

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 485/2008 al Consiliului privind controalele efectuate de către statele membre cu privire la operațiunile care fac parte din sistemul de finanțare prin Fondul european de garantare agricolă**

[COM(2010) 761 final – 2010/0366 (COD)]

(2011/C 218/26)

Raportor unic: **dl Nikolaos LIOLIOS**

La 1 februarie 2011 și la 18 ianuarie 2011, în conformitate cu articolele 42, 43 alineatul (2) și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

*Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 485/2008 al Consiliului privind controalele efectuate de către statele membre cu privire la operațiunile care fac parte din sistemul de finanțare prin Fondul european de garantare agricolă*

COM(2010) 761 final – 2010/0366 (COD).

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 6 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 149 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 13 abțineri.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 În scopul armonizării Regulamentului (CE) nr. 485/2008 al Consiliului privind controalele efectuate de către statele membre cu privire la operațiunile care fac parte din sistemul de finanțare prin Fondul european de garantare agricolă cu Tratatul de la Lisabona, se propune adaptarea competențelor de executare ale Comisiei, prevăzute prin Regulamentul 485/2008, la distincția introdusă de articolele 290 și 291 ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) între competențele delegate și competențele de executare ale Comisiei.

1.2 Comitetul ia poziție în favoarea recurgerii, în procesul de instituire a actelor Uniunii Europene, la proceduri de consultare a părților interesate precum și în favoarea depunerii unui efort de obținere a expertizei și de utilizare a acesteia.

1.3 În ceea ce privește armonizarea Regulamentului 485/2008 cu articolul 290 din TFUE, CESE apreciază că propunerea Comisiei se menține în limitele fundamentale ale delegării de competențe, așa cum sunt acestea formulate de legislator la articolul 290 alineatul (1) al doilea paragraf din TFUE. Propunerea Comisiei cu privire la noul conținut al articolului 1 alineatul (2) a doua frază din regulament delimitează clar obiectivele, conținutul și domeniul delegării de competențe.

1.4 În schimb, Comitetul este de părere că propunerea Comisiei nu respectă criteriile temporale ale delegării de competențe, așa cum sunt acestea definite de legislator la articolul 290 alineatul (1) al doilea paragraf din TFUE. În formularea de la articolul 13a al noului regulament propus, propunerea Comisiei conform căreia competența de a adopta

acte delegate îi este conferită pe o perioadă de timp nedeterminată depășește prevederile legislatorului cu privire la delimitarea explicită a duratei pe care va avea loc delegarea de competențe, este în contradicție cu principiul proporționalității și ridică semne de întrebare cu privire la respectarea principiului legitimității. CESE apreciază că durata delegării de competențe către Comisie trebuie să fie clar determinată, pe o perioadă de timp precisă.

1.5 CESE este de acord ca termenul în care Parlamentul European și Consiliul pot formula obiecții cu privire la un act delegat, care în sistemul anterior era de trei luni, să fie redus la două luni, cu condiția ca eventuala prelungire a acestuia să fie tot de două luni.

1.6 CESE își exprimă rezerva cu privire la evaluarea dispozițiilor cu privire la competențele de executare ale Comisiei, așa cum este formulată aceasta în articolul 13d propus. Acest articol face trimitere la Regulamentul 1290/2005 <sup>(1)</sup>, care este în curs de modificare <sup>(2)</sup>. Regulamentul modificat 1290/2005 are, cu siguranță, o relevanță excepțională pentru Regulamentul 485/2008, însă nu i se cunoaște încă formularea finală <sup>(3)</sup>. Având în vedere că articolul aferent al Regulamentului modificat 1290/2005 trimite, la rândul lui, la noua procedură de comitologie, așa cum este aceasta prevăzută prin noul Regulament (UE) 182/2011 al Parlamentului European și al

<sup>(1)</sup> Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 209, 11.8.2005, p. 1).

<sup>(2)</sup> Propunere de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului privind finanțarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 165/94 și (CE) nr. 78/2008 ale Consiliului

<sup>(3)</sup> A se vedea punctul 4.2.

Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie<sup>(4)</sup>, și în măsura în care această nouă procedură simplifică regimul anterior în vigoare, CESE consideră totuși că noul articol 13d propus nu pune probleme în ceea ce privește punerea în aplicare.

## 2. Contextul general al avizului

2.1 În propunerea de modificare a regulamentului în cauză, Comisia susține că acele competențe de executare de care beneficiază în virtutea Regulamentului 485/2008 al Consiliului trebuie adaptate la distincția introdusă prin articolele 290 și 291 din TFUE între competențele delegate ale Comisiei și competențele sale de executare.

2.2 Noul articol 291 din TFUE se bazează pe vechile articole 202, a treia liniuță și 211, a patra liniuță din Tratatul de instituire a Comunității Europene care îi conferă Comisiei sau, în anumite cazuri, Consiliului, competențe de executare. În schimb, în conformitate cu articolul 290 din TFUE, Comisia are noua competență de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale unui act legislativ. Articolul 291 din TFUE reglementează exercitarea competențelor de executare de către Comisie sau, în cazuri particulare, de către Consiliu.

2.3 În propunerea Comisiei, armonizarea Regulamentului (CE) nr. 485/2008 cu articolul 290 din TFUE constă mai exact în formularea noului articol 1 alineatul (2), precum și în noile articole 13a, 13b și 13c ale regulamentului propus. În ceea ce privește armonizarea cu articolul 291 din TFUE, aceasta constă în special în noul articol 13d al regulamentului propus.

## 3. Observații generale

3.1 Comitetul ia poziție în favoarea recurgerii, în procesul de instituire a actelor Uniunii Europene, la proceduri de consultare a părților interesate, precum și în favoarea depunerii unui efort de obținere a expertizei și de utilizare a acesteia. În opinia Comitetului, aceste demersuri sunt în special importante pentru prezenta propunere de armonizare a Regulamentului 485/2008 cu Tratatul de la Lisabona, deoarece apreciază că modificările care au ca obiectiv simplificarea nu au un domeniu de aplicare limitat și nici un caracter pur tehnic. Acestea privesc domeniul agriculturii, care, în măsura în care reprezintă o competență partajată, conform articolului 4 alineatul (2) litera (d) din TFUE și se supune prevederilor articolului 43 din același tratat, constituie un domeniu sensibil.

3.2 În ceea ce privește adaptarea competențelor de executare ale Comisiei prevăzute prin Regulamentul 485/2008 la distincția stabilită între acestea și competențele delegate, trebuie să se facă o distincție clară între măsurile „cvasilegislative” în temeiul articolului 290 din TFUE și actele de punere în aplicare, care țin de articolul 291. În Comunicarea privind punerea în aplicare a articolului 290 din Tratatul privind

funcționarea Uniunii Europene<sup>(5)</sup>, Comisia menționează că, în scopul eficacității, legislatorul îi conferă Comisiei puterea de a adopta acte delegate. Astfel, aceasta poate completa sau modifica lucrările legislatorului. O astfel de delegare este întotdeauna opțională și trebuie să îndeplinească condițiile stabilite în tratat. Pe de altă parte, articolul 291 din TFUE îi permite Comisiei să adopte acte a căror natură este executivă și nu legislativă. [În temeiul articolului 291 alineatul (1) din TFUE, în combinație cu articolul 4 alineatul (3) din TUE], Statele membre sunt însărcinate cu executarea și punerea în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii și, prin urmare, își exercită propriile competențe, și nu pe cele ale Uniunii. Această competență a statelor membre nu poate fi limitată decât în cazurile în care executarea actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii necesită condiții uniforme. Numai în acest caz, în temeiul articolului 291 din TFUE, Comisia trebuie să-și exercite competența de executare, care este obligatorie în astfel de situații<sup>(6)</sup>.

