

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Reglementarea inteligentă în Uniunea Europeană

COM(2010) 543 final

(2011/C 248/15)

Raportor: **dl Jorge PEGADO LIZ**

La 8 octombrie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Reglementarea inteligentă în Uniunea Europeană

COM(2010) 543 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 mai 2011.

În cea de-a 472-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iunie 2011 (ședința din 15 iunie 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 128 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută interesul manifestat de Comisie – nu numai în această comunicare, ci și în documentele referitoare la Strategia 2020 și la Actul privind piața unică – față de consolidarea procedurilor politice, legislative și administrative în vederea elaborării și punerii în aplicare mai raționale și mai adecvate a legislației comunitare, pe parcursul întregului ciclu legislativ, de la concepere până la punerea în aplicare de către organismele competente ale statelor membre și la evaluarea finală a aplicării efective și a respectării sale de către beneficiarii finali.

1.2 Cu toate acestea, CESE nu înțelege necesitatea utilizării unei noi denumiri în locul sintagmei consacrate „o mai bună legislație”, în afara cazului în care este vorba despre un document cu caracter exclusiv politic.

1.3 CESE constată cu satisfacție că au fost luate în considerare mai multe propuneri pe care le-a formulat în avizele sale pe această temă. Din acest motiv, salută intențiile anunțate în ce privește îmbunătățirea monitorizării subsidiarității și proporționalității, sporirea rigurozității studiilor de impact, o evaluare *ex-post* mai strategică și integrată, implicarea mai activă a statelor membre și a parlamentelor naționale, acordându-li-se mai multă responsabilitate și oferindu-li-se sprijin în lucrările legislative proprii. Comitetul întâmpină cu deosebită satisfacție intenția de a asigura o mai bună participare a cetățenilor și a altor părți interesate la elaborarea, transpunerea și aplicarea legislației comunitare, în special prin prelungirea perioadei prevăzute pentru consultările publice și prin accelerarea și creșterea eficienței procedurilor privind încălcarea dreptului comunitar.

1.4 Cu toate acestea, CESE consideră că comunicarea nu reușește să ofere toate elementele adecvate pentru concretizarea aspectelor legislative ale implementării Strategiei Europa 2020 sau măcar pentru aplicarea măsurilor prioritare ale Actului privind piața unică.

1.5 CESE consideră indispensabil ca această comunicare să fie urmată de elaborarea unui adevărat program de acțiune care să stabilească obiective, să propună măsuri, să identifice instrumentele necesare și să evalueze impactul, să prezinte opțiuni și să determine raportul dintre costuri și beneficii, toate acestea necesitând în prealabil o amplă dezbatere cu societatea civilă la nivel comunitar, național, regional și local.

1.6 Așadar, CESE solicită Comisiei ca, în etapele ulterioare acestei comunicări, să acorde o deosebită atenție orientărilor cu caracter general propuse în prezentul aviz, care reflectă fidel pozițiile adoptate cu mult timp în urmă de Comitet pe această temă.

1.7 În special, CESE consideră că trebuie definite mai clar aspecte cum ar fi modul în care sunt realizate studiile de impact *ex-ante* de către toate instituțiile comunitare responsabile de implementarea acestora, natura și componența organismului însărcinat cu controlul studiilor de impact, parametrii utilizați – în special în ce privește impactul asupra drepturilor fundamentale – și modalitățile și mijloacele de garantare a unei transparențe sporite. De asemenea, sectorul financiar, cel al sănătății și cel al asigurărilor sociale ar trebui să facă obiectul unei abordări sectoriale mai detaliate. În final, ar trebui definite mai clar criteriile de prioritate, mecanismele de evaluare și de examinare a plângerilor, instrumentele necesare pentru detectarea informală a încălcărilor legislației, mijloacele de îmbunătățire a acțiunilor instanțelor naționale și alte instrumente complementare.

1.8 În cele din urmă, CESE consideră că Comisia a trecut cu vederea anumite aspecte de mare interes și solicită examinarea adecvată și includerea expresă a acestora. Este vorba despre următoarele aspecte: indicii și parametrii de evaluare a calității textelor legislative; măsurile concrete de simplificare a legislației; lipsa inexplicabilă a unei opțiuni clare pentru utilizarea unui regulament ca instrument juridic, în special în ce privește

realizarea armonizării complete în chestiunile legate de finalizarea pieței interne; impardonabila trecere cu vederea a posibilității regimurilor opționale și a rolului autoreglementării și coreglementării; surprinzătoarea omisiune a oricărei referiri la lucrările extrem de importante desfășurate în cadrul CCR (cadrul comun de referință) și la propunerile în curs de dezbatere privind o mai mare armonizare a dreptului european al contractelor.

