pe termen mediu, la stabilizarea bazei forței de muncă. Această mobilitate intraeuropeană încă nu este utilizată în măsura posibilităților juridice și practice existente. Ambele elemente luate împreună nu vor fi însă suficiente. **Trebuie să existe, în paralel, o strategie pe termen lung pentru promovarea imigrației legale de forță de muncă calificată din țări terțe.**

2.4. În prezent, **situația pe piața forței de muncă în statele membre ale UE este foarte diversă**. În timp ce în unele țări există deficit de specialiști, altele sunt marcate de o rată ridicată a șomajului. Drept urmare, și cererea pentru lucrători migranți și șansele de integrare a imigranților din țări terțe sunt fundamental diferite. **Strategiile în materie de migrație ale statelor membre individuale trebuie, prin urmare, să fie concepute în mod diferit.**

2.5. În egală măsură este însă necesară o cooperare mai strânsă pentru atragerea de forță de muncă cu înaltă calificare pe piața europeană a forței de muncă. Spre deosebire de lucrătorii slab calificați, aceste persoane au posibilitatea de a emigra și în alte țări care le curtează, cu precădere din spațiul anglo-saxon, astfel că Europa se află într-o competiție din acest punct de vedere. **Astfel, doar 31 % dintre imigranții cu înaltă calificare din țările din afara UE din cadrul OCDE aleg un stat membru al UE.** Un obstacol major în calea imigrației lucrătorilor cu înaltă calificare în UE îl reprezintă cunoașterea insuficientă a limbii naționale respective. Un alt obstacol îl reprezintă faptul că în special statele membre de dimensiuni mici sunt adesea aproape necunoscute în afara Europei și, prin urmare, adesea percepute în mod eronat ca fiind mai puțin atrăgătoare.

2.6. Din această perspectivă, UE trebuie să joace un rol important menit să coreleze activitățile statelor membre pentru atragerea forței de muncă cu înaltă calificare din țările terțe și, astfel, să le facă mai eficiente. În competiția pentru forța de muncă de înaltă calificare cu mobilitate internațională, este un mare avantaj dacă statele membre se pot prezenta ca un întreg. **Pentru a spori atractivitatea UE ca destinație pentru imigranții cu înaltă calificare din țările terțe, este necesară o strategie europeană orientată spre atragerea de personal calificat**, aceasta fiind singura modalitate prin care UE își poate menține și îmbunătăți statutul în competiția globală pentru personalul cu înaltă calificare.

2.7. Cu toate acestea, succesul unei strategii europene pentru recrutarea de forță de muncă calificată depinde în mare măsură de modul în care aceasta ține cont de circumstanțele naționale și de disponibilitatea **statelor membre ale UE de a se angaja să o pună în aplicare**. Prin urmare, măsurile relevante în acest sens trebuie însoțite de eforturi pentru obținerea unui consens cât mai larg și în ceea ce privește instituirea unui cadru legislativ necesar pentru migrația forței de muncă calificate.

### 3. Componentele unei strategii europene pentru recrutarea de forță de muncă calificată

3.1. În cadrul unei strategii comune pentru promovarea imigrației legale a lucrătorilor cu înaltă calificare, măsurile privind **abordarea și plasarea forței de muncă calificate din țări terțe** ar trebui stabilite la nivel european. O abordare foarte promițătoare în acest domeniu ar putea fi **o bancă de date europeană a competențelor**, care – în mod similar cu EURES – permite lucrătorilor din țările terțe interesați să se înregistreze cu calificările lor, astfel încât să poată fi abordați direct de către angajatori. O altă componentă a unei strategii europene de recrutare de forță de muncă calificată ar trebui să fie **furnizarea de informații** despre Uniunea Europeană, normele privind imigrația și situația de pe piața muncii în statele membre. În plus, ar trebui să existe un **cadru adecvat pentru mobilitatea lucrătorilor calificați din țări terțe**, **proceduri concertate pentru recunoașterea calificărilor** din țări terțe și crearea unei **culturi europene a toleranței**, pentru a contracara sentimentul de ostilitate la adresa imigranților în rândul populației locale. Acest cadru ar trebui să fie elaborat cu implicarea partenerilor sociali naționali și europeni.

3.2. O strategie care să promoveze imigrarea legală a lucrătorilor cu înaltă calificare din țările terțe nu ar trebui să se limiteze la luarea în considerare a persoanelor care sosesc în UE după terminarea propriilor studii, ci ar trebui să le ia în considerare și pe cele care intenționează mai întâi să își completeze studiile. În acest context, **trebuie salutate în mod deosebit** înlesnirile prevăzute de **noua directivă UE privind șederile de studiu și cercetare [Directiva (UE) 2016/801]**, care permite studenților să desfășoare alte activități cu fracțiune de normă remunerate și le oferă posibilitatea ca, după absolvirea unui program de studii, să poată rămâne în țară timp de cel puțin nouă luni în scopul căutării unui loc de muncă. Acest demers trebuie să fie însoțit de informații specifice și oferte de consiliere din partea universităților, destinate informării studenților din țări terțe cu privire la perspectivele lor pe piața forței de muncă din UE.

3.3. Resortisanții țărilor terțe admiși în mod legal în UE **nu trebuie discriminați**. Ei trebuie să beneficieze de același regim de remunerație și de aceleași condiții de muncă cu colegii lor localnici.

3.4. **Abordarea persoanelor cu înaltă calificare trebuie să fie prudentă**, pentru că și în multe potențiale țări din care pleacă lucrătorii există un deficit de forță de muncă cu înaltă calificare. Exodul de creiere trebuie evitat. Pe de altă parte, imigrația temporară a unor lucrători, ca parte a unui exercițiu de *circulație a creierelor*, ar putea contribui la dezvoltarea economică în aceste țări. În acest caz, trebuie să se garanteze că întoarcerea temporară în țara de origine nu duce la anularea automată a permisului de muncă acordat de respectivul stat membru. În orice caz, este clar că o strategie bine orientată de atragere a unor lucrători din țările mai puțin dezvoltate ar trebui să fie însoțită de măsuri de politică de dezvoltare care să ajute țările de origine, între altele, să își dezvolte în continuare sistemele de învățământ. Această politică de dezvoltare trebuie să plece de la interesele țărilor de origine și nu trebuie să aibă ca scop creșterea potențialului acestor țări de a servi drept sursă de personal calificat.

3.5. Pentru a reduce imigrația ilegală, UE intenționează să încheie în continuare **parteneriate specifice în materie de migrație cu țări de origine și de tranzit importante**. Astfel de parteneriate ar trebui să fie folosite și pentru promovarea migrației legale. Până în prezent, aceste parteneriate în materie de migrație au fost mult prea puțin utilizate. Însă se pot conveni măsuri concrete de dezvoltare profesională în țările partenere și pentru facilitarea migrației (după caz, sub rezerva unor contingente) spre Europa. Astfel poate fi combătută și migrația ilegală, deoarece se creează o alternativă legală pentru multe persoane interesate să emigreze, care, în general, necesită o investiție suplimentară în formare, ce poate avea un impact pozitiv asupra nivelului de educație în țările de origine.

#### 4. Necesitatea și limitele unei politici uniforme de admitie

4.1. Politica de admitie este o parte importantă a strategiei pentru migrația forței de muncă. Ea reglementează nu doar accesul resortisanților țărilor terțe la piața forței de muncă din fiecare stat membru, ci și gradul de mobilitate a acestora în cadrul UE și posibilitățile de care dispun pentru a-și lua cu ei membrii familiei sau a-i aduce ulterior. Și aceste aspecte sunt foarte importante în ceea ce privește atractivitatea UE pentru forța de muncă calificată din țări terțe.

4.2. **Stabilirea unui set de reguli uniform la nivelul UE pentru acordarea dreptului de reședință** poate fi văzută și ca o **atingere puternică adusă suveranității naționale**. Amestecul este cu atât mai invaziv cu cât se ajunge la o armonizare mai cuprinzătoare a cadrului național privind șederea resortisanților țărilor terțe și cu cât statele membre dispun de mai puțină libertate de acțiune în acest sens. Prin urmare, o decizie de stabilire a unor criterii uniforme de admitie trebuie să fie precedată de o cântărire temeinică a beneficiilor unor reglementări pe plan european și a diversității necesităților și intereselor naționale.

4.3. **Nevoile în materie de lucrători din țările terțe sunt foarte diferite în statele membre individuale ale UE.** Ca atare, articolul 79 din TFUE permite UE, pe bună dreptate, să dezvolte o politică comună de imigrare, fără să anuleze însă dreptul statelor membre de a stabili o politică națională de admitie. Criteriile naționale de admitie în ceea ce privește migrația economică din țări terțe corespund, de regulă, mai bine particularităților piețelor muncii naționale. Verificările aplicate piețelor forței de muncă pot avea, de asemenea, consecințe importante pentru migrația forței de muncă și ar trebui să rămână în continuare de competența statelor membre.

4.4. **Cu toate acestea, este imperativ un cadru comun**, deoarece economiile statelor membre ale UE sunt strâns interconectate în contextul pieței interne europene. Astfel, multe întreprinderi dețin unități de producție în mai multe țări europene și își comercializează produsele și serviciile în întreaga Uniune Europeană. În consecință, de multe ori, întreprinderile trebuie să detașeze din țări terțe lucrători cu calificări speciale, pentru perioade de timp scurte în diferite țări ale UE. În cazul în care acești lucrători nu cad sub incidența dispozițiilor Directivei privind detașarea lucrătorilor, iar permisul de ședere nu permite activitatea în alt stat membru al UE, va fi dificil să se recruteze resortisanți ai unor țări terțe. Probleme similare apar și pentru imigranții care doresc să desfășoare activități independente într-o țară a UE și doresc sau sunt obligați să activeze cu întreprinderea lor în mai multe țări europene. **Această nevoie de mobilitate a resortisanților țărilor terțe cu înaltă calificare trebuie neapărat luată în considerare.**

#### 5. Experiențe cu cartea albastră a UE și necesitatea reformei

5.1. Împreună cu alte instrumente, cartea albastră este o componentă importantă a unei strategii comune de atragere a forței de muncă cu înaltă calificare. **Aceasta oferă un potențial enorm pentru atragerea de forță de muncă calificată din țări terțe**, deoarece poate reprezenta o marcă de promovare a UE ca regiune de imigrare, similar cu Greencardul american. În plus, aceasta le permite mai ușor lucrătorilor cu înaltă calificare care doresc să migreze să își evalueze șansele de acces la piețele europene ale muncii, deoarece în toate statele membre sunt valabile aceleași criterii, cel puțin în ceea ce privește structura. Astfel, cartea albastră poate promova imigrația în UE.

5.2. Cu toate acestea, **cartea albastră nu se bucură de același succes în toate statele membre.** În timp ce, într-o țară precum Germania, aceasta reprezintă o componentă importantă a strategiei de atragere a forței de muncă calificate, alte țări nu o folosesc decât în mică măsură sau deloc și se bazează în continuare pe permisele naționale de ședere. În anul 2015, Germania a emis 14 600 de cărți albastre din totalul de 16 800 emise, adică aproape 90 %. În niciun alt stat membru al UE numărul nu a fost mai mare de 1 000. Într-o serie de alte state membre au fost emise chiar și mai puțin de 20 de cărți albastre. Este vorba de țări cu o situație relativ bună pe piața muncii, cum ar fi Țările de Jos și Suedia.

5.3. Prin urmare, multe state membre nu utilizează cartea albastră a UE ca instrument strategic pentru atragerea de forță de muncă cu înaltă calificare din țări terțe. În consecință, forța de muncă calificată din țări terțe care dorește să emigreze nu percepe această carte ca pe o marcă a unei politici comune de imigrare a UE care își poate dezvolta potențialul. În acest context, Comisia Europeană a prezentat o propunere de reformă pentru cartea albastră.

5.4. **În general, propunerea Comisiei de revizuire a cărții albastre este considerată pozitivă**, deoarece și-a propus să abordeze aspecte importante precum interacțiunea cu alte permise naționale de ședere, mobilitatea forței de muncă calificate din țări terțe în cadrul UE și simplificarea criteriilor de acordare, oferind soluții. **Cu toate acestea, se impun corecturi importante.**

5.5. Propunerea Comisiei prevede ca emigranților economici cu înaltă calificare din țări terțe să nu li se mai acorde alte permise de ședere decât cartea albastră a UE. Excluse de la această prevedere ar fi numai anumite profesii, cum ar fi întreprinzătorii independenți și oamenii de știință. Rigiditatea îngreunează capacitatea statelor membre de a-și proiecta politica în domeniul imigrației în funcție de nevoile în materie de forță de muncă și de a răspunde în mod specific la situații speciale de deficit. Prin urmare, o **interdicție strictă a altor căi de acces pentru lucrătorii cu înaltă calificare nu are efectul dorit. În schimb, statele membre trebuie să dispună de posibilitatea de a-și păstra sistemele naționale aflate în vigoare.**

5.6. **Cu toate acestea, cartea albastră a UE trebuie să fie ancorată mai bine în politicile de admisie ale statelor membre.** În acest sens, ar trebui să se adauge o trimitere în considerentele directivei, care să îndemne statele membre să elibereze cartea albastră a UE în locul unor permise naționale în cazul în care solicitantul îndeplinește criteriile pentru acordarea sa. Astfel spațiul de manevră național nu ar fi limitat atât de mult ca în cazul unei interdicții de acordare a altor titluri. În plus, este de remarcat că un succes al cărții albastre a UE nu poate fi realizat numai prin dispozițiile corespunzătoare din directiva UE, ci este nevoie și de un angajament clar al statelor membre ale UE față de cartea albastră. Reușita acesteia este posibilă numai în măsura în care statele membre recunosc valoarea adăugată a cărții albastre.

5.7. Aplicarea unor praguri salariale mai mici are sens, însă propunerea Comisiei merge prea departe.

5.7.1. Pragurile salariale de până acum, de cel puțin 1,5 ori media salariului anual brut, respectiv de 1,2 ori la meserii deficitare pot fi un obstacol în statele membre luate individual, în special pentru începători. De aceea, reducerea acestor praguri ar putea fi un pas în direcția bună, chiar dacă sindicatele au o atitudine critică față de o astfel de măsură. În opinia CESE, este necesar să se garanteze că retribuirea persoanelor cu înaltă calificare care intră pentru prima dată pe piața muncii nu va fi sub salariul mediu. Prin urmare, pragul de 0,8, așa cum propune Comisia, este prea scăzut.

5.7.2. Această evaluare se bazează pe faptul că, în calculul salariului mediu brut, sunt luați în considerare toți angajații, iar lucrătorii cu înaltă calificare ar trebui să poată obține în mod normal salarii peste medie chiar și la începutul carierei, dacă sunt încadrați în poziții corespunzătoare calificării lor. **Dacă într-un stat membru există deficite de specialiști, este utilă stabilirea unor praguri salariale relativ scăzute pentru acordarea cărții albastre, însă când rata șomajului este ridicată și în rândul lucrătorilor calificați, se aplică de regulă praguri mai ridicate.** De asemenea, nu ar trebui să fie creată impresia că această carte albastră a UE ar avea ca scop aducerea de forță de muncă „ieftină” în UE. Acest lucru ar putea afecta și gradul necesar de acceptare a reglementării.

5.7.3. În plus, este de notat că directiva nu reglementează nici acum în mod clar **modul de stabilire a venitului mediu**, ceea ce, în cele din urmă, poate afecta în mare măsură pragurile salariale.

5.8. Facilitățile suplimentare planificate la atribuirea cărții albastre a UE sunt binevenite.

5.8.1. **Reducerea propusă de Comisie a valabilității minime** a contractului de muncă care trebuie să fie prezentat pentru obținerea cărții albastre **de la 12 la șase luni** este o măsură pozitivă, deoarece permite angajatorilor care sunt nesiguri în ceea ce privește capacitățile reale ale unui resortisant din țări terțe cu înaltă calificare să încheie un contract de muncă, promovând astfel imigrația.

5.8.2. Existența în continuare a **posibilității de a înlocui o diplomă universitară cu experiență profesională corespunzătoare** este privită ca element pozitiv, însă ar trebui să rămână facultativă. **Și reducerea experienței profesionale necesare echivalente în acest sens de la cinci la trei ani ar trebui reevaluată. În acest context, sunt utile cel puțin sugestii** privind criteriile pe baza cărora ar trebui să se facă evaluarea, astfel încât să nu existe divergențe majore în interpretarea făcută de către statele membre.

5.8.3. **Oferirea cărții albastre a UE beneficiarilor de protecție din țări terțe** care îndeplinesc cerințele pentru o imigrare în calitate de lucrători calificați are **sens**, deoarece refugiaților cu înaltă calificare trebuie să le fie facilitat accesul la piața forței de muncă.



5.9. **Noile reglementări privind mobilitatea deținătorilor de carte albastră în cadrul UE** reprezintă un pas important.

5.9.1. Lucrătorii cu înaltă calificare trebuie să poată fi plasați și în alte state membre ale UE pe termen scurt, dacă acest lucru este necesar. Prin urmare, **reglementarea privind călătoriile în interes de afaceri în alte state membre ale UE**, propusă de către Comisie, este un pas important în direcția corectă. Durata maximă propusă de 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile ar trebui să fie rediscutată cu practicienii.

5.9.2. Posibilitatea de a **solicita după un an o carte albastră într-un alt stat membru fără o nouă evaluare cuprinzătoare a calificărilor** este un pas corect pentru a promova mobilitatea în cadrul UE.

## 6. **Politica de integrare ca parte importantă a strategiei europene de atragere a forței de muncă calificate**

6.1. Pentru a asigura suficientă forță de muncă calificată în Europa în contextul schimbărilor demografice, nu este de ajuns atragerea unui număr suficient de migranți calificați din țări terțe. Acestora trebuie să le fie oferite în egală măsură **perspective bune de integrare**, care să le permită să își dezvolte potențialul pe piețele europene ale muncii și să îi determine să rămână în Europa pe termen lung. Planul de acțiune pentru integrare prezentat de Comisia Europeană este binevenit și în ceea ce privește migrația forței de muncă.

6.2. Orice formă de imigrație dorită este, de asemenea, expresia respingerii rasismului și xenofobiei. Acest lucru este în deplină conformitate cu valorile UE, fiind unul din principiile directoare pentru politică și societate.

6.3. Faptul că planul de integrare ia în considerare și **perioada premergătoare sosirii în Europa** este un aspect pozitiv, deoarece bazele importante pentru o integrare de succes se pun deja înainte de sosirea în țara de destinație. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește dobândirea de competențe lingvistice. Oferta de cursuri de limbă și alte oferte de educație orientate către o potențială imigrație către UE îmbunătățesc perspectivele de carieră în Uniune, făcând ca regiunile de destinație să devină și mai atractive pentru persoanele care beneficiază de aceste oferte în țările terțe. Astfel, ele sprijină în mod direct promovarea măsurilor de recrutare a lucrătorilor din afara UE.

6.4. Deși planul de integrare include măsuri individuale pentru lucrătorii cu înaltă calificare, cum ar fi o cooperare mai strânsă privind recunoașterea educației obținute în străinătate, esența acestuia vizează alte grupuri de migranți, cu nevoi de sprijin mai mare, și aceasta pe bună dreptate. Cu toate acestea, dincolo de planul de integrare existent, o strategie comună pentru atragerea de forță de muncă calificată din țări terțe ar trebui să combine **oferte de integrare specifice pentru personalul cu înaltă calificare**. În acest context, trebuie menționate recomandările adoptate de Forumul european privind migrația din aprilie 2016.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii**

[COM(2016) 128 final — 2016-70-COD]

(2017/C 075/15)

Raportori: **doamnele Vladimíra DRBALOVÁ și Ellen NYGREN**

|                                           |                                                                         |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                  | Parlamentul European, 11.4.2016                                         |
| Temei juridic                             | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene        |
| Secțiunea competentă                      | Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie |
| Data adoptării în secțiune                | 22.11.2016                                                              |
| Data adoptării în sesiunea plenară        | 14.12.2016                                                              |
| Sesiunea plenară nr.                      | 521                                                                     |
| Rezultatul votului                        | 180/84/30                                                               |
| (voturi pentru/voturi împotrivă/abțineri) |                                                                         |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută angajamentul Comisiei Europene de a înscrie printre principalele priorități ale mandatului său acțiuni vizând o piață unică mai profundă și mai echitabilă, precum și eforturile acesteia de a stimula mai mult furnizarea de servicii transfrontaliere, prin intermediul Planului de investiții pentru Europa.

1.2. CESE sprijină decizia Comisiei de punere în aplicare a Directivei 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului <sup>(1)</sup> pentru îmbunătățirea interpretării și punerii în aplicare comune a Directivei 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului <sup>(2)</sup> privind detașarea lucrătorilor.

1.3. Directiva privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE și prezenta propunere de revizuire specifică a Directivei privind detașarea lucrătorilor abordează diferite aspecte ale practicii detașării lucrătorilor. Pe lângă faptul că acestea sunt complementare, rezultatele așteptate de la punerea în aplicare a Directivei privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE ar putea oferi, de asemenea, o imagine mai clară a situației reale.

1.4. CESE susține în principiu propunerea Comisiei de revizuire a Directivei privind detașarea lucrătorilor. Principiul remunerației egale pentru muncă egală în același loc este piatra de temelie a pilonului drepturilor sociale în Europa.

1.5. CESE consideră că convențiile colective sunt criteriul de referință pentru nivelurile de remunerare.

1.6. CESE subliniază că rolul ce revine exclusiv partenerilor sociali nu a fost respectat și se întreabă de ce nu a fost lansată o consultare adecvată a acestora, în conformitate cu articolul 154 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

1.7. În ansamblu, CESE salută faptul că Comisia a stabilit în mod specific durata maximă a detașărilor. Limita de 24 de luni este un pas în direcția cea bună, dar o limită de 6 luni ar fi mai aproape de condițiile reale de pe piață.

<sup>(1)</sup> Directiva 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 al Parlamentului European și al Consiliului privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul IMI”) (JO L 159, 28.5.2014, p. 11).

<sup>(2)</sup> 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).

1.8. CESE solicită ca Directiva privind detașarea lucrătorilor să clarifice faptul că directiva stabilește un standard minim, nu o valoare maximă. În acest scop, temeiul juridic va trebui să fie extins.

## 2. Cadrul politic european

2.1. Libera circulație a lucrătorilor, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii sunt principii fundamentale ale Uniunii Europene.

2.2. Trebuie să se facă distincție între libera circulație a lucrătorilor și libertatea de a presta servicii prevăzută la articolul 56 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). *Libera circulație a lucrătorilor* conferă fiecărui cetățean dreptul de a se deplasa liber într-un alt stat membru pentru a lucra și a locui acolo în acest scop și îl protejează împotriva discriminării în raport cu resortisanții acelui stat membru în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și alte condiții de muncă.

2.3. Pe de altă parte, *libertatea de a presta servicii* oferă întreprinderilor dreptul de a presta servicii într-un alt stat membru. În acest scop, ele își pot detașa temporar propriii lucrători într-un alt stat membru pentru a efectua munca necesară în cadrul prestării de servicii.

2.4. La 16 decembrie 1996, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au adoptat **Directiva 96/71/CE** privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii <sup>(3)</sup>.

2.5. Această directivă urmărește să concilieze exercitarea libertății de a presta servicii transfrontaliere în conformitate cu articolul 56 din TFUE cu protecția corespunzătoare a drepturilor lucrătorilor detașați temporar în străinătate în acest scop.

2.6. În octombrie 2010, în comunicarea sa „Către un Act privind piața unică: Pentru o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate – 50 de propuneri pentru optimizarea muncii, a activităților comerciale și a schimburilor reciproce” <sup>(4)</sup>, Comisia a prezentat două propuneri menite să restabilească încrederea și sprijinul cetățenilor, una privind echilibrul între drepturile sociale fundamentale și libertățile economice și una privind detașarea lucrătorilor.

2.7. În martie 2010, partenerii sociali europeni au emis un raport <sup>(5)</sup> privind consecințele hotărârilor Curții Europene de Justiție, care a identificat divergențele ample existente în rândul acestora. În timp ce BusinessEurope s-a opus revizuirii directivei (dar a acceptat necesitatea clarificării anumitor aspecte legate de punerea în aplicare), Confederația Europeană a Sindicatelor (CES) a dorit modificarea acesteia în întregime.

2.8. În decembrie 2012, Comisia a publicat o propunere privind punerea în aplicare a Directivei 96/71/CE. **Directiva privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE** <sup>(6)</sup> instituie un cadru general comun de dispoziții, măsuri și mecanisme de control adecvate, necesare pentru o implementare, punere în aplicare și executare mai bună și mai uniformă a Directivei 96/71/CE, inclusiv măsuri pentru a preveni și sancționa orice încălcare și eludare a normelor aplicabile. În același timp, aceasta oferă garanții pentru protecția drepturilor lucrătorilor detașați și înlăturarea obstacolelor nejustificate din calea liberei prestări a serviciilor.

2.9. Termenul-limită de transpunere a Directivei privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE a fost 18 iunie 2016, iar până la 18 iunie 2019 Comisia trebuie să prezinte PE, Consiliului și CESE un raport privind punerea în aplicare și implementarea acesteia și să propună, după caz, amendamentele și modificările necesare. În cursul revizuirii sale, după consultarea cu statele membre și partenerii sociali europeni, CE evaluează gradul de adecvare și de eficacitate al tuturor măsurilor adoptate și aplicate, inclusiv adecvarea datelor disponibile în materie de detașare a lucrătorilor.

<sup>(3)</sup> A se vedea nota de subsol 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> Textul a fost prezentat în cursul conferinței privind detașarea lucrătorilor și drepturile lucrătorilor, organizată de Președinția spaniolă a Uniunii Europene la 23 martie 2010, la Oviedo. Dezbaterile au dezvăluit încă o dată divergențele de opinie dintre părțile interesate.

<sup>(6)</sup> A se vedea nota de subsol 1.

### 3. Propunere de revizuire specifică a Directivei privind detașarea lucrătorilor

3.1. Conform celor mai recente date disponibile, au existat peste 1,9 milioane de detașări în UE în 2014, ceea ce reprezintă doar 0,7 %<sup>(7)</sup> din totalul forței de muncă din UE. Aceasta reprezintă o creștere de 10,3 % față de 2013 și de 44,4 % în raport cu 2010. Statisticile se bazează pe numărul de formulare A1 emise de către autoritățile naționale de securitate socială; numărul de lucrători detașați neînregistrați *de facto* nu este cunoscut.

3.2. Directiva privind detașarea lucrătorilor din 1996 instituie cadrul de reglementare al UE pentru stabilirea unui echilibru corect între obiectivele promovării și facilitării prestării transfrontaliere de servicii, asigurarea protecției lucrătorilor detașați și asigurarea unor condiții de concurență echitabile pentru competitorii locali și cei străini.

3.3. Comisia prezintă acum o propunere de revizuire specifică a acestei directive, în vederea abordării practicilor neloiale<sup>(8)</sup> și promovării principiului conform căruia aceeași muncă defășurată în același loc trebuie remunerată la fel.

3.4. Propunerea a fost publicată înainte de expirarea termenului de transpunere a Directivei din 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE și înainte ca orice evaluare a punerii sale în aplicare să poată fi realizată. Multe dintre provocările referitoare la detașarea lucrătorilor sunt legate de aplicarea inadecvată și de o lipsă de control în statele membre. Totodată, principalul obiectiv al revizuirii propuse este clarificarea principiului egalității remunerației. Acest obiectiv poate fi realizat numai prin revizuirea Directivei 96/71/CE înseși.

3.5. În acest sens, CESE a recunoscut deja că punerea în aplicare efectivă a Directivei privind detașarea lucrătorilor nu ar trebui să excludă „o revizuire parțială a Directivei privind detașarea lucrătorilor cu scopul de a aplica în mod sistematic principiul locului de muncă, permițând asigurarea prin lege a faptului că aceleași condiții de muncă și remunerare se aplică întotdeauna pentru aceeași muncă depusă în același loc”<sup>(9)</sup>.

3.6. Propunerea a fost publicată fără nicio consultare prealabilă a partenerilor sociali europeni, care au trimis Comisiei o scrisoare comună, solicitând să fie consultați în mod corespunzător în conformitate cu articolul 154 alineatul (2) din TFUE.

3.7. Publicarea propunerii Comisiei a suscitat reacții diferite, divizând statele membre, partenerii sociali și chiar întreprinderile. Directiva propusă nu ar trebui să submineze competitivitatea sau să creeze noi obstacole pentru prestatorii de servicii transfrontaliere. Revizuirea ar trebui să garanteze totodată o concurență loială în interiorul pieței unice și să împiedice discriminarea lucrătorilor în funcție de naționalitatea acestora.

3.8. În conformitate cu Protocolul nr. 2 anexat la tratate<sup>(10)</sup>, 14 camere ale parlamentelor naționale au trimis Comisiei avize motivate, afirmând că propunerea acesteia de revizuire a Directivei privind detașarea lucrătorilor nu respectă principiul subsidiarității, declanșând astfel mecanismul „cartonașul galben”. În urma examinării subsidiarității, la 20 iulie, Comisia a ajuns la concluzia<sup>(11)</sup> că propunerea de revizuire specifică a Directivei 96/71/CE respectă principiul subsidiarității, consacrat la articolul 5 alineatul (3) din Tratatul UE, și că nu este necesară retragerea sau modificarea sa. În consecință, Comisia și-a menținut propunerea.

3.9. O parte a comunității de afaceri consideră că propunerea contravine principiului proporționalității. Unele întreprinderi consideră că modificările propuse vor duce la insecuritate juridică și noi sarcini administrative. Ele sunt de părere că revizuirea poate afecta în special întreprinderile din noile state membre cu venituri scăzute, care intenționează să furnizeze servicii transfrontaliere pe piața unică, și că acest lucru este contrar intenției și eforturilor de consolidare a procesului de convergență în cadrul UE.

<sup>(7)</sup> A se vedea Comisia Europeană, „Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2014” (Detașarea lucrătorilor – Raport privind documentele portabile A1 emise în 2014), publicat în decembrie 2015. Este necesar să se ia în considerare faptul că situația diferă de la o țară la alta și că 0,7 % este doar o medie. Adevărul este undeva între 0,5 % și 3,6 %, iar consecințele pentru statele membre sunt, de asemenea, diferite.

<sup>(8)</sup> A se vedea și Avizul CESE privind o mobilitate mai echitabilă a forței de muncă în cadrul UE, adoptat la 27 aprilie 2016 (JO C 264, 20.7.2016, p. 11).

<sup>(9)</sup> Avizul Comitetului Economic și Social European privind dimensiunea socială a pieței interne, adoptat la 14 iulie 2010, punctul 1.7 (JO C 44, 11.2.2011, p. 90).

<sup>(10)</sup> Protocolul nr. 2 anexat la tratate privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

<sup>(11)</sup> A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu și către parlamentele naționale privind propunerea de directivă de modificare a Directivei privind detașarea lucrătorilor, în ceea ce privește principiul subsidiarității, în conformitate cu Protocolul nr. 2 [COM(2016) 505 final, din 20 iulie 2016].

3.10. Alte părți interesate, inclusiv sindicatele, consideră că revizuirea propusă, în special ideea de „remunerație egală pentru muncă egală în același loc”, ar oferi condiții echitabile pentru întreprinderi și drepturi mai echitabile pentru lucrătorii din UE. De asemenea, ea va consolida procesul de convergență ascendentă în cadrul UE, printre altele prin eliminarea diferențelor salariale dintre lucrătorii din vechile și cei din noile state membre.

3.11. Propunerea Comisiei a fost însoțită de o evaluare a impactului<sup>(12)</sup>, care precizează că măsurile propuse pentru aplicarea directivei revizuite ar avea un impact diferit asupra diverselor state membre, sectoare și întreprinderi, și constată că datele incomplete privind detașarea lucrătorilor continuă să reprezinte o problemă.

3.12. În 2010, Eurofound a publicat un raport intitulat „Lucrătorii detașați în Uniunea Europeană”<sup>(13)</sup>, analizând fenomenul în statele membre ale UE și Norvegia. Acest raport prezintă lista surselor de informații disponibile privind numărul detașărilor și cifrele puse la dispoziție de țările respective. Cercetarea Eurofound arată că lipsesc date în ceea ce privește numărul total și caracteristicile lucrătorilor detașați pe întregul teritoriu al UE.

3.13. Acest raport al Eurofound este urmat de două studii recente privind o mobilitate mai echitabilă pe piața forței de muncă: „*Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers*” (O actualizare orientată a progreselor înregistrate de statele membre în transpunerea Directivei de punere în aplicare privind detașarea lucrătorilor) și „*Fraudulent forms of contracting work and self-employment*” (Forme ilegale de contracte de muncă și muncă independentă)<sup>(14)</sup>.

#### 4. Principalele modificări cuprinse în propunerea de revizuire a Directivei 96/71/CE

##### 4.1. Remunerarea

4.1.1. Comisia propune înlocuirea noțiunii de „salariu minim” cu cea de „remunerație”. Conform propunerii CE, remunerația integrează toate elementele referitoare la remunerare care sunt obligatorii în statul membru gazdă.

4.1.2. Comisia a prezentat propunerea ca răspuns la mai multe cereri de acțiune care să abordeze cauzele diferențelor salariale. În opinia Comisiei, există un decalaj între condițiile aplicate lucrătorilor locali și cele aplicate lucrătorilor detașați. Potrivit evaluării impactului care însoțește propunerea, se estimează că diferența de remunerare dintre lucrătorii detașați și cei locali variază între 10 % și 50 %, în funcție de țară și sector. Normele de remunerare diferențiate denaturează condițiile de concurență echitabilă în rândul întreprinderilor. Noțiunea de „salariu minim” nu este aceeași cu normele obligatorii care sunt aplicate lucrătorilor locali.

4.1.3. Potrivit Comisiei, noțiunea de „remunerație” poate, prin urmare, să contribuie mai bine la realizarea unor condiții de concurență echitabile pe piața unică a serviciilor. Noțiunea de „remunerație” cuprinde tot ceea ce li se plătește lucrătorilor locali, cu condiția ca aceste elemente să fie stabilite prin lege sau prin convenții colective care sunt în general aplicabile tuturor întreprinderilor similare din zona geografică respectivă și din sectorul sau profesia respective și/sau, în lipsa unui astfel de sistem, prin convențiile colective care au fost încheiate de organizațiile cele mai reprezentative ale partenerilor sociali la nivel național și care sunt aplicate pe întregul teritoriu național. „Remunerația” ar putea cuprinde unele elemente care nu sunt incluse în conceptul de „salariu minim”, cum ar fi sporul de vechime, indemnizațiile și compensațiile pentru muncă în condiții neigienice, grele sau periculoase, prime de calitate, al 13-lea salariu, rambursarea cheltuielilor de călătorie, tichete de masă – cu toate că majoritatea țărilor-gazdă au inclus deja mai multe dintre aceste elemente în „salariul minim”.

<sup>(12)</sup> Evaluarea impactului care însoțește Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii [SWD(2016) 52 final, din 8 martie 2016].

<sup>(13)</sup> Raportul Eurofound intitulat „Posted workers in the European Union” (Lucrătorii detașați în Uniunea Europeană), Roberto Pedersini și Massimo Pallini, publicat în 2010.