3.3 În momentul în care legislatorul îi acordă Comisiei competența de a adopta acte delegate, acesta trebuie să determine domeniul de aplicare în cazul fiecărui act. Articolul 290 alineatul (1) al doilea paragraf din TFUE îi impune legislatorului să definească în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. Astfel, acesta definește două tipuri de limite pentru delegarea de competențe, și anume limite de conținut și limite de timp<sup>(7)</sup>.

3.4 În prezentul caz, ar trebui să se analizeze dacă legislatorul respectă, în regulamentul supus examinării, limitele prevăzute în materie de conținut și de timp.

3.5 Limitele privind conținutul delegării de competențe sunt formulate în articolul 1 alineatul (2) al regulamentului propus și privesc elaborarea, de către Comisie, a unei liste de măsuri care, prin natura lor, sunt inadecvate pentru un control *ex post* prin verificarea documentelor comerciale și cărora nu li se aplică regulamentul.

3.6 În acest caz, delegarea de competențe este într-adevăr clară și bine delimitată. Aceasta nu contravine articolului 290 din TFUE, având în vedere că privește, într-adevăr, elemente neesențiale ale actului legislativ și că obiectivele, conținutul și domeniul delegării de competențe sunt suficient circumscrise.

3.7 În ceea ce privește limitele de timp ale delegării de competențe, Comisia propune, la articolul 13a al regulamentului propus, să fie acordate Comisiei pe perioadă nedeterminată competențele de adoptare a actelor delegate la care se face referire în regulamentul examinat aici. Această propunere a Comisiei contravine în primul rând articolului 290 alineatul (1), al doilea paragraf din TFUE, care prevede că actele legislative trebuie să delimiteze explicit, printre alte elemente, durata delegării.

(4) JO L 55, 28.2.2011, p. 13. Acest regulament abrogă decizia Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a modalităților de exercitare a competențelor de executare conferite Comisiei (JO L 184, 17.7.1999, p. 23).

(5) COM(2009) 673 final.

(6) COM(2009) 673 final, p. 4 și următoarele.

(7) Comisia face aceeași constatare: COM(2009) 673 final, p.6 și următoarele.

3.8 Așa cum reiese din Comunicarea Comisiei privind punerea în aplicare a articolului 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene <sup>(8)</sup>, propunerea este justificată prin argumentul conform căruia cerința ca legislatorul să delimiteze clar durata delegării competențelor „nu consacra utilizarea așa-numitelor «clauze de caducitate» (clauze privind încetarea de drept a efectelor juridice) care, introduse într-un act legislativ, limitează automat în timp competențele conferite Comisiei, obligând-o, în practică, să prezinte o nouă propunere legislativă după expirarea termenului impus de legislator. Înainte de toate, articolul 290 impune stabilirea unui cadru clar și previzibil pentru competențele delegate, însă nu impune Comisiei «termene drastice».» Astfel, în opinia Comisiei, este de dorit ca delegările de competențe să fie, în principiu, pe termen nedeterminat. Pentru a oferi o justificare suplimentară a acestui punct de vedere, Comisia reamintește că, prin aplicarea articolului 290 alineatul (2) litera (a) din TFUE, Consiliul și Parlamentul pot hotărî revocarea delegării de competențe: „Din punct de vedere juridic, o revocare are aceleași efecte ca și cele ale unei clauze de caducitate; ambele pun capăt competențelor conferite Comisiei, acestea revenindu-i sarcina, dacă este util și necesar, să prezinte apoi o propunere legislativă. Cu alte cuvinte, dacă în anumite domenii, legislatorul apreciază că este necesar să evite situația în care delegarea de competențe se transformă într-un mandat perpetuu, acesta își poate rezerva dreptul de revocare, care poate fi de altfel folosit într-un mod mai flexibil decât o clauză de caducitate automată.”

3.9 În anexa comunicării, Comisia prevede modele de aplicare a noului articol din tratat. În ceea ce privește limitele de timp impuse delegării de competențe, aceasta propune să se opteze fie pentru delegarea pe durată nedeterminată, fie pentru stabilirea unei perioade de validitate care, dacă nu este revocată de Parlamentul European sau de Consiliu, este prelungită automat pe perioade de durată identică <sup>(9)</sup>.