1.9 Însă punctul cel mai slab al comunicării îl reprezintă, în opinia CESE, aspectele legate de aplicarea efectivă a legislației comunitare. Astfel, Comitetul invită Comisia să realizeze o reflecție aprofundată asupra originilor și cauzelor principale ale aplicării defectuoase generalizate a acquis-ului comunitar (fapt reconfirmat în fiecare an de rapoartele pe această temă), să ia în considerare cum se cuvine numeroasele contribuții și recomandări formulate de CESE în diverse avize și să efectueze un studiu sistematic cu privire la măsurile necesare pentru modificarea radicală a situației actuale.

2. Introducere: concept și antecedente

2.1 Potrivit comunicării examinate, prin „reglementare inteligentă” se înțelege acel tip de reglementare

- care cuprinde întreg ciclul de politică, de la conceperea unui act legislativ la transpunerea, asigurarea respectării, evaluarea și revizuirea acestuia;
- care rămâne o responsabilitate comună a statelor membre și a instituțiilor europene;
- în cadrul căreia punctele de vedere ale celor mai afectați de norme au un rol-cheie, fiind necesară consolidarea participării cetățenilor și a părților interesate.

2.2 Conform precizărilor repetate și insistente ale reprezentantului său în cadrul ședințelor de pregătire a prezentului aviz al CESE, Comisia consideră că această comunicare este un simplu document politic, și nu tehnic, motiv pentru care ar fi zadarnic să se caute în ea o definiție veritabilă a conceptului de „reglementare inteligentă”.

2.3 În orice caz, inițiativa actuală a „reglementării inteligente” vine în continuarea exercițiului „o mai bună legiferare”, căruia instituțiile europene în general și Comisia în particular i-au consacrat o parte importantă a lucrărilor lor din ultimii 10 ani, cu un succes considerabil, după cum a recunoscut CESE (care a sprijinit și a încurajat dintotdeauna această inițiativă) în mai multe dintre avizele sale ⁽¹⁾.

3. Observații generale

3.1 Panorama actuală a dreptului comunitar impune o reflecție aprofundată asupra concepției, elaborării, transpunerii și aplicării; revizuirea și simplificarea merită o reflecție asemănătoare.

⁽¹⁾ Cf., în special, JO C 48 din 15.2.2011, p. 107 și JO C 175 din 28.7.2009, p. 26.

3.2 Așadar, CESE consideră că această temă merită o dezbatere amplă, care să implice societatea civilă, nu numai pentru că aceasta este cea care resimte consecințele legislației comunitare, ci și pentru că participarea sa poate contribui în mod decisiv la mult-dorita îmbunătățire a cadrului de reglementare existent.

3.3 În acest context, chiar dacă nu este altceva decât un simplu document politic, comunicarea nu pare să se ridice la înălțimea necesităților. Deși abundă în scopuri laudabile și bune intenții, nu prezintă suficiente măsuri concrete și instrumente eficiente.

3.4 În general, dat fiind că avem de-a face cu un document pur politic, se poate afirma că acesta va trebui completat printr-un adevărat program care să stabilească obiective, să propună măsuri, să identifice instrumentele necesare și să evalueze impactul, să prezinte opțiuni și să determine raportul dintre costuri și beneficii.

3.5 CESE salută cu căldură diagnosticul care servește drept punct de plecare pentru comunicare și obiectivele propuse de aceasta. În afara cazului în care modificarea se datorează faptului că documentul are caracter exclusiv politic, Comitetul nu înțelege motivele înlocuirii denumirii „o mai bună legiferare” cu cea de „reglementare inteligentă”.

