

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „A beneficia de avantajele pieței unice prin sporirea cooperării administrative”**

COM(2008) 703 final

(2010/C 128/19)

Raportor: **dI HERNÁNDEZ BATALLER**

La 6 noiembrie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „A beneficia de avantajele pieței unice prin sporirea cooperării administrative”*

COM(2008) 703 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 9 septembrie 2009.

În cea de-a 457-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 noiembrie 2009 (ședința din 5 noiembrie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 128 de voturi pentru și 2 abțineri.

## 1. Concluzii

1.1. CESE sprijină abordarea mai descentralizată și în rețea a cooperării transfrontaliere adoptată pentru piața unică, care decurge din aplicarea sistemului de informare al pieței unice (IMI). CESE consideră că acest sistem va contribui la garantarea respectării efective a normelor pieței unice și la adoptarea de măsuri corespunzătoare pentru rezolvarea problemelor cu care se confruntă cetățenii și întreprinderile.

1.2. Organizațiile societății civile organizate pot juca, în statele membre respective, un rol activ și de frunte în funcționarea IMI. De asemenea, acestea pot contribui și la informarea privind existența acestuia și la sensibilizarea opiniei publice asupra funcționării sale.

1.3. Dat fiind că sistemul IMI va identifica obstacolele naționale existente în calea aplicării corecte a Directivelor privind serviciile și privind calificările profesionale și întrucât este posibil ca domeniul de aplicare să fie extins la alte sectoare, Comisia ar trebui să prevadă un eventual mecanism de alertă și/sau sancțiune menit să elimine obstacolele respective.

1.4. Întrucât transmiterea de date din sistemul IMI se supune regimului de protecție a datelor personale stabilit de dreptul comunitar, CESE recomandă ca sarcina notificării să revină titularilor acestor date, pentru a permite exercitarea drepturilor de acces prevăzute de acest regim, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție.

## 2. Introducere

2.1. Articolul 10 TCE prevede, în termeni generali, „principiul loialității comunitare” între statele membre și Comunitate, care a

fost dezvoltat pe larg de jurisprudența CJCE <sup>(1)</sup>. În temeiul acestui principiu, statele membre au următoarele obligații:

- de a adopta toate actele de drept intern necesare pentru punerea în aplicare a normelor și actelor comunitare;
- de a coopera între ele, precum și cu Comunitatea, pentru îndeplinirea obiectivelor cuprinse în tratat și în dreptul derivat.

2.2. Cooperarea administrativă dintre statele membre și Comunitate s-a desfășurat până în prezent în domenii specifice, cum ar fi domeniul fiscal <sup>(2)</sup> (prin desemnarea unui oficiu central în fiecare stat membru și obligația de asistență între statele membre), domeniul vamal, cel al concurenței (prin rețele de autorități naționale) sau cel al politicilor în domeniul azilului, imigrației și frontierelor externe (Programul ARGO-2002).

2.3. Chestiunea cooperării administrative dintre autoritățile naționale și cele comunitare a făcut deja obiectul unui aviz din proprie inițiativă <sup>(3)</sup>, în care Comitetul considera că procedurile politice și naționale bine definite și eficiente, pe de o parte, și îmbunătățirea legislației, a aplicării și a respectării acesteia, pe de altă parte, fac parte integrantă dintr-o bună guvernanță comunitară.

<sup>(1)</sup> Cauza C-392/02, hotărârea din 15.11.2005 și concluziile avocatului general Geelhoed.

<sup>(2)</sup> JO L 264, 15.10.2003.

<sup>(3)</sup> JO C 325, 30.12.2006.

2.4. Prin Decizia 2004/387/CE (\*) din 21 aprilie 2004 s-a creat un program pentru furnizarea interoperabilă de servicii paneuropene de guvernare electronică în folosul administrațiilor publice europene, al instituțiilor Comunității și al altor entități, precum și al întreprinderilor și cetățenilor europeni (Programul IDABC). Această decizie prevede punerea în aplicare a așa-numitelor proiecte „de interes comun” și a măsurilor orizontale, ale căror costuri de executare să fie suportate de Comunitate în mod proporțional cu interesul pe care îl prezintă acestea (articolul 10).