3.10 A-i acorda Comisiei competența de a adopta acte delegate pe o durată nedeterminată nu constituie în nici un caz o delimitare clară a duratei de delegare. Tratatul cere în mod expres ca această durată să fie delimitată în mod explicit, pentru ca legislatorul să poată supune Comisia unui control regulat și eficace. Dreptul de a revoca delegarea, pe care îl recunoaște articolul 290 alineatul (2) litera (a) din TFUE Consiliului și Parlamentului European, nu se poate substitui determinării explicite a duratei delegării, care trebuie stabilită de legislator. Acest drept de revocare care îi este acordat constituie doar o precauție suplimentară, pentru a se evita aducerea vreunei atingeri drepturilor acestuia. În cazul în care aceste competențe îi sunt delegate Comisiei pe o perioadă nedeterminată, are loc o încălcare a obligației prevăzute de articolul 290 din TFUE ca delegarea să fie limitată în timp, iar instituția își depășește competențele.

3.11 Totodată, în temeiul articolului 4 alineatul (2) litera (d) din TFUE, sectorul agriculturii constituie o competență partajată a Uniunii. Rezultă de aici că orice inițiativă legislativă pe care o va adopta Uniunea pe această temă va trebui să respecte principiul subsidiarității [articolul 5 alineatul (3) din TFUE]. Regulamentul modificat, examinat aici, privește controalele efectuate de Comisie și de statele membre, precum și asistența pe care

acestea și-o acordă reciproc și cooperarea acestora în ceea ce privește operațiunile care fac parte din sistemul de finanțare prin Fondul european de garantare agricolă. Necesitatea de a dispune de o abordare unică, uniformizată la nivel european, justifică adoptarea de către Uniune a unui regulament în acest sens. În temeiul principiului proporționalității [articolul 5 alineatul (4) din TUE], acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu poate depăși ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor. A-i conferi Comisiei pe termen nedeterminat competența de a adopta acte delegate contravine cerinței de a determina durata acestei delegări, cerință care are ca obiectiv să permită exercitarea unui control regulat și eficace asupra modului în care Comisia îndeplinește sarcina adoptării de măsuri „cvasilegislative”. Un astfel de demers echivalează, prin urmare, cu o încălcare a principiului proporționalității și, prin extindere, a principiului subsidiarității și ar putea motiva un recurs în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru încălcarea principiului subsidiarității, în temeiul articolului 8 al protocolului nr. 2 privind aplicarea principiilor proporționalității și subsidiarității <sup>(10)</sup>.

3.12 Delegarea de competențe acordată Comisiei pentru adoptarea de acte delegate constituie, totodată, o chestiune care ține de separarea puterilor. În măsura în care organele legislative ale Uniunii Europene sunt Parlamentul European și Consiliul, adoptarea de măsuri „cvasilegislative” este delegată doar printr-o derogare Comisiei, care reprezintă un organ care ține de puterea executivă. Având în vedere problemele de legitimitate democratică fundamentală care constituie miza acestei situații, se impune respectarea prevederilor legislatorului în ceea ce privește delimitarea explicită a obiectivelor, conținutului, domeniului de aplicare și a duratei acestei delegări. În plus, dat fiind că articolul 290 din TFUE nu prevede, pentru controlarea actelor delegate adoptate de Comisie, un mecanism echivalent cu cel stabilit prin articolul 291 alineatul (3) din același tratat, este important să nu se aducă atingere dreptului de control al Consiliului și al Parlamentului European.

3.13 În comparație cu delegarea competențelor pe durată nedeterminată, cealaltă opțiune propusă de Comisie, și anume prelungirea automată a delegării competențelor care îi sunt acordate, ar constitui o atingere la fel de gravă adusă dreptului primar al Uniunii Europene.