3.6 În acest sens, CESE consideră util să își reafirme pozițiile adoptate pe această temă:

- a) aplicarea mai riguroasă a principiilor „mai bune legiferări”;
- b) transparența la toate nivelurile de elaborare a legislației;
- c) o mai bună alegere a instrumentelor juridice, incluzându-se mecanisme de autoreglementare și de coreglementare;
- d) dezvoltarea unui sistem de monitorizare mai sistematic, în contextul transunerii directivelor la nivel național;
- e) importanța de a nu se pierde din vedere noul rol și puterile consolidate acordate parlamentelor naționale prin Tratatul de la Lisabona;
- f) ar trebui prevăzută utilizarea mai frecventă de către Comisie a comunicărilor sale interpretative;
- g) vor fi necesare eforturi mai mari și în ce privește simplificarea și codificarea legislației.

4. Observații specifice

A. Aspecte pozitive

4.1 La o examinare aprofundată, se observă mai multe aspecte pozitive ale comunicării, care trebuie salutate și sprijinite.

4.2 Este vorba, în primul rând, de obiectivul de a îmbunătăți monitorizarea subsidiarității și proporționalității, precum și de a spori calitatea textelor legislative, în special printr-o mai mare rigurozitate a studiilor de impact.

4.3 De asemenea, trebuie salutate intențiile de a continua programele de simplificare legislativă și de reducere cu cel puțin 25 % a sarcinilor administrative inutile.

4.4 Merită subliniată și ideea unei evaluări *ex-post* mai strategice și mai integrate, care să ia în considerare nu numai cadrul juridic existent, ci și repercusiunile economice, sociale și de mediu relevante și care să nu fie efectuată de la caz la caz, în mod izolat, pentru fiecare inițiativă legislativă în parte.

4.5 Sunt apreciate în mod deosebit toate inițiativele menite să încurajeze statele membre să își asume responsabilitățile în cadrul procesului legislativ, implicând parlamentele naționale în pregătirea textelor legislative, în conformitate cu noile atribuții conferite acestora prin TFUE, în special în ce privește articolele 8-13.

4.6 Din acest motiv, Comitetul salută disponibilitatea manifestată de Comisie nu numai de a acorda sprijin diferitelor organe și organisme ale statelor membre implicate în transpunerea și aplicarea acquis-ului comunitar, ci și de a asigura participarea cetățenilor și a altor părți interesate la dezbaterile care trebuie să aibă loc în fiecare stat membru în cadrul procesului de pregătire a actelor legislative comunitare, precum și la transpunerea și includerea acestora în legislația națională.

4.7 Deosebit de bine-venită este hotărârea Comisiei de a accelera procedurile privind încălcarea dreptului comunitar și de a stabili priorități, fără a pierde din vedere rolul SOLVIT, care are nevoie de un nou impuls și de o mai mare diseminare și credibilitate în rândul părților interesate.

4.8 Comitetul salută, de asemenea, prelungirea perioadei prevăzute pentru consultările publice de la 8 la 12 săptămâni, „în scopul consolidării în continuare a rolului cetățenilor și al părților interesate” – măsură care, în opinia CESE, nu se poate disocia de conținutul articolului 11 din Tratatul de la Lisabona, ca o contribuție la realizarea democrației participative în UE.

B. Aspecte care pot fi îmbunătățite

4.9 CESE înțelege motivele care au determinat Comisia să considere că exercitarea controlului asupra evaluării impactului trebuie să se facă în continuare de Comitetul intern însărcinat cu acest lucru. Totuși, CESE nu poate ignora argumentele prezentate în cursul consultării publice în favoarea ideii ca acest control să fie efectuat de un organism extern independent. Ca alternativă, ar putea fi creată o instituție internă care să reunească reprezentanți ai tuturor statelor membre. În orice caz, mandatul Comitetului de evaluare a impactului trebuie să fie consolidat printr-un mecanism obligatoriu care să impună efectuarea evaluărilor de impact. În plus, Comitetul de evaluare a impactului nu are puterea de a bloca elaborarea raportului de impact și, implicit, a propunerii legislative aferente, în cazul în care analiza sa scoate la iveală deficiențe majore în lucrările de

cercetare realizate. Acestea sunt teme care merită o dezbateră mai aprofundată, dat fiind că reprezintă „un element-cheie al acestui sistem”, după cum recunoaște Comisia.