2.5. La 17 martie 2006, reprezentanții statelor membre din cadrul Comitetului consultativ de coordonare pentru piața internă au aprobat un Plan global de aplicare a sistemului de informare al pieței interne (IMI) și de dezvoltare a acestuia în vederea îmbunătățirii comunicării între statele membre. Decizia Comisiei 2008/49/CE (5) privind protecția datelor cu caracter personal în cadrul punerii în aplicare a sistemului de informare al pieței interne califică acest sistem drept proiect de interes comun în spiritul programului IDABC.

2.6. IMI a fost conceput ca un instrument menit să faciliteze aplicarea actelor legislative privitoare la piața internă care impun un schimb de informații între administrațiile statelor membre.

### 3. Comunicarea Comisiei

3.1. Lipsa de încredere în cadrul juridic și în supravegherea exercitată în alte state membre a dus la multiplicarea normelor și la repetarea inutilă a controalelor asupra activităților transfrontaliere, ceea ce a reprezentat unul dintre principalele obstacole în calea bunei funcționări a pieței interne. De aceea, autoritățile din statele membre trebuie să coopereze strâns și să instaureze un climat de încredere reciprocă în sistemele lor.

3.1.1. IMI le va permite statelor membre să își îndeplinească obligațiile legale în materie de schimb de informații. De asemenea, sistemul va permite crearea unor noi forme de cooperare administrativă, care nu ar fi posibile în absența unui sistem electronic de informare.

3.2. IMI pune la dispoziția autorităților competente din statele membre un instrument simplu pentru a localiza autoritățile din alte state membre și a le înainta solicitări de informații prin intermediul unui ansamblu structurat de întrebări din domeniul specifice ale legislației UE.

3.2.1. IMI își propune să reprezinte un mijloc eficient și eficace de reducere a costului unitar al comunicării dintre statele membre, comunicare necesară pentru punerea corespunzătoare în aplicare a legislației privind piața internă. Cu toate acestea, s-a considerat necesară începerea punerii în aplicare a sistemului în două domenii specifice, și anume recunoașterea calificărilor profesionale, domeniu în care aplicarea sistemului a început deja, și domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile. Experiența dobândită în aceste două domenii va fi utilizată pentru extinderea ulterioară la alte sectoare esențiale pentru funcționarea pieței interne.

3.2.2. IMI va contribui astfel la crearea unui mediu bazat pe încrederea necesară pentru a garanta buna funcționare a pieței interne și concretizarea beneficiilor acesteia.

3.3. IMI este un instrument multilingv conceput pentru o Uniune Europeană cu 27 de state membre și 23 de limbi oficiale, deși va fi aplicat în cele 30 de state membre SEE. Multilingvismul este o sursă de beneficii. Prin utilizarea noilor tehnologii și cu sprijinul serviciilor de traducere umană și automată, IMI este un bun exemplu pentru măsurile concrete pe care UE le poate adopta pentru a reduce la minimum aceste dificultăți și pentru a depăși deficitul de comunicare între administrațiile din Europa.

3.4. În contextul modernizării gestionării pieței unice, IMI va sprijini o abordare mai eficientă, descentralizată, bazată pe interconexiuni, a cooperării transfrontaliere.

3.5. IMI permite statelor membre să coopereze mai eficient în ceea ce privește aplicarea legislației privind piața internă, întrucât sprijină autoritățile competente în efortul de a depăși unele bariere practice importante din calea comunicării, cum ar fi diferențele lingvistice și lipsa de parteneri bine identificați din alte state membre. Obiectivul IMI este de a spori randamentul și eficacitatea cooperării zilnice dintre statele membre.