<sup>(14)</sup> Constatările preliminare ale celor două proiecte de cercetare au fost prezentate în conferința Observatorului pieței forței de muncă al CESE pe tema „Pentru o mobilitate mai echitabilă în UE”, care a avut loc la 28 septembrie 2016. A se vedea Eurofound (2016) EurWORK Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers și Eurofound (2016) Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union.

4.1.4. Potrivit Comisiei, introducerea noțiunii de „remunerație” ar trebui să contribuie la îmbunătățirea clarității cu privire la elementele constitutive ale remunerației și la reducerea diferențelor intersectoriale existente în aplicarea obligatorie a convențiilor colective. De asemenea, conceptul de remunerație ar trebui să elimine orice lipsă a securității juridice în ce privește nivelul de plată care trebuie garantat lucrătorilor detașați. Propunerea de revizuire urmărește să codifice jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauza C-396/13, *Sähköalojen ammattiliitto*, sporind astfel considerabil nivelul de securitate juridică atât în cazul lucrătorilor, cât și al întreprinderilor <sup>(15)</sup>.

4.1.5. Comisia afirmă că propunerea nu va afecta competențele și tradițiile statelor membre în stabilirea salariilor, respectând rolul puternic autonom al partenerilor sociali. În acest context, este îngrijorător faptul că Comisia propune să se elimine mențiunea din directiva actuală potrivit căreia „noțiunea de salariu minim este definită de legislația și/sau practica națională a statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul”. Această dispoziție este importantă pentru a respecta diferitele sisteme naționale de relații de muncă.

4.1.6. În sensul acestei directive, noțiunea de remunerație este definită de legislația națională, convențiile colective și/sau practica statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul.

4.1.7. Directiva nu împiedică aplicarea termenilor și condițiilor de angajare din țara gazdă sau din țara de origine a lucrătorului detașat, care sunt mai favorabile lucrătorilor, în special prin exercitarea dreptului fundamental al lucrătorilor și angajatorilor de a negocia și încheia convenții colective la nivelurile corespunzătoare și de a recurge la acțiuni colective pentru a-și apăra interesele, inclusiv la grevă, în scopul protejării și îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă ale lucrătorilor, printre cele dreptul la tratament egal.

4.1.8. Pentru a asigura implementarea corespunzătoare a Directivei privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE, statele membre sunt obligate să publice pe un singur site internet informațiile privind termenii și condițiile de încadrare în muncă aplicabile lucrătorilor detașați pe teritoriul lor. Acest proces nu ar trebui să fie influențat în mod negativ de orice nouă propunere.

4.1.9. Membrii CESE au discutat în profunzime noțiunea de „remunerație”, ținând seama de toate implicațiile sale.

4.1.10. Unii membri consideră că noul concept este singura modalitate de a asigura condiții de muncă echitabile, atât pentru lucrătorii detașați, cât și pentru lucrătorii locali, eliminând diferențele de remunerare și garantând condiții de concurență echitabile între întreprinderi. În scopul de a asigura aplicarea deplină a principiului egalității de remunerare, convențiile colective care sunt aplicate în mod efectiv la locul de muncă trebuie să fie respectate – indiferent dacă acestea sunt universale sau general aplicabile.

4.1.11. Alți membri cred că introducerea acestui nou concept ar putea duce la o scădere a nivelului de securitate juridică și la creșterea sarcinii administrative și financiare. Orice discuție privind detașarea ar trebui să țină seama de faptul că situația întreprinderilor străine este diferită de cea a întreprinderilor locale. Un furnizor de servicii străin care dorește să detașeze lucrători suportă costuri suplimentare care decurg numai din faptul că prestează servicii într-un alt stat membru – cheltuieli de funcționare suplimentare <sup>(16)</sup> și costuri indirecte legate de forța de muncă transfrontalieră <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> În cauza C-396/13, *Sähköalojen ammattiliitto*, din 12 februarie 2015, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a hotărât că salariul minim nu poate să depindă de libera alegere a angajatorului care detașează salariați numai în scopul de a propune un cost al muncii mai mic decât cel al lucrătorilor locali. Totodată, Curtea a hotărât că diurna ce constituie o compensație pentru faptul de a fi trimis departe de casă trebuie plătită lucrătorilor detașați la același nivel cu cel al lucrătorilor locali aflați într-o situație similară. Prin urmare, CEJ respinge solicitarea ca un angajator să poată aplica cel mai scăzut nivel de plată corespunzător unei categorii salariale, indiferent de nivelul de calificare sau de vechime al lucrătorilor respectivi.

<sup>(16)</sup> Cheltuieli indirecte: cheltuieli pe care le implică familiarizarea cu cerințe administrative și reglementări specifice altor state membre, de exemplu, proceduri de notificare, traducerea documentelor, cooperarea cu autoritățile de control.

<sup>(17)</sup> Aceste costuri indirecte legate de forța de muncă transfrontalieră ar putea crește cu până la 32 %. Aceste date sunt o parte din rezultatele preliminare ale unui studiu pe tema „Costul forței de muncă în serviciile transfrontaliere” realizat de Dr. Marek Benio din cadrul Departamentului de economie și administrație publică, Universitatea de Științe Economice din Cracovia. Aceste rezultate au fost prezentate în conferința Observatorului pieței forței de muncă al CESE pe tema „Pentru o mobilitate mai echitabilă în UE”, care a avut loc la 28 septembrie 2016.



#### 4.2. *Detașarea ce depășește 24 de luni*

4.2.1. Comisia abordează chestiunea duratei detașărilor prin introducerea unei propuneri prin care, atunci când durata anticipată sau efectivă a detașării depășește 24 de luni, statul membru pe teritoriul căruia este detașat un lucrător este considerat a fi țara în care respectivul lucrător își desfășoară munca în mod normal. Acest lucru se aplică din prima zi în care detașarea depășește efectiv o durată de 24 de luni. Comisia introduce, de asemenea, o durată cumulată a perioadelor de detașare în cazurile în care lucrătorii sunt înlocuiți.

4.2.2. Directiva inițială nu stabilește nicio limită fixă și precizează că, în sensul directivei, „lucrător detașat” înseamnă un lucrător care, pe o *perioadă limitată*, își desfășoară activitatea pe teritoriul unui stat membru, altul decât statul în care acesta lucrează în mod normal.

4.2.3. CESE salută, în principiu, limitele stabilite pentru perioada de detașare în domeniul reglementat de Directiva privind detașarea lucrătorilor. De fapt, detașarea pe termen lung sau repetată sau chiar lanțurile de detașări care se întind pe mai mulți ani reprezintă o practică obișnuită. CESE consideră, cu toate acestea, că perioada de 24 de luni nu este realistă în practică și ar trebui redusă semnificativ. Astfel, durata medie a detașărilor în 2014 a fost mai mică de patru luni (103 zile). O dispoziție privind acumularea, care să se aplice numai lucrătorilor detașați pentru cel puțin șase luni ar fi, prin urmare, inoperantă. Durata maximă a unei detașări ar trebui să fie limitată la 6 luni în total.

4.2.4. Prin urmare, CESE solicită o dispoziție care să stipuleze că perioadele de detașare trebuie cumulate din prima zi. Pentru a asigura faptul că aceasta nu duce la un schimb de lucrători detașați, este important să se facă referire în mod specific la respectivul loc de muncă. Angajatorul ar trebui să aibă obligația de a menține transparența în ceea ce privește locurile de muncă și ar putea, de exemplu, să furnizeze angajaților și autorităților competente informații cu privire la numărul de angajați și durata contractului de muncă la locul de muncă respectiv.

4.2.5. CESE salută dispoziția conform căreia, în cazul în care perioada maximă de detașare este depășită, se aplică, în principiu, legislația statului membru gazdă. CESE consideră, totuși, o problemă faptul că considerentul 8 face trimitere la Regulamentul Roma I („în mod concret, lucrătorul se va bucura de protecția și de beneficiile care decurg din aplicarea Regulamentului Roma I”). În conformitate cu articolul 8 din Regulamentul Roma I, contractul individual de muncă este reglementat de legea aleasă de părți.

#### 4.3. *Subcontractarea*

4.3.1. Propunerea Comisiei oferă statelor membre posibilitatea de a aplica lucrătorilor aflați într-un lanț de subcontractare aceleași condiții ca și cele aplicate de către contractantul principal. Aceste condiții ar trebui aplicate în același mod atât subcontractanților naționali, cât și celor transfrontalieri, în conformitate cu principiul nediscriminării.

4.3.2. Există diferențe considerabile între actele cu putere de lege, actele administrative sau convențiile colective aplicabile în statele membre pentru a garanta că subcontractarea nu le permite întreprinderilor să eludeze normele care stabilesc termenii și condițiile de încadrare în muncă cu privire la salarizare. Nu există nicio dovadă a modului în care multe state membre aplică deja un astfel de sistem, iar Comisia nu a prezentat în cadrul evaluării impactului niciun fel de analiză aprofundată a consecințelor potențiale ale acestor norme.

4.3.3. Cu toate acestea, pentru ca această parte a propunerii să fie eficientă în practică, ar putea fi util să se facă referire la o dispoziție privind răspunderea solidară de la un capăt la celălalt al oricărui lanț de subcontractare, introdusă prin articolul 12 din Directiva privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE<sup>(18)</sup>.

4.3.4. Mai mult, formula „termenii și condițiile de încadrare în muncă cu privire la salarizare” este vagă și va duce la insecuritate juridică, la interpretări diferite, și este posibil să intre în conflict cu alte părți ale directivei. De asemenea, ar genera dificultăți de comparație și multe alte probleme pur practice, cum ar fi accesul la informație [de asemenea, în legătură cu obligația guvernelor de a publica astfel de informații în conformitate cu articolul 5 din Directiva 2014/67/UE și existența convențiilor colective].

4.3.5. De asemenea, este neclar modul în care Comisia ar urma să definească și să aplice testele de nediscriminare și proporționalitate pentru astfel de dispoziții.

<sup>(18)</sup> Articolul 12 din Directiva 2014/67/UE privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE, consacrat răspunderii în materie de subcontractare (a se vedea nota de subsol 1).

4.3.6. În plus, va fi necesar să se introducă dispoziții adecvate pentru a verifica caracterul real al activităților independente ale subcontractanților, în conformitate cu standardele statelor membre.

#### 4.4. Munca prin agent de muncă temporară

4.4.1. Comisia introduce o nouă obligație pentru statele membre, prin adăugarea unui nou punct care stabilește condițiile aplicabile lucrătorilor menționați la articolul 1 alineatul (3) litera (c) din directivă, și anume lucrătorilor detașați de către o agenție temporară stabilită într-un stat membru altul decât statul membru în care este stabilită întreprinderea utilizatoare. Întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (3) litera (c) vor trebui să garanteze lucrătorilor detașați condițiile care se aplică, în temeiul articolului 5 din Directiva 2008/104/CE privind munca prin agent de muncă temporară <sup>(19)</sup>, lucrătorilor temporari puși la dispoziție prin intermediul agențiilor de muncă temporară stabilite în statul membru unde se desfășoară munca.

4.4.2. CESE consideră că această nouă dispoziție nu este necesară deoarece, inițial, Directiva privind detașarea lucrătorilor deja prevedea o astfel de opțiune în temeiul articolului 3 alineatul (9). Statele membre pot prevedea ca întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (1) să garanteze lucrătorilor menționați la articolul 1 alineatul (3) litera (c) termenii și condițiile care se aplică lucrătorilor temporari în statul membru în care se desfășoară activitatea. Opțiunea de aplicare a Directivei 2008/104/CE a fost deja adoptată de majoritatea țărilor-gazdă.

4.4.3. CESE consideră că Comisia ar trebui să nu modifice mecanismul existent. Trebuie să se țină seama de faptul că dispozițiile Directivei 2008/104/CE se aplică situației din diferitele state membre, în timp ce Directiva 96/71/CE se aplică activităților transfrontaliere. Acest lucru a fost recunoscut chiar de către Comisie în raportul privind aplicarea Directivei 2008/104/CE privind munca prin agent de muncă temporară <sup>(20)</sup>.

4.4.4. CESE subliniază că dispozițiile de la articolul 5 din Directiva 2008/104/CE sunt mai largi decât cele ale articolului 3 alineatul (9) din Directiva 96/71/CE și că acest lucru ar putea duce, în mod paradoxal, la condiții diferite de detașare a lucrătorilor în conformitate cu articolul 1 alineatul (3) literele (a) și (b) și articolul 1 alineatul (3) litera (c) din legea actuală.

#### 5. Măsuri suplimentare

5.1. Comisia ar trebui să încurajeze statele membre să transpună Directiva 2014/67/UE <sup>(21)</sup> dacă nu au făcut-o încă și să se asigure că toate statele membre o implementează corespunzător. După doi ani, Comisia ar trebui să evalueze impactul acestora și să stabilească dacă măsurile adoptate au dus la implementarea și aplicarea sa în mod adecvat și eficient, deoarece acestea sunt elemente esențiale pentru protecția drepturilor lucrătorilor detașați și asigurarea unor condiții de concurență echitabile pentru prestatorii de servicii.

5.2. Comisia ar trebui să furnizeze o analiză aprofundată a situației din diferitele state membre ale Uniunii Europene, precum și informații cantitative reale privind lucrătorii detașați și modalitățile de implementare și de aplicare a directivei existente.

5.3. Existența unor date demne de încredere cu privire la lucrătorii detașați este o condiție prealabilă pentru o dezbatere eficientă cu privire la caracteristicile specifice ale acestora și la nevoia de protecție.

5.4. În cazul în care Comisia dorește să asigure o concurență loială, pașii săi următori ar trebui să se concentreze și pe combaterea practicilor frauduloase și eliminarea fenomenului muncii nereglementare sau nedeclarate, în primul rând sub forma abuzului reprezentat de societățile de tip cutie poștală.

5.5. Comisia ar trebui să accelereze convergența economică și socială ascendentă în cadrul UE, asigurând în același timp mobilitatea echitabilă a lucrătorilor în contextul prestării transfrontaliere a serviciilor.

5.6. Comisia ar trebui să consulte partenerii sociali, să recunoască autonomia acestora și să respecte convențiile colective relevante în acest domeniu.

<sup>(19)</sup> Directiva 2008/104/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind munca prin agent de muncă temporară (JO L 327, 5.12.2008, p. 9).

<sup>(20)</sup> Raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor cu privire la aplicarea Directivei 2008/104/CE privind munca prin agent de muncă temporară [COM(2014) 176 final].

<sup>(21)</sup> A se vedea nota de subsol 1.

5.7. CESE solicită ca revizuirea să precizeze cu claritate faptul că Directiva privind detașarea lucrătorilor nu este un simplu instrument de piață unică, ci și un instrument de protecție a lucrătorilor. Acest lucru presupune ca temeiul juridic să fie extins, astfel încât să includă legislația în domeniul politicii sociale (articolele 155 și 153 din TFUE). Revizuirea directivei trebuie, de asemenea, să corecteze interpretarea eronată a directivei ca fiind un standard maxim, care își are originea într-o serie de hotărâri ale CJUE (cauzele Laval, Rüffert, Comisia/Luxemburg), și să o redefinească ca fiind un standard minim.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---

## ANEXĂ

Următorul aviz contrar, care a primit cel puțin o pătrime din numărul voturilor exprimate, a fost respins în timpul dezbaterii:

**Aviz contrar:**

**Se înlocuiește întregul aviz cu următorul text** (justificarea este prezentată la sfârșitul documentului):

**1. Concluzii și recomandări**

1.1. CESE salută angajamentul Comisiei Europene de a înscrie printre principalele priorități ale mandatului său acțiuni vizând o piață unică mai profundă și mai echitabilă, precum și eforturile acesteia de a stimula mai mult furnizarea de servicii transfrontaliere, prin intermediul Planului de investiții pentru Europa.

1.2. CESE sprijină decizia Comisiei de punere în aplicare a Directivei 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului <sup>(1)</sup> pentru îmbunătățirea interpretării și punerii în aplicare comune a Directivei privind detașarea lucrătorilor 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului <sup>(2)</sup>, care încă constituie un instrument bine echilibrat, în măsură să garanteze atât dreptul de a furniza servicii, cât și drepturile lucrătorilor detașați.

1.3. Directiva privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE și prezenta propunere de revizuire specifică a Directivei privind detașarea lucrătorilor abordează diferite aspecte ale practicii detașării lucrătorilor, dar nu sunt numai complementare, ci rezultatele așteptate de la punerea în aplicare a Directivei privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE ar putea oferi, de asemenea, o imagine mai clară a situației reale.

1.4. Până în prezent, nu toate statele membre au finalizat transpunerea acesteia. CESE se așteaptă ca raportul Comisiei, prevăzut pentru data de 18 iunie 2019 cel târziu, să ofere o imagine de ansamblu valabilă a aplicării și a implementării directivei. Unii membri CESE recomandă să se aștepte prezentul raport înainte de a se propune alte amendamente și modificări.

1.5. Unii membri CESE consideră că introducerea revizuirii specifice este prematură și nu respectă principiul unei mai bune reglementări. Combinând măsurile de punere în aplicare cu noile propuneri, o astfel de abordare poate duce la încetinirea transpunerii directivei din 2014.

1.6. CESE consideră că lipsesc în continuare date probante cu privire la detașarea lucrătorilor în toate țările UE și aceasta poate ridica probleme din perspectiva principiului proportionalității, și anume în ce măsură evaluarea impactului care însoțește revizuirea avută în vedere oferă o imagine clară a situației reale.

1.7. Introducerea unor noi modificări bazate doar pe o evaluare a impactului foarte fragilă, insuficient ilustrată cu date și care nu ia în considerare diferențele niveluri de performanță economică de la nivelul UE va duce doar la apariția unor noi fracturi între statele membre și va submina eforturile Comisiei de a încuraja convergența, integrarea și încrederea în Europa.

1.8. CESE subliniază că rolul ce revine exclusiv partenerilor sociali nu a fost respectat și se întreabă de ce nu a fost lansată o consultare adecvată a acestora, în conformitate cu articolul 154 alineatul (2) din TFUE.

1.9. Un aspect esențial al revizuirii propuse de Comisia Europeană este, în continuare, conceptul de „remunerație”. În această privință, membrii CESE nu sunt singurii ce consideră necesară regândirea în profunzime atât a opțiunii „salariului minim” definită prin jurisprudența, cât și a unui nou mod de calcul al remunerației. Unii membri consideră că această nouă abordare este un mijloc de ameliorare și de garantare a aceluiași condiții pentru lucrătorii detașați și lucrătorii locali. Totodată, alți membri nu consideră că această propunere este adecvată în raport cu realitatea antreprenorială, deoarece creează incertitudine și sarcini administrative și financiare sporite pentru întreprinderi.

<sup>(1)</sup> Directiva 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul IMI”) (JO L 159, 28.5.2014, p. 11).

<sup>(2)</sup> 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).

1.10. CESE nu este convins de necesitatea introducerii unor norme stricte în ceea ce privește durata perioadelor de detașare. Experiența demonstrează că o perioadă extrem de lungă de detașare nu este în realitate o problemă majoră pentru întreprinderile europene.

## 2. Cadrul politic european

2.1. Libera circulație a lucrătorilor, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii sunt principii fundamentale ale Uniunii Europene.

2.2. Trebuie să se facă distincție între libera circulație a lucrătorilor și libertatea de a presta servicii prevăzută la articolul 56 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Libera circulație a lucrătorilor conferă fiecărui cetățean dreptul de a se deplasa liber într-un alt stat membru pentru a lucra și a locui acolo în acest scop și îl protejează împotriva discriminării în raport cu resortisanții aceluși stat membru în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și alte condiții de muncă.

2.3. Pe de altă parte, libertatea de a presta servicii oferă întreprinderilor dreptul de a presta servicii într-un alt stat membru. În acest scop, ele își pot detașa temporar propriii lucrători într-un alt stat membru pentru a efectua munca necesară în cadrul prestării de servicii.

2.4. La 16 decembrie 1996, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au adoptat **Directiva 96/71/CE** privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii <sup>(3)</sup>.

2.5. Această directivă urmărește să concilieze exercitarea libertății de a presta servicii transfrontaliere în conformitate cu articolul 56 din TFUE cu protecția corespunzătoare a drepturilor lucrătorilor detașați temporar în străinătate în acest scop.

2.6. În octombrie 2010, în comunicarea sa „Către un Act privind piața unică: Pentru o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate – 50 de propuneri pentru optimizarea muncii, a activităților comerciale și a schimburilor reciproce” <sup>(4)</sup>, Comisia a prezentat două propuneri menite să restabilească încrederea și sprijinul cetățenilor, una privind echilibrul între drepturile sociale fundamentale și libertățile economice și una privind detașarea lucrătorilor.

2.7. În martie 2010, partenerii sociali europeni au emis un raport <sup>(5)</sup> privind consecințele hotărârilor Curții Europene de Justiție, care a identificat divergențele ample existente în rândul acestora. În timp ce BUSINESSEUROPE s-a opus revizuirii directivei (dar a acceptat necesitatea clarificării anumitor aspecte legate de punerea în aplicare), Confederația Europeană a Sindicatelor (CES) a dorit modificarea acesteia în întregime.

2.8. În decembrie 2012, Comisia a publicat o propunere privind punerea în aplicare a Directivei 96/71/CE. **Directiva privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE** <sup>(6)</sup> instituie un cadru general comun de dispoziții, măsuri și mecanisme de control adecvate, necesare pentru o implementare, punere în aplicare și executare mai bună și mai uniformă a Directivei 96/71/CE, inclusiv măsuri pentru a preveni și sancționa orice încălcare și eludare a normelor aplicabile. În același timp, aceasta oferă garanții pentru protecția drepturilor lucrătorilor detașați și înlăturarea obstacolelor nejustificate din calea liberei prestări a serviciilor.

2.9. Termenul-limită de transpunere a Directivei privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE a fost 18 iunie 2016, iar până la 18 iunie 2019, Comisia trebuie să prezinte PE, Consiliului și CESE un raport privind punerea în aplicare și implementarea acesteia și să propună, după caz, amendamentele și modificările necesare. În cursul revizuirii sale, după consultarea cu statele membre și partenerii sociali europeni, CE evaluează gradul de adecvare și de eficacitate al tuturor măsurilor adoptate și aplicate, inclusiv adecvarea datelor disponibile în materie de detașare a lucrătorilor.

<sup>(3)</sup> A se vedea nota de subsol 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> Textul a fost prezentat în cursul conferinței privind detașarea lucrătorilor și drepturile lucrătorilor, organizată de Președinția spaniolă a Uniunii Europene la 23 martie 2010, la Oviedo. Dezbaterile au dezvăluit încă o dată divergențele de opinie dintre părțile interesate.

<sup>(6)</sup> A se vedea nota de subsol 1.

### 3. Propunere de revizuire specifică a Directivei privind detașarea lucrătorilor

3.1. Conform celor mai recente date disponibile, au existat peste 1,9 milioane de detașări în UE în 2014, ceea ce reprezintă doar 0,7 % <sup>(7)</sup> din totalul forței de muncă din UE. Aceasta reprezintă o creștere de 10,3 % față de 2013 și de 44,4 % în raport cu 2010. Statisticile se bazează pe numărul de formulare A1 emise de către autoritățile naționale de securitate socială; numărul de lucrători detașați neînregistrați de facto nu este cunoscut.

3.2. Directiva privind detașarea lucrătorilor din 1996 instituie cadrul de reglementare al UE pentru stabilirea unui echilibru corect între obiectivele promovării și facilitării prestării transfrontaliere de servicii, asigurarea protecției lucrătorilor detașați și asigurarea unor condiții de concurență echitabile pentru competitorii locali și cei străini.

3.3. Cu toate acestea, Comisia prezintă acum o propunere de revizuire specifică a acestei directive, în vederea abordării practicilor nelociale <sup>(8)</sup> și promovării principiului conform căruia aceeași muncă desfășurată în același loc trebuie remunerată la fel.

3.4. Propunerea a fost publicată înainte de expirarea termenului de transpunere a Directivei din 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE și înainte ca orice evaluare a punerii sale în aplicare să poată fi realizată. Multe dintre provocările referitoare la detașarea lucrătorilor sunt legate de aplicarea inadecvată și de o lipsă de control în statele membre.

3.5. Propunerea a fost publicată fără nicio consultare prealabilă a partenerilor sociali europeni, care au trimis Comisiei o scrisoare comună, solicitând să fie consultați în mod corespunzător în conformitate cu articolul 154 alineatul (2) din TFUE. „Solicităm Comisiei să acorde timpul necesar consultării corespunzătoare a partenerilor sociali înainte de a-și lansa propunerea <sup>(9)</sup>.”

3.6. Publicarea propunerii Comisiei a suscitat reacții diferite, divizând statele membre, partenerii sociali și chiar întreprinderile. Directiva propusă nu ar trebui să submineze competitivitatea sau să creeze noi obstacole pentru prestatorii de servicii transfrontaliere.

3.7. În conformitate cu Protocolul nr. 2 anexat la tratate <sup>(10)</sup>, 14 camere ale parlamentelor naționale au trimis Comisiei avize motivate, afirmând că propunerea acestuia de revizuire a Directivei privind detașarea lucrătorilor nu respectă principiul subsidiarității, declanșând astfel mecanismul „cartonașul galben”. În urma examinării subsidiarității, la 20 iulie, Comisia a ajuns la concluzia <sup>(11)</sup> că propunerea de revizuire specifică a Directivei 96/71/CE respectă principiul subsidiarității, consacrat la articolul 5 alineatul (3) din TUE, și că nu este necesară retragerea sau modificarea sa. În consecință, Comisia și-a menținut propunerea.

3.8. O parte a comunității de afaceri consideră că propunerea contravine principiului proporționalității. Unele întreprinderi consideră că modificările propuse vor duce la insecuritate juridică și noi sarcini administrative. Revizuirea poate afecta în special întreprinderile din noile state membre cu venituri scăzute, care intenționează să furnizeze servicii transfrontaliere pe piața unică, ceea ce este contrar intenției și eforturilor de consolidare a procesului de convergență în cadrul UE.

3.9. Alte părți interesate, inclusiv sindicatele, consideră că revizuirea propusă, în special ideea de „remunerație egală pentru muncă egală în același loc”, ar oferi condiții echitabile pentru întreprinderi și drepturi mai echitabile pentru lucrătorii din UE.

<sup>(7)</sup> Este necesar să se ia în considerare faptul că situația diferă de la o țară la alta și că 0,7 % este doar o medie. Adevărul este undeva între 0,5 % și 3,6 %, iar consecințele pentru statele membre sunt, de asemenea, diferite.

<sup>(8)</sup> Avizul CESE privind o mobilitate mai echitabilă a forței de muncă în cadrul UE, adoptat la 27 aprilie 2016 (JO C 264, 20.7.2016, p. 11).

<sup>(9)</sup> Scrisoare comună adresată de partenerii sociali europeni (CES, BusinessEurope, UEAPME, CEEP) președintelui Juncker la 2 martie 2016.

<sup>(10)</sup> Protocolul nr. 2 anexat la tratate privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

<sup>(11)</sup> A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu și către parlamentele naționale privind propunerea de directivă de modificare a Directivei privind detașarea lucrătorilor, în ceea ce privește principiul subsidiarității, în conformitate cu Protocolul nr. 2 [COM(2016) 505 final, din 20 iulie 2016].



3.10. Propunerea Comisiei a fost însoțită de o evaluare a impactului<sup>(12)</sup>, care precizează că măsurile propuse pentru aplicarea directivei revizuite ar avea un impact diferit asupra diverselor state membre, sectoare și întreprinderi, și constată că datele incomplete privind detașarea lucrătorilor continuă să reprezinte o problemă.

3.11. Cifrele comparabile se bazează pe documentele portabile A1, care cuprind informații detaliate furnizate de întreprinderile care detașează lucrători într-o anumită țară. Acuratețea informațiilor continute în documentele portabile A1 nu poate fi garantată în lipsa unor controale oficiale efectuate de către autoritățile din țările din care sunt trimiși lucrătorii. Prin urmare, cifrele prezentate în evaluarea impactului reprezintă mai mult o estimare a numărului de detașări care au loc și nu oferă o imagine precisă a situației reale.

3.12. În 2010, Eurofound a publicat un raport intitulat „Lucrătorii detașați în Uniunea Europeană”<sup>(13)</sup>, analizând fenomenul în statele membre ale UE și Norvegia. Acest raport prezintă lista surselor de informații disponibile privind numărul detașărilor și cifrele puse la dispoziție de țările respective. Cercetarea Eurofound arată că lipsesc date în ceea ce privește numărul total și caracteristicile lucrătorilor detașați pe întregul teritoriu al UE.

3.13. Acest raport al Eurofound este urmat de două studii recente privind o mobilitate mai echitabilă pe piața forței de muncă: Brief analysis of the EU Member States transposition of the ‘Enforcement’ Directive 2014/67 improving enforcement of Directive 96/71 on the Posting of workers (O scurtă analiză a transpunerii în statele membre ale UE a Directivei 2014/67 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71 privind detașarea lucrătorilor) și Fraudulent forms of contracting work and self-employment (Forme ilegale de contracte de muncă și muncă independentă)<sup>(14)</sup>.

#### **4. Principalele modificări cuprinse în propunerea de revizuire a Directivei 96/71/UE**

##### **4.1. Remunerarea**

4.1.1. Comisia propune înlocuirea noțiunii de „salariu minim” cu cea de „remunerație”. Conform propunerii CE, remunerația integrează toate elementele referitoare la remunerare care sunt obligatorii în statul membru gazdă.

4.1.2. Comisia a prezentat propunerea ca răspuns la mai multe cereri de acțiune care să abordeze cauzele diferențelor salariale. În opinia Comisiei, există un decalaj între condițiile aplicate lucrătorilor locali și cele aplicate lucrătorilor detașați. Potrivit evaluării impactului care însoțește propunerea, se estimează că diferența de remunerare dintre lucrătorii detașați și cei locali variază între 10 % și 50 %, în funcție de țară și sector. Normele de remunerare diferențiate denaturează condițiile de concurență echitabilă în rândul întreprinderilor. Noțiunea de „salariu minim” nu este aceeași cu normele obligatorii care sunt aplicate lucrătorilor locali.

4.1.3. Potrivit Comisiei, noțiunea de „remunerație” poate, prin urmare, să contribuie mai bine la realizarea unor condiții de concurență echitabile pe piața unică a serviciilor. Noțiunea de „remunerație” cuprinde tot ceea ce li se plătește lucrătorilor locali, cu condiția ca aceste elemente să fie stabilite prin lege sau prin convenții colective care sunt în general aplicabile tuturor întreprinderilor similare din zona geografică respectivă și din sectorul sau profesia respective sau prin convențiile colective care au fost încheiate de organizațiile cele mai reprezentative ale partenerilor sociali la nivel național și care sunt aplicate pe întreg teritoriul național. „Remunerația” ar putea cuprinde unele elemente care nu sunt incluse în conceptul de „salariu minim”, cum ar fi sporul de vechime, indemnizațiile și compensațiile pentru muncă în condiții neigienice, grele sau periculoase, prime de calitate, al 13-lea salariu, rambursarea cheltuielilor de călătorie, tichete de masă – cu toate că majoritatea țărilor-gazdă au inclus deja mai multe dintre aceste elemente în „salariul minim”.

4.1.4. Potrivit Comisiei, introducerea noțiunii de „remunerație” ar trebui să contribuie la îmbunătățirea clarității cu privire la elementele constitutive ale remunerației și la reducerea diferențelor intersectoriale existente în aplicarea obligatorie a convențiilor colective.

<sup>(12)</sup> Evaluarea impactului care însoțește Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii [SWD(2016) 52 final, din 8 martie 2016].

<sup>(13)</sup> Raportul Eurofound intitulat „Lucrătorii detașați în Uniunea Europeană”, Roberto Pedersini și Massimo Pallini, publicat în 2010.

<sup>(14)</sup> Constatările preliminare ale celor două proiecte de cercetare au fost prezentate în conferința Observatorului pieței forței de muncă al CESE pe tema „Pentru o mobilitate mai echitabilă în UE”, care a avut loc la 28 septembrie 2016.

4.1.5. Cu toate acestea, termenul „remunerație” poate fi considerat imprecis, lăsând loc pentru diferite interpretări și creând astfel insecuritate juridică. Conceptul de „salariu minim”, în ciuda diferitelor dubii pe care le ridică, este mai precis și mai ușor de definit.

4.1.6. Comisia afirmă că propunerea nu va afecta competențele și tradițiile statelor membre în stabilirea salariilor, respectând rolul puternic autonom al partenerilor sociali. În acest context, este îngrijorător faptul că Comisia propune să se elimine mențiunea din directiva actuală potrivit căreia „noțiunea de salariu minim este definită de legislația și/sau practica națională a statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul”. Această dispoziție este importantă pentru a respecta diferitele sisteme naționale de relații de muncă.

4.1.7. În sensul acestei directive, noțiunea de remunerație este definită de legislația și/sau practica națională a statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul.

4.1.8. Directiva nu împiedică aplicarea termenilor și condițiilor de angajare din țara-gazdă sau din țara de origine a lucrătorului detașat, care sunt mai favorabile lucrătorilor, în special prin exercitarea dreptului fundamental al lucrătorilor și angajatorilor de a negocia și încheia convenții colective la nivelurile corespunzătoare și de a recurge la acțiuni colective pentru a-și apăra interesele, inclusiv la grevă, în scopul protejării și îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă ale lucrătorilor, printre cele dreptul la tratament egal.

4.1.9. Pentru a asigura implementarea corespunzătoare a Directivei privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE, statele membre sunt obligate să publice pe un singur site internet informațiile privind termenii și condițiile de încadrare în muncă aplicabile lucrătorilor detașați pe teritoriul lor. Statele membre ar putea întârzia lansarea în practică a site-ului unic, deoarece este probabil ca termenii și condițiile aplicabile să se schimbe. Acest proces nu ar trebui să fie influențat în mod negativ de orice nouă propunere.

4.1.10. Membrii CESE au discutat în profunzime chestiunea conceptului de „remunerație”, ținând seama de toate implicațiile sale.

4.1.11. Unii membri consideră că noul concept este singura modalitate de a asigura condiții de muncă echitabile, atât pentru lucrătorii detașați, cât și pentru lucrătorii locali, eliminând diferențele de remunerare și garantând condiții de concurență echitabile între întreprinderi.

4.1.12. Alți membri cred că introducerea acestui nou concept ar putea duce la o scădere a nivelului de securitate juridică și claritate și la creșterea sarcinii administrative și financiare. Orice discuție privind detașarea ar trebui să țină seama de faptul că situația întreprinderilor străine este diferită de cea a întreprinderilor locale. Un furnizor de servicii străin care dorește să detașeze lucrători suportă costuri suplimentare care decurg numai din faptul că prestează servicii într-un alt stat membru – cheltuieli de funcționare suplimentare <sup>(15)</sup> și costuri indirecte legate de forța de muncă transfrontalieră <sup>(16)</sup>.

4.1.13. În ceea ce privește extinderea domeniului de aplicare al convențiilor colective universal aplicabile tuturor sectoarelor, CESE recomandă să se reanalizeze dacă este necesar și să se extindă în mod automat sursele de standarde de ocupare a locurilor de muncă aplicabile lucrătorilor detașați în acele sectoare în care nu au fost înregistrate probleme majore cu detașarea.

## 4.2. Detașarea ce depășește 24 de luni

4.2.1. Comisia abordează chestiunea duratei detașărilor prin introducerea unei propuneri prin care, atunci când durata anticipată sau efectivă a detașării depășește 24 de luni, statul membru pe teritoriul căruia este detașat un lucrător este considerat a fi țara în care respectivul lucrător își desfășoară munca în mod normal. Acest lucru se aplică din prima zi în care detașarea depășește efectiv o durată de 24 de luni. Comisia introduce, de asemenea, o durată cumulată a perioadelor de detașare în cazurile în care lucrătorii sunt înlocuiți.

<sup>(15)</sup> Cheltuieli indirecte: cheltuieli pe care le implică familiarizarea cu cerințe administrative și reglementări specifice altor state membre, de exemplu, proceduri de notificare, traducerea documentelor, cooperarea cu autoritățile de control.

<sup>(16)</sup> Aceste costuri indirecte legate de forța de muncă transfrontalieră ar putea crește cu până la 32 %. Aceste date sunt o parte din rezultatele preliminare ale unui studiu-pilot pe tema „Costul forței de muncă în serviciile transfrontaliere” realizat de Departamentul de economie și administrație publică, Universitatea de Științe Economice din Cracovia. Aceste rezultate au fost prezentate în conferința Observatorului pieței forței de muncă al CESE pe tema „Pentru o mobilitate mai echitabilă în UE”, care a avut loc la 28 septembrie 2016.

4.2.2. Directiva inițială nu stabilește nicio limită fixă și precizează că, în sensul directivei, „lucrător detașat” înseamnă un lucrător care, pe o perioadă limitată, își desfășoară activitatea pe teritoriul unui stat membru, altul decât statul în care acesta lucrează în mod normal.

4.2.3. Pentru a se evita situațiile neclare în care este dificil să se stabilească dacă este sau nu vorba despre o detașare în sensul Directivei privind detașarea lucrătorilor, articolul 3 alineatele (1) și (2) din Directiva privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE stabilește o listă neexhaustivă de criterii calitative care caracterizează atât caracterul temporar inerent al noțiunii de detașare pentru furnizarea de servicii, cât și existența unei legături reale între angajator și statul membru în care are loc detașarea.

4.2.4. Unul dintre argumentele invocate a fost că nici TFUE și nici Regulamentul (CE) nr. 593/2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (Regulamentul Roma I) <sup>(17)</sup> nu oferă o bază pentru adoptarea unei perioade de 24 de luni ca perioadă de referință pentru stabilirea țării în care se desfășoară activitatea în mod obișnuit. În plus, nu este necesar să se recurgă la o directivă pentru a modifica aplicarea unui regulament, nici să se definească diferit termenii Regulamentului Roma I în scopul Directivei privind detașarea lucrătorilor. Potrivit explicațiilor oferite în avizul Serviciului juridic al Comisiei Europene: „[...] [Articolul nou 2a] nu aduce atingere dreptului întreprinderilor care detașează lucrători pe teritoriul unui alt stat membru de a invoca libertatea de a presta servicii inclusiv în circumstanțe în care detașarea depășește 24 de luni. Scopul este pur și simplu acela de a oferi securitate juridică în ceea ce privește aplicarea Regulamentului Roma I într-o situație specifică, fără ca regulamentul respectiv să se modifice în vreun fel” <sup>(18)</sup>.

4.2.5. CESE nu este în favoarea stabilirii unui astfel de termen fix. Acest lucru este împotriva naturii detașării lucrătorilor și intră în conflict cu scopul directivei. Durata medie a detașărilor în UE este de 103 zile <sup>(19)</sup> (doar 4-5 % din totalul detașărilor depășesc 12 luni) <sup>(20)</sup>. Nu există nicio dovadă că perioadele de detașare care depășesc doi ani sunt o practică curentă și problematică, care duce la o utilizare abuzivă a normelor privind detașarea lucrătorilor.

4.2.6. Dimpotrivă, introducerea termenului de „durată anticipată a detașării” și stabilirea unor reguli pentru înlocuirea lucrătorilor ar putea duce la incertitudine și la aplicarea neuniformă a normelor privind detașarea lucrătorilor. În sectorul construcțiilor, în special, „durata desfășurării activității” va fi dificil de anticipat și de dovedit de către organismele de control.

4.2.7. Definiția existentă este suficientă, iar orice fixare a unei limite de timp pentru detașarea lucrătorilor ar contraveni principiului verificării în ce măsură o detașare este reală și justificată. Mai mult decât atât, CEJ a confirmat în mod repetat că termenul „temporar” trebuie să fie luat în considerare de la caz la caz.

4.2.8. Comisia susține că această modificare va permite alinierea Directivei privind detașarea lucrătorilor cu normele de securitate socială stabilite prin Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului <sup>(21)</sup>. Cu toate acestea, Regulamentul (CE) nr. 883/04 conferă statelor membre posibilitatea de a extinde – prin acorduri bilaterale – perioada inițială de doi ani în care contribuțiile la asigurările sociale sunt plătite în țara de origine. Propunerea Comisiei privind revizuirea Directivei privind detașarea lucrătorilor prevede ca, în cazul în care durata anticipată sau efectivă a detașării depășește 24 de luni, toate condițiile de lucru ale țării-gazdă să se aplice din prima zi a detașării. Acest lucru nu este nici necesar, nici coerent.

#### 4.3. Subcontractarea

4.3.1. Propunerea Comisiei oferă statelor membre posibilitatea de a aplica lucrătorilor aflați într-un lanț de subcontractare aceleași condiții ca și cele aplicate de către contractantul principal. Aceste condiții ar trebui aplicate în același mod atât subcontractanților naționali, cât și celor transfrontalieri, în conformitate cu principiul nediscriminării.

<sup>(17)</sup> Regulamentul (CE) nr. 593/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 iunie 2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (Roma I) (JO L 177, 4.7.2008, p. 6).

<sup>(18)</sup> Avizul Serviciului juridic al Comisiei Europene – dosarul instituțional 2016/0070 (COD) din 28 mai 2016.

<sup>(19)</sup> Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD (2016) 52 final, p. 39, J. Pacolet și F. de Wispelaere, *Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014* (Detașarea lucrătorilor. Raport privind documentul portabil A1 emis în 2014), decembrie 2015.

<sup>(20)</sup> Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD (2016) 52 final, p. 39, L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings* (Evoluții în materie de dumping salarial), mai 2014.

<sup>(21)</sup> Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, 30.4.2004, p. 1).

4.3.2. Există diferențe considerabile între actele cu putere de lege, actele administrative sau convențiile colective aplicabile în statele membre pentru a garanta că subcontractarea nu le permite întreprinderilor să eludeze normele care stabilesc termenii și condițiile de încadrare în muncă cu privire la salarizare. Nu există nicio dovadă a modului în care multe state membre aplică deja un astfel de sistem, iar Comisia nu a prezentat în cadrul evaluării impactului niciun fel de analiză aprofundată a consecințelor potențiale ale acestor norme.

4.3.3. Cu toate acestea, pentru ca această parte a propunerii să fie eficientă în practică, ar putea fi util să se facă referire la o dispoziție privind răspunderea solidară de la un capăt la celălalt al oricărui lanț de subcontractare, introdusă prin articolul 12 din Directiva privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE<sup>(22)</sup>.

4.3.4. Mai mult, formula „termenii și condițiile de încadrare în muncă cu privire la salarizare” este vagă și va duce la insecuritate juridică, la interpretări diferite, și este posibil să intre în conflict cu alte părți ale directivei. De asemenea, ar genera dificultăți de comparație și multe alte probleme pur practice, cum ar fi accesul la informație [de asemenea, în legătură cu obligația guvernelor de a publica astfel de informații în conformitate cu articolul 5 din Directiva (UE) nr. 2014/67 și existența convențiilor colective].

4.3.5. De asemenea, este neclar modul în care Comisia ar urma să definească și să aplice testele de nediscriminare și proportionalitate pentru astfel de dispoziții.

4.3.6. În plus, va fi necesar să se introducă dispoziții adecvate pentru a verifica caracterul real al activităților independente ale subcontractanților, în conformitate cu standardele statelor membre.

#### 4.4. Munca prin agent de muncă temporară

4.4.1. Comisia introduce o nouă obligație pentru statele membre, prin adăugarea unui nou punct care stabilește condițiile aplicabile lucrătorilor menționați la articolul 1 alineatul (3) litera (c) din directivă, și anume lucrătorilor detașați de către o agenție temporară stabilită într-un stat membru altul decât statul membru în care este stabilită întreprinderea utilizatoare. Întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (3) litera (c) vor trebui să garanteze lucrătorilor detașați condițiile care se aplică, în temeiul articolului 5 din Directiva 2008/104/CE a Parlamentului European și a Consiliului<sup>(23)</sup> privind munca prin agent de muncă temporară, lucrătorilor temporari puși la dispoziție prin intermediul agențiilor de muncă temporară stabilite în statul membru unde se desfășoară munca.

4.4.2. CESE consideră că această nouă dispoziție nu este necesară deoarece, inițial, Directiva privind detașarea lucrătorilor deja prevedea o astfel de opțiune în temeiul articolului 3 alineatul (9). Statele membre pot prevedea ca întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (1) să garanteze lucrătorilor menționați la articolul 13 litera (c) termenii și condițiile care se aplică lucrătorilor temporari în statul membru în care se desfășoară activitatea. Opțiunea de aplicare a Directivei 2008/104/UE a fost deja adoptată de majoritatea țărilor-gazdă.

4.4.3. CESE consideră că Comisia ar trebui să nu modifice mecanismul existent. Trebuie să se țină seama de faptul că dispozițiile Directivei 2008/104/UE se aplică situației din diferitele state membre, în timp ce Directiva 96/71/CE se aplică activităților transfrontaliere. Acest lucru a fost recunoscut chiar de către Comisie în raportul privind aplicarea Directivei 2008/104/CE privind munca prin agent de muncă temporară<sup>(24)</sup>.

4.4.4. CESE subliniază că dispozițiile de la articolul 5 din Directiva 2008/104/UE sunt mai largi decât cele ale articolului 3 alineatul (9) din Directiva 96/71/CE și că acest lucru ar putea duce, în mod paradoxal, la condiții diferite de detașare a lucrătorilor în conformitate cu articolul 1 alineatul (3) literele (a) și (b) și articolul 1 alineatul (3) litera (c) din legea actuală.

### 5. Care ar trebui să fie obiectivul principal al Comisiei Europene

5.1. Comisia ar trebui să încurajeze statele membre să transpună Directiva privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE<sup>(25)</sup> dacă nu au făcut-o încă și să se asigure că toate statele membre o implementează corespunzător. După doi ani, Comisia ar trebui să evalueze impactul acesteia și să stabilească dacă măsurile adoptate au dus la implementarea și aplicarea sa în mod adecvat și eficient, deoarece acestea sunt elemente esențiale pentru protecția drepturilor lucrătorilor detașați și asigurarea unor condiții de concurență echitabile pentru prestatorii de servicii.

<sup>(22)</sup> Articolul 12 din Directiva 2014/67/CE privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE, consacrat răspunderii în materie de subcontractare (a se vedea nota de subsol 1).

<sup>(23)</sup> Directiva 2008/104/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind munca prin agent de muncă temporară (JO L 327, 5.12.2008, p. 9).

<sup>(24)</sup> Raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor cu privire la aplicarea Directivei 2008/104/CE privind munca prin agent de muncă temporară [COM(2014) 176 final].

<sup>(25)</sup> A se vedea nota de subsol 1.

- 5.2. Comisia ar trebui să furnizeze o analiză aprofundată a situației din diferitele state membre ale Uniunii Europene, precum și informații cantitative reale privind lucrătorii detașați și modalitățile de implementare și de aplicare a directivei existente.
- 5.3. Existența unor date demne de încredere cu privire la lucrătorii detașați este o condiție prealabilă pentru o dezbatere eficientă cu privire la caracteristicile specifice ale acestora și la nevoia de protecție.
- 5.4. În cazul în care Comisia dorește să asigure o concurență loială, pașii săi următori ar trebui să se concentreze pe combaterea practicilor frauduloase și eliminarea fenomenului muncii ilegale, în primul rând sub forma abuzului reprezentat de societățile de tip cutie postală.
- 5.5. Comisia ar trebui să accelereze convergența economică și socială în cadrul UE, asigurând în același timp mobilitatea echitabilă a lucrătorilor în contextul prestării transfrontaliere a serviciilor.
- 5.6. Introducerea unui nou concept cum ar fi cel de „remunerație” ar putea genera întrebări atât din partea statelor membre în cadrul Consiliului, cât și din partea întreprinderilor, în timpul consultării publice. Comisia ar trebui să efectueze o analiză aprofundată socioeconomică a consecințelor asupra consumatorilor, întreprinderilor și, în general, asupra competitivității UE, precum și asupra ocupării forței de muncă.
- 5.7. Comisia ar trebui să consulte partenerii sociali, să recunoască autonomia acestora și să respecte convențiile colective relevante în acest domeniu.

### **Expunerea de motive**

Prezentul amendament urmărește să propună o abordare echilibrată a propunerii Comisiei, care a generat diferite puncte de vedere la nivelul statelor membre, al partenerilor sociali și al întreprinderilor. Scopul amendamentului este de a reflecta într-un mod adecvat, credibil și echilibrat punctele de vedere divergente, evidențiind, totodată, punctele asupra cărora s-a ajuns la un consens. Prezentul amendament, care corespunde textului prezentat de cei doi raportori ai Secțiunii SOC, ca urmare a celei de a treia ședințe a Grupului de studiu, prezintă mai bine decât textul modificat și adoptat de secțiune echilibrul dintre diversele puncte de vedere.

### **Rezultatul votului**

Voturi pentru 94

Voturi împotriva 175

Abțineri 23

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind**

**„Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare)”**

[COM(2016) 465 final]

**„Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau persoanele eligibile pentru protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate și de modificare a Directivei 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung”**

[COM(2016) 466 final]

**și**

**„Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE”**

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Raportor: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Coraportor: **Cristian PÎRVULESCU**

|                                               |                                                                         |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                      | Consiliul Uniunii Europene, 7.9.2016<br>Parlamentul European, 12.9.2016 |
| Temei juridic                                 | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene        |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie |
| Data adoptării în secțiune                    | 22.11.2016                                                              |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 14.12.2016                                                              |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                                     |
| Rezultatul votului                            | 211/2/5                                                                 |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                         |

## **1. Concluzii și recomandări**

### **1.1. Concluzii și recomandări generale**

1.1.1. CESE consideră că este nevoie să se opereze o reformare justă, eficientă și efectivă a sistemului european comun de azil (SECA) și să fie instituită o procedură cu adevărat comună, fiabilă, flexibilă și eficientă, care să îmbunătățească mijloacele legale de intrare în Uniunea Europeană, pe baza principiului respectării drepturilor persoanelor persecutate.

1.1.2. Este, de asemenea, necesar să se rețină că articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană prevede în mod explicit că „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților”. Aceste valori ar trebui să fie comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.



1.1.3. Totodată, articolul 78 din TFUE stabilește faptul că UE va elabora o politică comună în domeniul azilului: în acest scop, ar trebui propus un sistem cu adevărat comun și obligatoriu pentru toate statele membre, pentru a se armoniza legislația națională sau – în cazul în care acest lucru nu este posibil – ar trebui cel puțin introdus un sistem comun pentru recunoașterea reciprocă a deciziilor în materie de azil între toate statele membre UE. Această bază ar permite existența unui sistem european comun de azil: altminteri nu va fi posibil să se evite așa-numitele „deplasări secundare”, constând în faptul că persoanele în căutare de protecție internațională caută țările care oferă cele mai bune condiții din UE.

1.1.4. Este important de subliniat că populația totală a UE-28 se ridică la aproximativ 510 milioane de persoane și că propunerile CE din toamna lui 2015 de a transfera cca. 160 000 de persoane în căutare de protecție internațională privesc cca 0,03 % din populația UE: alte state din afara UE au primit milioane de persoane în căutare de protecție internațională.

1.1.5. În orice caz, CESE salută îmbunătățirile aduse sistemului, cum ar fi clarificarea drepturilor și obligațiilor în privința accesului la procedură, înlocuirea conceptului de „vulnerabilitate” cu conceptul de „nevoi speciale”, precum și stabilirea unor criterii clare pentru evaluarea acestora, introducerea unor garanții mai puternice pentru minori și extinderea conceptului de familie.

1.1.6. CESE este preocupat de limitarea drepturilor fundamentale, precum restricționarea liberei circulații, limitarea dreptului la educație al minorilor, aplicarea la frontieră a unei proceduri speciale minorilor neînsoțiți, posibila lipsă a unei abordări de la caz la caz în momentul analizării conceptelor de țară sigură, limitarea garanțiilor pentru solicitările ulterioare și pentru procedurile accelerate, revizuirea automată a statutelor de protecție și abordarea de tip punitiv a restricțiilor privind condițiile de primire.

1.1.7. CESE recomandă standardizarea statutelor de protecție, eliminarea diferențelor dintre statutul de refugiat și statutul de beneficiar de protecție subsidiară în ce privește perioada de valabilitate a permisului de ședere, reînnoirea acestuia și limitele impuse din perspectiva asistenței sociale pentru beneficiarii de protecție subsidiară.

## 1.2. **Recomandări privind propunerea de Regulament privind condițiile de obținere a protecției internaționale**

1.2.1. CESE recomandă să fie incluse criteriile de evaluare UNCHR pentru evaluarea alternativei de refugiere internă, cu alte cuvinte, o analiză a oportunității și a caracterului rezonabil, excluzând în mod expres aplicarea articolului 8 în cazul unor acte de persecuție din partea statului respectiv.

1.2.2. Sarcina probei ar trebui să fie partajată între solicitant și autoritatea decizională, astfel cum este prevăzut de jurisprudența Curții de Justiție a UE, menținând obligația autorității decizionale de a „coopera activ cu solicitantul”.

1.2.3. CESE recomandă introducerea unei evaluări a proporționalității la momentul evaluării motivelor de excludere de la acordarea statutului de refugiat și a naturii restrictive a aplicării acestor clauze, eliminând alineatul (6) de la articolul 12 al Regulamentului privind condițiile de obținere a protecției internaționale, pentru a se evita aplicarea automată a unor clauze de excludere care să nu țină seama de contextul specific al solicitanților de azil.

1.2.4. Ar trebui să se garanteze o abordare de la caz la caz în procedurile de analizare a statutelor de protecție internațională, ținând seama de circumstanțele specifice și acordând toate garanțiile procedurale care nu pot fi aplicate în mod automat.

1.2.5. În ceea ce privește revizuirea statutului de refugiat, fiecare procedură nouă va adăuga sarcini administrative și elemente discreționare suplimentare. Dat fiind numărul mare de refugiați dintr-o singură țară, serviciile administrative pot deveni cu ușurință suprasolicitate și ar putea lua decizii pripite și posibil arbitrare. Așadar, este necesar ca autoritățile relevante să dispună de personalul necesar și de formarea adecvată pentru a efectua verificări și pentru a revizui statutul de refugiat.

1.2.6. Este necesar să se facă distincția între încetarea, excluderea, retragerea, refuzul de reînnoire și încheierea statutului de protecție, evitându-se repetările și confuzia în ceea ce privește circumstanțele concrete care se află la originea fiecărui caz și incluzând criterii restrictive de punere în aplicare.

1.2.7. Ar trebui să se elimine restricționarea liberei circulații a persoanelor care beneficiază de protecție internațională pe teritoriul statului membru, întrucât ea contravine articolului 26 din Convenția de la Geneva.

1.2.8. Ar trebui eliminat articolul 44 din Regulamentul privind condițiile de obținere a protecției internaționale de modificare a Directivei privind rezidenții pe termen lung, astfel încât să se reînnoiască perioada de cinci ani de rezidență în cazul în care se constată că persoana se află ilegal în afara statului membru care l-a recunoscut, întrucât acest articol contravine Agendei europene privind migrația din mai 2015.

### **1.3. *Recomandări privind propunerea de Regulament privind procedura comună***

1.3.1. CESE reamintește că reglementarea prin intermediul unui regulament nu trebuie să ducă la scăderea standardelor de protecție prin introducerea de criterii de eligibilitate restrictive și limitarea drepturilor și garanțiilor procedurale.

1.3.2. CESE recomandă să se elimine aplicarea automată a conceptelor de țară terță sigură, de primă țară de azil și țară de origine sigură, și reducerile de termen și să se garanteze efectul suspensiv automat al căilor de atac.

1.3.3. Ar trebui să fie sporite garanțiile privind o evaluare caz cu caz, în funcție de criteriile de proporționalitate, necesitate și excepționalitate pentru cazurile de limitare a libertății sau de detenție.

1.3.4. De asemenea, ar trebui sporite garanțiile în cazul luării în custodie publică, stabilindu-se termene clare de reținere și rezervându-se acest demers numai pentru situații excepționale.

1.3.5. Este important să se elimine excluderea de la dreptul de asistență juridică gratuită în cazul cererilor considerate nefondate și al celor ulterioare lipsite de argumente sau dovezi noi, întrucât aceasta aduce atingere accesului la un remediu efectiv prevăzut la articolul 13 din Convenția europeană a drepturilor omului.

1.3.6. Ar trebui să se instituie aceleași garanții procedurale ca și în procedura ordinară în cazul procedurilor accelerate, la punctele de trecere a frontierei și în cazul cererilor ulterioare.

1.3.7. Înainte de a demara procedura de azil, solicitanților ar trebui să li se acorde o perioadă pentru a se odihni și recupera.

### **1.4. *Recomandări privind propunerea de Directivă privind standardele pentru primirea solicitanților***

1.4.1. Este necesar să se adopte mai curând o abordare pe bază de stimulente pozitive pentru a evita deplasările secundare, decât abordarea punitivă, care are în vedere condiții de excludere, reducere, retragere sau înlocuire etc. Aceasta din urmă este disproporționată, în special în cazul celor care nu solicită protecție internațională în prima țară de intrare neregulamentară sau de ședere legală.

1.4.2. Același instrument juridic ar trebui utilizat pentru reglementarea condițiilor de primire, a procedurilor și a criteriilor de eligibilitate, cu scopul de a evita disparitățile în materie de aplicare directă a dispozițiilor între care există legături.

1.4.3. Concepte juridice nedeterminate, precum „nivel de trai demn” sau „risc de sustragere” ar trebui să fie reduse sau eliminate, având în vedere consecințele grave pe care le implică și marja de apreciere a statelor membre în stabilirea criteriilor definitorii.

1.4.4. În conformitate cu Regulamentul de la Dublin, trebuie incluși și alți membri ai familiei, precum frații sau alte rude.

1.4.5. Solicitanții care provin din țări de origine sigure nu trebuie excluși de la accesul pe piața forței de muncă întrucât acest fapt ar constitui un tratament discriminatoriu pe criterii de naționalitate.

1.4.6. Trebuie eliminată condiționalitatea atunci când vine vorba despre exercitarea drepturilor de acces la locuri de muncă, securitate socială și asistență socială.

1.4.7. Este, de asemenea, necesar să se asigure dreptul absolut la educație al minorilor, în aceleași condiții ca și în cazul dreptului la sănătate.

## 2. Observații referitoare la Regulamentul privind condițiile de obținere a protecției internaționale

2.1. CESE sprijină o mai bună armonizare a standardelor în materie de proceduri de azil, recunoaștere și protecție la nivelul UE. Există diferențe semnificative între statele membre în ceea ce privește procedurile utilizate, ratele de recunoaștere, conținutul protecției acordate și condițiile de primire a solicitanților și a beneficiarilor de protecție internațională.

2.2. Din diverse motive, statele membre au dezvoltat practici instituționale specifice în materie de azil. Acest fapt încurajează deplasările secundare și compromite tratamentul egal al solicitanților pe teritoriul Uniunii. Diferențele dintre statele membre ar putea avea un impact semnificativ asupra protecției drepturilor fundamentale, care cuprinde: protecția demnității umane, respectarea vieții private și de familie, libertatea de exprimare și de informare, dreptul la educație, libertatea de a alege o meserie și dreptul de acces pe piața forței de muncă, libertatea de a desfășura o activitate comercială, dreptul la azil, nediscriminarea, drepturile copilului, securitatea socială și asistența socială și medicală, astfel cum sunt definite în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

2.3. CESE salută dezvoltarea sistemului de extragere, organizare și difuzare a informațiilor referitoare la situația din țările de origine și de tranzit, sub egida Agenției pentru Azil a Uniunii Europene. Aceasta reprezintă baza pentru o armonizare reală a deciziilor privind acordarea protecției internaționale. Totuși, nu este clar în ce măsură autoritățile naționale vor lua în considerare informațiile furnizate și, în realitate, în ce mod se poate garanta că ele vor face acest lucru. Pentru a evita deciziile extrem de divergente, sistemul ar trebui să furnizeze o indicație simplă și clară cu privire la țările care sunt considerate nesigure.

2.4. În ceea ce privește articolul 7 privind agenții de protecție, este important să se evalueze în mod corect capacitățile actorilor privați și ale organizațiilor internaționale de a furniza protecție. Din cauza resurselor limitate și a insecurității juridice, este dificil pentru ambele categorii să asigure o protecție solidă și pe termen lung, în special în situații de război civil sau de represiune guvernamentală intensă.

2.5. Eventuala protecție internă pe care o poate primi un solicitant este un factor relevant în determinarea acordării de protecție. Autoritățile relevante trebuie să ia în considerare întreaga serie de pericole pe care strămutarea internă le poate prezenta pentru securitatea individuală. Teritoriile sigure pot deveni rapid nesigure, din motive diverse – înfrângere militară, asistență și intervenție străină, sabotaj și atacuri teroriste. Deși articolul 8 definește în mod clar ce înseamnă „sigur” – incluzând călătoriile în siguranță și disponibilitatea protecției – autorităților naționale europene le revine rolul de a interpreta datele și faptele existente.

2.6. Definiția actelor de persecuție prevăzută la articolul 9 este cuprinzătoare, fiind în conformitate cu articolul 1 secțiunea A din Convenția privind statutul refugiaților (Convenția de la Geneva). Acest articol, împreună cu articolul 10 privind motivele de persecuție și cu articolul 6 privind agenții de persecuție sau vătămări grave, ar trebui interpretat astfel încât să țină seama de actele de persecuție comise atât de autoritățile publice, cât și de actorii nestatali. Practica represiunii politice și a războiului intern arată că actele de violență sunt comise de diverse grupări paramilitare și cu scop justițiar, sub înalta protecție a autorităților publice, care, de obicei, neagă orice implicare.

2.7. CESE pledează de mult timp pentru armonizarea conținutului protecției acordate refugiaților și persoanelor care beneficiază de protecție subsidiară<sup>(1)</sup>. Conținutul protecției a reprezentat încă un impuls esențial pentru deplasările secundare pe teritoriul Uniunii. Esențial este însă că Comitetul a susținut acel tip de armonizare care să asigure cel mai înalt nivel de protecție, nu cel mai scăzut. Propunerea Comisiei include o serie de pași pozitivi în această direcție.

2.8. Sunt necesare clarificări privind furnizarea de informații, permisele de ședere și documentele de călătorie. Trebuie remarcat faptul că accesul la piața muncii a fost clarificat și nivelul de protecție a fost sporit, de exemplu, în domeniul condițiilor de muncă, al libertății de afiliere și al accesului la posibilități de formare ocupațională, în care beneficiarii de protecție internațională au aceleași drepturi ca și resortisanții statelor membre. Situația este aceeași și în cazul recunoașterii calificărilor, al securității sociale și al asistenței sociale și medicale.

---

<sup>(1)</sup> A se vedea Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate [COM(2009) 551 final/ 2 – 2009/0164 (COD)] (JO C 18, 19.1.2011, p. 80).

2.9. Accesul la măsurile de integrare – cursuri de limbă, programe de orientare și integrare civică, precum și formare profesională – sunt elemente-cheie pentru o integrare reușită. Măsurile care facilitează integrarea sunt foarte binevenite și ar trebui încurajate.

2.10. În același timp, transformarea participării la măsurile de integrare într-o condiție prealabilă pentru accesul la alte servicii, cum ar fi asistența socială (a se vedea articolul 34, ar putea fi problematică și ar trebui formulată cu grijă. Măsurile de integrare trebuie să fie foarte accesibile și utile, pentru a facilita participarea. Beneficiarii protecției internaționale ar putea fi excluși de la măsuri de integrare și servicii pentru care se cere participarea la măsuri de integrare, cum ar fi cursurile de limbă, învățământul și ocuparea unui loc de muncă.

### 3. Observații privind propunerea de Regulament privind procedura comună

3.1. CESE salută propunerea și obiectivul acesteia de a stabili o procedură cu adevărat comună de protecție internațională, care să fie eficientă, echitabilă și echilibrată. Instrumentul ales, un regulament direct aplicabil în toate statele membre, este necesar pentru a atinge un grad mai ridicat de armonizare și o mai mare uniformitate în ceea ce privește rezultatul procedurilor de azil în toate statele membre. CESE consideră că regulamentul reprezintă un pas în direcția cea bună, limitând fluxurile secundare între statele membre și facilitând astfel aplicarea principiului solidarității.

3.2. Procedurile trebuie să fie clare și să asigure previzibilitatea. Menținerea termenului de șase luni pentru accesul la procedură al solicitantului și pentru încheierea examinării solicitărilor atât la nivel administrativ, cât și judiciar, este rezonabilă.

3.3. În ce privește excepțiile, trebuie clarificată definiția cererilor nefondate și inadmisibile.

3.4. CESE sprijină pe deplin furnizarea de asistență de către Agenția pentru Azil a Uniunii Europene statelor membre care primesc un număr disproporționat de cereri simultane.

3.5. CESE salută instituirea de garanții procedurale care să protejeze drepturile solicitanților. Acesta este un domeniu în care poziția Comitetului a fost întotdeauna clară. Toți solicitanții care ajung într-un stat membru se află într-o stare de vulnerabilitate; aproape toți au parcurs distanțe mari și au întâmpinat greutăți și pericole. Există bariere lingvistice, culturale și psihologice care trebuie depășite pentru a se adapta și a coopera cu autoritățile. Deși noile proceduri propuse sunt mai clare, autoritățile statelor membre sunt cele care vor trebui să le pună în aplicare. În cazul în care autoritățile au dificultăți în lucrul cu noile proceduri, trebuie să fie prevăzute formule de asistență și de sprijin.

3.6. În ceea ce privește intenția de a armoniza normele privind țările sigure, CESE sprijină, în general, realizarea progresivă a armonizării complete prin înlocuirea listelor de state naționale sigure cu liste sau destinații europene la nivelul Uniunii în termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a regulamentului <sup>(2)</sup>.

3.7. În ce privește procedura de apel, propunerea CE stabilește dreptul la o cale de atac eficientă, cu termene explicite și cu efect suspensiv automat, cu excepția cazurilor de refuz în procedurile accelerate, neadmiterea în prima țară de azil și prezentarea unei cereri ulterioare, refuzurile din cauza retragerii implicite sau explicite și deciziile privind o acțiune anterioară.

3.8. Perioada pentru care se acordă protecția are un impact direct asupra perspectivelor de integrare. Perioada ar trebui să fie suficient de îndelungată încât să furnizeze stimulente pentru beneficiarii de protecție internațională, autorități și angajatori.

---

<sup>(2)</sup> Poziția CESE pe acest subiect a fost formulată în Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de constituire a unei liste comune la nivelul UE a țărilor de origine sigure în sensul Directivei 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, precum și de modificare a Directivei 2013/32/UE [COM(2015) 452 final] (JO C 71, 24.2.2016, p. 82).

#### 4. Observații referitoare la Directiva privind standardele de primire

4.1. CESE a fost un promotor activ al armonizării condițiilor de primire pentru solicitanții de protecție internațională nu numai pentru a le reduce deplasările secundare, ci mai ales pentru a le mări șansele de integrare cu succes și a le proteja pe deplin drepturile fundamentale.

4.2. CESE salută cerința ca statele membre să aibă un plan de urgență care să asigure primirea corespunzătoare a solicitanților pentru cazurile în care se confruntă cu un număr disproporționat de solicitanți de protecție internațională.

4.3. CESE sprijină pe deplin obiectivul Comisiei de a spori autonomia solicitanților și, eventual, perspectivele de integrare. Acest obiectiv este coerent cu poziția Comitetului, care s-a pronunțat în favoarea unui acces mai rapid la piața forței de muncă și la servicii și programe care să faciliteze integrarea (de ex. cele lingvistice). Ca atare, reducerea termenului de acces pe piața forței de muncă de la nu mai mult de nouă luni la nu mai mult de șase luni de la depunerea cererii este un pas în direcția cea bună.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului cu privire la includerea emisiilor de gaze cu efect de seră și a absorbțiilor rezultate din exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură în cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030 și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind un mecanism de monitorizare și de raportare a emisiilor de gaze cu efect de seră și a altor informații relevante pentru schimbările climatice”**

[COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD)]

și

**„Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind reducerea anuală obligatorie a emisiilor de gaze cu efect de seră de către statele membre în perioada 2021-2030, în vederea realizării unei uniuni energetice reziliente și a respectării angajamentelor asumate în temeiul Acordului de la Paris, și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind un mecanism de monitorizare și de raportare a emisiilor de gaze cu efect de seră și a altor informații relevante pentru schimbările climatice”**

[COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD)]

(2017/C 075/17)

Raportor: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Coraportor: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

|                                               |                                                                                         |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                      | Consiliul, 25.8.2016<br>Parlamentul European, 12.9.2016<br>Comisia Europeană, 20.7.2016 |
| Temei juridic                                 | Articolele 192 alineatul (1) și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene  |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului                   |
| Data adoptării în secțiune                    | 24.11.2016                                                                              |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 14.12.2016                                                                              |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                                                     |
| Rezultatul votului                            | 210/0/2                                                                                 |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                                         |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută propunerile oportune ale Comisiei de a pune în aplicare angajamentul UE de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră din UE până în 2030 în toate sectoarele economiei și ale societății. Cu toate acestea, CESE subliniază nevoia de a lua în considerare în același timp provocarea globală pe termen lung legată de atenuarea schimbărilor climatice. Acest lucru necesită o evaluare temeinică pentru a se stabili dacă actuala abordare politică a UE în domeniul climei este adecvată pentru deschiderea drumului către o lume neutră din punctul de vedere al emisiilor de dioxid de carbon, din perspectiva eforturilor depuse la nivel global, la nivelul UE și la nivel național.

1.2. În ceea ce privește partajarea eforturilor, CESE este pe deplin de acord cu opinia că trebuie luate în considerare diferențele dintre statele membre, în vederea asigurării echității și a eficacității din punct de vedere al costurilor. Pentru a se ajunge în mod echitabil la o eficacitate reală din punct de vedere al costurilor, calculele de partajare a eforturilor ar trebui, totuși, să abordeze ambele aspecte în același timp și în toate statele membre și să stabilească obiectivele în așa fel încât costurile relative să fie aceleași pentru fiecare țară. Având în vedere deficiențele în ceea ce privește partajarea eforturilor, CESE consideră că este important să se introducă mecanisme de flexibilitate, care să fie ulterior dezvoltate.

1.3. Integrarea exploatării terenurilor, a schimbării destinației terenurilor și a silviculturii (LULUCF) în cadrul pentru 2030 aduce un nou element remarcabil în politica UE privind clima. CESE consideră necesar ca integrarea să aibă loc într-un mod care să consolideze pe termen lung neutralitatea din punctul de vedere al emisiilor de dioxid de carbon. Utilizarea durabilă și gestionarea activă a resurselor naturale ecologice, și anume bioeconomia durabilă – inclusiv gestionarea durabilă



a pădurilor și o producție de alimente inteligentă din punct de vedere climatic – reprezintă un element-cheie al acestei tranziții și ar trebui abordate cu atenție, în vederea realizării unei creșteri durabile din punct de vedere ecologic, economic și social.