4.10 În afară de aceasta, un raport recent elaborat de Curtea de Conturi Europeană conchide că Comisia Europeană nu consideră necesară consultarea cu privire la proiectele de rapoarte de impact, în pofida frecvențelor solicitări în acest sens din partea părților interesate. Din punctul de vedere al părților interesate, o consultare pe tema proiectelor de rapoarte de impact ar contribui la îmbunătățirea procesului, asigurând intrarea „celui mai bun produs” în procesul legislativ la care participă Consiliul de Miniștri și Parlamentul European.

4.11 Același raport al Curții de Conturi subliniază în mod clar că unul dintre principalele puncte slabe ale sistemului UE de evaluare a impactului este faptul că nici Parlamentul European, nici Consiliul nu studiază sistematic impactul propriilor amendamente. CESE invită Consiliul și Parlamentul European să elaboreze și să publice rezumate ușor de citit ale evaluărilor lor de impact, precum și să respecte Acordul interinstituțional⁽²⁾.

4.12 Comunicarea nu oferă detalii cu privire la parametrii care vor putea fi utilizați în evaluările de impact pe care dorește să le efectueze⁽³⁾.

4.13 În ce privește creșterea transparenței sistemului, Comisia ar trebui să specifice în ce mod și cu ce mijloace intenționează să o realizeze.

4.14 Referitor la evaluarea impactului asupra drepturilor fundamentale, ar fi util ca Comisia să precizeze în ce mod și cu ce mijloace intenționează să o efectueze.

4.15 Dat fiind că actuala criză financiară și economică a demonstrat necesitatea de a se regândi rolul reglementării actorilor de pe piață, Comitetul consideră că noul exercițiu al „reglementării inteligente” ar trebui să fie abordat din perspectivă sectorială, iar printre sectoarele care merită o atenție specială în comunicare se numără sectorul financiar, cel al sănătății și cel al asigurărilor sociale.

4.16 În ceea ce privește exercitarea competențelor sale în materie de încălcare a dreptului comunitar, în special „măsurile de organizare internă necesare în vederea exercitării efective și imparțiale a misiunii sale în conformitate cu tratatul”⁽⁴⁾, se propune Comisiei să detalieze criteriile de prioritate, mecanismele de evaluare și de examinare a plângerilor, instrumentele necesare pentru detectarea informală a încălcărilor legislației, mijloacele de îmbunătățire a acțiunilor instanțelor naționale și ale altor instrumente complementare (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, mijloace alternative și extrajudiciare).

⁽²⁾ JO C 321 din 31.12.2003, p. 1.

⁽³⁾ JO C 44 din 11.2.2011, p. 23.

⁽⁴⁾ COM(2002) 725 final.

C. Ce lipsește

4.17 În ce privește îmbunătățirea calității textelor legislative, nu se specifică indicii și parametri de evaluare a acestora.

4.18 Referitor la simplificarea legislativă, lipsesc referințele la măsuri concrete care par evidente, cum ar fi:

— un efort de codificare veritabilă și adecvată, și nu o simplă compilare a textelor;

— publicarea textelor complete în momentul revizuirii și modificării, în loc de realizarea unui simplu „colaj” și de trimiterea la articole din diverse acte legislative.

4.19 Lipsește, de asemenea, o opțiune clară pentru utilizarea regulamentului ca instrument juridic, în loc de directive, în pofida prezenței acestei orientări în Strategia Europa 2020.

4.20 Nu se stabilește nicio legătură cu lucrările extrem de importante desfășurate în cadrul CCR și cu recente propuneri ale Comisiei, în curs de dezbateră, privind o mai mare armonizare a dreptului european al contractelor ⁽⁵⁾.

4.21 Nu se face nicio referire la necesitatea de a se lua în considerare, în mod sistematic, opțiunea „al 28-lea regim” în cadrul inițiativelor „o mai bună legiferare” ⁽⁶⁾.

4.22 Este surprinzător, de asemenea, că nu se menționează deloc rolul autoreglementării și al coreglementării și nici necesara reflecție prealabilă cu privire la ce poate fi rezolvat mai ușor prin intermediul instrumentelor juridice neobligatorii (*soft law*) decât prin utilizarea reglementării.

4.23 Însă punctul cel mai slab al comunicării îl reprezintă aspectele legate de aplicarea legislației comunitare. În această privință, CESE dorește să atragă atenția asupra avizelor sale în acest domeniu ⁽⁷⁾ și asupra concluziilor recentei conferințe a Președinției belgiene pe această temă ⁽⁸⁾.