3.6. Dezvoltarea sistemului IMI se bazează pe trei principii fundamentale:

- nu impune statelor membre obligații suplimentare de cooperare administrativă pe lângă cele prevăzute deja de legislația privind piața internă;
- oferă flexibilitatea necesară respectării diverselor structuri și culturi administrative din Europa;
- este un sistem unic bazat pe elemente constitutive reutilizabile. IMI este conceput ca un sprijin pentru numeroase instrumente legislative privind piața internă, permițând astfel evitarea proliferării sistemelor de informare.

3.7. Comunicarea Comisiei subliniază, pe bună dreptate, implicațiile sistemului asupra protecției datelor personale, acesta fiind reglementat integral de dispozițiile relevante în materie, în special cele ale Directivei 95/46/CE și Regulamentului (CE) nr. 45/2001.

3.7.1. De altfel, accesul la informația gestionată de sistemul IMI este rezervată autorităților și entităților naționale desemnate ca „autorități competente” în directivele cărora li se aplică sistemul în prezent.

3.8. În sfârșit, Comisia consideră că este necesară sporirea volumului investițiilor în formare și sensibilizare, pentru obținerea rezultatelor scontate. Comisia va examina diferitele opțiuni și va evalua necesitatea instituirii unui program de formare și de schimburi.

(\*) JO L 181, 18.5.2004.

(5) JO L 13, 16.1.2008.

3.9. În Recomandarea din 29 iunie 2009 <sup>(6)</sup> privind măsurile pentru îmbunătățirea funcționării pieței unice, Comisia considera necesară adoptarea unei abordări coordonate și bazate pe cooperare – în cadrul unui parteneriat între Comisie și statele membre –, având obiectivul comun de îmbunătățire a transpunerii, a aplicării și respectării normelor privind piața unică. Această abordare implică asumarea de către statele membre a unei responsabilități comune și, prin urmare, a unui rol mai proactiv în gestionarea pieței unice.

#### 4. Observații generale

4.1. Abordarea mai descentralizată, în rețea, a cooperării transfrontaliere, care implică punerea în aplicare a IMI, va consolida dreptul la o bună administrare, în folosul cetățenilor, al instituțiilor și al întreprinderilor. Trebuie menținute principiile fundamentale de flexibilitate, reutilizare și de neimpunere de obligații suplimentare statelor membre.

4.1.1. Dreptul la o bună administrare se aplică în acest context prin punerea la dispoziția cetățenilor a unor informații precise și concrete, în mod flexibil, privind cerințele statelor membre în care doresc să se stabilească, să presteze un serviciu sau să lucreze, precum și în legătură cu autoritățile competente cărora trebuie să le adreseze cererile. De asemenea, sistemul va furniza în mod indirect informații privind obstacolele naționale nejustificate în calea exercitării efective a libertăților comunitare aferente, așa cum sunt acestea garantate de dreptul comunitar, permițând astfel Comisiei să reacționeze în consecință.

4.2. Pentru a asigura buna funcționare a pieței interne, autoritățile din statele membre trebuie să colaboreze strâns și să construiască un climat de încredere reciprocă în IMI, contribuind astfel la sporirea transparenței și la buna guvernare. Pentru a se ajunge la o cooperare transfrontalieră strânsă între autoritățile naționale competente din domeniul pieței unice, statele membre trebuie să adopte măsurile necesare pentru garantarea funcționării rețelelor transfrontaliere sau a sistemelor electronice de informare create de Comisie, cum este cazul IMI.

4.3. Decizia 2004/387/CE (IDABC) prevede crearea unei scheme de repartizare echitabilă între Comunitate și statele membre a costurilor operaționale și de întreținere ale serviciilor de guvernare electronică paneuropene și ale serviciilor de infrastructură [articolul 7 alineatul (3)]. Ca atare, autoritățile statelor membre vor trebui să realizeze investițiile necesare pentru buna funcționare a IMI. CESE consideră că, întrucât este vorba de o competență partajată și, prin urmare, de o responsabilitate partajată, statele membre ar trebui să depună și ele eforturi suplimentare.

4.4. Aplicarea efectivă a sistemului implică întărirea cooperării administrative dintre autoritățile statelor membre și Comisie. În viitor va trebui extins domeniul de aplicare al IMI, care în prezent se circumscrie Directivei privind calificările profesionale și Directivei privind serviciile pe piața internă.

4.4.1. În aceste scopuri ce țin de cooperarea administrativă, Decizia 2008/49/CE prevede un sistem de schimb și prelucrare a informațiilor care, dat fiind caracterul sensibil al acestora, este atribuit în mod fragmentat diverselor unități administrative care

interven în proces, fiecareia dintre ele revenindu-i gestionarea unei părți concrete din sistem. Astfel, în afară de Comisie, IMI necesită intervenția următorilor participanți naționali: pe de o parte, coordonatorul și, pe de alta, utilizatorii sistemului; aceștia din urmă, fie sub controlul autorității naționale, fie sub cel al coordonatorului, sunt identificați pe baza diverselor funcții care le sunt atribuite de gestionar, alocator, controlor și administratorul local de date.

4.4.2. Acest sistem va fi coordonat în mod obligatoriu cu mecanismele de cooperare administrativă prevăzute în directivele în domeniul cărora va fi aplicat, și anume cu mecanismele de schimb de informații și cu autoritățile naționale desemnate în acest scop în Directiva privind serviciile și în Directiva privind calificările profesionale. În acest sens, vor trebui luate în considerare eventualele relații directe sau indirecte dintre utilizatorii IMI și autoritățile naționale desemnate în directivele respective, în special cele care afectează direct sau indirect piața internă.

4.4.3. În vederea coordonării cu IMI, este necesară acoperirea următoarelor aspecte din Directiva privind serviciile:

- a) definirea largă a autorității competente (articolul 4);
- b) stabilirea de ghișee unice (articolul 6) și de puncte de contact (articolul 28);
- c) stabilirea unor proceduri de autorizare și de comunicare cu solicitantul, care să aibă un înalt grad de armonizare (articolul 13);
- d) stabilirea unor mecanisme de alertă (articolul 32), ceea ce poate duce la crearea unei rețele europene a autorităților din statele membre.

4.4.4. În sfârșit, în ceea ce privește Directiva privind calificările profesionale, trebuie acoperite următoarele mecanisme de cooperare:

- a) definirea detaliată a autorității competente și echivalarea titlurilor de calificare profesională emise de organizații profesionale (articolul 3);
- b) cooperarea administrativă între statele membre pentru libertatea prestării serviciilor (articolul 8);
- c) armonizarea procedurii pentru recunoașterea calificărilor profesionale în vederea stabilirii (articolul 51);
- d) sistemul specific de cooperare administrativă care clarifică condițiile schimbului de informații privind acțiunile disciplinare și sancțiunile penale, lista autorităților competente și coordonatorul acestora (articolul 56) și, în sfârșit, stabilirea de puncte de contact naționale cărora le sunt atribuite funcții de informare concretă privind aplicarea directivei (articolul 57).

<sup>(6)</sup> JO L 176, 7.7.2009, p. 17.

4.4.5. Comitetul consideră că o punere în aplicare rapidă a sistemului IMI va trebui să includă aspectele sociale (perioade de cotizare, drepturi de pensie etc.) legate de domeniile prevăzute pentru această primă fază. Această abordare corespunde poziției politice pe care o adoptă de obicei Comitetul și, în plus, decurge din conexiunea directă și necesară dintre dimensiunea economică și cea socială a exercitării activităților profesionale.

4.4.6. CESE a subliniat această relație în repetate rânduri: ca exemplu recent, în Avizul din 14.1.2009 (7) privind dimensiunea socială și de mediu a pieței interne, Comitetul indica faptul că instituțiile europene ar trebui să ia în considerare atât interesele legitime ale întreprinderilor, cât și faptul că libertățile economice trebuie reglementate asigurându-se că exercitarea acestora nu prejudiciază drepturile sociale recunoscute de legislația Uniunii Europene, normele internaționale ale muncii și legislația statelor membre, inclusiv dreptul la negociere, încheiere și aplicare a acordurilor colective.

4.4.7. Comitetul a sprijinit măsurile de armonizare în acest sens, atât coordonarea sistemelor de securitate socială, cât și inițiativele privind „portabilitatea” drepturilor de pensie (8).

4.5. CESE pledează pentru buna funcționare a întregii legislații comunitare, pentru exploatarea întregului potențial al pieței interne, precum și pentru adoptarea de măsuri adecvate de sensibilizare și formare a autorităților competente.

4.6. Pentru întărirea cooperării administrative trebuie, pe de o parte, să se consolideze funcționarea sistemului IMI, iar organizațiile să contribuie la funcționarea acestuia și, pe de altă parte, CESE și organizațiile societății civile organizate să joace un rol important, în special prin intermediul campaniilor de informare privind existența acestuia și de sensibilizare privind importanța sa pentru funcționarea pieței interne.

4.7. CESE consideră că, dată fiind experiența acumulată în ceea ce privește funcționarea sistemului IMI și procesul de evoluție a dreptului comunitar, va fi posibilă extragerea unor principii generale prin care, în viitor, se va putea aborda o reglementare mai cuprinzătoare și detaliată la nivel comunitar în domeniul cooperării administrative, prin adoptarea unui regulament care să acopere aspectele cele mai generale.

4.8. Așadar IMI reprezintă prima fază a acestui proces: în conformitate cu dispozițiile pertinente, acesta va raționaliza sistemele de cooperare administrativă ale statelor membre între ele și între acestea și Comisie, în domeniile bazate pe recunoaștere reciprocă și pe principiul nediscriminării, care sunt fundamentale pentru funcționarea pieței interne. În același timp, sistemul menține un aspect esențial pentru cetățenii Uniunii Europene, și anume protecția datelor personale, grație repartizării detaliate a funcțiilor între părțile care intervin în gestionarea IMI, stabilită prin acțiunile Comisiei în acest domeniu.

4.9. În sfârșit, în ceea ce privește implicațiile sistemului IMI asupra regimului de protecție a datelor personale, trebuie semnalată publicarea recentă a concluziilor avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer (9), în cadrul cărora sunt interpretate anumite dispoziții din reglementările din care este format acest regim și care sunt aplicabile pe deplin în acest context. Această interpretare a fost confirmată prin hotărârea CJCE din 7 mai 2009 privind obligația de a se garanta dreptul de acces la informațiile referitoare la destinarii sau categoriile de destinatari ai datelor și la conținutul informațiilor comunicate, nu numai pentru prezent, ci și pentru trecut, precum și stabilirea unui termen de stocare a acestor informații, menținându-se echilibrul adecvat între interesul persoanei vizate în privința protecției vieții sale private și sarcina pe care obligația de stocare a acestor informații o reprezintă pentru operator.

4.10. Interpretarea privește, în special, două drepturi diferite, recunoscute prin Directiva 95/46 și reglementate în așa fel încât exercitarea primului (dreptul la eliminarea datelor în termen de un an) pare a împiedica exercitarea celui de-al doilea (dreptul de acces al persoanei interesate la prelucrarea datelor): dacă datele sunt șterse în conformitate cu dispozițiile Directivei 95/46, dispare dreptul de acces, întrucât nu se poate solicita o informație care nu mai există. Pare prudentă acceptarea interpretării avocatului general și a Curții de Justiție pentru a face posibile coexistența celor două drepturi recunoscute de legislația comunitară și exercitarea acestora; această interpretare impune obligativitatea informării persoanei interesate în legătură cu transferul de date, indicându-se identitatea destinatarilor și existența unui termen de un an pentru exercitarea dreptului de acces, la expirarea căruia se va proceda la ștergerea datelor, acestea nemaifiind accesibile.

Bruxelles, 5 noiembrie 2009

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Mario SEPI

(7) JO C 182, 4.8.2009, p. 1.

(8) JO C 228, 22.9.2009.

(9) Concluziile din 22.12.2008, cauza C-553/07.