1.4. Rolul agriculturii și al silviculturii necesită o abordare holistică în cadrul politicii UE privind clima. Trebuie să fie luate în considerare atât reducerea emisiilor, cât și sechestrarea carbonului, precum și provocările în materie de adaptare și de securitate alimentară. Acordul de la Paris introduce obligația strictă de acțiune pentru menținerea încălzirii globale „cu mult sub 2 °C [...] și continuarea eforturilor de limitare a creșterii temperaturii la 1,5 °C”, precum și pentru „creșterea capacității de adaptare la efectele negative ale schimbărilor climatice și de încurajare a rezistenței la schimbările climatice și a dezvoltării cu un nivel scăzut de emisii de gaze cu efect de seră, într-un mod care nu pune în pericol producția alimentară”. Prin urmare, este important să se abordeze nevoia de reziliență sporită în sectorul agricol, în același timp cu atenuarea schimbărilor climatice.

1.5. CESE invită Comisia și statele membre să recunoască rolul esențial și potențialul pădurilor și al gestionării durabile a pădurilor ca absorbant de dioxid de carbon, precum și beneficiile sociale, de mediu și economice asociate.

1.6. Sechestrarea dioxidului de carbon nu ține doar de suprafața zonelor împădurite, ci, înainte de toate, depinde de consolidarea creșterii pădurilor și de realizarea unei fotosinteze viguroase prin intermediul gestionării active a pădurilor și prin utilizarea sporită a biomasei lemnoase pentru obținerea de bunuri și de energie. Restricționarea utilizării resurselor forestiere ar avea ca rezultat pe termen lung reducerea absorbției de dioxid de carbon din cauza îmbătrânirii pădurilor și, prin urmare, a creșterii lente a acestora. În mod similar, ciclul de creștere și recoltare a producției de pe terenurile cultivate și pajiști asigură o eliminare a dioxidului de carbon cât mai eficientă cu putință.

1.7. CESE consideră că este important ca emisiile de gaze cu efect de seră și absorbția acestora să fie evaluate în mod științific, transparent și pe baza unor indicatori comuni. El solicită Comisiei să elaboreze regulile de contabilizare privind gestionarea terenurilor și pădurilor în așa fel încât acestea să reflecte nivelurile emisiilor și ratele de sechestrare reale. Pe lângă aceasta, nivelurile de referință naționale pentru păduri trebuie să fie stabilite de către statele membre în conformitate cu utilizarea durabilă prevăzută pentru resursele forestiere. În plus, UE ar trebui să elaboreze un instrument precis, bazat pe sateliți, pentru monitorizarea globală a pădurilor. De asemenea, ar trebui elaborate metode adecvate de contabilizare pentru sechestrarea dioxidului de carbon de către plantele lemnoase, în solurile agricole. Totodată, este important să se evite dubla contabilizare a emisiilor legate de biomasă în cadrul LULUCF și al altor sectoare.

1.8. CESE încurajează fiecare stat membru să instituie politici naționale ascendente ambițioase pentru sectorul LULUCF, cu implicarea strânsă a societății civile în acest proces la nivel național, regional și local.

1.9. CESE recunoaște că pentru a avea succes, propunerile ambițioase necesită resurse financiare considerabile și încurajează Comisia să instituie, în plus față de mecanismele de finanțare existente, un instrument financiar separat, în colaborare cu BEI, pentru a sprijini realizarea acestor obiective. De asemenea, sunt necesare eforturi intense de cercetare și de inovare pentru a elabora și a adopta noi metode de atenuare a schimbărilor climatice.

## 2. Introducere

2.1. La 20 iulie 2016, Comisia Europeană a prezentat propuneri referitoare la un regulament privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră de către statele membre în perioada 2021-2030 (Partajarea eforturilor în contextul Cadrului pentru 2030) și la un regulament privind includerea emisiilor de gaze cu efect de seră și a absorbțiilor rezultate din exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură (LULUCF) în cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030. În același timp, Comisia a lansat o Comunicare privind o strategie europeană pentru mobilitatea cu emisii scăzute. În prezentul aviz, CESE își exprimă punctele de vedere cu privire la regulamentele propuse, în timp ce punctele de vedere referitoare la Comunicarea privind transporturile sunt expuse într-un alt aviz (TEN/609).

2.2. Propunerile fac parte din punerea în aplicare a angajamentului UE de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră din UE cu minimum 40 % până în 2030, în comparație cu nivelul din 1990. Astfel cum s-a convenit în cadrul UE, obiectivul pentru 2030 necesită o reducere a emisiilor cu 43 % în sectoarele vizate de schema UE de comercializare a certificatelor de emisii (ETS) și cu 30 % în alte sectoare (non-ETS), ambele în comparație cu nivelurile din 2005. În prezent, Parlamentul European și Consiliul se ocupă de revizuirea Directivei ETS. CESE s-a pronunțat cu privire la această revizuire în avizul său NAT/675.

2.3. Regulamentele propuse se aplică sectoarelor și activităților non-ETS precum transporturile, clădirile, agricultura și deșeurile, dar și exploatarea terenurilor și silvicultura. Obiectivele statelor membre de reducere a emisiilor reprezintă o extindere a Deciziei privind partajarea eforturilor referitoare la obiectivele climatice ale UE pentru 2020, încă în vigoare, în timp ce exploatarea terenurilor și silvicultura sunt incluse pentru prima dată în cadrul de politici privind clima și energia ale UE. Până în prezent, ele au fost luate în considerare în contextul Protocolului de la Kyoto.

2.4. Comisia propune obiective de reducere a emisiilor diferențiate la nivel național, cu scopul de a respecta principiile echității și eficacității din punct de vedere al costurilor, așa cum a solicitat Consiliul European. Obiectivele individuale ale statelor membre pentru 2030 variază între 0 % și 40 %. În ceea ce privește exploatarea terenurilor și silvicultura, Comisia propune ca emisiile și absorbțiile, calculate conform regulilor de contabilizare, să fie în echilibru în fiecare stat membru.

2.5. Comisia propune, de asemenea, să se continue aplicarea unui sistem de flexibilitate care să permită transferul cotelor de emisii între statele membre, precum și de-a lungul timpului. De asemenea, Comisia propune noi mecanisme de flexibilitate care să permită sectorului implicat în partajarea eforturilor să realizeze anumite tranzacții cu sectoarele ETS și LULUCF.

2.6. Regulamentele propuse abordează, de asemenea, monitorizarea și raportarea gazelor cu efect de seră, inclusiv regulile de contabilizare pentru utilizarea terenurilor și silvicultură.

### 3. Observații generale

3.1. În general, CESE salută propunerile oportune ale Comisiei de a pune în aplicare angajamentul UE de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră din UE până în 2030 în toate sectoarele economiei și ale societății. Cu toate acestea, CESE subliniază nevoia de a lua în considerare în același timp provocarea globală pe termen lung legată de atenuarea schimbărilor climatice. Acest lucru înseamnă că politicile și măsurile trebuie să fie compatibile cu obiectivul pe termen lung de a se ajunge la o lume neutră din punctul de vedere al emisiilor de dioxid de carbon.

3.2. În recentul său aviz NAT/690, CESE a invitat UE să își stabilească drept obiectiv creșterea impactului său pozitiv asupra climei („carbon handprint”) la nivel global, în loc să se concentreze doar asupra reducerii propriilor sale emisii. Furnizarea de soluții climatice pentru țări terțe și punerea în aplicare de proiecte comune cu acestea ar trebui, prin urmare, încurajate la rândul lor în contextul politicii privind clima pentru 2030, luând în considerare faptul că Acordul de la Paris face referire la un nou mecanism de cooperare internațională pentru combaterea schimbărilor climatice.

3.3. În avizul sus-menționat, CESE a solicitat, de asemenea, o „Uniune în domeniul climei” mai eficace, în cadrul căreia aspectele privind clima să fie bine integrate în politicile conexe privind piața unică. Împărțirea obiectivului comun de reducere a emisiilor în sub-obiective naționale ar putea face ca situația să evolueze în direcția unei fragmentări și a unei dezintegrări sporite. Prin urmare, CESE solicită Comisiei să evalueze, de asemenea, opțiunile și posibilitățile pentru o abordare europeană mai coerentă în sectorul non-ETS cu privire la politica UE privind clima pentru perioada post-2030.

3.4. O altă cale posibilă pentru politica privind clima, în locul partajării eforturilor între statele membre, ar fi abordarea sectorială. Comunicarea privind transporturile se bazează pe această abordare. CESE consideră că este important să se facă distincție între problemele care țin de piața unică și cele de natură națională. În linii mari, o abordare sectorială se potrivește mai bine pieței unice, în timp ce o abordare specifică fiecărei țări este relevantă pentru probleme precum gestionarea resurselor naturale interne. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește politica forestieră.

3.5. Integrarea exploatării terenurilor și a silviculturii în cadrul pentru 2030 aduce un nou element remarcabil în politica UE privind clima. CESE consideră că este necesar ca integrarea să se facă într-un mod care consolidează neutralitatea din punctul de vedere al emisiilor de dioxid de carbon pe termen lung și creșterea durabilă, în loc să se axeze numai pe acțiuni pe termen scurt și mediu.

3.6. Nevoia de a reduce emisiile și de a dezvolta absorbția de dioxid de carbon acționează ca un stimulent pentru utilizarea biomasei ca materie primă pentru diferite tipuri de produse ecologice și ca sursă de energie din surse regenerabile, inclusiv pentru utilizarea bioenergiei durabile în coroborare cu decarbonizarea transporturilor. Bioeconomia durabilă, și anume utilizarea și gestionarea durabilă a resurselor naturale ecologice, este, așadar, un element esențial în tranziția către neutralitate din punctul de vedere al emisiilor de dioxid de carbon.

3.7. Sectorul forestier poate juca un rol cheie în reducerea emisiilor de dioxid de carbon, sporind producția de energie din surse regenerabile și promovând consumul durabil. Resursele forestiere ale UE sunt în creștere datorită investițiilor pe termen lung în gestionarea pădurilor cu obiectivul de a crește nivelurile durabile pentru recoltările viitoare. Utilizarea crescută a biomasei va necesita, de asemenea, o gestionare activă a pădurilor pe viitor.

3.8. CESE dorește să sublinieze că politica UE privind clima nu trebuie să stabilească limite pentru utilizarea pădurilor, cu condiția ca recoltarea să nu depășească creșterea resurselor forestiere și să fie puse în aplicare practici durabile de gestionare a pădurilor. Restricționarea pe termen scurt a utilizării pădurilor ar avea ca rezultat, pe termen lung, reducerea absorbțiilor de dioxid de carbon.

3.9. Schimbările climatice sunt, de asemenea, strâns legate de securitatea alimentară, în special la nivel global. Prin urmare, este esențial să se poată răspunde simultan la provocări, atât în ceea ce privește securitatea alimentară, cât și atenuarea schimbărilor climatice. Disponibilitatea terenurilor pentru cultivare și presiunile urbanizării ar trebui să stimuleze creșterea durabilă a productivității pentru ca Europa să își aducă aportul la abordarea provocării globale pe care o reprezintă securitatea alimentară.

3.10. În ceea ce privește emisiile nete generate de sectorul agricol, CESE reamintește că există, de asemenea, o propunere la fel de ambițioasă privind plafoanele naționale de emisii (PNE) și solicită coerență și evitarea suprapunerii sarcinilor în cursul elaborării și punerii în aplicare a diferitelor acte legislative.

#### **4. Observații specifice privind propunerea de partajare a eforturilor**

4.1. Comisia a ținut seama de solicitarea Consiliului European de a lua în considerare principiile echității și eficacității din punct de vedere al costurilor în propunerea sa. CESE este pe deplin de acord cu opinia potrivit căreia trebuie luate în considerare diferențele dintre statele membre în vederea asigurării echității și a eficacității din punct de vedere al costurilor. Acest aspect are legătură cu diferențele legate de caracteristicile specifice și de punctul de pornire al fiecărei țări, precum și cu potențialul economic și social al reducerii emisiilor.

4.2. Cu toate acestea, CESE atrage atenția asupra faptului că abordarea propusă nu duce la cel mai eficace rezultat la nivelul UE, din moment ce echitatea și eficacitatea din punct de vedere al costurilor sunt luate în considerare separat una de cealaltă. Pentru a se ajunge într-un mod echitabil la o eficacitate reală din punct de vedere al costurilor, calculele ar trebui să abordeze ambele aspecte în același timp și în toate statele membre.

4.3. În mod ideal, cea mai eficace soluție din punctul de vedere al costurilor poate fi găsită prin calcularea curbelor de costuri ale reducerilor de emisii în fiecare țară și prin stabilirea obiectivelor în conformitate cu punctul unde costurile marginale în raport cu PIB sunt aceleași. Astfel s-ar elimina, totodată, eventuala problemă a unei alocări excedentare. O altă opțiune ar fi stabilirea aceluiași obiectiv relativ pentru fiecare țară și, ulterior, folosirea mecanismelor de flexibilitate pentru găsirea celei mai bune soluții.

4.4. În ceea ce privește rezultatul partajării eforturilor, CESE constată că este foarte dificil de verificat. Prin urmare, CESE subliniază importanța transparenței în prezentarea datelor și a ipotezelor privind calculele, precum și a metodologiei folosite.

4.5. Pentru a spori predictibilitatea, CESE consideră important să se ia în considerare și să se ia măsuri de pregătire în ce privește posibilele efecte ale Brexit asupra partajării eforturilor. Pe de altă parte, Norvegia și Islanda și-au exprimat intenția de a participa la acțiunea comună a UE, ceea ce poate avea, de asemenea, un impact asupra punerii în aplicare a partajării eforturilor.

4.6. Având în vedere deficiențele inevitabile în partajarea eforturilor, este important să se introducă reguli și mecanisme de flexibilitate care să permită obținerea unor avantaje maxime în termeni de eficiență. Ar trebui, de asemenea, să se examineze noi tipuri de flexibilitate intersectorială. În plus, trebuie să existe un sistem eficient și transparent, pentru a monitoriza rezultatul aplicării flexibilității.

4.7. Flexibilitatea oferită de posibilitatea comercializării de cote anuale de emisii între statele membre și a implementării de măsuri într-un alt stat contribuie atât la creșterea eficacității din punctul de vedere al costurilor, cât și la un grad mai mare de echitate. Opțiunea de a transfera alocările de emisii de-a lungul timpului este, de asemenea, necesară, și ar trebui să fie mai puțin restricționată, deoarece, în practică, măsurile de reducere a emisiilor nu urmează o traiectorie lineară de la an la an.

4.8. Propunerea Comisiei privind opțiunea de a utiliza certificatele de emisii din sectorul ETS pentru a compensa emisiile din alte sectoare este binevenită, deoarece vizează, de asemenea, optimizarea reducerilor de emisii. În același timp, trebuie să se recunoască faptul că anularea certificatelor de emisii într-o țară are, de asemenea, un impact asupra altor țări, ca urmare a faptului că schema de comercializare a certificatelor de emisii se aplică în întreaga UE.

4.9. CESE salută posibilitatea utilizării absorbțiilor de carbon și a reducerilor de emisii în sectorul LULUCF pentru a compensa emisiile din alte sectoare. Eventuala includere a gestionării pădurilor în mecanismele de flexibilitate trebuie să fie concepută astfel încât să stimuleze gestionarea durabilă a pădurilor și creșterea lor și să nu submineze utilizarea resurselor forestiere ca materie primă pentru bioeconomie.

## 5. Observații specifice privind propunerea LULUCF

5.1. Rolul agriculturii și al silviculturii necesită o abordare holistică în cadrul politicii UE privind clima. Pe lângă atenuarea schimbărilor climatice, agricultura și silvicultura se confruntă, de asemenea, cu provocarea de a se adapta la schimbările climatice, ele fiind sectoarele cele mai afectate de fenomene climatice nefavorabile. De aceea, trebuie încurajată o cale de atenuare cu un impact cât mai mic posibil asupra producției. Așa cum se menționează în propunerea Comisiei, este important să se ia în considerare poziția UE pe scena globală și bilanțul Acordului de la Paris la nivel mondial, în special în ceea ce privește integritatea de mediu și posibilele efecte negative ale relocării emisiilor de dioxid de carbon.

5.2. Potrivit Acordului de la Paris, emisiile antropice de gaze de efect de seră prin surse și absorbțiile de gaze de efect de seră prin absorbanți precum pădurile trebuie să fie echilibrate până în a doua jumătate a secolului. Prin urmare, sunt esențiale păstrarea pădurilor ca absorbanți și evitarea saturării dioxidului de carbon în pădurile care îmbătrânesc.

5.3. Gestionarea durabilă a pădurilor, alături de folosirea lemnului ca materie primă pentru fabricarea de produse și înlocuirea combustibililor fosili cu bioenergie, este un mijloc eficient de control al bilanțurilor emisiilor de dioxid de carbon. Pentru a evita subminarea integrității de mediu, emisiile generate de combustibilii fosili din alte sectoare nu ar trebui compensate prin absorbanți forestieri într-un mod care ar reduce disponibilitatea lemnului pentru bioeconomie.

5.4. Gestionarea absorbanților forestieri nu ține doar de suprafața zonelor împădurite, ci, înainte de toate, depinde de consolidarea creșterii pădurilor prin intermediul gestionării active a pădurilor și de utilizarea sporită a produselor forestiere. Prin urmare, CESE consideră că includerea în LULUCF a produselor forestiere recoltate este un element semnificativ, iar statele membre ar trebui să valorifice pe deplin potențialul acestor produse în ce privește stocarea carbonului, precum și creditele astfel create. În plus, ar trebui să fie posibilă autorizarea compensării emisiilor cauzate de defrișări prin creșterea resurselor forestiere obținute prin gestionarea durabilă a pădurilor.

5.5. Pentru a valorifica potențialul considerabil al gestionării durabile a pădurilor<sup>(1)</sup> pentru atenuarea schimbărilor climatice, CESE solicită Comisiei să depună eforturi serioase în direcția elaborării regulilor de contabilizare pentru gestionarea pădurilor. Aceste reguli trebuie să reflecte creșterea efectivă a pădurilor și ratele de sechestrare, pentru a se evita reeditarea problemelor legate de regulile actuale, respectiv faptul că, în anumite cazuri, absorbanții efectivi sunt definiți ca surse de emisii.

5.6. Regulile de contabilizare propuse referitoare la nivelurile de referință pentru păduri sunt mult mai complicate decât înainte și nu încurajează suficient consolidarea creșterii pădurilor sau bioeconomia. CESE propune ca – în loc să stabilească criterii prea detaliate – nivelurile de referință naționale pentru păduri să fie stabilite de statele membre în conformitate cu utilizarea preconizată a resurselor forestiere, garantând totodată că recoltarea anuală nu depășește, pe termen lung, creșterea anuală.

5.7. CESE salută observația Comisiei potrivit căreia, în vederea evitării dublei contabilizări a emisiilor, utilizarea biomasei în economia energetică ar trebui să fie considerată neutră din punctul de vedere al emisiilor de carbon, așa cum se afirmă în Orientările Grupului interguvernamental privind schimbările climatice. În plus, trebuie să se evite orice altă dublă contabilizare a emisiilor.

5.8. CESE invită Comisia să facă tot posibilul pentru a dispune de reguli globale de contabilizare raționalizate pentru LULUCF. Pentru a încuraja angajarea altor țări în acest proces, regulile ar trebui să fie cât mai simple cu putință. La nivel internațional, UE ar trebui, de asemenea, să contribuie cu propriile sale cunoștințe cu privire la inventarele de resurse forestiere și la metodele de monitorizare a acestora, în special prin dezvoltarea unui sistem al UE prin satelit care să poată furniza date globale în timp real.

5.9. Alături de gestionarea pădurilor, gestionarea activă a terenurilor cultivate și a pajiștilor contribuie, de asemenea, la combaterea schimbărilor climatice, facilitând, în același timp, asigurarea securității alimentare globale. Îmbunătățirea gestionării pajiștilor și a terenurilor cultivate, inclusiv a productivității solului, a recoltării și a replantării, îmbunătățește sechestrarea carbonului și ar trebui, prin urmare, să fie creditată în mod corespunzător. Limitarea producției de biomasă ar putea, pe termen lung, să ducă la eliminarea a tot mai puține gaze cu efect de seră din atmosferă, ca urmare a reducerii fotosintezei. Caracterul specific al solurilor organice ar trebui, de asemenea, să fie luat în considerare, fiind necesar să se ofere posibilități de a le cultiva în continuare.

---

<sup>(1)</sup> Nabuurs *et al.* Un nou rol pentru păduri și pentru sectorul forestier în ceea ce privește obiectivele UE privind schimbările climatice pentru perioada de după 2020.

5.10. Pentru a valorifica integral potențialul considerabil al gestionării terenurilor cultivate și a pajiștilor în vederea creșterii absorbției de carbon în sol și pentru a indica eventualele îmbunătățiri în ce privește performanțele acestora, CESE solicită să se întreprindă cercetări privind regulile de contabilizare pentru biomasa asociată plantelor nelemnoase perene și anuale și să se elaboreze astfel de reguli. Potențialul unei abordări de gestionare dinamică a solurilor, care se concentrează pe optimizarea funcțiilor acestora – luând în considerare condițiile locale –, ar aduce beneficii nu numai climei, ci și mediului și ar contribui, de asemenea, la durabilitatea economică și socială a sectorului agricol, în special a micilor ferme familiale.

5.11. În cele din urmă, succesul de la Paris a fost obținut printr-o abordare ascendentă de stabilire a obiectivelor naționale, pe baza punctelor forte și a oportunităților oferite de fiecare stat. CESE recunoaște, de asemenea, diferențele existente între statele membre în ceea ce privește sectorul LULUCF. Politicile ar trebui astfel adaptate la nivel național, în conformitate cu principiul subsidiarității, iar LULUCF ar trebui păstrat ca un pilon separat al politicii privind clima.

5.12. CESE încurajează fiecare stat membru să instituie politici ambițioase pentru atenuarea schimbărilor climatice în sectorul LULUCF, creând, în același timp, o perspectivă pe termen lung pentru utilizarea durabilă a terenurilor și silvicultură și implicând, în special, societatea civilă și partenerii sociali în acest proces la nivel național, regional și local.

5.13. Pentru ca astfel de politici ambițioase să poată fi puse în aplicare, sunt necesare resurse financiare substanțiale. În acest scop, CESE solicită Comisiei să instituie, în plus față de mecanismele de finanțare existente, un instrument financiar separat, în colaborare cu BEI, pentru a sprijini realizarea acestor obiective. În plus, există o nevoie evidentă de a crește investițiile în cercetarea și dezvoltarea care urmăresc definirea unor noi metode de atenuare a schimbărilor climatice.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unui plan multianual pentru stocurile demersale din Marea Nordului și pentru activitățile de pescuit care exploatează stocurile respective și de abrogare a Regulamentului (CE) 676/2007 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1342/2008 al Consiliului**

[COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD)]

(2017/C 075/18)

Raportor: **Thomas McDONOGH**

|                                               |                                                                                       |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                      | Parlamentul, 12.9.2016<br>Consiliul, 26.9.2016                                        |
| Temei juridic                                 | Articolele 43 alineatul (2) și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| Decizia Biroului                              | 20.9.2016                                                                             |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului                 |
| Data adoptării în secțiune                    | 24.11.2016                                                                            |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 14.12.2016                                                                            |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                                                   |
| Rezultatul votului                            | 211/1/3                                                                               |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                                       |

## 1. Observații generale și specifice și recomandări

1.1. Politica comună în domeniul pescuitului a fost introdusă în anii 60 și 70 și necesită o revizuire constantă. Comitetul salută acest proces de actualizare a politicii în pas cu progresul tehnologic, cu scopul de a îmbunătăți conservarea și protejarea stocurilor de pește. Comitetul salută măsurile propuse de Comisie, dintre care multe sunt sugerate în Raportul WGNSSK 2016 <sup>(1)</sup>. Ele vor permite ca legislația europeană în domeniul pescuitului să fie adusă la zi și vor proteja o industrie foarte valoroasă.

1.2. Activitățile de pescuit din Marea Nordului și zonele adiacente sunt extrem de complexe, incluzând nave din cel puțin șapte state membre costiere, precum și din Norvegia, care utilizează o mare varietate de unelte de pescuit pentru a viza o gamă largă de diferite specii de pește și crustacee. Un aspect esențial îl reprezintă faptul că multe dintre stocurile demersale importante (și anume cele care trăiesc pe sau aproape de fundul mării) sunt capturate în cadrul pescuitului mixt. În practică, acest lucru înseamnă că, de fiecare dată când o navă își retrage uneltele de pescuit, captura sa va consta într-o combinație de diferite specii. Compoziția combinației respective se va schimba în funcție de tipul de unelte de pescuit utilizate, precum și de momentul și locul în care acestea sunt utilizate.

1.3. Pentru navele care capturează stocuri de pește care fac obiectul capturilor totale admisibile (TAC), aceasta înseamnă că navele ar trebui să înceteze pescuitul odată ce cota lor pentru un anumit stoc este epuizată. Înainte de adoptarea așa-numitului „regulament de bază” <sup>(2)</sup>, nu era necesar ca navele să înceteze pescuitul odată ce cota pentru una dintre specii era epuizată. În schimb, ele puteau să pescuiască în continuare alte specii-țintă și, ca urmare, continuau să captureze speciile pentru care cotele erau deja epuizate, deși nu puteau să debarce în mod legal astfel de capturi. Capturile în surplus față de cotă trebuiau să fie aruncate înapoi în mare. Odată ce cota pentru stocul respectiv era epuizată, aceasta bloca posibilitățile de a continua pescuitul altor stocuri. Prin urmare, este de dorit să se ia în considerare faptul că unele stocuri sunt capturate împreună în cadrul pescuitului mixt atunci când se stabilesc capturile totale admisibile (TAC) pentru stocurile respective. O astfel de abordare ar trebui să prezinte avantaje atât pentru conservarea, cât și pentru exploatarea stocurilor. Prezenta propunere adoptă această abordare.

<sup>(1)</sup> Raportul Grupului de lucru al ICES (Consiliul Internațional pentru Explorarea Apelor Maritime) privind evaluarea stocurilor demersale în Marea Nordului și Skagerrak, reunit la Hamburg, Germania, în perioada 26 aprilie-5 mai 2016.

<sup>(2)</sup> Regulamentul (UE) nr. 1380/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 privind politica comună în domeniul pescuitului, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1954/2003 și (CE) nr. 1224/2009 ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 2371/2002 și (CE) nr. 639/2004 ale Consiliului și a Deciziei 2004/585/CE a Consiliului (JO L 354, 28.12.2013, p. 22).



1.4. Regulamentul de bază are ca obiectiv soluționarea problemelor privind pescuitul excesiv și aruncarea înapoi în mare a capturilor într-un mod mai eficace decât legislația anterioară. Prin urmare, trebuie luate măsuri corespunzătoare pentru evitarea eventualelor consecințe economice și sociale negative asupra industriei pescuitului. Primul pas către o astfel de gestionare adaptabilă ar fi includerea tuturor stocurilor relevante într-un singur plan de gestionare. Acesta ar include ratele-țintă ale mortalității prin pescuit, exprimate sub formă de intervale pentru fiecare stoc, în cazul în care sunt disponibile, care ar constitui baza pentru stabilirea capturilor totale admisibile anuale pentru stocurile respective.

## 2. Observații generale și recomandări

2.1. Ar trebui să se instituie o comisie independentă care să revizuiască cotele naționale. Cu toate acestea, refacerea stocurilor de pește nu depinde numai de mortalitatea prin pescuit, ci și de alți factori, precum schimbările climatice. Orice demers în direcția unui pescuit sustenabil va necesita adaptarea navelor și a echipamentului de pescuit (ceea ce reprezintă un proces costisitor), date științifice solide și măsuri permanente de formare și sensibilizare a pescarilor. Aspectele sociale ale pescuitului se cer la rândul lor luate în considerare, întrucât, la ora actuală, pescarii care practică pescuitul la scară mică sunt pe cale de a fi eliminați de pe piață. Este prioritară conservarea locurilor de muncă existente în comunitățile din multe zone de coastă ale Uniunii care sunt dependente de pescuit.

2.2. Sunt necesare cercetări suplimentare cu privire la efectele pisciculturii asupra stocurilor de pește sălbatic. Somonul sălbatic este pe cale de dispariție – în principal din cauza pescuitului excesiv și a reglementărilor deficiente, însă impactul exact al fermelor piscicole asupra populației de somon sălbatic nu este cunoscut. Dacă ar beneficia de un marketing corespunzător, somonul sălbatic s-ar putea vinde la un preț mai mare decât cel al somonului de crescătorie. Pescuitul sportiv aduce o contribuție importantă la economie în zonele mai izolate: se estimează că fiecare somon sălbatic pescuit generează în medie o contribuție de 1 200 EUR la economia locală, prin intermediul salariilor pentru monitorii de pescuit, al cheltuielilor pentru cazare și transport, etc.

2.3. Trebuie luate măsuri pentru a inversa declinul pescuitului anghilelor. Problema capturilor de puiet de pește ar trebui abordată prin creșterea dimensiunii minime a ochiurilor de plase. De asemenea, ar trebui să existe restricții referitoare la plasele monofilament.

2.4. Ar trebui înăsprite sancțiunile pentru încălcările legislației în materie de pescuit. Ar trebui să se ia măsuri ferme împotriva angajării de imigranți ilegali pe ambarcațiunile de pescuit, mulți dintre aceștia nefiind nici măcar remunerați și aflându-se practic în situația de prizonieri, dat fiind că pașapoartele le sunt confiscate (se cunosc cazuri confirmate, victimele fiind persoane din America Centrală). Condițiile de muncă și viață la bordul navelor trebuie să se conformeze celor mai înalte standarde ale UE. De aceste condiții ar trebui să beneficieze și lucrătorii din afara UE.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Pachetul „Aviație II”,****alcătuit din****„Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele comune în domeniul aviației civile și de înființare a Agenției Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației, precum și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 216/2008 al Parlamentului European și al Consiliului”***[COM(2015) 613 final – 2015/0277 (COD)]***și din****„Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Programul european de siguranță a aviației”***[COM(2015) 599 final]**(2017/C 075/19)*Raportor: **Raymond HENCKS**Coraportor: **Stefan BACK**

|                                               |                                                                                     |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                      | Consiliul Uniunii Europene, 19.1.2016                                               |
| Temei juridic                                 | Articolul 100 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene      |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională |
| Data adoptării în secțiune                    | 15.11.2016                                                                          |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 14.12.2016                                                                          |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                                                 |
| Rezultatul votului                            | 184/1/2                                                                             |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                                     |

**1. Concluzii și recomandări**

1.1. CESE susține noua abordare bazată pe evaluarea riscurilor și pe performanță, cu condiția menținerii normelor prescriptive ori de câte ori este necesar pentru a garanta siguranța. CESE consideră că efectuarea cu succes a acestei modificări la nivelul metodelor de lucru și al mentalităților necesită timp și resurse adecvate. CESE subliniază, de asemenea, faptul că tranziția trebuie să aibă loc în strânsă colaborare cu personalul și cu părțile interesate.

1.2. CESE este de acord că Agenția Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației (AESA) ar trebui să își asume o mai mare parte din responsabilitate în materie de securitate, în cooperare și în acord cu statele membre, inclusiv în ceea ce privește normele specifice referitoare la situațiile de urgență, cu condiția alocării unor resurse adecvate, care să îi permită agenției să își îndeplinească sarcinile în domeniu. În plus, CESE consideră că Regulamentul (CE) nr. 300/2008 ar trebui revizuit, având în vedere evoluțiile apărute din 2008.

1.3. CESE atrage atenția asupra contextului în rapidă schimbare în care operează aviația civilă, generat atât de dezvoltarea tehnică accelerată, inclusiv de digitalizare, cât și de apariția unor noi modele de afaceri, de ocupare a forței de muncă și de prestare de servicii. CESE acordă o importanță majoră evaluării periodice a noului regulament la fiecare cinci ani, astfel cum se prevede în propunere. Este important ca posibilele aspecte de siguranță și de securitate ale unor astfel de evoluții să fie pe deplin evaluate în cadrul evaluării impactului, precum și ca măsurile care se impun să fie planificate și adoptate în timp util.

1.4. CESE salută includerea serviciilor de handling la sol în cadrul domeniului de aplicare al prezentului regulament și recomandă să se ia în considerare posibilitatea introducerii unei cerințe de certificare a prestatorilor de servicii de handling la sol și a personalului cu rol esențial în materie de siguranță.

1.5. CESE salută elaborarea standardelor de certificare pentru membrii echipajului de cabină, însă regretă faptul că Comisia nu propune un sistem de acordare de licențe pentru aceștia.

1.6. CESE susține includerea aeronavelor fără pilot la bord în domeniul de aplicare al propunerii și subliniază importanța stabilirii unor standarde ridicate.

1.7. CESE avertizează cu privire la complexitatea inutilă și la duplicarea cerințelor de certificare sau de control în ceea ce privește echipamentele de aerodrom, cu excepția cazurilor în care acestea sunt clar justificate de motive de siguranță.

1.8. CESE ia notă cu satisfacție de sarcinile de supraveghere, cooperare și asistență în relația cu autoritățile naționale care sunt prevăzute în propunere și speră că acestea vor conduce la standarde din ce în ce mai ridicate, mai armonizate și mai eficiente privind siguranța, la un schimb mai bun de informații și la analize comparative optimizate, ceea ce va asigura o eficiență sporită a utilizării resurselor. În acest context, CESE ia notă de Planul European pentru Siguranță în Aviația Civilă și de Programul european de siguranță a aviației, precum și de posibilitatea ca acestea să prevadă elaborarea și implementarea unor standarde de siguranță mai ridicate și armonizate.

1.9. CESE susține mecanismul propus de transfer voluntar de competențe de la autoritățile naționale la AESA, inclusiv normele specifice privind situațiile de urgență.

1.10. CESE consideră că posibilitatea operatorilor europeni care își desfășoară activitatea în mai multe state membre ale UE de a opta pentru AESA în calitate de autoritate competentă trebuie să implice informarea autorității sau autorităților naționale competente. Posibilitatea ca operatorii mai sus menționați să opteze pentru AESA în calitate de autoritate competentă nu poate fi utilizată în cazul măsurilor care intră sub incidența articolelor 59 și 60.

1.11. CESE constată importanța schimburilor de informații și subliniază faptul că informațiile obținute în scopul îmbunătățirii siguranței nu ar trebui utilizate în sistemul judiciar, cu excepția situațiilor speciale, precum abaterile intenționate. Trebuie menținută cultura echității, iar CESE își reiterează propunerea privind elaborarea și punerea în aplicare a unei Carte în acest domeniu.

1.12. De asemenea, CESE ia notă de propunerea de a introduce o dispoziție referitoare la tarifele aferente serviciilor privind cerul unic, ca mijloc de finanțare a activităților AESA, deși normele fundamentale privind aceste tarife vor fi introduse în dispoziții care nu sunt încă elaborate. Totodată, nu este clar modul în care tarifele planificate vor fi corelate cu sistemul de tarife de rută, gestionat în prezent de EUROCONTROL în numele statelor care sunt părți la un acord multilateral. Ținând seama de acest fapt, CESE consideră că ar fi prematur să se legifereze cu privire la utilizarea unor tarife care nu există încă, în situația în care sunt disponibile mai multe opțiuni pentru configurarea acestora. Prin urmare, CESE recomandă ca această propunere să fie respinsă.

1.13. Întrucât AESA urmează să stabilească normele privind certificarea și criteriile de siguranță care pot prezenta interes și pentru publicul larg, CESE sugerează ca textele de această natură să fie traduse în toate limbile oficiale ale UE. În scopul asigurării transparenței, site-ul internet al AESA ar trebui să fie disponibil și în alte limbi decât limba engleză. În acest context, CESE atrage, de asemenea, atenția asupra Cartei drepturilor fundamentale a UE, în special asupra articolului 21.

1.14. În ceea ce privește propunerea de a simplifica formalitățile de închiriere a aeronavelor cu echipaj, CESE indică faptul că propunerea vizează în principal siguranța, în timp ce aspectele referitoare la închirierea acestor aeronave au legătură cu operațiunile comerciale, accesul pe piață și concurența. Acestea ar putea avea, de asemenea, o dimensiune socioeconomică semnificativă. Prin urmare, CESE nu recomandă modificarea în această etapă a dispozițiilor fundamentale privind închirierea aeronavelor cu echipaj și consideră că acest aspect ar trebui abordat la momentul revizuirii Regulamentului nr. 1008/2008.

1.15. În ceea ce privește evaluarea în curs a Regulamentului (UE) nr. 996/2010, CESE subliniază importanța rețelei europene a autorităților de investigații pentru siguranța aviației civile (ENCASIA) și consideră că este esențial să fie puse la dispoziție resursele adecvate pentru această activitate importantă. De asemenea, CESE trimite la observațiile sale privind cultura echității, care figurează la punctul 1.11 de mai sus.

## 2. Introducere

2.1. Propunerea de regulament privind siguranța <sup>(1)</sup> (în continuare „propunerea”) va înlocui regulamentul din 2008 <sup>(2)</sup>. Propunerea menține și/sau actualizează unele dintre dispozițiile regulamentului din 2008 și introduce măsuri noi. Ea se bazează pe standardele Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI) și pe consultări publice efectuate la nivelul statelor membre și al părților interesate, inclusiv al partenerilor sociali. Propunerea are la bază un raport al Comisiei privind Programul european de siguranță a aviației <sup>(3)</sup> și diverse studii. Ea reprezintă un pas înainte în direcția punerii în aplicare a Comunicării intitulate „O strategie în domeniul aviației pentru Europa” <sup>(4)</sup>.

2.2. Propunerea introduce o abordare a normelor privind siguranța bazată pe anticipare, evaluarea riscurilor și performanță, în vederea sporirii eficienței utilizării resurselor și a optimizării orientării activității de monitorizare la toate nivelurile. Obiectivul propunerii este acela de a elimina lacunele existente în materie de siguranță și de a acorda o atenție sporită interdependențelor dintre siguranța aviației și alte domenii, precum securitatea aeriană sau protecția mediului.

2.3. Propunerea urmărește să asigure un nivel înalt de aplicare și supraveghere pe întreg teritoriul UE, printr-o cooperare strânsă între autoritățile de la nivel european și național, care presupune schimburi de informații și o un control și o monitorizare eficiente. Propunerea actualizează regulamentul din 2008 pentru a ține seama de evoluțiile la nivel tehnic, precum aeronavele fără pilot la bord.

2.4. Comisia efectuează o evaluare a Regulamentului (UE) nr. 996/2010 privind investigarea și prevenirea accidentelor și incidentelor survenite în aviația civilă (în continuare „regulamentul”) și a solicitat opinia CESE în acest sens (Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 996/2010). În anul 2010, CESE a emis un aviz privind propunerea referitoare la regulamentul menționat <sup>(5)</sup>.

## 3. Observații generale

3.1. CESE susține obiectivul propunerii, de a consolida normele în domeniul siguranței și securității în aviația civilă, și de a clarifica rolul Agenției Europene de Siguranță a Aviației (AESA) în materie de securitate. De asemenea, CESE este de acord cu propunerea ca AESA să ofere Comisiei asistență tehnică pentru punerea în aplicare a legislației privind siguranța și să fie împuternicită să ia măsurile care se impun, cu acordul Comisiei și după consultarea statelor membre.

3.2. CESE este de acord că AESA ar trebui să își asume mai multă responsabilitate în materie de securitate, în cooperare și în acord cu statele membre, inclusiv în ceea ce privește normele specifice referitoare la situațiile de urgență, cu condiția alocării unor resurse adecvate, care să îi permită agenției să își îndeplinească cu succes sarcinile în domeniu. CESE consideră, de asemenea, că *Regulamentul (CE) nr. 300/2008 privind norme comune în domeniul securității aviației civile* este depășit de evoluțiile înregistrate începând cu anul 2008 și că ar trebui revizuit.

3.3. Propunerea urmărește să pregătească cadrul de reglementare al Uniunii în materie de siguranță a aviației pentru provocările care vor apărea în următorii 10-15 ani. CESE consideră că previziunile pentru o perioadă atât de îndelungată vor fi depășite de evoluțiile tehnologice și de riscurile legate de siguranță, aflate în permanentă transformare, cum ar fi apariția aeronavelor fără pilot la bord, noile forme de criminalitate cibernetică, riscul de perturbare prin laser a manevrelor de aterizare etc. Așadar, Comitetul susține propunerea de evaluare a noului regulament la fiecare cinci ani.

3.4. CESE reafirmă <sup>(6)</sup> că siguranța constituie cheia de boltă a unei strategii durabile în domeniul aviației și că nu poate exista niciun compromis referitor la acest subiect. Prin urmare, abordarea din propunere ar trebui evaluată în raport cu aceste exigențe, în special având în vedere obiectivul Comisiei <sup>(7)</sup> de identificare și abordare a riscurilor legate de siguranță într-un mod mai rapid și mai eficient, prin introducerea unei orientări bazate pe evaluarea riscurilor și a performanțelor, menținându-se cel puțin nivelul de siguranță globală existent.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 613 final.

<sup>(2)</sup> JO L 79, 19.3.2008, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 599 final.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 598 final; JO C 389, 21.10.2016, p. 86.

<sup>(5)</sup> JO C 21, 21.1.2011, p. 62.

<sup>(6)</sup> JO C 13, 15.1.2016, p. 169.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 598 final.

3.5. Metoda propusă vizează o abordare mai proporțională și mai flexibilă în ceea ce privește reglementarea siguranței. Scopul este acela de a identifica și a reduce mai rapid și mai eficient riscurile la adresa siguranței, printr-o abordare bazată pe evaluarea riscurilor și pe performanță, care să asigure un nivel superior de siguranță globală. CESE salută această abordare, însă subliniază că unele norme prescriptive trebuie să rămână în vigoare pentru a garanta condiții de concurență echitabile. În plus, o tranziție atât de importantă necesită punerea la dispoziție de resurse adecvate și un proces de tranziție care să fie transparent în raport cu toate părțile interesate, inclusiv personalul, și care să ofere timpul necesar pentru schimbarea de mentalitate care se impune în vederea punerii în aplicare pe deplin a noii abordări.

3.6. Un studiu solicitat de Comisie privind disponibilitatea, eficacitatea utilizării și evoluția resurselor umane ale autorităților din domeniul aviației, precum și privind finanțarea sistemului european de siguranță a aviației (studiul privind resursele) a demonstrat că echilibrul dintre resurse și volumul de muncă s-a deteriorat în decursul ultimilor zece ani și că există deficiențe în ceea ce privește calificarea personalului. Studiul menționează o serie de opțiuni pentru a depăși această dificultate. CESE insistă asupra necesității de a identifica o soluție în cadrul dialogului social.

3.7. Un al doilea studiu, referitor la sistemele de îmbunătățire a performanțelor și la abordarea bazată pe performanță, a analizat posibilitatea de a se introduce elemente de performanță în managementul siguranței aviației (studiul privind performanța). Studiul a conchis că acest lucru este posibil, dar nu a recomandat introducerea rapidă a acestor elemente, din motive tehnice. Conform studiului, este imposibil să se cuantifice beneficiile unei abordări bazate pe performanță înainte ca aceasta să fie pusă în aplicare. În opinia CESE, concluziile acestui studiu subliniază importanța punerii în aplicare în mod prudent și coerent a noii abordări.

3.8. În acest context, CESE atrage atenția asupra chestiunii dezvoltării societale și sociale, inclusiv asupra noilor forme de ocupare a forței de muncă și a noilor modele de afaceri, adesea legate de economia digitală și prezente inclusiv pe piața aviației, precum și asupra implicațiilor acestor evoluții din punctul de vedere al siguranței. În Comunicarea privind o strategie în domeniul aviației pentru Europa <sup>(8)</sup> și în mai multe avize ale CESE <sup>(9)</sup> se afirmă că trebuie acordată atenția cuvenită acestor aspecte. CESE consideră că trebuie, de asemenea, să se țină seama de ele atunci când se pune în aplicare propunerea, inclusiv când se evaluează impactul măsurilor de punere în aplicare.

3.9. AESA urmează să evalueze performanța organismelor în contextul Planului European pentru Siguranță în Aviația Civilă, dar nu a stabilit, pentru moment, obiectivele de performanță pentru organismele aflate în responsabilitatea sa. Acest lucru demonstrează încă o dată importanța găsirii unei soluții rapide și eficiente la problemele legate de resurse, evocate la punctul 3.6 de mai sus.

3.10. Normele, activitățile și procedurile incluse în Programul european de siguranță a aviației ar trebui să facă obiectul unui control, pentru a se evalua relevanța și eficacitatea acestora. Acest control ar trebui să se bazeze pe indicatori precum respectarea normelor, frecvența anumitor tipuri de evenimente care afectează siguranța, numărul de accidente și de victime și maturitatea sistemelor de management al siguranței. Acești indicatori sunt utilizați de către state pentru a stabili „nivelul acceptabil de performanță în materie de siguranță” pe teritoriul lor, în conformitate cu cerințele OACI. În cadrul propunerii, accentul este pus pe cooperarea dintre AESA și autoritățile naționale, inclusiv pe rolul AESA de administrator al noii arhive digitale de informații, menționată la articolele 61-63. CESE subliniază importanța acestei modificări în vederea îmbunătățirii sistemului de supraveghere și de aplicare a legii.

#### 4. Observații specifice

##### 4.1. Protecția mediului

CESE aprobă adăugarea unei dispoziții noi privind chestiunile de mediu, inclusiv raportul de evaluare de mediu care urmează să fie publicat de AESA la fiecare trei ani.

##### 4.2. Recunoașterea certificatelor țărilor terțe

CESE subliniază importanța acordurilor de recunoaștere reciprocă cu țări partenere importante, în vederea susținerii industriei sistemelor electronice de bord din UE și a comerțului internațional în acest sector.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 598 final, secțiunea 2.3.

<sup>(9)</sup> JO C 13, 15.1.2016, p. 169, punctul 3.1.3; JO C 13, 15.1.2016, p. 110, punctul 2.7 și JO C 389, 21.10.2016, p. 86, punctul 1.3.

#### **4.3. Serviciile de handling la sol**

4.3.1. CESE salută faptul că serviciile de handling la sol au fost incluse în domeniul de aplicare al prezentului regulament ca parte importantă a lanțului siguranței aviației civile.

4.3.2. Totuși, CESE recomandă să se ia în considerare o cerință de certificare a prestatorilor de servicii de handling la sol și a personalului care prestează astfel de servicii și are un rol esențial în materie de siguranță. Cerințele esențiale incluse în anexa VII la propunere ar trebui dezvoltate și detaliate în continuare, în special în ceea ce privește standardele de pregătire și calificările.

4.3.3. Alte chestiuni de avut în vedere includ:

- numărul de membri ai personalului și diferenții furnizori din jurul aeronavei în raport cu timpii de pregătire a avionului pentru următorul zbor;
- riscurile pentru sănătate pe care le prezintă expunerea la poluarea aerului de pe pistă.

#### **4.4. Echipamentele de aerodrom**

4.4.1. Referitor la cerința de certificare pentru echipamentele de aerodrom, prevăzută la articolul 31 din regulament, CESE ia notă de faptul că echipamentele de aerodrom sunt în general certificate în cadrul sistemelor pentru echipamentele electrice și al altor sisteme. Un nou sistem de certificare ar putea însemna o dublă reglementare, cu beneficii nesemnificative sau chiar fără niciun beneficiu. Prin urmare, CESE recomandă înlocuirea articolului 31 propus cu un text care să indice că AESA va răspunde în mod adecvat atunci când datele privind siguranța demonstrează că echipamentele utilizate sau destinate utilizării pe aerodromuri, care respectă noul regulament, creează un risc la adresa siguranței.

#### **4.5. Echipajul de cabină**

CESE salută noile cerințe esențiale din anexa IV și consolidarea dispozițiilor privind echipajul de cabină prin articolul 21. CESE regretă utilizarea în propunere a termenului „atestat” în locul celui de „licențiere”, în pofida faptului că cerințele din anexa IV punctul 4 privind echipajul de cabină sunt echivalente celor care justifică o licență sau un certificat. Pentru a asigura consecvența, echipajului de cabină ar trebui, prin urmare, să îi fie acordată o licență eliberată de autoritatea aeronautică națională sau de AESA.

#### **4.6. Dispozițiile de salvagardare și derogatorii și măsurile adoptate de agenție**

4.6.1. CESE atrage atenția asupra extinderii măsurilor de urgență și a măsurilor derogatorii de la articolele 59 și 60 ale propunerii, comparativ cu dispozițiile actuale de la articolele 14 și 22 din Regulamentul (CE) nr. 216/2008, în special în ceea ce privește limitările timpului de zbor și alte măsuri care au un impact asupra condițiilor de muncă ale personalului.

4.6.2. CESE consideră că perioada de două luni fără notificarea AESA în cazul dispozițiilor de salvagardare (articolul 59 sau al măsurilor derogatorii (articolul 60 nu trebuie prelungită. În mod similar, CESE se opune extinderii la opt luni a duratei menționate la articolul 65 alineatul (4) în ceea ce privește măsurile adoptate de agenție.

4.6.3. CESE consideră că ar trebui să existe obligația de a obține acordul personalului implicat înainte de a lua o decizie în ceea ce privește măsurile de urgență și măsurile derogatorii care au un impact asupra condițiilor de muncă ale acestuia. În cazul în care o decizie a fost adoptată fără un astfel de acord, AESA ar trebui să inițieze imediat procedura de evaluare prevăzută la articolul 59 alineatul (2) și la articolul 60 alineatul (2).

#### **4.7. Cooperarea dintre autoritățile competente și AESA, transferul responsabilităților**

4.7.1. CESE salută propunerea unei cooperări consolidate între autoritățile competente ale statelor membre, Comisie și AESA în privința certificării, a supravegherii și a asigurării aplicării legii. CESE susține măsuri precum crearea unei rezerve de inspectori și transferul de urgență al responsabilităților către AESA, cu condiția ca acest demers să nu afecteze condițiile de angajare și situația lucrătorilor implicați. Atât criteriile privind transferurile de urgență, cât și cerințele pentru revenirea supravegherii în sarcina statului membru trebuie clar documentate.



4.7.2. CESE subliniază caracterul voluntar al transferului responsabilităților către AESA de către un stat membru în temeiul articolului 53, cu excepția transferului de urgență prevăzut la articolul 55, pentru a rezolva probleme urgente de siguranță. Articolul 53 alineatul (2) ultimul paragraf garantează că transferurile au loc cu respectarea legislației naționale a statului membru vizat și cu acordul acestuia. În opinia CESE, partea procedurală și alte garanții asigură faptul că un transfer funcționează în mod adecvat și cu respectarea securității juridice. Prin urmare, CESE sprijină mecanismul de transfer propus.

4.7.3. Capacitatea statelor membre de a transfera responsabilitățile de supraveghere unui alt stat membru trebuie să aibă în continuare un caracter voluntar, statul având posibilitatea de a redobândi autoritatea delegată.

4.7.4. CESE ia notă de introducerea posibilității operatorilor multinaționali de a selecta AESA drept autoritatea lor competentă. În conformitate cu opiniile sale privind transferul voluntar al responsabilităților, CESE poate aproba această propunere dacă există consimțământul autorității sau autorităților naționale vizate, iar măsura nu afectează negativ condițiile de angajare și situația lucrătorilor implicați.

#### **4.8. Colectarea, schimbul și analiza informațiilor**

4.8.1. La fel ca în cazul propunerilor pentru o cooperare sporită între AESA și autoritățile aeronautice naționale, CESE susține dispozițiile consolidate privind colectarea, schimbul și analiza informațiilor. Cu toate acestea, CESE solicită să se întreprindă și alte acțiuni pentru a se garanta protecția datelor cu caracter personal, cum ar fi includerea acestui element în sistemul IT de audit sau consolidarea nivelului de anonimitate a datelor. Pentru a spori transparența, datele anonimizate ar trebui puse la dispoziția tuturor părților interesate.

4.8.2. CESE salută, de asemenea, înființarea unei arhive digitale pentru certificate, acreditări, măsuri, decizii ale Comisiei, decizii ale statelor membre, transferuri de responsabilități, notificări, solicitări și alte informații.

#### **4.9. Managementul siguranței aviației**

4.9.1. Deși susține includerea referinței la Programul european de siguranță a aviației, precum și la programele naționale de siguranță a aviației, CESE atrage atenția asupra provocării pe care o reprezintă asigurarea caracterului inteligibil al măsurilor și documentelor pentru lucrătorii din prima linie. Prin urmare, este esențial ca Programul european de siguranță a aviației și planurile naționale să se bazeze pe o abordare ascendentă, ori de câte ori este posibil. În caz contrar, este posibil ca textele să nu contribuie deloc la concretizarea schimbării dorite.

#### **4.10. Aeronavele fără pilot la bord (drone)**

4.10.1. CESE susține includerea aeronavelor fără pilot la bord în domeniul de aplicare al propunerii, dar își reiterează solicitarea privind prudența în punerea în aplicare a abordării bazate pe performanță.

4.10.2. Prin urmare, trebuie elaborate reglementări cuprinzătoare care să garanteze un nivel adecvat de siguranță. CESE consideră că asigurarea compatibilității între aceste noi activități de aviație care implică drone și traficul aerian general este o provocare, iar reglementarea în acest domeniu este esențială. Gestionarea traficului aerian este deja un domeniu complex, în care controlorii de trafic aerian au responsabilități importante, CESE solicitând ca acestor lucrători să nu li se atribuie responsabilități nejustificate, pentru a se adapta la o situație în care sunt operate aeronave fără pilot la bord. Trebuie instituită o abordare coerentă față de acordarea de licențe pentru operarea și deținerea de drone, inclusiv în ceea ce privește înregistrarea. Obligația de a obține o licență – în funcție de caracteristicile dronei – ar conduce la sensibilizare, ar necesita cunoașterea reglementărilor și restricțiilor aplicabile și ar contribui la dezvoltarea competențelor necesare.

#### **4.11. Amenințările cibernetice**

4.11.1. CESE este preocupat cu precădere de securitatea cibernetică. În pofida digitalizării, factorul uman va rămâne esențial pentru verificarea datelor și protejarea acestora împotriva intervențiilor ilicite. Disponibilitatea datelor relevante la bord îmbunătățește siguranța, dar CESE subliniază faptul că echipajul de cabină trebuie să controleze în continuare aeronava. În mod similar, trebuie dezvoltat un sistem solid de protecție împotriva amenințărilor cibernetice în cazul dronelor.

#### 4.12. *Trecerea la o abordare bazată pe performanță*

4.12.1. Unul dintre avantajele principale ale sistemului bazat pe conformitate îl constituie garantarea unui tratament egal al operatorilor. CESE consideră că tranziția către un sistem bazat pe evaluarea riscurilor și performanțe trebuie să înlesnească adaptarea la o nouă cultură și să susțină încrederea în sistemul de siguranță și în capacitatea acestuia de a asigura îmbunătățirea continuă a nivelurilor de siguranță într-un sistem bazat pe performanță. Acest lucru necesită ajustări și adaptări la toate nivelurile. Detaliind observațiile generale de la punctele 3.4 și 3.5 de mai sus, CESE consideră că următoarele elemente sunt esențiale pentru o tranziție de succes:

- disponibilitatea unor resurse suficiente pentru a asigura niveluri de siguranță adecvate, în orice moment;
- tranziția trebuie realizată în așa fel încât condițiile de muncă ale personalului să poată fi planificate din timp. Modificările planificate trebuie să fie transparente;
- punerea în aplicare a noului sistem trebuie însoțită de un dialog continuu cu părțile interesate, inclusiv de dialogul social;
- ritmul punerii în aplicare trebuie să permită o tranziție în condiții de siguranță către noul sistem, ținând seama de nevoia de a asigura o modificare a mentalității.

4.12.2. CESE consideră că o tranziție treptată la un nou sistem și o nouă mentalitate va necesita timp. Pentru moment, nu este cert dacă siguranța va fi vreodată complet acoperită de reglementarea bazată pe performanță.

#### 4.13. *Raportarea evenimentelor și „cultura echității”*

4.13.1. La fel ca în avizele sale anterioare<sup>(10)</sup>, CESE susține în continuare că o cultură a echității trebuie să se manifeste în întregul sector al aviației. CESE se îndoiește că propunerea examinată sau orice alt act legislativ existent al UE sunt suficiente pentru a asigura respectarea unei culturi a echității. Numeroase măsuri vor trebui adoptate în statele membre pentru a promova cultura echității și a menține o delimitare clară și previzibilă între raportarea legată de siguranță și sistemul judiciar. Prin urmare, CESE își reiterează propunerea privind o cartă sau un cod de conduită în sprijinul bunelor practici.

#### 4.14. *Amenzile și penalitățile*

4.14.1. CESE consideră că actualul sistem de amenzi și penalități cu titlu cominatoriu s-a dovedit a fi inefficient. Formularea de la articolul 72 alineatul (1), care prevede că „Comisia poate să impună unei persoane fizice sau juridice [...] o amendă” ar trebui înlocuită cu formularea „Comisia impune [...]”. Trebuie reamintit faptul că articolul 72 alineatul (3) oferă în continuare o marjă de discreție. Atunci când analizează oportunitatea impunerii unei penalități, Comisia trebuie să coopereze cu autoritățile naționale relevante pentru a asigura o abordare consecventă cu aplicarea legii la nivel național.

#### 4.15. *Finanțarea AESA*

CESE consideră că propunerea de a include tarifele plătite în conformitate cu dispozițiile care vor face parte din regulamentul privind punerea în aplicare a cerului unic european este prematură și prea neclară. De exemplu, nu este clar dacă va fi creat un sistem separat de tarifare pentru cerul unic sau dacă scopul este modificarea sistemului actual de tarife de rută, gestionat, în prezent, de EUROCONTROL (Acordul multilateral al Eurocontrol privind tarifele de rută aeriană – ediție neoficială – octombrie 2006, disponibil pe site-ul internet al EUROCONTROL). De asemenea, nu este clar nici dacă tarifele planificate vor fi numai pentru serviciile aferente cerului unic sau vor fi utilizate în scopul finanțării bugetului general al agenției. Din aceste motive, CESE consideră că această propunere este prematură și ar trebui respinsă.

#### 4.16. *Metodele de lucru și implicarea părților interesate*

4.16.1. Implicarea părților interesate este și trebuie să rămână o caracteristică esențială a activității AESA. Prin urmare, recomandăm ca formularea „ori de câte ori este necesar” să fie eliminată de la articolul 104 alineatul (1) litera (b), pentru a se evita deciziile arbitrare cu privire la eventuala implicare a părților interesate în activitățile agenției.

---

<sup>(10)</sup> JO C 21, 21.1.2011, p. 62 și JO C 198, 10.7.2013, p. 73.

#### 4.17. *Regimul lingvistic*

Deși limba engleză este în mare măsură vorbită în comunitatea aviatică, există totuși unele zone geografice și domenii de activitate în care limbile naționale prevalează. CESE consideră că, în conformitate cu interdicția de discriminare pe motiv de limbă, prevăzută la articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale, cel puțin „specificările de certificare” și „mijloacele acceptabile de conformitate” ar trebui traduse și publicate în toate limbile oficiale ale UE. În plus, site-ul internet al AESA ar trebui să fie disponibil și în alte limbi ale UE decât limba engleză, pentru a spori transparența și nivelul de mediatizare.

#### 4.18. *Structura internă*

Formularea propusă la articolul 90 va conferi mult mai multă putere Comisiei, în detrimentul Parlamentului European. Prin urmare, CESE insistă ca atât unui reprezentant al Comisiei, cât și unui reprezentant al Parlamentului European să li se ofere câte un loc în Consiliul de administrație.

#### 4.19. *Închirierea*

CESE se opune cu tărie propunerii de modificare a dispozițiilor Regulamentului nr. 1008/2008 privind închirierea. Întrucât evaluarea regulamentului menționat este programată pentru perioada 2017-2018, acest aspect ar trebui tratat separat.

### 5. **Evaluarea Regulamentului (UE) nr. 996/2010 privind investigarea și prevenirea accidentelor și incidentelor survenite în aviația civilă**

După cum s-a menționat la punctul 4.13 de mai sus, CESE reiterează nevoia de protejare a culturii echității și recomandarea privind elaborarea unei carte în acest sens. CESE sprijină o abordare bazată pe instrumente juridice neobligatorii, precum și cooperarea fructuoasă din cadrul ENCASIA, ca forum pentru reunirea resurselor și a cunoștințelor, precum și ca spațiu de lansare de studii și emitere de recomandări privind siguranța și de stabilire a unor criterii de referință. În acest sens, este vital să fie puse la dispoziție resurse adecvate.

În opinia CESE, activitățile viitoare în domeniul guvernat de regulamentul menționat ar trebui să se axeze pe o punere în aplicare adecvată, mai degrabă decât pe modificarea cadrului juridic.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

---

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Platforme online și piața unică digitală — Oportunități și provocări pentru Europa**

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Raportor: **Thomas McDONOGH**

|                                           |                                                                                     |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                  | Comisia Europeană, 25.5.2016                                                        |
| Temei juridic                             | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene                    |
| Secțiunea competentă                      | Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională |
| Data adoptării în secțiune                | 15.11.2016                                                                          |
| Data adoptării în sesiunea plenară        | 14.12.2016                                                                          |
| Sesiunea plenară nr.                      | 521                                                                                 |
| Rezultatul votului                        | 175/0/3                                                                             |
| (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri) |                                                                                     |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul salută planul de acțiune prezentat de Comisie, care include o revizuire a directivelor privind confidențialitatea și comunicațiile electronice din perspectiva poziției serviciilor de comunicare online OTT (*over-the-top*), un exercițiu de identificare a măsurilor voluntare adoptate de platforme (care poate duce la elaborarea unui document de orientare), un exercițiu de colectare de date concrete privind practicile de tip *business-to-business* (B2B), aspecte privind finanțarea proiectelor de date deschise și, în cele din urmă, o strategie pentru facilitarea și sprijinirea creării unor platforme competitive în UE.

1.2. CESE subliniază că multe platforme online sunt elemente importante ale economiei colaborative și reafirmă concluziile sale privind economia colaborativă, în special în ceea ce privește protecția consumatorilor, lucrătorii și persoanele care desfășoară o activitate independentă.

1.3. Cu toate acestea CESE privește cu îngrijorare faptul că viteza cu care are loc dezvoltarea piețelor digitale nu se potrivește cu ritmul în care sunt elaborate reglementările și strategiile UE, fără a mai vorbi de punerea lor în aplicare la nivelul statelor membre. CESE ar dori să afle cum ar putea fi îmbunătățită coordonarea dintre diferitele servicii ale Comisiei și statele membre și ce tipuri de mecanisme ar fi utile.

1.4. Comitetul subliniază că trebuie eliminat riscul de fragmentare și că este nevoie de o abordare coerentă la nivel european. În caz contrar, existența unor reglementări naționale diferite va genera nesiguranță, va face extinderea întreprinderilor nou-înființate mai dificilă și va îngreuna, poate, disponibilitatea serviciilor digitale. Situația este cu atât mai presantă cu cât unele state membre sunt deja pe cale să introducă măsuri specifice de combatere a practicilor comerciale neloiale, care riscă să fragmenteze piața unică digitală, ori iau în considerare introducerea unor astfel de măsuri.

1.5. Comunicarea nu conține propuneri specifice și prevede puține soluții bine conturate. Deși sunt prezentate câteva soluții, sunt amânate răspunsurile la întrebările cu adevărat importante privind eventualele daune pe care platformele le pot provoca propriilor furnizori pe unele piețe.

1.6. Răspândirea platformelor online a adus beneficii imense furnizorilor, consumatorilor și economiei, precum și condițiilor de viață, în general. Cu toate acestea, probleme există și nu vor înceta să apară: de aceea, CESE recomandă să se definească mai precis cele mai importante prejudicii aduse întreprinderilor și consumatorilor și, ulterior, să se evalueze eficient și cu acuratețe în ce măsură aceste probleme sunt comune tuturor platformelor online, sunt specifice unui sector sau unor întreprinderi individuale. Totodată, CESE face apel la cooperare transsectorială și la monitorizarea dezvoltării platformelor online, pentru abordarea problemelor apărute în timp.

1.7. Comitetul salută intenția Comisiei de explorare a unor măsuri de facilitare a comutării și portabilității datelor între diferite platforme digitale și servicii de tip *cloud computing*, atât pentru întreprinderi, cât și pentru persoanele fizice.

1.8. CESE solicită programe de sensibilizare și de îmbunătățire a competențelor digitale pentru toți cetățenii, de toate vârstele, cei mai tineri și cei mai în vârstă fiind cei mai vulnerabili. CESE ar aprecia introducerea unei educații sistematice în acest sens ca standard european.

1.9. CESE invită Comisia să analizeze dacă este necesar ca platformele să afișeze rezumate ușor de utilizat, să clarifice când se aplică tariful personalizat și criteriile pe baza cărora se prezintă rezultatele și, de asemenea, să permită exercitarea necondiționată și facilă din punct de vedere administrativ a dreptului de a fi uitat.

1.10. CESE salută anunțul Comisiei conform căruia aceasta lucrează cu platformele online la elaborarea unui cod de conduită destinat combaterii discursului online de incitare la ură și a conținutului dăunător minorilor. Totuși, Comitetul consideră că trebuie introduse și anumite tipuri de sancțiuni pentru cei care dau dovadă de neglijență în ștergerea respectivului conținut atunci când sunt conștienți de acesta.

1.11. Comitetul regretă că Comisia a neglijat din nou dimensiunea socială a platformelor online. CESE subliniază că responsabilitatea socială a platformelor față de propriii lucrători (atât față de angajații permanenți, cât și față de cei cărora li se aplică forme noi de condiții de muncă) trebuie să fie definită mai clar. Ar trebui să se acorde o atenție deosebită acestei din urmă categorii de angajați și să se asigure condiții de muncă echitabile, protecție socială adecvată, securitate și sănătate în muncă, dreptul la formare, negociere colectivă și drepturi sindicale<sup>(1)</sup> pentru toți lucrătorii platformelor online, recunoscând provocările generate de platformele online în economia colaborativă.

1.12. Contrar evaluării Comisiei potrivit căreia cadrul juridic existent este mai mult decât suficient, Comitetul solicită un cadru al UE privind activitățile lucrative participative (*crowd working*), pentru a preveni subminarea și eludarea salariului minim, a reglementărilor privind timpul de lucru și a celor privind securitatea socială.

1.13. CESE îndeamnă Comisia să analizeze aspectele fiscale referitoare la activitatea platformelor online, contracarând practicile care nu sunt compatibile cu condițiile de concurență echitabile.

## 2. Sinteza comunicării Comisiei

2.1. Prin comunicarea sa recentă și documentul de lucru al serviciilor sale, precum și, în general, prin strategia sa privind piața unică digitală, Comisia urmărește să încurajeze inovarea de către platformele online și concurența efectivă între acestea, protejând în același timp drepturile și confidențialitatea consumatorilor.

2.2. Comunicarea prezintă **problemele-cheie identificate în evaluarea platformelor online și definește abordarea care va fi adoptată în viitor față de platformele online.**

2.3. Comunicarea nu propune o serie cuprinzătoare de noi reglementări europene privind platformele.

2.4. Comisia propune doar introducerea unor măsuri de reglementare care să abordeze problemele clar identificate referitoare la o categorie specifică de platforme online sau la o activitate specifică a acestora, și nu aplicarea unor norme preventive care ar putea afecta inovarea.

2.5. Comisia recunoaște că platformele online se prezintă sub diverse forme și dimensiuni, continuând să evolueze în mod constant, ceea ce înseamnă că nu există un consens privind o definiție unică a platformelor online.

2.6. În opinia Comisiei, adoptarea unei abordări universale pentru reglementarea platformelor nu ar fi un mod adecvat de a răspunde la diferitele provocări aduse de diversele tipuri de platforme online.

2.7. Comisia recunoaște că actualul cadru juridic este mai mult decât suficient pentru a reglementa platformele, deși respectivul cadru juridic nu se încadrează sistematic în jurisdicția unei singure autorități de reglementare.

---

<sup>(1)</sup> JO C 71, 24.2.2016, p. 65.

2.8. Comunicarea prezintă o foaie de parcurs și principiile pentru o intervenție ulterioară:

- **condiții de concurență echitabile pentru servicii digitale comparabile;**
- **atitudini responsabile ale platformelor online pentru a proteja valorile fundamentale;**
- **transparență și echitate pentru menținerea încrederii utilizatorilor și garantarea inovării;**
- **piețe deschise și nediscriminatorii într-o economie bazată pe date.**

2.9. Comisia va urmări să ofere condiții de concurență echitabile din punctul de vedere al reglementării în sectorul **telecomunicațiilor**, printr-o eventuală simplificare și prin norme specifice pentru furnizorii de servicii de comunicare OTT (*over-the-top*).

2.10. Comisia va lua în considerare extinderea **Directivei asupra confidențialității și comunicațiilor electronice** pentru a include și serviciile de comunicare online.

2.11. În temeiul unei noi **Directive privind serviciile mass-media audiovizuale**, Comisia propune ca platformelor de partajare a materialelor video să le revină noi obligații în combaterea conținutului dăunător.

2.12. Comisia va evalua regimul de **răspundere** a intermediarilor online, inclusiv:

- necesitatea elaborării unor orientări privind răspunderea în procesul de instituire a măsurilor voluntare de combatere a conținutului online ilegal; și
- necesitatea unor proceduri formale de notificare și de acțiune.

2.13. Comisia va încuraja în continuare eforturile de **autoreglementare** coordonate la nivelul UE (și va examina în mod regulat eficiența acestora) ale platformelor online în scopul combaterii conținutului ilegal online.

2.14. Platformele online vor fi încurajate să combată recenziile false și înșelătoare.

2.15. Comisia va emite principii și orientări referitoare la interoperabilitatea identificării electronice în 2017.

2.16. Noile propuneri privind **drepturile de autor**, adoptate recent de Comisie, urmăresc asigurarea unei alocări mai echitabile a valorii generate de distribuția online a conținutului protejat prin drepturi de autor de către platformele online care oferă acces la conținuturile respective.

2.17. **Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorilor** este prezentat concomitent cu comunicarea, pentru a facilita aplicarea transfrontalieră mai eficientă a legislației UE privind protecția consumatorilor în situații transfrontaliere.

2.18. Comisia a revizuit orientările referitoare la **Directiva privind practicile comerciale neloiale**, care urmează să fie adoptate împreună cu prezenta comunicare. Comisia va evalua în continuare necesitatea de actualizare a normelor actuale privind protecția consumatorilor în ceea ce privește platformele, în cadrul procesului de verificare în 2017 a adecvării legislației UE referitoare la protecția consumatorilor și la marketing.

2.19. Comisia intenționează să deruleze un exercițiu direcționat de colectare de date concrete privind practicile de tip **B2B** care apar în mediul platformelor online, pentru a „decide dacă sunt necesare acțiuni suplimentare la nivelul UE” până în primăvara anului 2017.

2.20. Comisia plănuiește să examineze potențialele bariere pentru piața digitală unică din UE ce pot fi generate de situațiile de insecuritate juridică privind proprietatea și dreptul de utilizare sau de accesare a datelor și – în cadrul inițiativei privind **„fluxul liber de date”**, programată pentru sfârșitul anului 2016 – să exploreze măsurile de facilitare a comutării și portabilității datelor.



### 3. Observații generale

3.1. Dacă Europa va dori să depășească pragul anual de creștere a PIB-ului de 1,5 % în următorul deceniu, va fi esențial să se dispună de o economie digitală dinamică (cf. Raportul întocmit de Consiliul agendei mondiale pentru Europa din cadrul Forumului Economic Mondial).

3.2. Întreprinderile din domeniul platformelor online au devenit unele dintre cele mai valoroase și influente din lume, iar rolul lor în economia mondială va continua să crească.

3.3. UE reprezintă doar 4 % din capitalizarea bursieră totală a platformelor online <sup>(2)</sup>.

3.4. Circa 50 de mari operatori europeni de comunicații electronice fac obiectul a 28 de cadre de reglementare naționale distincte, în vreme ce cei șase operatori principali de pe piața din SUA și cei trei giganți ai pieței chineze sunt reglementați de un singur cadru de reglementare <sup>(3)</sup>.

3.5. Problemele referitoare la platformele online au creat presiune de a acționa la nivelul statelor membre și au sporit fragmentarea.

3.6. Armonizarea dreptului contractelor și protecția consumatorilor sunt deosebit de importante pentru dezvoltarea durabilă și creșterea platformelor online.

3.7. CESE insistă să se acorde o atenție sporită inițiativelor legislative și celor fără caracter legislativ care urmează să fie prezentate până la sfârșitul anului 2016, pentru a crea o piață unică digitală pe deplin integrată. Anii 2016 și 2017 vor fi hotărâtori pentru Europa, care fie va elabora o foaie de parcurs digitală pentru a sprijini competitivitatea și creșterea, fie se va îndrepta spre mediocritate digitală.

3.8. Comunicarea identifică o serie de domenii în care Comisia este conștientă că există probleme, dar nu dispune de elemente concrete pentru a decide măsurile ce trebuie luate – dacă este cazul. Dintre acestea, cele mai importante sunt problemele referitoare la relațiile de tip B2B. Aceasta propune continuarea analizei pentru o perioadă de șase luni înainte de luarea unei decizii în primăvara anului 2017.

3.9. CESE se așteaptă ca o altă dezbatere importantă să aibă loc atunci când Comisia va prezenta concluziile cercetării sale în acest domeniu, la începutul anului următor.

3.10. O reglementare excesivă sau lipsită de flexibilitate ar submina contribuția pozitivă a platformelor online la economia digitală a UE, iar modificarea ei nu ar trebui să se facă în detrimentul protecției consumatorilor sau lucrătorilor.

3.11. Condițiile de concurență echitabile pentru servicii digitale comparabile pe o piață unică digitală nu trebuie să aibă un impact negativ asupra veniturilor fiscale și nu trebuie să faciliteze eroziunea în continuare a bazei fiscale a societăților, permițând întreprinderilor să plătească impozitul într-o singură jurisdicție, chiar dacă valoarea este creată în alta. Impozitul pe profit trebuie să fie plătit acolo unde are loc activitatea economică corespunzătoare.

### 4. Observații specifice

4.1. Comisia descrie platformele ca fiind cunoscute în general drept piețe bilaterale sau multilaterale, în care operatorul platformei îi reunește pe utilizatori pentru facilitarea interacțiunii.

4.2. Cu toate acestea, lista proprie a Comisiei, care cuprinde de la rețele de socializare și motoare de căutare la sisteme de plăți și platforme de publicitate, exclude activitățile platformelor tradiționale care se desfășoară online în prezent, dar include unele platforme digitale care nu sunt multilaterale.

---

<sup>(2)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(3)</sup> A se vedea nota de subsol 1.

4.3. În plus, pe lista proprie a Comisiei nu se regăsesc platformele, al căror număr este în creștere, ce includ oferte de forță de muncă. Prin urmare, Comisia nu reușește să abordeze problemele specifice ale respectivelor platforme, în special în ceea ce privește munca echitabilă și protecția socială adecvată. Pentru a avea certitudinea faptului că drepturile lucrătorilor și standardele de muncă nu sunt eludate, iar cele din urmă sunt garantate, CESE pledează pentru adoptarea unor măsuri legislative privind drepturile în materie de muncă și de protecție a lucrătorilor online/prin intermediul platformelor, în special a celor care lucrează în contextul unor noi forme de ocupare a forței de muncă<sup>(4)</sup>. Ar trebui ca lucrătorii a căror activitate se desfășoară prin intermediul platformelor online să fie definiți ca atare, să li se recunoască raportul de muncă aferent, să li se garanteze dreptul la tratament egal, ca și în cazul încadrării în muncă „clasice”, și să se asigure punerea efectivă în aplicare a acestor dispoziții (de exemplu, AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testIO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Există un puternic avantaj al primului venit și concurența cu platformele care au profitat de exploatarea efectelor de rețea poate fi dificilă, iar aceste platforme pot deveni, de asemenea, un partener comercial inevitabil pentru întreprinderi.

4.5. Platforma de soluționare online a litigiilor ar putea fi utilizată ca mijloc de soluționare alternativă a litigiilor dintre întreprinderi, însă trebuie asigurată mai întâi punerea efectivă în aplicare a mecanismului online de soluționare a litigiilor dintre întreprinderi și consumatori.

4.6. Teama de represalii comerciale ale platformelor online de care depind îi poate împiedica pe reclamanți să sesizeze autoritățile de concurență. CESE recomandă să se adopte noi măsuri pentru protejarea reclamanților pe respectivele piețe.

4.7. Proprietarii site-urilor web și furnizorii de servicii de internet (ISP) care le asigură accesul operează deseori din afara Europei sau își ascund identitatea. Hotărârile de suspendare emise împotriva ISP, care vizează blocarea conținuturilor ilicite și care au fost concepute inițial la adresa furnizorilor de servicii de internet ce găzduiesc site-uri web cu conținuturi piratate, pot constitui un instrument valoros pentru titularii de drepturi, iar ordinele de blocare a unor site-uri web pot să fie utilizate – cum, de altfel, s-a și întâmplat – în lupta dusă pentru protejarea mărcilor și consumatorilor împotriva vânzării online de mărfuri contrafăcute.

4.8. Puterea pieței capitalului de risc din SUA raportată la UE reprezintă un alt stimulent pentru ca întreprinderile emergente să se mute în SUA.

4.9. Achiziția unor societăți cu cifră de afaceri mică nu este inclusă în cerințele actuale de notificare, chiar și în cazurile în care societatea achiziționată deține date valoroase din punct de vedere comercial sau are un potențial de piață semnificativ. Regimul existent de control al concentrărilor economice ar putea fi modificat prin completarea pragurilor bazate pe cifra de afaceri cu cerințe suplimentare de notificare bazate pe volumul tranzacțional.

4.10. Autoritățile de concurență ar putea utiliza mai mult măsurile provizorii și limitele de timp pentru a accelera activitățile de aplicare pe piețele cu evoluție rapidă.

4.11. Platformele online solicită adeseori diverse informații utilizatorilor lor care nu sunt relevante în mod direct pentru conținutul platformelor și le solicită să accepte termeni și condiții pe care nu le-ar accepta în condiții normale, dar pe care sunt constrânși să facă acest lucru pentru a putea utiliza serviciile platformei.

4.12. Datele cu caracter personal reprezintă în prezent moneda de schimb de pe piața digitală, dar mulți consumatori nu par să fie conștienți de faptul că, în schimbul accesului la așa-zisele servicii gratuite, ei își oferă datele cu caracter personal, care pot fi vândute sau comunicate unor terțe părți. În plus, indiferent de toate măsurile existente și planificate de protecție a consumatorilor, utilizarea internetului și păstrarea confidențialității reprezintă, în sens tehnic, o contradicție, deoarece există întotdeauna posibilitatea ca specialiști foarte bine pregătiți să obțină acces la, practic, orice date. Prin urmare, este necesară sensibilizarea tuturor cetățenilor, de toate vârstele – cei mai tineri și cei mai în vârstă fiind cei mai vulnerabili – cu privire la astfel de amenințări.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

<sup>(4)</sup> JO C 303, 19.8.2016, p. 54.

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Consolidarea sistemului de reziliență cibernetică al Europei și încurajarea unui sector al securității cibernetică competitiv și inovator**

[COM(2016) 410 final]

(2017/C 075/21)

Raportor: **Thomas McDONOGH**

|                                           |                                                                                     |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                  | Comisia Europeană, 18.8.2016                                                        |
| Temei juridic                             | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene                    |
| Secțiunea competentă                      | Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională |
| Data adoptării în secțiune                | 15.11.2016                                                                          |
| Data adoptării în sesiunea plenară        | 14.12.2016                                                                          |
| Sesiunea plenară nr.                      | 521                                                                                 |
| Rezultatul votului                        | 148/0/1                                                                             |
| (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri) |                                                                                     |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul salută Comunicarea Comisiei privind consolidarea sistemului de reziliență cibernetică al Europei și încurajarea unui sector al securității cibernetică competitiv și inovator. Comitetul împărtășește preocuparea Comisiei cu privire la vulnerabilitatea continuă a Europei față de atacurile cibernetică, observând că cel puțin 80 % dintre societățile europene s-au confruntat cu cel puțin un incident de securitate cibernetică în decursul ultimului an și că numărul incidentelor de securitate în toate sectoarele la nivel mondial a crescut cu 38 % în 2015 [„The Global State of Information Security Survey 2016” (Ancheta privind starea globală a securității informațiilor 2016), PWC]. Împărtășim constatarea Comisiei referitoare la necesitatea unei serii de măsuri pentru a consolida sistemul de reziliență cibernetică al Europei și pentru a încuraja un sector al securității cibernetică competitiv și inovator în Europa.

1.2. Comitetul salută în mod special această propunere în contextul Directivei privind securitatea rețelilor și a sistemelor informatice (Directiva NIS) <sup>(1)</sup>, recent adoptată, care vizează armonizarea abordării în materie de securitate cibernetică la nivelul Uniunii Europene, precum și în contextul mai amplei Strategii de securitate cibernetică <sup>(2)</sup>, care conturează viziunea actuală privind modalitățile optime de a preveni perturbările sistemelor informatice și atacurile cibernetică, de a face față acestor probleme, de a promova valorile europene ale libertății și democrației și de a garanta faptul că economia digitală se poate dezvolta în condiții de siguranță.

1.3. CESE subscrie la afirmațiile privind necesitatea unor măsuri cuprinzătoare de consolidare a protecției infrastructurii și serviciilor digitale esențiale ale Europei împotriva amenințărilor la adresa securității și constată cu satisfacție că măsurile propuse în prezent vor contribui în mod semnificativ la punerea în aplicare a multora dintre recomandările Comitetului, formulate în numeroase avize anterioare <sup>(3)</sup> privind consolidarea securității cibernetică pe întreg teritoriul Uniunii.

<sup>(1)</sup> JO L 194, 19.7.2016, p. 1.

<sup>(2)</sup> JOIN(2013) 01.

<sup>(3)</sup> JO C 97, 28.4.2007, p. 21.  
JO C 175, 28.7.2009, p. 92.  
JO C 255, 22.9.2010, p. 98.  
JO C 54, 19.2.2011, p. 58.  
JO C 107, 6.4.2011, p. 58.  
JO C 229, 31.7.2012, p. 90.  
JO C 218, 23.7.2011, p. 130.  
JO C 24, 28.1.2012, p. 40.  
JO C 229, 31.7.2012, p. 1.  
JO C 351, 15.11.2012, p. 73.  
JO C 76, 14.3.2013, p. 59.  
JO C 271, 19.9.2013, p. 127.  
JO C 271, 19.9.2013, p. 133.  
JO C 451, 16.12.2014, p. 31.

1.4. CESE constată cu satisfacție semnarea de către Comisie a Parteneriatului public-privat contractual (PPPC) privind securitatea cibernetică, care se preconizează că va debloca fonduri de investiții în valoare de 1,8 miliarde de euro pentru sectorul UE al securității cibernetice, menite să promoveze cooperarea încă din primele etape ale procesului de cercetare și inovare și să genereze soluții de securitate cibernetică pentru diferite sectoare, precum energia, sănătatea, transporturile și finanțele. Am fi deosebit de interesați să fim martorii utilizării acestui PPPC pentru sprijinirea dezvoltării, în întreaga Uniune, a unor întreprinderi specializate în asigurarea securității cibernetice într-un stadiu timpuriu.

1.5. Comitetul salută intenția Comisiei de a evalua necesitatea de a modifica sau extinde mandatul Agenției Uniunii Europene pentru Securitatea Rețelelor și a Informațiilor (ENISA) până la sfârșitul anului 2017 și așteaptă cu interes să fie consultat de către Comisie în această privință. CESE consideră că orice extindere a mandatului ENISA ar trebui să includă acordarea unui rol operațional sporit agenției, pentru a crește în mod mai eficace vigilența față de amenințările atacurilor cibernetice și capacitatea de răspuns la acestea pe teritoriul Uniunii; de asemenea, ar trebui să se includă o mai mare responsabilitate directă pentru programele de educație și de informare în materie de securitate cibernetică destinate în mod special cetățenilor și întreprinderilor mici și mijlocii (IMM).

1.6. În vederea asigurării poziției de lider și aplicării măsurilor integratoare necesare la nivelul UE pentru a face față complexității punerii în aplicare a unei politici de securitate cibernetică eficace la nivel european, Comitetul solicită Comisiei să evalueze posibilitatea de a modifica statutul ENISA, pentru a o transforma într-o autoritate pentru securitatea cibernetică la nivelul UE, analoagă autorității centrale din sectorul aviației, Agenția Europeană de Siguranță a Aviației (AESA). Dacă această schimbare de mandat pentru ENISA nu este realizabilă, CESE pledează pentru crearea unei astfel de autorități de la zero.

1.7. CESE solicită Comisiei să ia în considerare crearea unui model de dezvoltare a securității cibernetice naționale și un sistem de rating, după exemplul Modelului de Maturitate a Capabilității (CMM) din industria IT, pentru a măsura în mod obiectiv stadiul rezilienței fiecărui stat membru în materie de securitate cibernetică.

1.8. Comitetul observă că Comisia va lua în considerare necesitatea actualizării Strategiei privind securitatea cibernetică a UE din 2013 și așteaptă cu interes să fie consultat în timp util cu privire la reflecțiile Comisiei.

1.9. Având în vedere importanța securității cibernetice și amenințarea crescândă a criminalității cibernetice, CESE solicită alocarea unor fonduri și resurse adecvate Centrului european de combatere a criminalității informatice din cadrul Europol și Agenției Europene de Apărare.

1.10. Având în vedere că este deosebit de important să se asigure protecția datelor cu caracter personal ale cetățenilor care sunt stocate de agențiile și instituțiile administrației publice, Comitetul solicită acțiuni speciale de formare cu privire la guvernanta în domeniul informației, la protecția datelor și la securitatea informatică destinate angajaților din sectorul administrației publice.

1.11. Adoptând o viziune cuprinzătoare privind protejarea UE împotriva criminalității cibernetice și atacurilor cibernetice, precum și privind dezvoltarea unui sector puternic al securității cibernetice în Europa, CESE consideră că strategia și politica de securitate cibernetică a UE trebuie să se concentreze mai ales pe următoarele aspecte: consolidarea poziției de lider a UE; politici de securitate cibernetică care să crească gradul de siguranță, respectând în același timp viața privată și alte drepturi fundamentale; sensibilizarea cetățenilor și o abordare proactivă în ceea ce privește protecția; o guvernanta cuprinzătoare a statelor membre; măsuri responsabile, bazate pe o bună informare, din partea întreprinderilor; un parteneriat consolidat între guverne, sectorul privat și cetățeni; un nivel adecvat de investiții; standarde tehnice adecvate și investiții suficiente în cercetare, dezvoltare și inovare; un angajament la scară internațională.

## 2. Esența comunicării Comisiei

2.1. Comunicarea prezintă măsuri menite să consolideze sistemul de reziliență cibernetică al Europei și să încurajeze un sector al securității cibernetice competitiv și inovator, astfel cum se specifică în Strategia UE de securitate cibernetică și în Strategia privind piața unică digitală.

2.2. Pentru a realiza acest lucru, măsurile propuse de Comisie se adaugă dispozițiilor din Directiva NIS pentru a consolida cooperarea în domeniul securității cibernetice, al schimbului de informații, al formării și al organizării securității pe întregul teritoriu al Uniunii. De asemenea, până la sfârșitul anului 2017, Comisia va finaliza o evaluare a ENISA și va analiza necesitatea de modificare sau de extindere a mandatului acesteia.

2.2.1. Comisia va acționa în strânsă cooperare cu statele membre, cu ENISA, SEAE și cu alte organisme relevante ale UE pentru a înființa o platformă de formare privind securitatea cibernetică.

2.2.2. Sunt propuse o serie de măsuri pentru abordarea interdependențelor intersectoriale și pentru creșterea rezilienței infrastructurii rețelelor publice majore, incluzând dezvoltarea centrelor europene sectoriale de schimb și analiză de informații și colaborarea acestora cu CSIRT-urile. Comisia propune, de asemenea, ca autorităților naționale să li se permită să solicite CSIRT – urilor efectuarea unor verificări periodice ale infrastructurilor rețelelor majore.

2.3. Măsurile propuse de Comisie vor aborda, de asemenea, nevoia de a consolida sprijinul acordat pentru creșterea și dezvoltarea unui sector european puternic al securității cibernetice, prin formare, investiții, cerințe ale pieței unice și prin crearea unui nou parteneriat public-privat privind securitatea cibernetică, care se preconizează că va mobiliza fonduri de investiții în valoare de 1,8 miliarde de euro până în 2020.

2.3.1. Se recomandă totodată elaborarea unei propuneri pentru un cadru european de certificare de securitate în domeniul TIC, propunere care ar urma să fie prezentată până la sfârșitul anului 2017; de asemenea, Comisia va evalua fezabilitatea și impactul unui sistem european de etichetare privind securitatea cibernetică care să nu implice o sarcină prea împovărătoare.

2.3.2. Pentru intensificarea investițiilor în domeniul securității cibernetice în Europa și pentru sprijinirea IMM-urilor, Comisia va sensibiliza publicul în legătură cu mecanismele de finanțare existente în cadrul comunității de securitate cibernetică; va continua să intensifice utilizarea instrumentelor și mecanismelor UE pentru sprijinirea IMM-urilor inovatoare în ceea ce privește explorarea sinergiilor dintre piețele securității cibernetice civile și de apărare (de exemplu, Rețeaua întreprinderilor europene și Rețeaua europeană a regiunilor implicate în apărare vor oferi regiunilor noi oportunități de explorare a cooperării transfrontaliere în domeniul produselor cu dublă utilizare, inclusiv în materie de securitate cibernetică, iar IMM-urilor le vor oferi posibilitatea de a se implica în crearea unor eventuale parteneriate); va explora fezabilitatea facilitării accesului la investiții prin intermediul unei platforme specializate de investiții pentru securitatea cibernetică sau al altor instrumente și va dezvolta o platformă specializată inteligentă pentru securitatea cibernetică pentru a sprijini statele membre și regiunile interesate să investească în sectorul securității cibernetice (RIS3).

2.3.3. Nu în ultimul rând, în scopul stimulării și încurajării prin inovare a sectorului european al securității cibernetice, Comisia va semna un parteneriat public-privat contractual (PPPC) privind securitatea cibernetică, va lansa cererile de propuneri pentru Orizont 2020 legate de parteneriatul public-privat contractual privind securitatea cibernetică și va asigura coordonarea parteneriatului public-privat contractual privind securitatea cibernetică cu strategiile sectoriale relevante, cu instrumentele din programul-cadru Orizont 2020 și cu parteneriatele public-privat sectoriale.

### 3. Observații generale

3.1. Economia digitală generează peste o cincime din creșterea PIB-ului în UE, iar majoritatea europenilor efectuează cumpărături online în fiecare an. Depindem de internet și de tehnologia digitală conectată pentru a ne întreține serviciile esențiale din sectoare precum energia, sănătatea, serviciile guvernamentale și cele financiare. Cu toate acestea, infrastructura și serviciile digitale esențiale, care joacă un rol atât de major în viațile noastre economice și sociale, sunt expuse unui risc crescând de criminalitate cibernetică și de atacuri cibernetice, care ne amenință prosperitatea și calitatea vieții.

3.2. La ora actuală, guvernele, agențiile și instituțiile publice dețin numeroase date cu caracter personal referitoare la toți cetățenii. Prin urmare, o bună guvernare în domeniul informației, precum și garantarea securității cibernetice și a protecției datelor au o importanță majoră pentru cetățenii din întreaga UE, care trebuie să fie asigurați că datele lor cu caracter personal și viața lor privată sunt protejate în conformitate cu directivele și regulamentele UE. Această constatare este valabilă în special în ce privește datele despre sănătate, finanțe, situația juridică și alte aspecte care ar putea fi utilizate pentru furtul de identitate sau ar putea fi dezvăluite în mod abuziv unor terți. Este absolut vital ca întregul personal din sectorul public să beneficieze de o formare adecvată în ce privește guvernarea în domeniul informației, securitatea cibernetică și protecția datelor.

3.3. Educarea cetățenilor în materie de securitate cibernetică personală, incluzând securitatea datelor, ar trebui să constituie o parte esențială a tuturor programelor de alfabetizare digitală. Un program de educație pilotat de UE poate sprijini eforturile statelor membre mai puțin active și, de asemenea, poate garanta faptul că strategia este corect înțeleasă, reducând astfel temerile legate de încălcarea vieții private și sporind încrederea în economia digitală. Un astfel de program ar putea fi implementat prin implicarea asociațiilor pentru protecția consumatorilor și a organizațiilor societății civile din întreaga Uniune, inclusiv a instituțiilor care răspund necesităților persoanelor în vârstă.

3.4. Fiecare stat membru ar trebui să confere organizațiilor existente care se ocupă de dezvoltarea industrială misiunea de a informa, educa și sprijini sectorul IMM-urilor în chestiuni legate de securitatea cibernetică. Marile întreprinderi pot obține ușor cunoștințele necesare, dar IMM-urile au nevoie de sprijin.

3.5. Ar fi extrem de util să existe o măsură obiectivă a nivelului de reziliență în materie de securitate cibernetică a fiecărui stat membru, astfel încât să se facă comparații care să permită soluționarea deficiențelor și stimularea progreselor. Ar putea fi creat un model de dezvoltare a securității cibernetice naționale și un sistem de rating, după exemplul Modelului de Maturitate a Capabilității (CMM) din industria IT, pentru a măsura în mod obiectiv stadiul protecției și rezilienței naționale în materie de securitate cibernetică.

3.6. O strategie cuprinzătoare în materie de securitate cibernetică ar trebui să includă următoarele acțiuni:

- asumarea unui rol puternic de lider de către UE, pentru a institui politici, legi și instituții care să sprijine niveluri ridicate de securitate cibernetică pe teritoriul UE;
- politici de securitate cibernetică care să sporească securitatea individuală și colectivă, protejând, în același timp, drepturile cetățenilor la viața privată și alte valori și libertăți fundamentale;
- o bună informare a tuturor cetățenilor cu privire la riscurile de utilizare a internetului și încurajarea unei abordări proactive pentru protejarea dispozitivelor digitale personale, a identităților, a vieții private și a tranzacțiilor online;
- o guvernare cuprinzătoare din partea tuturor statelor membre, care să garanteze că infrastructurile de informații esențiale sunt sigure și reziliente;
- acțiuni informate și responsabile din partea tuturor întreprinderilor, care să se asigure că sistemele lor TIC sunt sigure și reziliente, pentru a proteja propriile operațiuni și interesele clienților lor;
- o abordare proactivă din partea furnizorilor de servicii de internet pentru protejarea clienților lor împotriva atacurilor cibernetice;
- o abordare aprofundată a parteneriatului în domeniul securității cibernetice pe teritoriul UE între guverne, sectorul privat și cetățeni, la niveluri strategice și operaționale;
- o abordare bazată pe design, pentru integrarea componentei securității cibernetice atunci când sunt dezvoltate tehnologii și servicii de internet;
- niveluri adecvate de investiții în dezvoltarea cunoștințelor și a competențelor în materie de securitate cibernetică, pentru a beneficia de o forță de muncă puternică în domeniul securității cibernetice;
- standarde tehnice bune în domeniul securității cibernetice și suficiente investiții în cercetare, dezvoltare și inovare pentru a sprijini dezvoltarea unui sector puternic al securității cibernetice, precum și a unor soluții de talie mondială;
- un angajament internațional activ cu țări din afara UE, pentru a dezvolta o politică și un răspuns coordonate la nivel global în raport cu amenințările de securitate cibernetică.

#### 4. Observații specifice

4.1. Pornind de la cadrul de guvernare în domeniul securității cibernetice prezentat în Directiva NIS și de la măsurile suplimentare incluse acum în comunicarea examinată, UE ar trebui să ia în considerare combaterea fragmentării în materie de consolidare a securității cibernetice în întreaga Uniune, prin crearea unei autorități centralizate puternice în domeniul securității cibernetice, după modelul Agenției Europene de Siguranță a Aviației (AESA) sau al Responsabilului-șef cu securitatea informațiilor la nivel federal, autoritate recent creată în SUA (Planul național de acțiune în domeniul securității cibernetice, Casa Albă, 9 februarie 2016), având responsabilitatea de a supraveghea punerea în aplicare a politicii de securitate cibernetică la nivelul UE și integrarea eforturilor depuse de diversele agenții care operează în acest domeniu.

4.2. Comitetul este impresionat de competența dobândită de ENISA în decursul anilor și consideră că această agenție ar putea contribui și mai mult la reziliența și securitatea Europei în domeniul securității cibernetice. Mandatul operațional al ENISA ar trebui consolidat pentru a crește în mod mai eficace gradul de conștientizare a amenințărilor legate de atacurile cibernetice, precum și răspunsul la acestea, pe întregul teritoriu al Uniunii. Revizuirea mandatului este oportună, date fiind schimbările apărute în mediul securității cibernetice din momentul înființării ENISA. Pornind de la Directiva NIS, poate că rolul operațional al ENISA ar putea fi extins, pentru a crește valoarea furnizată UE, statelor membre, cetățenilor și societăților, completând competențele și sinergiile sale cu eforturile altor instituții, agenții și organe ale UE și ale statelor membre, cum ar fi CERT-EU, Centrul european de combatere a criminalității informatice și Agenția Europeană de Apărare. De asemenea, ENISA ar trebui să aibă mai multă responsabilitate directă pentru educația în materie de securitate cibernetică și pentru programele de informare destinate în mod special cetățenilor și IMM-urilor.



4.3. În 2013, când a fost înființat Centrul european de combatere a criminalității informatice (EC3), bugetul său operațional era de numai 7 milioane de euro, mai puțin de 10 % din bugetul total al Europol (Nota Comisiei Europene/13/6 din 9 ianuarie 2012). În 2014, directorul EC3 a afirmat că reducea cheltuielilor a limitat drastic resursele alocate unității sale și că centrul nu mai putea ține pasul cu ritmul rapid de evoluție a amenințărilor din domeniul criminalității informatice (revista *Security Magazine*, 1 noiembrie 2014). CESE consideră că resursele alocate Europol pentru combaterea criminalității informatice trebuie să fie sporite în mod semnificativ pentru a ține pasul cu amenințările în continuă evoluție. În 2016, bugetul Europol se ridică în continuare la numai 100 de milioane de euro <sup>(4)</sup>.

4.4. Comitetul salută dispozițiile Directivei NIS și acțiunile propuse în comunicare, menite să îmbunătățească cooperarea între statele membre în domeniul securității cibernetice. Pentru securitatea tuturor cetățenilor și pentru a atinge un nivel crescut de reziliență cibernetică pe teritoriul UE, unde sistemele esențiale de infrastructură de informații sunt adesea interconectate, este important ca măsurile de cooperare să abordeze decalajul crescând între statele cu cele mai avansate competențe în materie de securitate cibernetică și celelalte state membre, cu competențe mai puțin dezvoltate.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> JO C 113, 30.3.2016, p. 144.

**Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Consolidarea relațiilor comerciale bilaterale UE-Turcia și modernizarea uniunii vamale”**

(2017/C 075/22)

Raportor: **domnul Dimitris DIMITRIADIS**

|                                           |                                                                  |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                  | Scrisoarea anuală (2016) a Comisiei Europene, din 20.4.2016      |
| Temei juridic                             | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| Secțiunea competentă                      | Secțiunea pentru relații externe                                 |
| Data adoptării în secțiune                | 16.11.2016                                                       |
| Data adoptării în sesiunea plenară        | 14.12.2016                                                       |
| Sesiunea plenară nr.                      | 521                                                              |
| Rezultatul votului                        | 252/4/7                                                          |
| (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri) |                                                                  |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE consideră că, având în vedere ultimele evoluții, actualul acord de uniune vamală este depășit, iar părțile ar trebui să inițieze negocieri serioase privind consolidarea legăturilor lor economice, prin elaborarea unui nou tip de acord comercial, care să răspundă nevoilor actuale.

1.2. Comitetul consideră în continuare că Turcia rămâne un partener foarte important și că există voință politică pentru extinderea nivelului de cooperare cu această țară, însă cu condiția ca ea să respecte valorile europene fundamentale, principiile democrației, statul de drept și drepturile omului.

1.3. Comitetul consideră că procesul privind uniunea vamală se poate realiza prin revizuirea Deciziei nr. 1/95, printr-o nouă decizie a Consiliului de asociere sau prin încheierea unui nou protocol în cadrul Acordului de aderare.

1.4. CESE condamnă tentativa de lovitură de stat din 15 iulie, dar, totodată, își exprimă îngrijorarea profundă cu privire la reacțiile guvernului turc și la evoluțiile politice din această țară: urmărirea penală a autorilor loviturii de stat întrece limitele legale, nu corespunde măsurilor statului de drept și contravine principiilor democratice.

1.5. CESE solicită Turciei, în calitate de țară candidată la aderarea la UE, să protejeze și să respecte drepturile universale ale omului și principiile democratice și ale statului de drept. CESE condamnă încercarea de a răsturna Guvernul Turciei ales în mod democratic, dar își exprimă îngrijorarea cu privire la reacțiile autorităților turce și solicită în mod expres respectarea și punerea în aplicare deplină a drepturilor omului, fără nicio discriminare, în special a libertății de exprimare, mai ales sub una dintre formele ei specifice de manifestare, de libertate a presei, precum și restaurarea deplină a statului de drept.

1.6. CESE consideră că Turcia trebuie să demonstreze în mod concret că rămâne fidelă statutului său de țară candidată la aderare, pe care și-l menține sub aspect juridic și cu respectarea dispozițiilor prevăzute în tratate, continuând negocierile cu UE și conformându-se cu strictete acquis-ul Uniunii și tuturor condițiilor prelabile care au fost stabilite până în prezent.

1.7. Noile condiții create în comerțul mondial în ultimii ani au determinat UE să inițieze o nouă rundă de acorduri comerciale la nivel global, care se concentrează pe îmbunătățirea dispozițiilor referitoare la o serie de aspecte, având ca obiectiv atât promovarea unor forme moderne de comerț, cât și aplicarea principiilor și a acquis-ului UE. Comunicarea Comisiei intitulată „Comerț pentru toți” (*Trade 4 all*) trebuie să constituie o bază pentru negocierile dintre UE și Turcia. Dispozițiile actuale și bunele practici aplicate în diferite acorduri comerciale au indus transformări ale modelelor de durabilitate, transparență și implicare a partenerilor sociali și a societății civile în acordurile comerciale internaționale.

1.8. Comitetul consideră că este necesar să se efectueze în prealabil evaluări ale impactului și un studiu de fezabilitate, atât înainte, cât și după negocieri, pentru a determina impactul asupra mediului, economiei și societății. Aceste procese ar trebui să includă partenerii sociali și organizațiile societății civile. În plus, Comitetul consideră necesar ca Comisia să asigure o analiză sistematică a mediului socioeconomic în schimbare al Turciei, în fiecare etapă a negocierii.

1.9. Trebuie amintit că, în cei 20 de ani de la intrarea în vigoare a uniunii vamale, acquis-ul UE a fost extins la domenii care nu erau reglementate anterior.

1.10. CESE consideră că este nevoie de un acord de uniune vamală nou și modernizat și respinge scenariile de rămânere în sistemul actual sau de transformare a acordului actual în acord de liber schimb comercial regional, întrucât acestea nu sunt realiste; consideră, de asemenea, că noul acord va trebui să conțină noi capitole, care să reflecte modificările legislației și practicilor UE, care se îmbogățesc și se înnoiesc continuu și să cuprindă dispoziții actualizate, ce vizează zonele problematice identificate în contextul punerii în aplicare a acordului de uniune vamală cu Turcia și a măsurilor prealabile.

1.11. De asemenea, CESE consideră că noile negocieri trebuie să acorde o atenție specială realizării imediate a reformelor necesare în legislația Turciei.

1.12. Comitetul propune integrarea următoarelor domenii în cadrul de reglementare al noului acord:

- agricultura (cu toate condițiile preliminare prezentate mai jos în prezentul aviz);
- serviciile;
- achiziții publice;
- produsele neprelucrate și materiile prime;
- protecția consumatorilor;
- protecția mediului și dezvoltarea durabilă;
- echivalența regimurilor de reglementare pentru măsuri veterinare, fitosanitare și sanitare (SPS) și politica de siguranță alimentară;
- protecția eficace a drepturilor lucrătorilor și a muncii decente;
- protecția sănătății și a securității la locul de muncă;
- facilitarea comerțului electronic și introducerea unei agende digitale care să instituie libera circulație a datelor digitale;
- politica energetică și securitatea energetică;
- încurajarea inovației și protecția drepturilor de autor;
- combaterea corupției și a spălării banilor;
- consolidarea stimulentele destinate IMM-urilor;
- simplificarea procedurilor administrative și reducerea costurilor administrative;
- investițiile și actualizarea legislației în materie de investiții, pentru a proteja investitorii, precum și stabilirea unei proceduri echitabile de soluționare a litigiilor;
- îmbunătățirea procedurii de transpunere și integrare a legislației europene în sistemul juridic turc;
- consolidarea dispozițiilor de conformitate cu acordul revizuit și a dispozițiilor de armonizare cu acquis-ul UE.

1.13. CESE consideră că, în ceea ce privește asimetria care va afecta relațiile comerciale ale Turciei cu țările terțe cu care UE încheie noi acorduri comerciale, dincolo de aplicarea unor stimulente politice pentru statele partenere ale UE, clauza respectivă nu mai poate fi îmbunătățită, cu posibilitatea suplimentară ca Comisia să ofere servicii de mediere de calitate.

1.14. CESE consideră că orice tip de acord comercial dintre UE și Turcia ar trebui să includă o consultare și o implicare reală a partenerilor sociali (angajatori și angajați), precum și a organizațiilor societății civile, atât în faza de negociere, cât și în cea de punere în aplicare.

## 2. Relațiile comerciale UE-Turcia

2.1. În 1959, Turcia și-a depus candidatura pentru a deveni membru asociat al Comunității Economice Europene (CEE), în prezent Uniunea Europeană (UE). Acordul de asociere <sup>(1)</sup> a fost semnat în 1963, vizând crearea unei uniuni vamale între CEE și Turcia.

2.2. Prin urmare, în 1970 a fost redactat un protocol adițional, care stabilește eliminarea tarifelor și a contingentelor pentru mărfuri și adoptarea unor măsuri suplimentare pentru funcționarea uniunii vamale, a cărei dezvoltare a fost deplină în 1995 <sup>(2)</sup> și care a implicat eliminarea barierelor din calea schimburilor comerciale. În același an, a fost semnat și **un acord de liber schimb (ALS)** <sup>(3)</sup>, care, la vremea aceea, acoperea cărbunele și oțelul în cadrul CECO.

2.3. De asemenea, Turciei i s-a solicitat să adopte tarifele comune externe (TCE) <sup>(4)</sup> ale UE pentru importurile din țările terțe și să adopte toate acordurile comerciale preferențiale preexistente și viitoare.

2.4. Uniunea vamală era o idee inovatoare și originală la acea dată și oferea o ocazie importantă de a aprofunda relațiile bilaterale, deoarece a fost unul dintre primele acorduri care a prevăzut o armonizare a legislației cu un stat nemembru.

2.5. În 1997, UE a instituit un proces paralel, bazat pe articolele 2 și 49 din Tratatul privind Uniunea Europeană, ca urmare a depunerii de către Turcia a unei cereri de asociere în 1987.

2.6. Negocierile de aderare au început în 2005 și includ, în total, 35 de capitole, dintre care 34 de capitole din acquis-ul Uniunii și unul cu tematică diversă.

2.7. Dând ascultare părților interesate, CESE ia act cu satisfacție de ALS în materie de cărbune și oțel, care ar trebui să rămână neschimbat, și subliniază necesitatea revizuirii uniunii vamale, în vederea modernizării relațiilor comerciale.

## 3. Situația politică din Turcia după data de 15 iulie

3.1. Situația din Turcia în urma tentativei de lovitură de stat din 15 iulie, pe care CESE o condamnă în mod explicit, reprezintă un motiv de profundă îngrijorare. Demersurile autorităților îndreptate împotriva persoanelor suspectate de a fi participat la lovitură de stat, dar și împotriva unor figuri aparținând opoziției sau societății civile care nu au nicio legătură cu lovitură de stat și împotriva presei și organelor de mass-media care nu susțin guvernul sunt incompatibile cu standardele europene și împiedică asupra negocierilor dintre UE și Turcia.

<sup>(1)</sup> Acord de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia și protocolul adițional din 12 septembrie 1963 (JO L 27, 29.12.1964): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX%3A21964A1229\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX%3A21964A1229(01))

<sup>(2)</sup> Decizia nr. 1/95 a Consiliului de asociere CE-Turcia din 22 decembrie 1995 privind punerea în aplicare a fazei finale a uniunii vamale (96/142/CE).

<sup>(3)</sup> Decizia 96/528/CECO a Comisiei din 29 februarie 1996 privind încheierea unui acord între Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și Republica Turcia privind schimburile comerciale cu produse care intră sub incidența Tratatului de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (JO L 227, 7.9.1996): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=FR>

<sup>(4)</sup> Nomenclatura combinată, Tariful vamal comun și Tariful vamal integrat al Uniunii Europene (TARIC), Regulamentul (CEE) nr. 2658/87 al Consiliului din 23 iulie 1987 privind Nomenclatura tarifară și statistică și Tariful vamal comun (JO L 256, 7.9.1987): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=RO>

3.2. După evenimentele din 15 iulie, poziția oficială a Ankarei s-a schimbat, partea turcă solicitând angajamente directe din partea UE, care, în multe cazuri, nu a dat dovadă, până în prezent, decât de indecizie și de lipsă de voință și orientare politică. La rândul său, partea turcă nu a manifestat voința de punere în aplicare a acordurilor convenite (de exemplu, Protocolul la Acordul de la Ankara etc.), fapt ce îngreunează și mai mult crearea unui necesar climat favorabil înțelegerii.

3.3. CESE urmărește și va urmări în continuare cu foarte mare atenție și îngrijorare derularea evenimentelor în urma tentativei de lovitură de stat și consideră lansarea negocierilor pentru o nouă uniune vamală, în scopul consolidării relațiilor comerciale, drept o ocazie de a da startul revenirii pe făgașul normal al relațiilor dintre UE și Turcia și de redresare a economiei turce greu încercate.

3.4. Prin urmare, este în interesul Turciei, în această situație dificilă, să își asume un angajament pe termen lung în ceea ce privește participarea la un program de reforme care să cuprindă schimbări radicale, atât pe plan economic, cât și politic.

#### 4. Economia Turciei

4.1. În 2015, Turcia a obținut un impresionant produs intern brut (PIB), exprimat la paritatea puterii de cumpărare, de 1, 576 mii de miliarde USD (conform estimărilor din 2015), ocupând astfel locul 18 în clasamentul economic mondial. Conform estimărilor, în 2015, nivelul creșterii a scăzut la un nivel încă satisfăcător, de 3,8 %, ocupând locul 102 la nivel mondial. Datoria publică a țării a scăzut la un nivel moderat, de 33,1 % din PIB, în timp ce rata inflației este în continuare ridicată, de aproximativ 7,7 % în 2015 <sup>(5)</sup>.

4.2. Economia Turciei a evoluat, în ultimii ani, de la una tradițional agricolă, la una bazată pe servicii și turism, cu o industrie prelucrătoare orientată către exporturi. Acest rezultat poate fi atribuit și uniunii vamale, care a creat oportunități semnificative, exploatate prompt, odată cu adoptarea unui nou cadru juridic și cu aplicarea standardelor UE.

4.3. Cu toate acestea, începând din 2012, ratele de creștere au fost atenuate ca urmare a reducerii investițiilor străine directe, precum și a evoluțiilor politice și sociale, care, în multe cazuri, reprezintă o piedică în calea creșterii economice și o sursă de incertitudine. În perioada 2013-2016, întrucât țara a încercat să joace un rol politic mai important în regiune, tensiunile politice, schimbările geopolitice, acuzațiile de corupție și tensiunile cu statele vecine au dus la erodarea încrederii. Acești factori au influențat negativ economia și au umbrit progresele fără precedent înregistrate de economia Turciei, care, din cauza deficitului de cont curent, a fost expusă fluctuațiilor valutare și fluctuațiilor pieței, ceea ce a descurajat și a slăbit aportul de investiții străine. La scurt timp după tentativa de lovitură de stat, economia a dat din nou înapoi, recesiunea s-a accentuat, iar turismul a avut foarte mult de suferit.

4.4. În domeniul economic, evoluțiile politice îngrijorătoare, care au avut consecințe imediate, au afectat considerabil încrederea piețelor în stabilitatea și soliditatea cadrului economic și a mediului de investiții din Turcia <sup>(6)</sup> și au pus sub semnul întrebării capacitatea guvernului turc de a readuce economia pe făgașul creșterii, de unde și o scădere considerabilă a încrederii și a lirei turcești <sup>(7)</sup>.

#### 5. Impactul uniunii vamale asupra economiei Turciei, deficiențe ale cadrului de reglementare și aspecte legate de punerea în aplicare

5.1. Per ansamblu, previziunile referitoare la uniunea vamală s-au dovedit a fi destul de pesimiste și au fost contrazise de realitate, întrucât s-a estimat că creșterea PIB nu va depăși 1-1,5 %, un procentaj considerat semnificativ, dar care nu se compară cu creșterea reală.

<sup>(5)</sup> Statistici obținute din CIA Factbook și din rapoartele de țară ale Băncii Mondiale, precum și date statistice obținute de la Banca Centrală a Republicii Turcia.

<sup>(6)</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>  
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>  
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>

<sup>(7)</sup> <https://www.ft.com/content/5bbbce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>  
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-s slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>

5.2. UE este principalul partener de importuri și exporturi al Turciei, în timp ce Turcia ocupă locurile șapte și cinci pe piețele de import și, respectiv, de export ale UE. Turcia exportă către UE în special mașini și echipamente de transport, urmate de produse industriale. UE exportă către Turcia preponderent utilaje și echipamente de transport, produse chimice și produse industriale.

5.3. Comerțul cu UE a crescut cu 22 % din 1995 până în 2014. De asemenea, s-a sugerat că uniunea vamală a provocat o deturnare comercială amplă <sup>(8)</sup>, însă acest lucru nu este semnificativ în raport cu totalul tranzacțiilor <sup>(9)</sup>.

5.4. Însă, în orice caz, ea a fost o frână pentru aplicarea de taxe pe produsele industriale din Turcia și a făcut să nu fie necesar să se stabilească reguli de origine în schimburile comerciale bilaterale.

5.5. Printre dezavantajele majore ale uniunii vamale se numără următoarele:

- utilizarea excesivă și nejustificată a instrumentelor de apărare comercială, cum ar fi măsurile compensatorii, măsurile antidumping și măsurile de protecție și de supraveghere, care perturbă schimburile comerciale bilaterale <sup>(10)</sup>;
- lipsa unui mecanism eficient de asigurare a conformității și a unei proceduri de soluționare a litigiilor, fără de care este imposibilă soluționarea eficientă a punerii în aplicare selective a uniunii vamale în unele cazuri și adoptarea unor măsuri indirecte, în detrimentul produselor europene. Actuala procedură de soluționare a litigiilor este limitată la anumite diferende (mai concret, ea nu se aplică decât pentru durata de validitate a măsurilor protecționiste) <sup>(11)</sup>, ce pot fi examinate de către Consiliul de asociere, care este un organism politic ce hotărăște pe bază de consens;
- domeniul de aplicare al uniunii vamale, limitat numai la produsele industriale, inclusiv componente industriale și produse agricole prelucrate, produse în UE sau în Turcia, precum și la produsele realizate parțial sau total din produse provenind din țări terțe, care se află în liberă circulație în UE sau în Turcia. Mai concret, produsele agricole reprezintă 10 %, iar serviciile 60 % din PIB-ul Turciei, însă ambele sectoare sunt excluse din domeniul de aplicare al uniunii vamale;
- problematice sunt și procesul de armonizare cu legislația UE și eficacitatea metodei de prezentare a informațiilor privind acest proces, astfel încât, la importul sau exportul aceluiași produs, mediul de afaceri se confruntă cu schimbări legislative cu care nu poate ține pasul, ca de altfel, nici organismele sale reprezentative oficiale (camere de comerț, organizații patronale etc.) și nici al autoritățile publice competente (birouri vamale, agenții de export, autorități de inspecție a piețelor) <sup>(12)</sup>.

5.6. Dincolo de domeniile problematice din perspectivă legislativă ale uniunii vamale, există și probleme legate de aplicarea incorectă a acesteia sau de deciziile unilaterale adoptate de Turcia cu privire la unele practici vamale și tarifare, **care încalcă în mod clar acordurile încheiate**, dar și de refuzul Turciei de a permite exercitarea liberului schimb cu Republica Cipru, un stat membru al UE, ceea ce încalcă în mod evident dreptul comunitar și acordurile comerciale UE-Turcia.

<sup>(8)</sup> C.S.P. Magee, „Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community-Turkey customs union” (Crearea și deturnarea fluxurilor comerciale și efectele de echilibru general ale acordurilor comerciale regionale: un studiu al uniunii vamale între UE și Turcia), *Review of World Economics*, mai 2016, vol. 152, ediția 2, p. 383-399.

<sup>(9)</sup> „Evaluation of the EU-Turkey Customs Union” (Evaluarea uniunii vamale dintre UE și Turcia), raportul 85830-TR, 28 martie 2014, disponibil la adresa [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf)

<sup>(10)</sup> În 2013, existau, în Turcia, 13 instrumente de apărare comercială împotriva mărfurilor UE. Mai multe informații sunt disponibile la adresa: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (accesat la 30 mai 2016).

<sup>(11)</sup> Spre deosebire de mecanismul de soluționare a litigiilor din Acordul de la Ankara, care acoperă un spectru mai larg de litigii, dar a cărui activare necesită acordul ambelor părți.

<sup>(12)</sup> A se vedea nota de subsol 9.



5.7. Alinierea actuală a Turciei la legislația comunitară privind piața internă a avansat în anumite sectoare, cum ar fi libera circulație a mărfurilor, politica în domeniul concurenței și ajutoarele de stat, politica energetică, economică și monetară, precum și politica privind întreprinderile și cea industrială, dar Comisia Europeană a subliniat că Turcia a neglijat constant anumite aspecte esențiale ale acordului, prin introducerea unor măsuri protecționiste, care încalcă prevederile uniunii vamale.

5.8. De asemenea, Turcia nu pune în aplicare în mod corect legislația privind ajutoarele de stat și crearea unor sisteme de monitorizare și pare reticentă la ideea liberei circulații depline a mărfurilor prin eliminarea restricțiilor ascunse, omițând, în cele din urmă, să adopte și să pună în aplicare în mod eficient măsuri de combatere a încălcării drepturilor de proprietate intelectuală.

5.9. În ceea ce privește evaluarea beneficiilor generale ale uniunii vamale, CESE poate evidenția că cea mai mare contribuție a acesteia este faptul că a fost utilizată ca mijloc de reformă economică ce a contribuit la integrarea Turciei pe piețele globale, ceea ce a contribuit la restabilirea credibilității acestei țări și, în cele din urmă, a sprijinit reducerea politicilor inflaționiste și stabilizarea lirei turcești.

5.10. Modernizarea comerțului Turciei a progresat, de asemenea, cu repeziciune, s-a intensificat concurența între producătorii și comercianții turci care, prin piața europeană, au acces la un mediu comercial global mai fertil și mai exigent.

## 6. Comparație între uniunea vamală și acordurile de liber schimb mai noi

6.1. Viitorii ani vor fi marcați de un nou context economic, odată cu elaborarea și punerea în aplicare, la nivel internațional, a unei serii de inițiative de reglementare care vor influența și relațiile economice dintre UE și Turcia și care vor necesita modernizarea uniunii vamale. În același timp, UE s-a concentrat pe consolidarea relațiilor economice externe cu țările terțe, în scopul îmbunătățirii nivelului de trai și de prosperitate. **Parteneriatul transatlantic pentru comerț și investiții (TTIP), Acordul economic și comercial cuprinzător dintre UE și Canada (CETA) și Acordul privind comerțul cu servicii (TiSA)**, precum și negocierile pentru **un acord comercial cu Japonia** sunt cele mai importante inițiative care se derulează în prezent <sup>(13)</sup>.

6.2. Din cauza noilor condiții, uniunea vamală este depășită și a adus deja economia turcă într-o poziție dezavantajoasă din cauza asimetriei sale inerente <sup>(14)</sup>, dat fiind că permite Turciei să negocieze acorduri comerciale cu țări terțe numai după ce UE a încheiat și semnat noi acorduri de liber-schimb cu acestea, fără a da însă Turciei nicio posibilitate de a interveni în cadrul negocierilor. Pe de altă parte, „clauza Turcia” constituie o recomandare politică și nu impune țărilor terțe să accepte negocieri sau, cu atât mai puțin, să ajungă la un acord. Și chiar dacă se ajunge la un acord, această întârziere aduce întreprinderile turcești într-o poziție de dezavantaj concurențial.

6.3. În plus, Turcia a fost obligată să adopte Tariful extern comun (CET), care o obligă să se adapteze la schimbări, de cele mai multe ori reduceri, introduse de UE, în vederea încheierii unor acorduri de liber schimb, fără ca produsele turcești să se bucure de acest privilegiu pe alte piețe în absența unui acord. Acest lucru a dus la o liberalizare treptată a regimului tarifar al Turciei.

6.4. Deficiențele din arhitectura uniunii vamale menționate mai sus au devenit mai evidente astăzi, la douăzeci de ani de la încheierea sa.

6.5. În 2014, dintre cei 48 de parteneri comerciali ai UE, numai 17 au încheiat un acord cu Turcia și, dintre statele partenere la o nouă generație de acorduri de liber schimb, Coreea de Sud este singura care a acceptat să încheie un acord cu Turcia, dând curs invitației formulate în „clauza Turcia” a Acordului de liber schimb dintre Coreea și UE.

<sup>(13)</sup> Alte acorduri sunt cele cu **state din Africa de Est, Ecuador, Singapore, Vietnam și Africa de Vest**. Deși aceste acorduri au fost încheiate, niciunul nu a intrat în vigoare.

<sup>(14)</sup> *Global Economics Dynamics Study, Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?*, Bertelsmann Stiftung, aprilie 2016.

## 7. Consolidarea relațiilor comerciale bilaterale

7.1. Cooperarea UE-Turcia în domeniile economic și politic este o condiție necesară și suficientă pentru a asigura stabilitatea într-o regiune deosebit de sensibilă, modernizarea uniunii vamale putând oferi un semnal pozitiv clar de cooperare și stabilitate.

7.2. După ce au dezbătut și analizat celelalte piste posibile privind schimburile comerciale și relațiile economice dintre UE și Turcia, printre care: (i) menținerea situației actuale; (ii) înlocuirea sau completarea uniunii vamale cu un acord de liber-schimb; și (iii) modernizarea uniunii vamale, CESE consideră că această ultimă soluție pare cea mai indicată pentru promovarea și aprofundarea relațiilor bilaterale, pe baza interesului reciproc.

7.3. Scenariul unei totale lipse de acțiune, ținând cont și de faptul că negocierile de aderare necesită o durată semnificativă, nu este o alternativă realistă, deoarece trebuie abordate problemele menționate mai sus și trebuie valorificat imediat potențialul neexploatat al relațiilor comerciale.

## 8. Principalele direcții ale revizuirii

8.1. În cadrul noii politici comerciale și de investiții a UE, lansate în 2015 prin Comunicarea Comisiei „Comerț pentru toți”<sup>(15)</sup>, transpare deja angajamentul UE de a își valorifica poziția de lider în domeniul comerțului pentru a răspunde noilor provocări ale unei piețe globalizate și necesităților realității comerciale actuale, de a își stimula creșterea și de a opera schimbări instituționale stabilind priorități de reformă<sup>(16)</sup>.

8.2. În cadrul acestui proces, este de la sine înțeles că o nouă politică comercială nu poate fi unidimensională, ci pe mai multe niveluri și complexă, implicând mai multe domenii de activitate pentru a fi considerată eficace și utilă pentru diferiți beneficiari, precum lucrătorii, consumatorii și întreprinderile mici și mijlocii.

8.3. Din mai multe motive, este extrem de importantă, în special, includerea valorilor europene în același cadru de principii, întrucât este clar că negocierile privind acordurile comerciale și de investiții **nu sunt doar de ordin economic, ci se înscriu într-un context socioeconomic mai larg, de natură reformatoare, multidimensională și pe mai multe niveluri.**

8.4. Mai ales după adoptarea Acordului de la Paris (COP 21) de către UE și a noilor obiective de dezvoltare durabilă (ODD) de către Consiliul Economic și Social al ONU, **dezvoltarea durabilă și protecția mediului** sunt la fel de importante și constituie o parte integrantă a acestor valori<sup>(17)</sup>.

8.5. Aceasta – cu atât mai mult cu cât statele cu care duce UE tratative pentru încheierea unui acord comercial se află și în proces de negociere a aderării la UE, Turcia fiind un exemplu tipic în acest sens.

8.6. Revizuirea ar trebui să se bazeze, de asemenea, pe standardele și convențiile internaționale privind protecția drepturilor lucrătorilor<sup>(18)</sup>.

8.7. Din acest motiv, pentru a asigura realizarea obiectivelor de mai sus, UE a decis să se bazeze pe trei principii esențiale. Aceste principii sunt:

- (a) **eficacitatea:** pentru a lua în considerare atât nevoile de la nivel macroeconomic (de exemplu, situația economică de criză a unor țări europene), cât și cele de la nivel microeconomic (de exemplu, ale întreprinderilor mici și mijlocii), asigurând pe cât posibil aplicabilitatea maximă a măsurilor la noile întreprinderi comerciale;

<sup>(15)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

<sup>(16)</sup> CESE (raportor: domnul J. Peel), Aviz privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Comerț pentru toți – Către o politică comercială și de investiții mai responsabilă [COM (2015) 497 final] (JO C 264, 20.7.2016, p. 123).

<sup>(17)</sup> În plus, Acordul de la Paris privind schimbările climatice și Protocolul de la Kyoto se numără și ele, desigur, printre angajamentele care trebuie respectate. Pentru Acordul de la Paris, a se vedea FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

<sup>(18)</sup> Standardele fundamentale de muncă ale OIM (*ILO Core Labour standards*), orientările OCDE pentru întreprinderile multinaționale, principiile ONU privind întreprinderile și drepturile omului.

- (b) **transparența**: asigurarea unui nivel mai ridicat de vizibilitate și de participare a părților interesate la negocieri;
- (c) **valorile și standardele europene**: este vorba de un concept în evoluție, care a ajuns să se extindă la domenii precum protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (inclusiv ale lucrătorilor), dezvoltarea durabilă și combaterea corupției.

8.8. Astfel, orice efort de convergență cu partenerii comerciali ar trebui să includă:

1. analize la nivel înalt privind lanțurile valorice globale existente (*Global Value Chains*) și lanțurile de aprovizionare globale (*Global Supply Chains*);
2. măsuri moderne de promovare a schimburilor comerciale și serviciilor, astfel încât să răspundă nevoilor actuale ale unei lumi marcate de fragmentarea procesului de producție, prin intermediul subcontractării (*outsourcing*), delocalizării producției (*offshoring*) și creării de filiale (*branching*);
3. măsuri de stimulare a comerțului electronic și a mobilității, precum și de extindere a cooperării instituționale, atât în etapa negocierii acordurilor, cât și în etapele de evaluare și monitorizare a punerii lor în aplicare.

#### 9. Procedura de încheiere a noului acord și conținutul acestuia

9.1. Domeniul de aplicare al noului acord va trebui extins pentru a include și alte sectoare, precum:

- (a) **agricultura** (cu aplicarea riguroasă a standardelor europene și a trasabilității produselor, precum și cu analiza implicațiilor pe care le-ar putea avea asupra agricultorilor europeni liberalizarea importurilor), reexaminând, în paralel, posibilitatea menținerii sau introducerii unor măsuri protecționiste temporare, dincolo de perioada de adaptare, dacă acest lucru este considerat drept indispensabil pentru protejarea produselor din UE;
- (b) **investițiile**;
- (c) **reglementarea achizițiilor publice**;
- (d) **serviciile**;
- (e) **domenii mai moderne, cum ar fi dezvoltarea durabilă, protecția mediului, sectorul energetic, dar și materiile prime și produsele neprelucrate** etc.
- (f) protecția drepturilor de proprietate intelectuală și a brevetelor.

Acordul ar trebui să cuprindă și dispoziții obligatorii privind transpunerea directă și integrarea legislației europene, dar și dispoziții speciale privind soluționarea obligatorie a litigiilor care decurg din punerea sa în aplicare, printr-un mecanism **care să nu aibă nevoie de o decizie politică pentru a fi activat**, cum se întâmplă în prezent, ceea ce îngreunează foarte mult soluționarea litigiilor cu eficacitate și în mod transparent.

9.2. În plus, este extrem de important ca întregul proces să ia în considerare abordarea revizuită a UE în materie de comerț, care impune în procesul de negociere exigențe ferme de democratizare și transparență a procesului de luare a deciziilor, atât la nivel național, cât și transnațional, precum și un rol mai important al partenerilor sociali și al societății civile în dezbateră publică și în procesele de negociere, scopul fiind o punere în aplicare mai eficientă și mai orientată către individ a acordului revizuit.

9.3. Modernizarea legăturilor comerciale prin noul acord de uniune vamală ar putea avea mai multe efecte pozitive, printre care:

— venituri din liberalizarea noilor sectoare reglementate și creșterea investițiilor străine directe;

- liberalizarea bilaterală a achizițiilor publice prin eliminarea restricțiilor aplicate străinilor care doresc să participe la proceduri de ofertare va fi benefică pentru întreprinderile europene, deoarece reprezintă 7 % din PNB-ul țării;
  - oportunități pentru IMM-uri, ceea ce va consolida venitul mediu în Turcia, va genera locuri de muncă și va crește productivitatea.
- 9.4. Procedura de încheiere a acordului ar trebui să înceapă direct cu negocieri bazate pe participarea partenerilor sociali și a organizațiilor societății civile, aplicându-se proceduri transparente.
- 9.5. CESE salută consultarea publică derulată și recomandă efectuarea unor studii comparabile privind indicatorii sociali și de bunăstare, precum și alte domenii, cum ar fi drepturile consumatorilor și ale lucrătorilor.
- 9.6. CESE consideră că ar trebui precizat de la început faptul că procedura nu se rezumă la aprofundarea monolitică a cooperării dintre UE și Turcia, ci face parte din procesul mai larg al negocierilor de aderare, prin urmare, succesul dezbaterilor necesită deplina armonizare a aspectelor convenite până la acest punct.
- 9.7. Pe lângă problemele actuale care ar trebui abordate în noul text al acordului, domeniul său de aplicare trebuie extins prin includerea unui capitol privind protecția mediului, dezvoltarea durabilă, precum și securitatea și cooperarea energetică (surse regenerabile și convenționale).
- 9.8. CESE consideră că este esențial să existe și un nou cadru pentru cooperarea în materie de investiții, cu un nivel ridicat de protecție a investitorilor și care, în același timp, să prevadă o procedură imparțială de soluționare a litigiilor, ceea ce va duce la consolidarea încrederii pieței în capacitatea economiei de a rezista la șocuri de natură politică. Un astfel de cadru ar trebui să țină seama și de preocupările legate de protecția investitorilor <sup>(19)</sup>.
- 9.9. Noul acord ar trebui să cuprindă, în mod clar, un cadru strict pentru combaterea măsurilor protecționiste sau discriminatorii față de produsele străine și a taxelor ascunse sau suplimentare, în conformitate cu legislația revizuită a UE în materie de comerț. În plus, ar trebui consolidată legislația în materie de combatere a spălării banilor, a corupției și a economiei subterane, precum și cooperarea instituțională în domeniul combaterii criminalității transfrontaliere.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---

<sup>(19)</sup> Unele dintre aceste preocupări au fost exprimate sintetic la punctul 8.8 din Avizul CESE privind poziția CESE față de unele chestiuni specifice fundamentale ridicate în cadrul negocierilor privind Parteneriatul transatlantic pentru comerț și investiții (TTIP) (JO C 487, 28.12.2016, p. 30).

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Vieți demne: de la dependența de ajutor la autonomie — Strămutarea forțată și dezvoltarea”**

[COM(2016) 234 final]

(2017/C 075/23)

Raportor: **Michael McLOUGHLIN**

|                                               |                                                                  |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                      | Comisia Europeană, 21.6.2016                                     |
| Temei juridic                                 | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| Secțiunea competentă                          | Secțiunea pentru relații externe                                 |
| Data adoptării în secțiune                    | 16.11.2016                                                       |
| Data adoptării în sesiunea plenară            | 14.12.2016                                                       |
| Sesiunea plenară nr.                          | 521                                                              |
| Rezultatul votului                            | 203/0/1                                                          |
| (voturi pentru/voturi împotriva/<br>abțineri) |                                                                  |

## 1. Concluzii și recomandări

### Recomandări privind comunicarea „Vieți demne”

1.1. Comitetul consideră comunicarea „Vieți demne” drept un document ambițios și oportun, care urmează bunele practici din domeniul dezvoltării și al ajutorului umanitar. UE trebuie să fie conștientă de provocările implicate de transpunerea acestora în realitate.

1.2. Comitetul este de părere că definirea clară a regiunilor geografice care se află la originea strămutărilor forțate face posibilă adaptarea și orientarea răspunsurilor și garantarea unor răspunsuri comune din partea Comisiei Europene și a celorlalte instituții.

1.3. Date fiind mizele geopolitice majore implicate, Comitetul recomandă ca Serviciul European de Acțiune Externă, în cooperare cu statele membre, să elaboreze o strategie politică de nivel înalt pentru a se angaja, împreună cu statele și organizațiile internaționale în ceea ce privește comunicarea „Vieți demne”.

1.4. Comitetul recomandă ca, alături de comunicare, să fie concepute abordări specifice aspectelor esențiale legate de femei și tineri, aceste grupuri trebuind consultate și implicate în fiecare acțiune de punere în aplicare.

1.5. Comitetul consideră că, deși o abordare orientată către dezvoltare poate genera rezultate considerabile cu bugetul actual, nu ar trebui exclus apelul la resurse suplimentare.

1.6. Comitetul sprijină propunerea ca societatea civilă, utilizatorii finali, partenerii și ONG-urile din domeniul dezvoltării să fie implicați în procesul de punere în aplicare și în asigurarea caracterului operațional al comunicării.

1.7. Comitetul recomandă ca structurile și procesele aferente dialogului social și civil să fie consolidate și optimizate în țările partenere și țările-gazdă, pentru a contribui la aplicarea comunicării.

1.8. Comitetul recomandă măsuri economice în regiunile afectate, pentru a susține și a dezvolta antreprenoriatul ca modalitate viabilă de dezvoltare pentru multe persoane strămutate forțat.

1.9. Comitetul recomandă ca măsurile în domeniul sănătății să acorde o atenție deosebită sănătății mentale și bolilor mentale și să fie consecvente cu articolul 11 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap.

1.10. Comitetul recomandă ca acțiunile privind educația și formarea să se bazeze pe o abordare privită din perspectiva învățării pe tot parcursul vieții și să fie luată în considerare, după caz, posibilitatea punerii la dispoziția persoanelor strămutate forțat a programelor UE.

1.11. Comitetul recomandă aplicarea celor mai înalte standarde de responsabilitate și transparență în trecerea către o abordare din perspectiva dezvoltării.

1.12. Comitetul pledează pentru responsabilizare parlamentară la nivelul UE și la nivel național și pentru supravegherea de către alte organisme competente, ca parte a unei tranziții către o abordare orientată spre dezvoltare.

## 2. Context general

2.1. Numărul persoanelor strămutate forțat (refugiați, persoane strămutate intern și solicitanți de azil) reprezintă una dintre principalele probleme cu care se confruntă comunitatea internațională, dat fiind că nu se întrevide nicio încetare a conflictelor aflate în prezent în curs în Siria, părți din Africa și alte regiuni ale lumii. În centrul acestei provocări politice se află apariția unei categorii permanente de persoane strămutate, care rămân pe loc timp de mai mulți ani după strămutarea inițială.

2.2. Această situație dă naștere unei serii de probleme, prima dintre ele fiind că reacțiile comunității internaționale ar putea fi dominate de un „răspuns în situații de urgență”, când, de fapt, ar trebui să se adopte o soluție pe termen lung, bazată pe dezvoltare. Rezolvarea acestei dileme este dificilă, deoarece modificările ar putea genera multe probleme pentru țările-gazdă, donatori, ONG-uri și persoane strămutate, în funcție de abordare.

2.3. În 2015, numărul persoanelor strămutate forțat a fost calculat la peste 65 de milioane, din care 21,2 milioane de refugiați și 40,8 milioane de persoane strămutate intern, iar 3,2 milioane de persoane au solicitat azil. Țările din care provin marea majoritate a persoanelor strămutate forțat sunt Siria, Afganistan, Somalia, Sudan, Sudanul de Sud și Republica Democratică Congo. Țările învecinate găzduiesc cea mai mare parte a refugiaților, iar persoanele strămutate în interiorul țării rămân în interiorul granițelor acestor state.

2.4. În cazul refugiaților, principalele țări învecinate sunt Pakistan, Iran, Turcia, Liban, Iordania și Etiopia. Turcia este țara care găzduiește cel mai mare număr de refugiați la nivel mondial. De asemenea, cifrele sunt extrem de ridicate în cazul mai multor țări, cum ar fi Iordania și Liban, în raport cu populația locală. În cazul persoanelor strămutate în interiorul țării, principalele țări sunt Siria (6,6 milioane), Columbia (3,6 milioane), Irak (3,3 milioane), Sudan (3,2 milioane), Yemen (2,5 milioane) și Nigeria (2,1 milioane).

2.5. Uniunea Europeană este, în prezent, principalul susținător al asistenței pentru dezvoltare și al ajutorului umanitar de urgență din întreaga lume. Aceasta este una dintre trăsăturile distinctive ale valorilor UE și ale statelor sale membre. De asemenea, UE a încercat să asigure o mai mare coerență și eficacitate cu privire la ajutoarele oferite și la răspunsurile în situații de urgență, printr-o mai bună coordonare în țările care beneficiază de eforturile statelor membre și de abordarea UE.

2.6. În 2015, Uniunea Europeană a acordat ajutor umanitar în valoare de peste 1 miliard EUR pentru persoanele strămutate forțat. În aprilie 2016, Comisia Europeană, împreună cu SEAE, a adoptat o abordare orientată spre dezvoltare cu privire la strămutarea forțată. Comunicarea „Vieți demne” stabilește pentru prima dată poziția UE cu privire la trecerea la o nouă abordare în domeniul acordării de sprijin persoanelor strămutate forțat.

2.7. Comunicarea „Vieți demne” subliniază provocările cu care se confruntă persoanele strămutate forțat și prezintă în mod clar argumentul potrivit căruia vulnerabilitatea persoanelor strămutate ar trebui să fie principalul element avut în vedere, chiar și înaintea statutului lor juridic. Comunicarea se bazează pe o abordare cuprinzătoare a asistenței pentru dezvoltare și pe abordarea UE față de reziliența în acest domeniu, evitând astfel o abordare lineară. Comunicarea își propune să se îndepărteze de abordarea fracționară a politicii și să reducă decalajele dintre universul acțiunii umanitare și cel al dezvoltării, care uneori pot fi mari.



2.8. Comisia consideră că această abordare nouă nu ar trebui să presupună costuri suplimentare, deoarece este o metodă de coordonare a finanțărilor existente. Se pune un accent puternic pe guvernele-gazdă și pe partenerii responsabili cu punerea în aplicare. În mod similar, se pledează pentru implicarea timpurie a tuturor actorilor și pentru sistemele de alertă timpurie. Sunt menționate exemple de practici deja existente cu privire la planificarea comună la nivel național și la programarea strategică. Trebuie să se acorde prioritate obiectivelor comune și programării în comun.

2.9. Sunt prevăzute două elemente ale unui nou cadru de politică, împreună cu acțiuni auxiliare, și anume: o legătură umanitară și de dezvoltare mai puternică și o implicare strategică a partenerilor, inclusiv a sectorului privat. De asemenea, se pune accent la nivel sectorial pe acțiunile referitoare la educație, piața muncii (inclusiv dialogul social) și accesul la diverse servicii, cum ar fi locuințele, apa, salubritatea etc.

### 3. Observații generale

#### Considerente geopolitice

3.1. În general, comunicarea „Vieți demne” este o inițiativă excelentă, care stabilește o viziune ambițioasă pentru reorientarea strategică a politicii, cu scopul de a aborda probleme reale și de a se concentra pe nevoia de schimbare, oferind ajutor persoanelor care au cea mai mare nevoie. Acest aspect se corelează în mare cu dezvoltarea gândirii în acest domeniu și cu abordările specialiștilor în materie, creând legături între activitățile umanitare și cele de asistență și axându-se pe nevoile pe termen mai lung, precum sănătatea și educația. UE are o autoritate semnificativă în acest domeniu și este o parte interesată importantă, iar împreună cu statele membre poate produce un impact real. CESE salută caracterul ambițios al propunerilor din comunicare. UE și ceilalți actori trebuie să se exprime clar cu privire la amplexarea sarcinii și să își mențină, în același timp, abordarea ambițioasă.

3.2. În acest sens, ar trebui să se acorde o atenție deosebită importanței geopoliticii. Într-adevăr, CESE a observat în ce fel au fost deturnate chiar și în interiorul UE planurile bine intenționate referitoare la relocarea unui număr mult mai mic de refugiați. Persoanele strămutate au trecut prin conflicte complexe și sensibile și, din păcate, nu încetează să fie afectate de aceste conflicte după strămutare. Orice modificare a politicii sau a abordării, indiferent cât de bine intenționată este sau cât de puternic este susținută de donatori, poate avea rezultate sau efecte neașteptate asupra conflictului. Acest efect poate afecta țările sau regiunile învecinate sau chiar echilibrele foarte delicate la nivel etnic, de putere sau geopolitic. Acest lucru se poate întâmpla mai ales dacă o populație care este, fie și numai cu numele, „temporară” este percepută, în cele din urmă, ca fiind „permanentă”. Țări precum Liban sau Iordania simt deja aceste presiuni. Exemple pozitive din comunicare, precum accesul la teren în Uganda, pot ajuta în această privință.

3.3. De multe ori, statele care găzduiesc un număr semnificativ de persoane strămutate forțat sunt fragile sau sensibile, din acest motiv problema sensibilității geopolitice devenind mai acută. În alte cazuri, țara „gazdă” poate fi un regim autocrat, dar sensibilitatea rămâne. În mod inevitabil, țările „vecine”, „gazdă” și părțile la conflict se pot dovedi greu de distins sau sunt destul de neclare. Într-adevăr, vor exista frecvent legături între conflictul în sine și țările învecinate sau între grupurile de populații din aceste țări. O țară-gazdă, o țară sau o regiune învecinată poate avea de „câștigat” sau de „pierdut” din orice modificare a statutului persoanelor strămutate forțat și poate reacționa în consecință.

3.4. Ascultarea vocilor locale este o temă recurentă în textul comunicării, iar acest lucru este, fără dubiu, de laudat. Cu toate acestea, în circumstanțe limitate, aceste voci pot fi implicate în conflict ori influențate de acesta sau de un set mai amplu de circumstanțe care au contribuit la apariția conflictului. Nu trebuie în niciun caz subestimat în ce măsură a încuraja, în multe regiuni, dorința de a prelungi șederea persoanelor strămutate constituie o provocare. Decizia recentă de a închide tabăra Dadaab din Kenya, care a existat timp de 24 de ani, și oferirea unor stimulente financiare refugiaților afgani din Pakistan ilustrează provocările implicate. Este probabil o realitate tristă, dar de neevitat, că suveranitatea țării-gazdă este în continuare valoarea supremă în dreptul internațional, deși este nevoie să se pună accentul pe persoanele strămutate forțat.

3.5. Întrucât securitatea este considerată, în mod consecvent, principalul factor care determină persoanele să plece sau să rămână, conceptul de alertă timpurie indicat în comunicare este esențial. De asemenea, multe deplasări sunt considerate previzibile. Acest lucru reflectă din nou nevoia de acțiuni politice puternice și de implicare în consolidarea obiectivelor din comunicare.

### Politici comune

3.6. Comunicarea menționează în mod just nevoia unei politici și gândiri comune, în special între domeniul răspunsului în situații de urgență și politica de dezvoltare. CESE salută acest obiectiv și încurajează adoptarea unor obiective și mai ambițioase în acest sens. Ar trebui să se poată analiza un set de politici și mai amplu, cu ajutorul căruia Uniunea Europeană și statele sale membre ar putea îmbunătăți viețile persoanelor strămutate forțat. Dat fiind setul de țări stabilit, domeniile ar putea include schimburile comerciale, asistența, armele, drepturile omului. Comunicarea pune, de asemenea, un accent foarte puternic pe sinergii și pe gândirea comună, iar acestea trebuie să depășească limitele domeniilor tradiționale ale reacției în situații de urgență și ale asistenței pentru dezvoltare. Ar fi interesant de aflat modul în care pot contribui la această activitate alte direcții generale din cadrul Comisiei, cum ar fi DG Comerț. Comunicarea oferă, într-adevăr, unele exemple pozitive, precum cadrul comun de dezvoltare și asistență umanitară care vizează malnutriția în nordul Nigeriei, însă ar fi important să se arate că o astfel de abordare este sistematică, îndeosebi la Bruxelles.

3.7. Unele ONG-uri umanitare au exprimat dubii cu privire la gradul de adecvare a acestor sarcini pentru actorii din domeniul ajutorului umanitar și la menținerea caracterului distinct al ajutorului umanitar în cadrul unei astfel de schimbări. Organizația *Overseas Development Institute* din Londra consideră că sistemul de ajutor umanitar are nevoie de o reformă radicală, date fiind circumstanțele modificate cu care se confruntă și preponderența unui număr limitat de donatori și de beneficiari.

Deși comunicarea Comisiei arată că nu ar trebui să existe costuri suplimentare pentru punerea în aplicare a documentului „Vieți demne”, nu ar trebui exclusă posibilitatea de a atrage noi surse de finanțare sau de a crea sinergii mai mari.

### Politicile UE pentru refugiați și solicitanții de azil

3.8. Comunicarea „Vieți demne” abordează probleme separate și distincte din politicile UE privind refugiații și acordarea de azil. Cu toate acestea, există o anumită legătură, în special cu privire la adoptarea unei politici de relocare tangibile și continue pentru un anumit număr de persoane strămutate forțat. În plus, autoritatea morală a UE în acest domeniu poate slăbi în urma acordurilor încheiate cu Turcia, același lucru întâmplându-se în cazul anumitor state membre. Din acest motiv, respectarea celor mai înalte standarde de drept internațional și de bune practici este cu atât mai importantă pentru transpunerea comunicării. Este importantă implicarea utilizatorilor finali în punerea în aplicare a politicii. Dialogul social și civil oferă un mare potențial în acest sens. Politicile de integrare în UE trebuie, de asemenea, îmbunătățite și sunt relevante pentru strămutarea forțată, deoarece relocarea multor persoane strămutate forțat va trebui să devină o opțiune. Acestea includ dreptul de a lucra, asistența lingvistică și măsurile antidiscriminare. Recenta instituire a unor „coridoare umanitare” pilot, îndeosebi de către guvernul italian, dar și de alte țări din UE, de Elveția, Canada și SUA, este foarte recomandabilă în ceea ce privește relocarea.

### Monitorizarea, supravegherea și responsabilizarea

3.9. Este clar că sunt necesare cele mai înalte standarde de responsabilizare și transparență în ceea ce privește toate fondurile umanitare și de dezvoltare. Orice pas către o nouă abordare privind persoanele strămutate forțat trebuie să respecte cele mai înalte standarde de asumare a responsabilității. Toate cheltuielile ar trebui să facă obiectul supravegherii de către Parlamentul European, Curtea de Conturi Europeană, OLAF și Ombudsmanul European și de către organismele echivalente la nivel național, după caz.

## **4. Observații specifice**

4.1. Deși comunicarea se axează pe conflictele uitate și pe zonele cu un număr mare de persoane strămutate forțat, sunt evidențiate cele cu cea mai mare populație strămutată forțat pe termen lung. În pofida sensibilității politice a anumitor situații, este posibil ca unele conflicte să merite o atenție specifică, dată fiind durată extrem de îndelungată a acestora. Cazul Saharei Occidentale și cel al palestinienilor par relevante. De asemenea, situația din Ucraina merită o atenție specială, întrucât această țară se află în imediata vecinătate a UE.

4.2. Comunicarea arată convingător că statutul juridic al persoanelor strămutate forțat nu ar trebui să fie luat în considerare în ceea ce privește ajutorul umanitar și asistența pentru dezvoltare pe termen lung; acest fapt este binevenit. Cu toate acestea, în unele cazuri, deținerea unui anumit statut juridic poate conferi un avantaj persoanelor strămutate, oferindu-le mai multă siguranță și utilitate; de exemplu, dacă întrunesc criteriile prevăzute în Convenția din 1951, dacă dețin cetățenia țării-gazdă sau a unei țări terțe, dacă copiii lor dețin această cetățenie sau dacă ele însele sunt minore sau se află în alte situații relevante. De exemplu, un astfel de statut ar fi deosebit de adecvat pentru minorii neînsoțiți.

4.3. Abordarea din comunicare ar putea beneficia de pe urma verificării externe sau independente și a unui anumit grad de rigoare academică din partea reprezentanților din domeniul științelor sociale sau al psihologiei. Dintre exemplele de acest gen putem aminti ierarhia nevoilor a lui Maslow sau dezvoltarea comunității pe bază de active. Desigur, există numeroase astfel de exemple, dar trebuie să se pună accentul pe nevoile umane consolidate, dincolo de simpla existență.

4.4. Abordarea principală din comunicare, referitoare la demonstrarea dimensiunii operaționale a modificării prevăzute, se realizează printr-o serie de exemple actuale. Acestea sunt foarte valoroase. Deși dimensiunea operațională se referă în principal la viitor, ar fi utilă clarificarea și dezvoltarea acesteia. Cu alte cuvinte, cum va arăta, care sunt instrumentele reale, va fi orientată doar către ajutor? Aceste întrebări sunt importante pentru numeroase părți interesate, cum ar fi statele membre, ONG-urile, lucrătorii umanitari și, desigur, persoanele strămutate. Orice proces de modificare poate provoca teamă. Indiferent cât de disfuncțional este un anumit regim, în general, alternativa include câștigători și pierzători, iar definirea timpurie a aspectelor operaționale poate fi de ajutor în acest sens.

4.5. În mod similar, ar fi important să se stabilească modul în care se prevede punerea în aplicare a comunicării și transmiterea unei abordări noi, în special cu privire la agențiile multilaterale relevante, statele din afara UE și ONG-uri. UE este un jucător important și, într-adevăr, un lider în acest domeniu, dar nu este singurul. Pot exista și alte priorități diferite și concurente cu aceste părți interesate. Dat fiind mixul de fonduri și eforturile depuse în majoritatea operațiunilor, o agendă comună este vitală.

4.6. Democrația și buna guvernare sunt esențiale pentru ca ajutorul să fie oportun și să ajungă efectiv la beneficiarii săi. Statul de drept este extrem de important în acest caz, la fel ca măsurile anticorupție. În trecut, s-a estimat că până la 40 % din fonduri au fost utilizate pentru achiziționarea de arme sau pentru îmbogățirea personală a liderilor politici. De asemenea, statul de drept este esențial pentru a se asigura că societatea civilă are o voce eficientă și joacă un rol de monitorizare important, fără a se teme de intimidare sau chiar de închisoare.

4.7. În document se pune un accent justificat pe planificare, însă evenimentele se pot desfășura mai rapid în acest domeniu, iar timpul este extrem de important. Orice abordare sau plan operațional trebuie să poată fi pus rapid în aplicare.

4.8. La fel ca în toate sectoarele, în comunicarea Comisiei și în alte documente se poate detecta utilizarea unui limbaj și a unei terminologii specifice. În procesul de elaborare a politicilor, ar trebui să se evite, pe cât posibil, utilizarea jargonului specific. De asemenea, se acordă o atenție considerabilă unor idei precum sinergiile, strategiile, planurile și gândirea în comun. În aceste domenii s-ar putea utiliza abordări sau orientări mai concrete.

4.9. Dispozițiile privind dialogul social din comunicare sunt apreciate și ar trebui recunoscute în cadrul tuturor dispozițiilor sale relevante. Acțiunile propuse în materie de educație și piața muncii ar trebui să pună mai mult accentul pe activitățile independente și pe antreprenariat. O astfel de activitate este adesea foarte vizibilă în taberele persoanelor strămutate, iar creativitatea poate fi un rezultat inevitabil al situațiilor în care se află aceste persoane. Acest lucru este afirmat și în raportul Băncii Mondiale cu privire la strămutarea forțată.

4.10. Este rezonabil să se pună întrebarea ce abordare va fi adoptată pe viitor. La fel ca în cazul tuturor schimbărilor de politică, va exista o etapă de tranziție. Vor exista întârzieri sau va fi utilizat un sistem dublu? 25,1 milioane de persoane sunt considerate, în prezent, ca fiind strămutate pe termen lung. Cum va fi gestionat un mediu diferit dacă această situație continuă?

4.11. Implicarea societății civile la nivel local, precum și a utilizatorilor finali (persoanele strămutate) reprezintă o preocupare importantă. În general, în cadrul taberelor există structuri consultative, însă care este situația în țările-gazdă? Aceasta poate fi o provocare semnificativă, dar ea ar trebui să facă parte, totuși, din schimbările de politică. Nu este greu de imaginat cât de dificil ar fi acest lucru pentru persoanele strămutate intern în numeroase conflicte.

4.12. La fel ca în cazul schimbărilor importante de politică și în special având în vedere nevoia de transparență, ar trebui asigurate măsuri de supraveghere cu privire la noua abordare, inclusiv cu privire la actorii relevanți ai societății civile și ONG-uri. Aici poate fi util exemplul mecanismelor de monitorizare ale societății civile, care acoperă capitolele consacrate comerțului și dezvoltării durabile din acordurile comerciale existente ale UE.

4.13. Va fi necesară o regenerare economică a regiunilor, pentru ca persoanele strămutate forțat aici să obțină beneficii. Regiunile în care se concentrează strămutarea forțată sunt, însă, unele dintre cele mai sărace din lume și asigură, de asemenea, un mediu sărac pentru întreprinderi și protecție socială insuficientă. În plus, caracterul geografic al strămutării forțate ar trebui să ofere soluții în acest caz, cum ar fi planurile de investiții regionale, politicile fiscale și dezvoltarea infrastructurii. Un sprijin sporit pentru antreprenariat ar trebui, de asemenea, să figureze în orice abordare a dezvoltării economice. Demnitatea la locul de muncă și locurile de muncă de calitate trebuie să fie, de asemenea, ierarhizate ca prioritare, alături de implicarea partenerilor sociali.

4.14. Multe regiuni și țări care găzduiesc persoanele strămutate forțat obțin punctaje scăzute cu privire la majoritatea indicatorilor economici și pot fi considerate dificile pentru desfășurarea unor activități antreprenoriale. De asemenea, Banca Mondială și alții subliniază necesitatea unor date de calitate. Oportunitățile economice trebuie să se afle la baza unui răspuns orientat spre dezvoltare la strămutarea forțată, iar acest lucru accentuează necesitatea sprijinirii de către ceilalți actori din UE a comunicării.

4.15. Ocuparea forței de muncă în cadrul organizațiilor societății civile locale și în tabere, precum și în cadrul răspunsurilor generale la strămutare reprezintă, în prezent, cea mai bună practică și, totodată, cea mai obișnuită. Acest lucru ar trebui să fie un aspect important și clar al acțiunilor referitoare la ocuparea forței de muncă.

4.16. Acțiunile în materie de sănătate ar trebui să acorde o atenție specială sănătății mintale și bolilor mintale, un subiect extrem de important și adesea neglijat în cazul persoanelor strămutate forțat. Marea majoritate a persoanelor strămutate forțat suferă de sindromul de stres posttraumatic (PTSD) și de alte tulburări mintale cauzate de tranziții stresante. Îngrijirea sistematică și pe termen lung a sănătății lor mintale în țările-gazdă este împiedicată de deficitul de lucrători specializați în domeniu. Acest deficit ar putea fi compensat prin implicarea persoanelor strămutate forțat care suferă de tulburări mintale în serviciile publice în scopul acordării unui sprijin psihologic, precum și prin susținerea inițiativelor societății civile care oferă, pe plan local, servicii de consultanță psihologică pentru persoanele strămutate.

4.17. Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap și, în special, articolul 11 ar trebui să fie documentul determinant în ceea ce privește abordarea dispozițiilor privind persoanele cu handicap strămutate forțat.

4.18. Impactul strămutării forțate asupra femeilor și fetelor este deosebit de pronunțat. Deși sunt necesare mai multe informații, printre principalele probleme se numără un risc crescut de violență sexuală și bazată pe gen și, într-adevăr, traficul de persoane. În plus, în cazul aspectelor precum confidențialitatea, ar trebui ca furnizarea serviciilor să țină seama de dimensiunea de gen. De asemenea, s-au observat riscuri mai mari de complicații la femeile însărcinate.

4.19. Asigurarea educației este, în mod evident, un răspuns-cheie. Orice trecere către o abordare mai eficace pe termen mai lung ar trebui să fie evidentă în tipul, nivelul și volumul de asistență pentru educație. O abordare din perspectiva învățării pe tot parcursul vieții poate oferi asistență în această privință pentru recunoașterea diversității nevoilor. Date fiind proporția ridicată și numărul copiilor și al tinerilor în rândul persoanelor strămutate forțat, ar trebui să se acorde atenție extinderii programelor UE, pentru a-i include pe tinerii strămutați forțat (de exemplu, programului Erasmus+ sau altor programe relevante).

4.20. Strămutarea forțată este tot mai mult o problemă urbană, mai degrabă decât o problemă limitată la tabere. Trebuie să se modifice percepția publicului și a donatorilor în această privință. În mod clar, mixul de politici implicat în trecerea la o abordare orientată către dezvoltare trebuie să reflecte acest aspect din perspectiva planificării și a aspectelor precum locuințele, transportul, sănătatea și educația.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Georges DASSIS*

**Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „O politică integrată a Uniunii Europene pentru regiunea arctică”**

[JOIN(2016) 21 final]

(2017/C 075/24)

Raportor: **Stéphane BUFFETAUT**

|                                           |                                                                  |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Sesizare                                  | Comisia Europeană, 27.4.2016                                     |
| Temei juridic                             | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene |
| Secțiunea competentă                      | Secțiunea pentru relații externe                                 |
| Data adoptării în secțiune                | 16.11.2016                                                       |
| Data adoptării în sesiunea plenară        | 14.12.2016                                                       |
| Sesiunea plenară nr.                      | 521                                                              |
| Rezultatul votului                        | 218/1/4                                                          |
| (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri) |                                                                  |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE este conștient de importanța regiunii arctice pentru Uniunea Europeană și, în special, pentru Regatul Danemarcei, Finlanda și Suedia, care au statutul de membri ai Consiliului Arcticii.

1.2. Comitetul este însă conștient, în egală măsură, și de faptul că Uniunea Europeană nu participă la reuniunile Consiliului Arcticii decât în calitate de observator, chiar dacă, *de facto*, a putut depăși rolul strict de observator. Comitetul și-a exprimat și în trecut dorința ca rolul UE în regiunea arctică să fie consolidat (a se vedea Avizul REX/371 al domnului Filip Hamro-Drotz) <sup>(1)</sup>.

1.3. CESE subliniază faptul că UE este activă și în alte organisme internaționale care tratează, de asemenea, problematicile regiunii arctice și, prin urmare, este în măsură să își extindă influența. Sunt vizate în special schimbările climatice, convențiile maritime sau dreptul mării, pescuitul și chiar unele aspecte ale politicii spațiale.

1.4. Pe de o parte, comunicarea se bazează pe trei piloni, și anume schimbările climatice, dezvoltarea durabilă și cooperarea internațională dar, pe de altă parte, cheia eficacității rezidă în rezultatele acestei cooperări internaționale, iar reprezentanții populațiilor din aceste regiuni acordă prioritate dezvoltării durabile. Prin urmare, CESE propune inversarea ordinii prezentării obiectivelor UE, în vederea asigurării lizibilității și eficacității, cu atât mai mult cu cât obiectivele sau proiectele menționate de Comisie sunt laudabile, iar intențiile lor nu sunt nicidecum criticabile.

1.5. Una dintre consecințele schimbărilor climatice a fost deschiderea de noi căi navigabile în nord, faimosul „Pasaj de nord-vest”, pe care Chateaubriand încercase să îl descopere, fără niciun rezultat, la sfârșitul secolului al XVIII-lea. Această evoluție deschide posibilități concrete de trecere, de pescuit și chiar de exploatare minieră, care implică, la rândul lor, o creștere a riscurilor de „întâmplări pe mare” sau de incidente de foraj ce necesită infrastructuri de salvare care nu sunt prezente în regiune. Comitetul recomandă, prin urmare, să se acorde cea mai mare importanță aspectelor legate de securitate și siguranță, nu numai în materie de transport, ci și de forare, și subliniază că încă nu se cunosc consecințele pe care le-ar avea asupra mediului deschiderea acestor căi navigabile provocate de topirea ghețurilor.

1.6. În acest domeniu, Comitetul subliniază că implementarea proiectului Galileo are potențialul de a contribui la supravegherea și prevenirea catastrofelor maritime și a poluării, acesta fiind deosebit de util în cazul specific al regiunii arctice. CESE insistă, de asemenea, asupra faptului că este important ca, pe lângă, firește, politica privind clima și cea privind mediul, și alte politici europene – în special politica structurală a UE, politica agricolă comună, politica comună în domeniul pescuitului și politica maritimă – să integreze aspecte legate de regiunea arctică.

<sup>(1)</sup> JO C 198, 10.7.2013, p. 26.

1.7. CESE estimează că principiile pescuitului responsabil se pot aplica în regiunea arctică și că dezvoltarea eventuală a turismului și a altor activități economice ar trebui să se înscrie într-o logică a responsabilității și protecției acestui mediu pe cât de sensibil, pe atât de fragil și deja puternic influențat de încălzirea emisferei nordice.

1.8. CESE subliniază, de asemenea, faptul că populațiile locale înțeleg să își păstreze cultura, dar să și poată beneficia de posibilitățile pe care le oferă o dezvoltare economică și socială durabilă și care țin, în special, de îmbunătățirea mijloacelor de comunicare materiale și imateriale. CESE pledează pentru un rol activ al societății civile în ceea ce privește luarea în considerare a intereselor și preocupărilor populațiilor locale, care nu trebuie să fie simpli spectatori, ci actori ai politicilor care privesc regiunea arctică. CESE pledează pentru o mai bună protecție a resurselor regiunii arctice, care sunt un capital natural al generațiilor viitoare, și pentru considerarea transformărilor suferite de mediul acestei regiuni drept indicator al eforturilor europene și globale în domeniul protecției climei. Protecția regiunii arctice și combaterea schimbărilor climatice nu trebuie realizate fără a se ține seama de aceste populații sau în detrimentul lor.

1.9. Obiectivele politicii arctice integrate a Uniunii Europene nu pot fi urmărite fără acordul și sprijinul statelor care nu sunt și nu vor fi niciodată membre ale UE. Unele dintre acestea sunt superputeri mondiale ale căror obiective economice și strategice nu coincid în mod necesar cu cele ale UE. Succesul și efectele concrete ale acestei politici arctice vor depinde, așadar, de abilitatea diplomatică a Uniunii, de capacitatea sa de a transforma aceste obiective în preocupări transversale în cadrul acțiunii sale diplomatice, în domenii ce depășesc zona arctică în sens strict, precum și de capacitatea sa de a asigura evoluția altor state către poziții convergente cu pozițiile proprii. Cooperarea internațională este și va rămâne esențială pentru politica pentru regiunea arctică.

## 2. Introducere

2.1. Există opt state arctice. Trei dintre acestea sunt state membre ale UE: Regatul Danemarcei, Finlanda și Suedia. Islanda și Norvegia, țări din afara UE și membre ale Spațiului Economic European, precum și Canada, Statele Unite și Rusia sunt, la rândul lor, state arctice. Prin declarația de la Ottawa din 1996, aceste opt state au creat Consiliul Arcticii, al cărui obiectiv constă în promovarea dezvoltării durabile în regiune, din punct de vedere social, economic și de mediu.

2.1.1. Prin urmare, fără a afecta competențele naționale, UE nu poate să nu acorde interes regiunii arctice, zonă strategică importantă, însă Comisia insistă mult asupra chestiunii climatice, plecând de la principiul potrivit căruia această regiune a lumii joacă un rol primordial în materie de climă, suportând totodată efectele schimbărilor climatice. Studii recente indică faptul că Arctica se încălzește de două ori mai repede decât restul lumii. În plus, Arctica suportă efectele acestor schimbări, dar are, la rândul ei, o influență foarte puternică asupra lor. Este de remarcat, de asemenea, și faptul că în regiune locuiesc populații autohtone.

2.1.2. Cu toate acestea, Uniunea Europeană nu este membru al Consiliului Arcticii, dar este invitat permanent la reuniunile acestuia în calitate de observator. China, Franța, Germania, India, Italia, Japonia, Țările de Jos, Polonia, Singapore, Coreea de Sud, Spania și Regatul Unit au statut de observator. UE și-a depus candidatura pentru statutul de observator permanent în 2008, iar cererea sa este în așteptarea unei decizii finale. Numărul mare de state care participă la reuniunile acestui consiliu în calitate de observatori demonstrează cât de importantă este chestiunea Arcticii pentru comunitatea internațională.

2.1.3. În schimb, sunt „participanți permanenți” instituțiile reprezentative și asociațiile populațiilor autohtone (populațiile saami, aleută, populațiile autohtone din Nord, din Siberia și din Extremul Orient rus, Consiliul Arcticii din Alaska etc.), ceea ce demonstrează o voință reală de a se ține seama de soarta și de aspirațiile la dezvoltare ale acestor populații prezente în Arctica, puțin numeroase, dar purtătoare ale unor culturi puternice.

2.2. Politica Uniunii, care vizează combaterea schimbărilor climatice și limitarea creșterii temperaturilor, pare să fi găsit un domeniu de aplicare privilegiat în regiunea arctică, însă UE nu acționează singură și va trebui să se bazeze pe puteri ale căror priorități vizează mai mult strategiile militare, economice și transportul maritim. În fond, până în prezent, Consiliul Arcticii s-a preocupat mai ales de chestiunea dezvoltării – desigur, durabile – a regiunii.

2.3. Schimbările climatice pot avea o influență semnificativă asupra condițiilor de viață ale populațiilor care trăiesc în această zonă. Este clar că politicile aplicate în materie de schimbări climatice nu trebuie elaborate în detrimentul populațiilor, ci împreună cu ele și în beneficiul lor.



2.4. Importanța economică a regiunii arctice pentru UE nu este neglijabilă. Într-adevăr, aceasta consumă multe produse care provin din Arctica, în special produse de pescuit și surse de energie. De asemenea, nu trebuie uitate consecințele economice, sociale și de mediu ale deschiderii de noi căi navigabile. În fond, ceea ce se aplică în cazul Uniunii Europene, se aplică și pentru statele prezente în această zonă. Astfel, Statele Unite au acordat licențe de foraj în Arctica.

2.5. Comisia își elaborează documentul în jurul a trei axe, care relevă prioritățile sale, dar trebuie stabilit dacă acestea sunt într-adevăr relevante:

- combaterea schimbărilor climatice și protecția mediului arctic;
- promovarea dezvoltării durabile;
- sprijinirea cooperării internaționale cu privire la chestiunile care vizează Arctica.

2.6. Trebuie subliniat faptul că ultimul punct este esențial și, în fond, le condiționează pe primele două, întrucât UE nu este direct vizată decât la nivelul celor trei state membre, trebuind să se alăture celor trei mari puteri – Statele Unite, Rusia și Canada –, care, toate, au interese economice și strategice considerabile în regiunea arctică. Este de reținut faptul că unele state asiatice manifestă un interes considerabil în această regiune, în special China, Japonia, Coreea de Sud și Singapore.

2.7. De asemenea, se poate pune în discuție importanța acordată considerațiilor privind schimbările climatice și de mediu, care reprezintă preocuparea majoră a Comisiei, însă nu neapărat și a partenerilor noștri internaționali, pentru care dezvoltarea durabilă este deosebit de importantă, fără a fi totuși o prioritate.

### 3. Observații generale

3.1. Este evident că, pentru Comisie, combaterea efectelor schimbărilor climatice asupra Arcticii reprezintă o prioritate. De asemenea, un motiv de preocupare îl constituie chestiunea dezghețării permafrostului, ale cărei efecte s-ar putea dovedi catastrofale în materie de emisii de metan și CO<sub>2</sub>, precum și protecția ecosistemelor locale. Aceste preocupări sunt legitime, însă nu stă în puterea UE să rezolve aceste probleme de una singură.

3.2. Pentru a găsi răspunsul potrivit la aceste provocări, Comisia subliniază importanța cercetării și a eforturilor de supraveghere a Arcticii și reamintește eforturile financiare convenite în acest sens. Ea relevă necesitatea unei mai strânse cooperări internaționale și pledează pentru un acces transnațional la infrastructurile de cercetare și la date.

3.2.1. Această remarcă demonstrează, dacă mai era nevoie, că eficacitatea politicii UE este condiționată de eficacitatea cooperării internaționale.

3.2.2. Comisia își reiterează obiectivele de „politică climatică” aplicându-le în cazul specific al Arcticii. În practică, în general, Comisia se confruntă cu următoarea dificultate, de dimensiuni considerabile: chiar dacă ia măsuri concrete prin intermediul fondurilor structurale și de investiții europene, nu are posibilitatea de a acționa în mod eficient în cazul în care obiectivele sale nu sunt împărtășite pe plan mondial și, în special, de statele arctice. Ratificarea acordurilor de la Paris privind schimbările climatice ar trebui să consolideze eficacitatea acțiunilor și a politicilor în regiunea arctică.

3.3. Comisia pledează, în mod întemeiat, pentru o protecție sporită a biodiversității, pentru crearea de zone marine protejate, precum și pentru combaterea poluării cu metale grele și poluanți. Vom sublinia totuși că zonele marine protejate din marea liberă sunt foarte puțin eficace, cu excepția interdicției de pescuit. În fapt, prin definiție, acestea nu pot fi controlate și protejate, întrucât se află în permanentă mișcare, atât în ceea ce privește apele, cât și în ceea ce privește speciile care trăiesc în aceste zone și care sunt în perpetuă deplasare.

3.4. Totodată, Comisia subliniază necesitatea de colaborare internațională în domeniul activităților legate de petrol și gaze, în special în vederea prevenirii accidentelor majore. Și în acest caz, eficacitatea se bazează pe forța relațiilor internaționale stabilite cu alte state care intervin în zona arctică. În acest sens, trebuie subliniat că relațiile dificile cu Rusia nu au avut consecințe negative în ce privește Arctica, cooperarea în această regiune desfășurându-se în mod satisfăcător.

3.5. Regiunea arctică, vastă și slab populată, nu beneficiază de legături de transport ușor de utilizat, deși numeroasele sale resurse – pește, minereuri, petrol și gaze – sunt susceptibile să trezească interesul. Comisia pledează pentru dezvoltarea unei economii durabile care este cu atât mai necesară cu cât spațiile naturale sunt fragile și afectate de schimbările climatice. În definitiv, resursele naturale ale Arcticii ar trebui protejate ca rezervă pentru viitor, respectându-se totodată interesele populațiilor locale. CESE pledează pentru o mai bună protecție a resurselor regiunii arctice, care sunt un capital natural al generațiilor viitoare, și pentru considerarea transformărilor suferite de mediul acestei regiuni drept indicator al eforturilor europene și globale în domeniul protecției climei. Protecția regiunii arctice și combaterea schimbărilor climatice nu trebuie realizate fără a se ține seama de aceste populații sau în detrimentul lor.

3.6. UE ar trebui să susțină utilizarea tehnologiilor inovatoare, în special pentru a face față rigorilor iernii arctice. Programul InnovFin ar putea fi aplicat pentru Arctica. Comisia pledează, de asemenea, pentru un acces efectiv la piața unică. În situația actuală, aceasta rămâne în continuare o perspectivă îndepărtată. Pot fi însă vizate și alte politici europene, și anume: politica agricolă comună, politica comună în domeniul pescuitului și politica maritimă.

3.7. Comisia ia în considerare înființarea unui forum pentru consolidarea colaborării și a coordonării diferitelor programe de finanțare ale UE. Acest forum ar defini prioritățile în materie de investiții și cercetare.

3.7.1. În paralel, în cadrul Interreg, s-ar putea institui o rețea de autorități de gestiune și părți interesate, care ar putea organiza o conferință anuală a părților interesate din Arctica. Ideea pare interesantă câtă vreme este pusă în aplicare în mod flexibil, reactiv și adaptabil.

3.8. În ceea ce privește investițiile, Comisia insistă, în principal, asupra rețelelor de transport, cu adevărat necesare pentru a scoate regiunile arctice din izolare, și reamintește că partea nordică a Finlandei, a Suediei și a Norvegiei fac parte din rețeaua transeuropeană de transport. Este clar că acest element este esențial pentru deschiderea regiunii către restul lumii.

3.9. Datorită dimensiunii Arcticii și a densității reduse a populației, utilizarea tehnologiilor spațiale devine deosebit de relevantă. Programele Copernicus și Galileo vor fi extrem de prețioase pentru regiune. Nu putem decât să susținem abordarea Comisiei în acest domeniu.

3.10. Topirea ghețurilor a antrenat deschiderea Pasajului de nord-est, fiind astfel necesar să se garanteze siguranța navigației pe noile rute. CESE nu poate decât să susțină abordarea Comisiei în acest domeniu. Este de reținut și ideea creării unui forum arctic al funcțiilor de pază de coastă.

3.11. Succesul cooperării internaționale este cel care va determina reușita sau eșecul politicilor angajate.

3.11.1. Comisia enumeră diversele instrumente juridice și instanțe relevante și subliniază necesitatea implicării hotărâte a UE în cadrul acestora, reamintind totodată nevoia de cooperare bilaterală, în special cu actorii de prim-plan (Statele Unite, Rusia și Canada), dar și cu Groenlanda și cu anumite state asiatice foarte interesate de chestiunea Arcticii.

3.12. Comisia subliniază necesitatea dialogului cu populațiile autohtone care, trebuie reamintit, sunt primele vizate și nu ar trebui să suporte efectele politicilor nefavorabile, îndeosebi din perspectiva unei dezvoltări economice și sociale durabile în regiune. Așadar, societatea civilă are un rol important de jucat pentru ca preocupările populațiilor autohtone să fie luate cu adevărat în considerare, atât pe plan economic, cât și pe plan social. În acest sens, CESE ar putea să joace un rol de „purtător de cuvânt” în cadrul Uniunii Europene.

3.13. Din perspectiva economiei și într-o logică economică, Comisia salută declarația privind activitățile de pescuit semnată de cinci state riverane Oceanului Arctic, însă subliniază, pe bună dreptate, că problema nu privește numai statele riverane.

3.14. În final, în ceea ce privește cercetarea, Comisia susține ideea unei cooperări științifice consolidate, îndeosebi în cadrul alianței transatlantice și arctice pentru cercetare oceanică și ar dori să se elaboreze o hartă a întregii suprafețe a fundului mărilor și oceanelor până în 2020, obiectiv de interes științific major care trebuie susținut, dar care are implicații ce depășesc simpla cunoaștere științifică, cum ar fi implicații în materie de securitate, dar și de transport sau exploatare economică.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---









ISSN 1977-1029 (ediție electronică)  
ISSN 1830-3668 (ediție tipărită)



**Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBURG

**RO**