4.24 Deosebit de semnificativ în acest sens este raportul Comisiei privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene, din 1.10.2010 ⁽⁹⁾, care arată că, în ciuda unei ușoare îmbunătățiri față de anul precedent, procentul mediu de întârziere a transpunerilor este de 51 %, iar durata medie a procedurilor privind încălcarea dreptului comunitar este de 24 de luni.

⁽⁵⁾ Cartea verde privind opțiunile de politică în perspectiva unui drept european al contractelor pentru consumatori și întreprinderi [COM(2010) 348 final].

⁽⁶⁾ Cf. Avizul din proprie inițiativă al CESE pe tema „Al 28-lea regim” (JO C 21 din 21.1.2011, p. 26) și trimiterea la această metodă prezente în importante rapoarte recent elaborate, cum ar fi Raportul Monti pe tema „O nouă strategie pentru piața unică”, din 9.5.2010, Raportul Felipe González intitulat „Proiectul Europa 2030”, din 8.5.2010 sau Raportul Lamassoure pe tema „Cetățeanul și punerea în aplicare a dreptului comunitar”, din 8.6.2008.

⁽⁷⁾ JO C 24 din 31.1.2006, p. 52, și JO C 18 din 19.1.2011, p. 100.

⁽⁸⁾ Conferința la nivel înalt privind protecția consumatorilor, Bruxelles, 22.9.2010.

⁽⁹⁾ COM(2010) 538 final, Al 27-lea raport anual privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene (2009).

4.25 În această privință, Comisia nu menționează câteva dintre cauzele principale ale aplicării defectuoase generalizate a acquis-ului comunitar în statele membre, pe care CESE le-a semnalat în repetate rânduri, singura justificare posibilă fiind faptul că este vorba de un document cu caracter exclusiv politic. Totuși, dată fiind importanța lor pentru o reglementare mai inteligentă, aceste cauze merită amintite:

a) integrarea incorectă sau incompletă a normelor comunitare în legislația națională, cadru în care sunt adesea considerate indezirabile și contrare obiceiurilor și intereselor naționale;

b) lipsa de voință politică a autorităților naționale de a respecta și a asigura respectarea unor norme considerate ca fiind „străine” de corpurile legislației și de tradiția statului respectiv;

c) tendința persistentă de a adăuga normelor comunitare noi mecanisme de reglementare inutile sau de a alege doar anumite părți ale normelor comunitare [fenomene cunoscute sub numele de „suprareglementare” (*gold-plating*) și „utilizare selectivă” (*cherry-picking*)]. Ar fi util chiar să se recomande ca, pe lângă „tabelele de corespondență” pe care trebuie să le elaboreze în conformitate cu Acordul interinstituțional ⁽¹⁰⁾ și cu Acordul-cadru dintre Comisie și PE, statele membre să fie obligate să indice în mod expres care dintre dispozițiile legilor lor de transpunere constituie cazuri de suprareglementare;

d) anumite lacune în pregătirea specifică a autorităților naționale pentru a înțelege și a pune în aplicare acquis-ul comunitar;

e) formarea specifică uneori insuficientă a anumitor judecători și a altor actori din sistemul judiciar (avocați, funcționari judiciari etc.) în materie de drept comunitar, care duc uneori la aplicarea eronată sau la neaplicarea normelor transpuse și la aplicarea unor norme „paralele” din cadrul legislațiilor naționale;

f) necesitatea extinderii măsurilor de cooperare administrativă, pentru a implica organizațiile societății civile, în special asociațiile de protecție a consumatorilor;

g) lipsa de prevedere și de armonizare a legislației de sancționare, care a fost lăsată la latitudinea statelor membre.

⁽¹⁰⁾ JO C 321 din 31.12.2003, p. 1.

4.26 De asemenea, acțiunile Comisiei ar trebui să vizeze, cu prioritate, informarea și formarea autorităților publice naționale, în special a celor cu responsabilități directe în aplicarea dreptului comunitar în statele membre. În acest domeniu, ar trebui să se intensifice informarea și formarea judecătorilor și altor magistrați în general, cărora le revine, în ultimă instanță, sarcina de a interpreta și de a aplica legislația în cazuri concrete ce fac obiectul unor litigii.

Bruxelles, 15 iunie 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON
