

Avizul Comitetului Economic și Social European privind impactul obstacolelor legislative din statele membre asupra competitivității UE

(aviz exploratoriu la solicitarea Președinției cehe)

(2009/C 277/02)

Raportor: **dl Joost van IERSEL**

Într-o scrisoare din 27 iunie 2008, dl Alexandr Vondra, viceprim-ministrul ceh responsabil de afaceri europene, în numele Președinției cehe a Consiliului, a solicitat Comitetului Economic și Social European elaborarea unui aviz exploratoriu privind

Impactul obstacolelor legislative din statele membre asupra competitivității UE.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 aprilie 2009. Raportor: dl Joost VAN IERSEL.

În cea de-a 453-a sesiune plenară, care a avut loc la 13 și 14 mai 2009 (ședința din 14 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 198 de voturi pentru, 4 voturi împotriva și 10 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Piața internă, ca obiectiv politic general vizând promovarea creșterii economice și ocuparea forței de muncă și pentru dezvoltare durabilă, se află în centrul procesului de integrare europeană. Piața unică este un proiect de succes prin aceea că a îndepărtat un număr impresionant de bariere legislative în beneficiul cetățenilor și al consumatorilor, al întreprinderilor și al societății în ansamblul său ⁽¹⁾. În acest context, respectarea normelor de drept reprezintă un principiu esențial.

1.2. Însă, în ciuda obișnuitei afirmații potrivit căreia realizarea pieței interne s-a încheiat, dinamica economică necesită eforturi continue de creare a unei adevărate piețe unice pentru actorii publici și privați din întreaga UE. Mai mult, legislația UE nu a condus la funcționarea eficientă a pieței unice în domenii importante, cum ar fi finanțele și energia. În circumstanțele actuale, sectorul financiar are nevoie urgentă de un cadru legislativ.

1.3. În condițiile celei mai mari recesiuni economice din istoria recentă și a crizei sistemice a piețelor financiare, recâștigarea încrederii în Europa este crucială. Pentru a soluționa această criză trebuie regândite politicile actuale, în special cele din sectorul financiar. Pentru a îndepărta riscul de protecționism și de revenire a politicilor la nivelul național și pentru a păstra piețele deschise în cadrul UE și dincolo de ea, UE are urgent nevoie să definească o traiectorie politică clară. CESE face un apel în favoarea angajării susținute și ferme a Consiliului și a statelor membre împotriva protecționismului și a fragmentării pieței.

1.4. Măsurile de atenuare a urmărilor crizei, cum ar fi intervenția directă a statului în sistemul bancar sau preluarea băncilor în proprietatea statului, precum și stimulentele fiscale și financiare, oricât de necesare ar fi în criza actuală, nu trebuie să submineze obiectivele convenite pe termen mediu și lung ale UE sau să pună în pericol condițiile-cadru existente care se bucură de succes, inclusiv normele aplicabile ajutorului de salvare sau de restructurare. În caz contrar, s-ar crea posibilitatea unor denaturări la scară largă ale concurenței. În același timp, în urma crizei este important să tragem învățăminte cu privire la legislația și măsurile financiare necesare pentru o dezvoltare durabilă pe termen lung.

1.5. Recesiunea economică severă necesită un mediu puternic, rezistent și echitabil pentru întreprinderile și lucrătorii europeni, pentru a promova creșterea economică, inovarea, crearea de locuri de muncă, progresul social și dezvoltarea durabilă. Agenda Lisabona-Göteborg ⁽²⁾ rămâne o piatră de temelie pentru creșterea economică și ocuparea forței de muncă și pentru asigurarea vitalității și inovării în cadrul UE, precum și pe plan mondial.

1.6. În această privință, o mai bună legiferare și toate inițiativele de la nivelul UE din acest domeniu, precum și calitatea transpunerii și controlul aplicării legislației în statele membre și la nivel regional sunt de o importanță capitală. Principalii actori, și anume Comisia, Parlamentul European, Consiliul și statele membre înseși, trebuie să rămână pe deplin angajate față de aceste obiective.

1.7. O bună guvernare presupune ca, pe lângă actorii guvernamentali, întreprinderile și asociațiile acestora, partenerii sociali și societatea civilă organizată să își îndeplinească rolul și să își asume responsabilitățile proprii și pe cele comune în cadrul întregului proces.

⁽¹⁾ Pentru o privire de ansamblu asupra tendinței de creștere a obstacolelor din calea realizării pieței unice, a se vedea studiul CESE-OPU disponibil la adresa: http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ Consiliul European de la Göteborg din iunie 2001 a adăugat o dimensiune de mediu Agendei de la Lisabona.

1.8. Noua abordare și pachetul „Bunuri” din 2008, reducerea sarcinilor administrative nejustificate și recunoașterea calificărilor profesionale servesc, cu siguranță, obiectivului integrării europene.

1.9. Evoluțiile recente confirmă încă o dată punctul de vedere mai vechi al CESE conform căruia Comisia, în calitate de „gardian al tratatelor”, trebuie să primească mai multe resurse, și nu să fie împiedicată, așa cum se întâmplă adesea, în activitatea sa de asigurare efectivă a conformității legislației naționale cu cerințele juridice convenite în UE.

1.10. În 2009, punerea în aplicarea a Directivei privind serviciile va deschide noi posibilități în beneficiul cetățenilor și al întreprinderilor. Însă, pentru a evita relaxarea standardelor sociale, de calitate, de protecție a mediului și de siguranță, va fi nevoie de o supraveghere eficientă.