3.14 În cele din urmă, a-i acorda Comisiei competența de a adopta acte delegate pe termen nedeterminat nu reprezintă o armonizare coerentă cu articolul 290 din TFUE. Dreptul de care dispun Parlamentul European și Consiliul de a revoca această delegare a competențelor nu se poate substitui motivului care justifică existența unei durate explicit limitate, și anume controlul regulat și eficace pe care trebuie să-l efectueze legislatorul asupra măsurilor „cvasilegislative” ale Comisiei. Atunci când adoptă acte delegate, Comisia exercită o competență care nu-i aparține, ci care ține de puterea legislativă. Nu se poate pune problema limitării dreptului pe care îl posedă organul competent, în acest caz legislatorul, de a exercita un control regulat și eficace în acest sens. Dat fiind că agricultura este un domeniu care constituie o competență partajată a Uniunii și că, prin urmare, orice inițiativă legislativă a UE trebuie să se conformeze principiilor subsidiarității și proporționalității, este necesar să se respingă propunerea Comisiei prin care aceasta solicită să i se atribuie o delegare a competențelor pe durată nedeterminată pentru adoptarea de acte delegate.

<sup>(8)</sup> COM(2009) 673 final, p. 5 și următoarele.

<sup>(9)</sup> Articolul A, COM(2009) 673 final, p. 12.

<sup>(10)</sup> JO C 83, 30.3.2010, p. 206.

3.15 Termenul de două luni de la data notificării, stabilit prin noul articol 13c al propunerii de regulament, pe care îl au la dispoziție Parlamentul European și Consiliul pentru a-și formula obiecțiile constituie, la rândul lui, o reducere față de termenul de trei luni aflat până în prezent în vigoare. În vederea accelerării procedurii și a sporirii eficienței acesteia, CESE nu se opune scurtării acestei perioade, cu condiția, însă, ca aceasta să poată fi eventual prelungită tot cu o perioadă de două luni.

3.16 Articolul 13d al propunerii de regulament privește punerea în aplicare a articolului 291 din TFUE și este conform conținutului acestuia. Un alt text aplicabil va fi Regulamentul nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie<sup>(1)</sup>, care simplifică procedura anterioară de comitologie, prevăzând în prezent numai două proceduri, cea de consultare și cea de examinare.

#### 4. Observații specifice

4.1 CESE atrage atenția asupra faptului că este invitat să-și exprime opinia asupra unor probleme care nu sunt încă bine

precizate. De exemplu, cel de-al patrulea considerent al propunerii Comisiei face trimitere la articolul 41d alineatul(1) al Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune, în timp ce articolul 13d al propunerii de regulament face referire la articolul 42d alineatul (2) al aceluiași text<sup>(12)</sup>, care însă nu conține nici un articol 41d sau 42d.

4.2 Comisia a prezentat, într-adevăr, o propunere de modificare a acestui regulament<sup>(13)</sup>, însă procedura de adoptare a acesteia nu s-a încheiat încă. Până în momentul de față, propunerea nu a fost adoptată nici de Consiliul Uniunii Europene, nici de Parlamentul European. Chiar în momentul în care această propunere va fi adoptată, articolele 41d și 42d se vor raporta la noul text al acestui regulament 1290/2005, a cărui numerotare va fi diferită. Alineatul 26 al articolului 1 al acestei propuneri a Comisiei precizează că articolul 41 va fi suprimat, deci nu va exista articolul 41d. De aceea, ne este permis să fim surprinși de faptul că Comisia înaintează în procedura de modificare a Regulamentului 485/2008, deși nu este cunoscut în detaliu conținutul Regulamentului 1290/2005, care stă la baza propunerii acesteia privind regulamentul menționat anterior.

Bruxelles, 4 mai 2011

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Staffan NILSSON

<sup>(1)</sup> JO L 55, 28.2.2011, p.13 Acest regulament abrogă Decizia 1999/468/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO L 184, 17.7.1999, p. 23).

<sup>(12)</sup> JO L 209, 11.8.2005, p.1

<sup>(13)</sup> Propunere de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului privind finanțarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 165/94 și (CE) nr. 78/2008 ale Consiliului, COM(2010) 745 final