1.11. Înlăturarea obstacolelor legislative și modul în care se realizează acest lucru necesită, mai ales în prezent, o strategie de comunicare mai bună la nivelul UE și în statele membre. Această comunicare trebuie să consolideze credibilitatea UE și să genereze încredere în rândul cetățenilor și al întreprinderilor pentru a lupta împotriva euroscepticismului.

1.12. Înlăturarea obstacolelor legislative, procesul „O mai bună legiferare” și condițiile-cadru convenite în cadrul UE vor sta, de asemenea, la baza poziției UE în negocierile cu alte blocuri comerciale în cadrul OMC și al Runde de la Doha.

1.13. În sfârșit, UE poate învăța din istoria sa că și perioadele dificile pot duce la evoluții benefice. Criza din anii '70 și începutul anilor '80 ai secolului trecut a confirmat voința politică de a crea o uniune economică și monetară și a condus la Actul Unic European din 1985, care a reprezentat baza programului „Europa 1992”, calea către definitivarea pieței interne.

2. Introducere

2.1. Prezentul aviz exploratoriu privind impactul obstacolelor legislative asupra competitivității, pe care CESE îl elaborează la solicitarea Președinției cehă, are ca obiect realizarea unei piețe interne fără obstacole administrative (nejustificate) și bazată pe o mai bună reglementare. Piața unică înseamnă să li se ofere cetățenilor europeni și întreprinderilor un cadru legislativ sigur și stabil, în vederea circulației libere a persoanelor, mărfurilor, serviciilor și capitalurilor în întreaga UE.

2.2. În programul său, actuala Președinție (Președinția cehă) se concentrează în special asupra punerii în aplicare corecte și rapide a Directivei privind serviciile, precum și asupra eliminării în continuare a obstacolelor din calea comerțului dintre statele membre, în conformitate cu revizuirea Strategiei privind piața internă. Aceste obiective sunt privite, pe bună dreptate, din perspectiva programelor naționale de reformă și a Strategiei de la Lisabona, precum și a posibilei revizuirii și adaptării a acesteia, preconizate pentru 2010.

2.3. În același context se înscrie și relația dintre procesul „O mai bună legiferare”⁽³⁾, utilizarea crescută a evaluărilor de impact și punerea în aplicare și evaluarea permanentă a măsurilor de reducere a sarcinilor administrative pentru întreprinderi, precum și susținerea inițiativei „A Small Business Act for Europe” și a unei politici industriale a UE durabile, care să includă o politică adecvată în domeniul inovării.

2.4. Aceste intenții și propuneri trebuie puse în practică în timpul unei recesiuni economice severe⁽⁴⁾. Ele evidențiază faptul că, în acord cu opinia Comisiei, Președinția are în vedere să păstreze în programul său orientări strategice astfel cum au fost acestea definite într-o perioadă mai promițătoare. Astfel, Președinția intenționează să transmită impulsuri noi pentru mandatul noii Comisii.

2.5. Președinția dorește să mențină cursul politicilor strategice stabilite anterior, indiferent de măsurile pe termen scurt care vor trebui luate pentru a absorbi șocurile bruște și substanțiale din economie, care afectează sectoare întregi, investițiile și oferta de locuri de muncă.

2.6. Prezentul aviz se concentrează, în principal, pe eliminarea restricțiilor din calea dezvoltării spontane a întreprinderilor în Europa. În acest sens, creșterea competitivității trebuie definită ca fiind consolidarea condițiilor de concurență echitabile din UE, făcând baza legislativă comună cât mai eficace cu putință.

2.7. Un element de bază în acest proces este agenda convenită în domeniul unei mai bune legiferări, care pune accentul pe calitatea legislației, evaluările de impact, simplificarea, introducerea de noi norme, acolo unde se impune, și reducerea sarcinilor administrative cu 25 % până în 2012⁽⁵⁾.

2.8. Prezentul aviz se concentrează pe înlăturarea barierelor legislative și pe o reglementare eficientă care să restabilească încrederea în piețe, fără a uita dimensiunea mondială din ce în ce mai pregnantă a competitivității. Cu cât cadrul de reglementare pentru piața internă funcționează mai bine, cu atât mai puternică va fi poziția UE pe scena mondială.

2.9. CESE și-a exprimat deja punctul de vedere asupra mai multor aspecte. Întrucât chestiunea competitivității este extrem de vastă, prezentul aviz se va concentra pe o selecție de teme care sunt deosebit de acute în situația actuală.

⁽³⁾ JO C 24, 31.1.2006, p. 39.

⁽⁴⁾ A se vedea raportul recent al OCDE care se pronunță în favoarea unei reforme de reglementare și preconcurențiale susținute în actualul context de criză (*Going for Growth* 2009).

⁽⁵⁾ A se vedea în special „A treia analiză strategică a programului pentru o mai bună legiferare în Uniunea Europeană”, COM(2009) 15 final

2.10. S-au înregistrat progrese impresionante în realizarea pieței interne. În același timp însă, nu se poate nega faptul că există încă o lipsă de armonizare substanțială în anumite domenii – energie, finanțe, brevetul comunitar (care ar putea deveni o realizare emblematică a Comunității!) – și că este nevoie de măsuri în domeniul social. Măsurile adoptate continuu la nivelul fiecărui guvern – legislație și practici administrative – necesită o atenție permanentă dintr-o perspectivă europeană ⁽⁶⁾.

2.11. Absența armonizării dezirabile a acțiunilor guvernelor creează adesea probleme importante pentru întreprinderile mari și obstacole pentru investițiile întreprinderilor mici și mijlocii la scară europeană.

2.12. IMM-urile reprezintă o componentă esențială a competitivității europene în ansamblul ei. Întreprinderile mari sunt indispensabile menținerii forței Europei. Însă datorită externalizării, fragmentării proceselor de afaceri, lanțului de aprovizionare și de valoare adăugată, principalii creatori de locuri de muncă sunt IMM-urile. Acestea sunt, de regulă, suficient de flexibile pentru a se adapta modului de producție durabil necesar și se află adesea, în special ca parteneri în cadrul lanțului de aprovizionare și de valoare adăugată, la baza invențiilor și a noilor sisteme care promovează producția durabilă și ecologică.

2.13. Barierele legislative nu afectează doar întreprinderile, ci și mobilitatea transfrontalieră a lucrătorilor ⁽⁷⁾. Este important să fie asigurată respectarea drepturilor fundamentale, precum și aplicarea normelor de pe piața forței de muncă tuturor lucrătorilor ⁽⁸⁾.

3. Context și observații generale

3.1. Piața unică este un concept dinamic. Conținutul său și crearea unor condiții de concurență echitabile pentru agenții economici din Europa sunt definite prin obiective politice corespunzătoare la nivelul UE și garantate prin legislația europeană. Obiectivele și normele sunt, de asemenea, adaptate în timp util, ca urmare a modificării circumstanțelor. În cazul în care este necesar și util, ar trebui adoptate cât mai repede măsuri concrete și adecvate pentru protecția lucrătorilor, care să clarifice faptul că nici libertățile economice, nici regulile concurenței nu au prioritate față de drepturile sociale fundamentale.

3.2. Recesiunea economică acută ne afectează pe toți din punct de vedere social și economic. Afectează, de asemenea, poziția Europei ca actor pe scena mondială. Condițiile extraordinare pot necesita soluții și abordări extraordinare - de exemplu, ajutoare de

stat sensibile aprobate pentru a „remedia perturbări grave ale economiei unui stat membru” ⁽⁹⁾ ca urmare a unei îndrumări pentru „situații de urgență” din partea Comisiei ⁽¹⁰⁾ - însă condițiile-cadru convenite nu trebuie compromise și fiecare intervenție va trebui motivată corespunzător.

3.3. Reglementările naționale sunt adesea concepute astfel încât să răspundă provocărilor de tot felul care apar într-un context național. Tot în acest context, este necesară și ar trebui încurajată continuarea programelor care privesc înlăturarea obstacolelor legislative existente și potențiale dintre statele membre.

3.4. Motivațiile pe termen scurt, mai ales în perioada actuală, pot submina cu ușurință voința politică de a acționa corespunzător. Protecționismul – fie el vizibil sau ascuns – nu este niciodată departe. Este cu atât mai necesară o pledoarie clară în favoarea continuării a ceea ce a fost pus în mișcare cu privire la obstacolele legislative. Cu cât pregătim mai bine terenul acum, cu atât mai puternică va fi economia europeană mai târziu.

3.5. Situația actuală necesită cu certitudine eforturi însușite pentru a defini noi condiții-cadru transparente în domeniile financiar și energetic.

3.5.1. În contextul crizei financiare actuale, statele au recâștigat teren ca actori centrali în sistemul economic, furnizând un sprijin „de urgență” important principalelor instituții financiare. Pe lângă impactul potențial asupra finanțelor publice, această abordare poate conduce la denaturări ale concurenței, dacă normele privind acordarea ajutoarelor de stat nu sunt respectate ⁽¹¹⁾, și poate plasa băncile mai integre într-o poziție de inferioritate.

3.5.2. Deși CESE nu pune la îndoială necesitatea unei intervenții prompte în aceste împrejurări excepționale, este important să se urmărească îndeaproape ⁽¹²⁾ evoluția situației pentru a proteja coeziunea actuală, statul de drept, precum și nivelul de concurență atins în cadrul pieței europene, factori care sunt cruciali pentru cetățeni și pentru economie.

⁽⁶⁾ A se vedea în acest context recenta broșură „When will it really be 1992?” (*Când va fi în realitate 1992?*) elaborată de federațiile patronale din Olanda (VNO – NCW, MKB) și publicată în decembrie 2008. Anul 1992 a fost anunțat la vremea respectivă ca anul definitivării pieței interne.

⁽⁷⁾ JO C 228, 22.9.2009, p. 14.

⁽⁸⁾ A se vedea Avizul CESE privind identificarea obstacolelor rămase în calea mobilității pe piața internă a forței de muncă, JO C 228, 22.9.2009, p. 14, pct. 1.5.

⁽⁹⁾ A se vedea articolul 87 alineatul (3) litera (b) din Tratatul CE. Este vorba despre o schimbare deliberată a temeiului juridic din articolul 87 alineatul (3) litera (c) care se aplică de regulă. Acesta conferă o libertate mai mare pentru acordarea de ajutoare financiare statelor membre și poate conduce la denaturări. Așadar, „o astfel de denaturare voită și autorizată trebuie să fie riguros monitorizată și urmărită de către Comisie, precum și corectată de îndată ce situația economică va reintra în normal”. A se vedea în acest sens avizul JO C 228, 22.9.2009, p. 47.

⁽¹⁰⁾ JO C 16, 22.1.2009, p. 1.

⁽¹¹⁾ JO C 270, 25.10.2008, p. 8, JO C 10, 15.1.2009, p. 2, JO C 72, 26.3.2009, p. 1.

⁽¹²⁾ Termenul „a urmări” este utilizat în acest context, precum și la punctele 4.2. și 4.2.6.2, într-un sens general, independent de definirea detaliată a rolului și mandatului Comisiei. Acestea variază în funcție de instrumentele legislative utilizate în fiecare caz în parte.

3.5.3. Este nevoie de noi condiții-cadru și noi dispoziții legislative. Acestea trebuie să se concentreze asupra unei supravegheri de la nivel european – sau, cel puțin, a unei supravegheri strâns coordonate la nivel european – a sectorului bancar, asupra reglementărilor indispensabile și asupra politicilor divergente existente în domeniul bancar ⁽¹³⁾. CESE subliniază necesitatea unei reglementări și a unui control mai bun al sectorului financiar, astfel cum propune, în numele Comisiei, *Raportul de Larosière* elaborat în timpul Președinției cehe ⁽¹⁴⁾. Supravegherea de la nivel european ar trebui să includă, pe lângă sectorul bancar, și sectorul asigurărilor.

3.5.4. Dezbatere ce urmează cu privire la arhitectura juridico-financiară trebuie să aibă ca obiectiv strategic un cadru stabil, necesar vitalității viitoare a economiei europene în general. Această perspectivă mai largă s-a bucurat de prea puțină atenție până în prezent.

3.5.5. Energia, ca materie primă esențială pentru întreaga societate, poate fi în multe privințe – prețuri, intervenția publică, gradul de liberalizare, concurența și altele – o sursă importantă (și nedorită) de obstacole legislative care împiedică existența unor condiții de concurență echitabile și care pot avea efecte negative în alte sectoare industriale. În sectorul energetic, o motivație foarte importantă pentru crearea unei piețe comune a energiei ar trebui să fie înlăturarea unor astfel de obstacole structurale și legislative din calea schimburilor comerciale și a investițiilor.

3.6. Metoda deschisă de coordonare (MDC) ⁽¹⁵⁾ a generat multe așteptări în legătură cu posibilitățile de coordonare a acțiunilor naționale. O astfel de abordare flexibilă conferă un grad de libertate statelor membre, ceea ce reprezintă o sursă suplimentară de obstacole legislative. Ar fi de dorit o abordare mai structurată în acest sens.

3.7. În această privință, un subiect de discuție important este dacă, în anumite cazuri, directivele sau regulamentele UE ar trebuie alese drept cel mai potrivit temei juridic pentru armonizare. De asemenea, CESE subliniază faptul că promovarea în continuare a standardizării, care conduce, printre altele, la un mediu transparent și la îmbunătățirea interoperabilității, este în multe cazuri foarte utilă.

3.8. Obstacolele în calea existenței unui mediu competitiv în Europa sunt multiple. Ele pot fi grupate în mai multe categorii, care trebuie abordate în mod specific.

3.8.1. O primă categorie include înseși obstacolele existente, cu care se confruntă atât cetățenii, cât și întreprinderile care doresc să își desfășoare activitatea într-un alt stat membru. Acest tip de obstacole poate proveni din legislația, actele și procedurile administrative naționale, care nu depind de legislația UE și de transpunerea propriu-zisă a acesteia, fiind astfel dificil de anticipat de către o întreprindere care intenționează să desfășoare o activitate peste graniță.

⁽¹³⁾ JO C 224, 30.8.2008, p. 11.

⁽¹⁴⁾ A se vedea *Raportul de Larosière* privind supravegherea financiară în UE, 25 februarie 2009.

⁽¹⁵⁾ Această metodă asigură un cadru de cooperare între statele membre ale UE în politicile care sunt în competența lor, cum ar fi ocuparea forței de muncă, protecția socială, incluziunea socială, educația, tineretul și formarea profesională. Este un instrument politic tipic de natură interguvernamentală. Pentru informații suplimentare puteți consulta: http://www.europa.eu/scadplus/glossary/open_methodcoordination_en.htm.

3.8.2. Integrarea europeană nu duce în mod obligatoriu la reducerea numărului reglementărilor naționale, în multe cazuri efectul fiind chiar contrar. De foarte multe ori, astfel de reglementări naționale (suplimentare) generează obstacole suplimentare. Mai mult, în situația economică actuală, dispozițiile legislative speciale pot avea cu ușurință un efect protecționist.

3.8.3. Un alt tip de obstacol poate izvorî din inițiative existente, cum ar fi ghișeele unice pentru întreprinderi, care sunt deja operaționale, dar care nu funcționează pe deplin conform așteptărilor. Acest lucru se poate datora lipsei resurselor adecvate sau altor tipuri de probleme, cum ar fi disponibilitatea informațiilor exclusiv în limba țării în cauză.

3.8.4. Un al patrulea tip de obstacol îl reprezintă inițiativele care urmăresc crearea de condiții de concurență echitabile, care însă fie nu sunt puse în practică, fie sunt puse în practică doar parțial. Acest tip de obstacol rezultă din respectarea insuficientă a legislației și a reglementărilor europene de către statele membre ⁽¹⁶⁾.

3.8.5. Obstacolele specifice pe care le putem menționa sunt, printre altele, determinate de împărțirea între membrii zonei euro și celelalte state membre, de limbile de lucru obligatorii din statele membre și de regimurile fiscale și bazele de impozitare diferite.

3.9. Mai multe dintre obstacolele menționate mai sus sunt un produs secundar al trăsăturilor sistemelor administrative și legislative ale statelor membre. Acest lucru ar trebui să determine un accent mai mare pe convergență în tratarea problemelor transfrontaliere.

3.10. Stimulentele financiare pot crea noi bariere dacă nu sunt coordonate în mod corespunzător și, mai ales, dacă nu respectă normele UE privind ajutoarele de stat. CESE insistă asupra faptului că *acquis-ul comunitar* – atât reglementările, cât și instrumentele – trebuie respectat în toate cazurile.

3.11. Ar fi foarte utile rețelele specifice instituite între UE și administrațiile naționale (asemenea rețelei *Enterprise Europe*, rețelei SOLVIT, Rețelei europene în domeniul concurenței) și platformele online destinate schimbului de bune practici, concentrate pe înlăturarea obstacolelor nejustificate.

3.12. Lipsa cooperării și a informării reciproce între administrațiile naționale cu privire la punerea în aplicare a legislației comunitare reprezintă o problemă foarte serioasă. În acest context, CESE pregătește în prezent un aviz privind Sistemul de informare al pieței interne (IMI – *Internal Market Information System*) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ JO C 325, 30.12.2006, p. 3.

⁽¹⁷⁾ A se vedea COM(2008) 703, precum și JO C 325, 30.12.2006, p. 3.

3.13. Mai mult, intensificarea comunicării dintre administrațiile naționale ar putea constitui o modalitate suplimentară de verificare a existenței obstacolelor potențiale (ascunse) care rezultă din reglementările și obligațiile naționale din anumite domenii.

3.14. În același spirit, sunt esențiale perfecționarea și pregătirea funcționarilor publici naționali care au responsabilități legate de legislația UE. Acestea necesită resurse adecvate pentru actualizarea competențelor, ceea ce este relevant în special având în vedere accentul din ce în ce mai mare care se pune, în elaborarea politicilor, pe instrumente bazate pe date concrete, cum ar fi evaluările de impact și evaluarea sarcinilor administrative.

3.15. CESE a susținut în cadrul mai multor avize că este indispensabilă o monitorizare eficace a aplicării reglementărilor și acordurilor adoptate la nivelul UE în statele membre.

3.16. O bună guvernare a pieței unice presupune ca, pe lângă actorii guvernamentali, și întreprinderile și asociațiile acestora, partenerii sociali și societatea civilă organizată să își îndeplinească rolul și să își asume responsabilitățile proprii și pe cele comune în promovarea condițiilor-cadru pentru existența unor condiții de concurență echitabile în Europa. Instrumentele sunt: experiența practică, schimbul de bune practici, autoreglementarea, dialogul social la diferite niveluri, comunicarea și informarea ș.a.m.d.

4. Aspecte specifice

4.1. „O mai bună legiferare”

4.1.1. „O mai bună legiferare” este o strategie crucială pentru existența unui mediu de afaceri puternic. Agenda privind o mai bună legiferare definită la punctul 2.7 reprezintă motorul acestei strategii.

4.1.2. O legiferare mai bună se reflectă atât în selectarea aspectelor care urmează a fi armonizate la nivelul UE, cât și în metoda de reglementare, de exemplu prin intermediul regulamentelor, al directivelor detaliate sau al directivelor-cadru. Obstacolele legislative dintre statele membre pot rămâne intacte atunci când directivele sunt prea ambigue sau când prescriu doar obligații minime.

4.1.3. În mai multe ocazii, CESE a salutat revizuirea generală și orientată a legislației comunitare, întreprinsă de către Comisie. O astfel de revizuire generală poate veni în completarea adaptărilor la modificarea împrejurărilor și la abolirea barierelor legislative existente.

4.1.4. Trebuie recunoscut faptul că armonizarea anumitor aspecte nu este adecvată din cauza regimurilor juridice diferite existente în statele membre. În aceste situații trebuie analizate în mod specific obstacolele legislative potențiale.

4.1.5. Trebuie remarcat faptul că s-au realizat cu succes evaluări de impact de către Comisia Europeană, dar la nivelul statelor membre există deficiențe grave, ceea ce subminează existența unor condiții de concurență echitabile pentru întreprinderi și pentru mobilitate în general.

4.1.6. Evaluările de impact sunt un instrument foarte util, atât în lupta împotriva excesului de reglementare, cât și pentru adoptarea de noi norme. Acestea conduc la un nivel de conștientizare din ce în ce mai mare în cadrul Comisiei, al Parlamentului European și al Consiliului. CESE insistă asupra necesității ca Parlamentul European și Consiliul să respecte evaluările de impact și actualizările acestora pe întreaga durată a procesului legislativ.

4.1.7. Evaluările de impact necesită o abordare de ansamblu și completă nu doar a aspectelor tehnice ce țin de bunuri și servicii, ci și a efectelor secundare, cum ar fi interesele consumatorilor și cele ce țin de protecția mediului. Pe de altă parte, în legislația privind protecția mediului și protecția consumatorilor, ar trebui să se țină întotdeauna seama de nevoia existenței unei industrii competitive. În evaluările de impact de bună calitate, își găsesc locul părți interesate foarte diverse.

4.2. Punerea în aplicare și controlul aplicării ⁽¹⁸⁾

4.2.1. Punerea în aplicare corectă și la timp, precum și controlul aplicării pe teren sunt strâns legate de o legiferare mai bună. Experiența practică arată că atât punerea în aplicare parțială (*cherry picking*), cât și cea excesivă (*goldplating*) reprezintă unele dintre sursele principale de obstacole legislative, probleme transfrontaliere și protecționism. În consecință, resursele și instrumentele necesare pentru monitorizarea și controlul aplicării legislației UE la nivelul statelor membre ar trebui, de asemenea, evaluate cu atenție.

4.2.2. Subsidiaritatea trebuie respectată, dar nu trebuie să funcționeze într-un singur sens. Într-adevăr, UE trebuie să se abțină să intervină în procedurile și sistemele administrative naționale. Însă tratatul impune, de asemenea, ca UE să garanteze obiectivele Uniunii și funcționarea pieței în conformitate cu normele convenite. Doar cu această condiție pot fi rezolvate satisfăcător problemele cu care se confruntă întreprinderile, alte organizații, precum și cetățenii, în teren.

4.2.3. Cu alte cuvinte, relația dintre normele comunitare și subsidiaritate este o relație subtilă. CESE consideră că în procesul de aprofundare a integrării, echilibrul just dintre respectarea necesară a tradițiilor și sistemelor administrative naționale și monitorizarea la nivelul UE ar trebui să fie definit și aplicat în concordanță cu obiectivele convenite.

4.2.4. În această privință, subliniem faptul că entitățile locale și regionale sunt responsabile de punerea în aplicare a legislației UE în mai multe state membre. Aceste entități trebuie să țină seama în mod corect de legislația UE.

⁽¹⁸⁾ JO C 24, 31.1.2006, p. 52.

4.2.5. Un alt domeniu vast și important este cel al achizițiilor publice. Deși directivele din 2004 se aplică, încă există practici tradiționale și proceduri administrative, inclusiv obstacole legislative, care stânjenesc concurența transfrontalieră în domeniul contractelor publice. Achizițiile publice necesită o atenție continuă, respectând totodată dreptul la negocieri colective între partenerii sociali.

4.2.6. CESE consideră că guvernanta în vederea înlăturării obstacolelor legislative din UE trebuie să fie îmbunătățită considerabil.

4.2.6.1. Informațiile cu privire la aplicarea concretă a legislației sunt încă nesatisfăcătoare ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2. Ca element indispensabil al statului de drept, monitorizarea realizată de Comisie ar trebui să fie extinsă în mod sistematic la punerea în aplicare și la controlul aplicării legislației UE. Acest aspect necesită o atenție deosebită și o dezbatere publică.

4.2.6.3. Pe lângă aceasta, este de dorit să se introducă, acolo unde nu există încă, rețele de evaluare create între administrațiile naționale ⁽²⁰⁾ și să se promoveze dezvoltarea competențelor administrative în statele membre.

4.2.6.4. În aceeași ordine de idei, CESE susține pe deplin înființarea de către Comitetul Regiunilor a Rețelei de monitorizare a subsidiarității, în vederea facilitării schimbului de informații dintre UE și entitățile locale și regionale.

4.2.6.5. Comisia trebuie să garanteze faptul că organele naționale de reglementare din întreaga Europă aplică normele UE în același mod și de o manieră coordonată.

4.2.6.6. Guvernanta dorită, menționată la punctul 4.2.6, trebuie să se aplice în aceeași măsură și în cazul obstacolelor nelegislative care decurg adeseori din practicile administrative existente.

4.3. Piața unică a serviciilor

4.3.1. Europa se află într-un moment de cotitură în ceea ce privește piața internă a serviciilor. Stadiul transpunerii și punerii în aplicare a Directivei privind serviciile, prevăzute pentru sfârșitul anului 2009, va trebui să fie urmărit îndeaproape pentru a se asigura că la nivel național nu se introduc obstacole și diferențe noi. Totuși, aceasta nu trebuie să determine relaxarea standardelor sociale, de calitate, de protecție a mediului și de siguranță din interiorul UE. Punerea în aplicare a Directivei UE privind serviciile necesită formarea corespunzătoare a personalului din administrație (limbi străine și competențe interculturale).

⁽¹⁹⁾ Comisia Europeană propune mai multe surse de informare care pot fi folosite inclusiv pentru plângeri, cum ar fi centrul de intermediere telefonică *Europe Direct*, Eurojus, centrele SOLVIT naționale, centrele europene ale consumatorilor, rețeaua *Enterprise Europe* și portalul *Your Europe*.

⁽²⁰⁾ CESE atrage atenția asupra Sistemului de informare al pieței interne (*Internal Market Information System - IMI*), creat de Comisie pentru facilitarea informării reciproce între administrațiile naționale cu privire la legislația UE.

4.3.1.1. Abordarea adoptată în prezent de Comisia Europeană, constând în sprijinirea transpunerii directivei la nivel național, pare a da rezultate și ar trebui încurajată în continuare.

4.3.2. În ceea ce privește aspectele specifice ale Directivei privind serviciile, libertatea de stabilire și activitățile transfrontaliere reprezintă un ingredient esențial în crearea unui mediu propice pentru întreprinderile europene ⁽²¹⁾.

4.3.2.1. Reacțiile părților interesate par a sugera că, în ciuda existenței unor măsuri ad-hoc pentru facilitarea înființării de întreprinderi într-un alt stat membru, mai există încă aspecte care ar putea fi îmbunătățite.

4.3.3. O altă chestiune care se cere discutată este abordarea ce urmează să fie adoptată în domeniile nereglementate în prezent de Directiva privind serviciile.

4.3.3.1. Unele domenii, cum ar fi serviciile financiare, comunicațiile electronice și serviciile audiovizuale sunt reglementate separat, iar alte domenii nu sunt reglementate deloc la nivel comunitar.

4.3.3.2. Acestea din urmă pot prezenta diferențe importante între statele membre, putând astfel genera obstacole neașteptate. În consecință, este necesară o coordonare mai strânsă între guvernele naționale pentru a evita adoptarea unor abordări divergente asupra unor chestiuni specifice care afectează direct mediul de afaceri din UE.

4.3.4. Mai mult, trebuie subliniat faptul că granița dintre bunuri și servicii este, în prezent, din ce în ce mai neclară. Prin urmare, o punere în aplicare corectă a normelor privind libertatea de stabilire și activitățile transfrontaliere în domeniul serviciilor va avea efecte deosebit de benefice asupra industriei prelucrătoare.

4.3.4.1. Chiar și în cazul unei transpuneri depline și corecte a Directivei privind serviciile, instituțiile europene și statele membre ar trebui să monitorizeze cu atenție acest domeniu, pentru a aborda chestiunile încă neclare și pentru a împiedica apariția unor noi obstacole. Întrucât cele mai multe progrese în stabilirea unor condiții de concurență echitabile pentru toți s-au înregistrat pe piața bunurilor, lecțiile învățate în acest domeniu pot oferi informații valoroase cu privire la cele mai bune modalități de abordare a obstacolelor care există încă în domeniul serviciilor.

4.4. Noua abordare, pachetul „Bunuri” 2008 și standardizarea

4.4.1. Noua abordare în domeniul armonizării tehnice și a standardelor ⁽²²⁾, precum și revizuirea continuă a acestora reprezintă unul dintre succesele cele mai concrete în ceea ce privește înlăturarea obstacolelor din calea competitivității în cadrul pieței interne.

⁽²¹⁾ JO C 221, 8.9.2005, p. 11.

⁽²²⁾ Lansată în 1985, Noua abordare în domeniul armonizării tehnice și a standardelor constituie o răscruce în legislația UE în domeniul pieței interne. A fost adoptată ca răspuns la cadrul legislativ complex generat de un set de norme detaliate introduse pentru crearea și definirea pieței interne pentru bunuri.

4.4.2. În condițiile actuale, este extrem de important să se mențină metoda specifică Noii abordări și să se evite un eventual regres generat de adoptarea unor măsuri protecționiste.

4.4.3. De asemenea, ar fi util să se evalueze aplicarea și utilizarea principiului recunoașterii reciproce. În acest domeniu, trebuie să se analizeze măsura în care se poate garanta dezvoltarea durabilă în domeniul economic, social și ecologic. În afară de aceasta, este esențial să se monitorizeze impactul real al pachetului „Bunuri” din 2008, care își propune să asigure aplicarea efectivă a principiului recunoașterii reciproce.

4.4.4. Un alt domeniu este standardizarea, care se bazează de regulă pe măsuri voluntare, și nu pe legislație. Contribuția evidentă a standardizării la integrarea economică europeană atrage atenția asupra chestiunilor nesoluționate care periclitează încă eforturile din cadrul pieței interne, precum și poziția competitivă a UE pe scena mondială.

4.4.5. În alte situații, chiar absența standardelor într-un anumit domeniu generează obstacole (legislative), cum este cazul achizițiilor publice, domeniu în care lipsa unui consens între actorii industriali are efecte negative asupra concurenței din cadrul UE. De exemplu, acest aspect este evident atunci când întreprinderile inițiază o „luptă a standardelor” pentru a crea sau a apăra o poziție de monopol pe piață, în detrimentul concurenței și al posibilităților de alegere ale cetățenilor. În aceste cazuri, ar trebui să se prevadă posibilitatea de a interveni la nivelul UE pentru a facilita un acord între părțile implicate.

4.4.6. În consecință, CESE subliniază nevoia de intensificare a eforturilor de standardizare în anumite domenii, cum ar fi achizițiile publice, tehnologia informației și serviciile de comunicații. Cu toate acestea, pentru evitarea denaturărilor, este crucial ca toate părțile interesate relevante fie implicate atunci când se stabilește un standard. În această privință, inițiativele actuale, cum ar fi activitatea NORMAPME (Biroul European de Standardizare pentru Artizanat și IMM-uri) în ceea ce privește standardizarea și IMM-urile, ar trebui să fie încurajate în continuare.

4.5. Reducerea sarcinilor administrative nejustificate

4.5.1. O politică de referință a Comisiei Europene o reprezintă Programul de acțiune privind evaluarea sarcinilor administrative din 2007, destinat simplificării cadrului de reglementare în favoarea întreprinderilor.

4.5.1.1. Folosind Modelul costului standard, adoptat inițial în Țările de Jos, UE este pe cale de a finaliza evaluarea sarcinilor administrative generate de legislația UE ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Această abordare – la care se face referire adesea prin sintagma „lupta împotriva birocrației” – își propune să identifice toate sarcinile administrative ale întreprinderilor, care decurg din legislația UE, în vederea identificării unor modalități de reducere cu 25 % a acestora.

4.5.1.2. Desemnarea „grupului Stoiber” – un grup la nivel înalt alcătuit din 15 experți – pentru prezentarea unor propuneri de reducere concrete reprezintă un pas suplimentar în direcția concretizării acestei inițiative.

4.5.2. Programul de reducere a sarcinilor administrative câștigă din ce în ce mai mult teren și la nivel național, majoritatea statelor membre angajându-se deja să evalueze și să reducă sarcinile administrative pe plan intern.

4.5.2.1. În această etapă, pentru asigurarea succesului acestui exercițiu, este imperios necesar să existe o coordonare a strategiilor de evaluare și reducere de la nivel național din întreaga Europă, precum și între nivelul UE și cel național.

4.6. Recunoașterea calificărilor profesionale

4.6.1. Pentru a face ca piața internă să funcționeze eficient, pe lângă libera circulație a mărfurilor și a serviciilor, trebuie sprijinită și o circulație liberă a lucrătorilor. În concordanță cu decizia privind mobilitatea cercetătorilor, adoptată în cadrul Consiliului pentru Cercetare, este nevoie de o aplicare mai extinsă care să includă și alte categorii profesionale.

4.6.2. Recunoașterea calificărilor profesionale în cadrul UE este o chestiune complexă, care depășește chestiunea obstacolelor legislative; aceasta trebuie abordată deoarece, în mai multe privințe, este legată direct de problema obstacolelor (ascunse) din piața internă.

4.6.3. Recent, s-au înregistrat progrese importante în acest domeniu, prin crearea cadrului european al calificărilor, așa-numita „cea de-a cincea libertate”, și anume mobilitatea cercetătorilor. CESE salută acest important pas înainte.

4.7. Alte inițiative

4.7.1. Date fiind durata și costurile procedurilor judiciare tradiționale, mecanismele alternative de soluționare a litigiilor constituie o contribuție prețioasă la soluționarea conflictelor decurgând din activitățile transfrontaliere.

4.7.1.1. Cu toate acestea, se cunosc puține lucruri despre situația actuală în ceea ce privește utilizarea și accesul întreprinderilor și cetățenilor la acest instrument. Este regretabil că recomandările fără caracter obligatoriu ale Comisiei în acest domeniu se aplică numai într-un număr redus de state membre.

4.7.1.2. Ar fi util să se analizeze în detaliu acest subiect și să se găsească modalitățile de sprijinire și de promovare a utilizării mecanismelor alternative pe teren, ca mijloc suplimentar de reducere a obstacolelor și a problemelor existente.

4.7.2. Atunci când funcționează corespunzător, rețeaua SOLVIT este pe bună dreptate apreciată pentru capacitatea sa de a acționa cu rapiditate în rezolvarea problemelor și prevenirea apariției acestora. Fiecare stat membru ar trebui să se asigure că resursele și personalul alocate centrelor naționale corespund nevoilor existente ⁽²⁴⁾ și că părțile interesate sunt informate cu privire la existența și rolul rețelei.

4.7.3. Rolul rețelei *Enterprise Europe* (care a înlocuit fosta rețea a centrelor Euro Info - EIC) este, de asemenea, un element esențial pentru sprijinirea întreprinderilor, cu precădere a IMM-urilor, și pentru îmbunătățirea mediului în care activează acestea. De fapt, rețeaua *Enterprise Europe* echivalează adeseori cu imaginea Europei pentru operatorii de la nivel local.

4.7.3.1. Studii anterioare ⁽²⁵⁾ au demonstrat că, în timp ce fosta rețea a centrelor Euro Info asigură, în general, servicii de calitate,

mecanismele de informare dintre centre și Comisia Europeană nu funcționează întotdeauna corespunzător. Ar trebui ca acest aspect să fie reanalizat și să se intervină în mod adecvat acolo unde persistă probleme.

4.7.4. Plângerile referitoare la obstacolele legislative pot fi adreseate, de asemenea, direct Comisiei Europene. Acest canal de comunicare suplimentar ar trebui să fie făcut cunoscut mai bine.

4.7.5. Situația actuală a inițiativelor de autoreglementare și de coreglementare are, de asemenea, efecte asupra mediului de afaceri, putând contribui la înlăturarea obstacolelor existente. Ar fi util să se aprofundeze cunoștințele în legătură cu autoreglementarea și coreglementarea, în vederea diseminării celor mai bune practici ⁽²⁶⁾.

Bruxelles, 14 mai 2009.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ JO C 77, 31.3.2009, p. 15.

⁽²⁵⁾ Renda A., Schrefler L. și Von Dewall F. (2006), *Ex post evaluation of the MAP 2001-2005 initiative and suggestions for the CIP 2007-2013*, CEPS Studies.

⁽²⁶⁾ CESE, împreună cu Secretariatul General al Comisiei Europene, a creat o bază de date privind inițiativele de autoreglementare și coreglementare: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

ANEXĂ

la avizul

Comitetului Economic și Social European

Următorul text din Avizul Secțiunii, care a întrunit peste o pătrime din voturile exprimate, a fost votat și respins în timpul dezbaterilor în favoarea unui amendament:

Punctul 3.1

Se modifică după cum urmează: „Piața unică este un concept dinamic. Conținutul său și crearea unor condiții egale pentru agenții economici din Europa sunt definite prin obiective politice corespunzătoare la nivelul UE și garantate prin legislația europeană. Obiectivele și normele sunt, de asemenea, adaptate în timp util, ca urmare a modificării circumstanțelor.”

Expunere de motive:

A se vedea Avizul CESE SOC/315

Rezultatul votului:

Voturi pentru: 125 Voturi împotriva: 76 Abțineri: 9
