

## III

(Acte pregătitoare)

## COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 510-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 16 ȘI 17 SEPTEMBRIE 2015

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – O mai bună legiferare pentru rezultate mai bune – O agendă a UE**

[COM(2015) 215 final]

(2016/C 013/28)

**Raportor: domnul Bernd DITTMANN**

La 1 iunie 2015, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii 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 – O mai bună legiferare pentru rezultate mai bune – O agendă a UE”*

[COM(2015) 215 final].

Subcomitetul „O mai bună legiferare”, instituit în conformitate cu articolul 19 din Regulamentul de procedură și însărcinat cu pregătirea lucrărilor, a adoptat la 2 septembrie 2015 cu unanimitate proiectul său de aviz.

În cea de a 510-a sesiune plenară, care a avut loc la 16 și 17 septembrie 2015 (ședința din 16 septembrie 2015), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 174 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 9 abțineri.

### 1. Concluzii și recomandări

1.1. O mai bună și mai inteligentă legiferare este o misiune comună a instituțiilor europene și a statelor membre, care are ca obiectiv principal creșterea calității legislației europene în beneficiul cetățenilor, al întreprinderilor, al consumatorilor și al lucrătorilor. Mai buna legiferare nu se substituie însă deciziilor politice, ci este un proces continuu. Chiar dacă s-au realizat deja multe progrese, există întotdeauna loc de mai bine.

1.2. CESE este preocupat de multă vreme de subiectul unei mai bune legiferări, fapt care reiese și din rezumatul principalelor avize pe această temă <sup>(1)</sup>. Astfel, CESE își asumă o răspundere specială pentru sprijinirea și nivelul de acceptare a dreptului european și a unei mai bune legiferări în rândul societății civile.

1.3. CESE constată că nu este implicat suficient în agenda privind o mai bună legiferare, astfel cum prevede rolul încredințat în temeiul tratatelor UE și al acordurilor de cooperare cu Comisia Europeană și Parlamentul European (PE). El solicită cooptarea instituțiilor consultative ale UE în AII.

1.4. CESE este în favoarea implicării cuprinzătoare a părților interesate prin consultări pe parcursul întregului ciclu de viață al unei măsuri politice și face trimitere la avizul CESE privind evaluarea orientărilor privind consultările. El dorește să sublinieze că selectarea judicioasă a grupurilor-țintă și luarea în considerare a reprezentativității părților interesate reprezintă aspecte esențiale și demne de a fi îmbunătățite ale unei mai bune legiferări.

<sup>(1)</sup> A se vedea <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. În ceea ce privește selectarea experților pentru Comitetul de control normativ (*Regulatory Scrutiny Board*), pentru platforma REFIT și toate celelalte organisme, precum și în legătură cu audierile, atelierele de lucru și orice alte situații, CESE consideră că trebuie garantat cel mai înalt nivel de independență, imparțialitate și transparență posibil.

1.6. CESE solicită includerea autoreglementării și coreglementării în AII, care să fie luate în considerare având aceeași pondere cu măsurile de reglementare destinate soluționării chestiunilor politice.

1.7. CESE solicită reducerea la minimum impus de situațiile de urgență în ce privește trilogurile informale, adoptând majoritatea actelor legislative în cadrul procedurilor legislative obișnuite.

1.8. CESE solicită Comisiei să pună un accent mai mare pe deficiențele din transpunerea și punerea în aplicare a legislației UE de către statele membre și solicită utilizarea regulamentelor în locul directivelor.

## 2. Agenda pentru o mai bună legiferare – o evaluare fundamentală

2.1. CESE este convins că măsurile și instrumentele unei mai bune legiferări ar trebui să contribuie la îmbunătățirea calității și eficienței legislației europene și la crearea de reglementări simple, inteligibile și coerente, care facilitează transpunerea obiectivelor stabilite în tratatele UE și, în mod deosebit, consolidarea și finalizarea pieței interne europene, reprezentând o valoare adăugată pentru cetățeni, întreprinderi, consumatori și lucrători.

2.2. Europa este un spațiu juridic comun, care trebuie să garanteze un cadru legislativ de calitate, fiabil și realist. Conceptul unei mai bune legiferări, care dorește o axare deopotrivă pe măsurile *ex ante* la nivelul UE, cât și transpunerea și punerea în aplicare coerente ale dreptului UE în statele membre și care prevede măsuri din domeniul unei mai bune legiferări de-a lungul întregului ciclu de viață <sup>(2)</sup> al unui act legislativ, va constitui o contribuție valoroasă pentru integrarea europeană și pentru cetățeni, în măsura în care nu se limitează doar la introducerea de noi proceduri și instrumente tehnocrate, ci stimulează toate instituțiile europene și statele membre să întemeieze o cultură a bunei legiferări.

2.3. Comisia prezintă comunicarea și documentele aferente ca un nou început. Fără îndoială, propunerile sunt ambițioase. Comitetul dorește însă să remarce că subiectul legat de mai buna legiferare nu este unul nou, fiind discutat și dezvoltat de mulți ani. Îmbunătățirile obținute astfel au contribuit per ansamblu la o creștere fundamentală a calității dreptului UE, spre binele cetățenilor, al întreprinderilor, al consumatorilor și al lucrătorilor din Europa. CESE consideră că, în comparație cu legiuitorii naționali sau pe plan internațional, mecanismele și procedurile consacrate la nivelul UE funcționează bine, fiind în măsură să asigure calitatea superioară a actului de legiferare <sup>(3)</sup>. Cu toate acestea, există în continuare un potențial de îmbunătățire, după cum va arăta prezentul raport. CESE recunoaște însă că au fost deja realizate multe lucruri cu ajutorul mai bunei legiferări.

2.4. În contextul criticilor tot mai numeroase la adresa conceptului unei mai bune legiferări, CESE subliniază că, în opinia sa, acesta nu ar trebui să echivaleze cu „mai multă” sau „mai puțină” reglementare și nici cu dereglementarea anumitor domenii de politică sau tratarea secundară a acestora în raport cu alte priorități, fapt care ar pune în discuție valorile promovate de UE, și anume protecția socială, protecția mediului și drepturile fundamentale <sup>(4)</sup>. Mai buna legiferare este în primul rând un instrument menit să asigure că obiectivele politice stabilite pe bază de date concrete pot fi puse în practică în mod efectiv, din punctul de vedere al valorilor menționate mai sus, fără a limita protecția mediului, drepturile consumatorilor sau standardele sociale și fără a se opera un transfer de competențe în structura instituțională prin instituirea de organisme. Mai buna legiferare nu poate și nu trebuie să se substituie deciziilor politice.

<sup>(2)</sup> Ciclul de viață include apariția unei inițiative în cadrul Comisiei, de la etapa de pregătire până la proiectare, adoptarea propunerii de către Comisie, procedura legislativă, intrarea în vigoare a actelor legislative, aplicarea de către statele membre, evaluarea efectuată de Comisie, verificarea prin programul REFIT și, dacă este cazul, actualizarea, revizuirea, abrogarea și prezentarea unui nou proiect.

<sup>(3)</sup> *Raportul Curții de Conturi a Uniunii Europene 2010: Sistemul Comisiei reprezintă cele mai bune practici ale UE și la nivel internațional privind transparența și caracterul lor cuprinzător.*

<sup>(4)</sup> COM(2015) 215 final.

2.5. CESE se implică activ în elaborarea și transpunerea democratică a dreptului UE. De mulți ani, CESE se implică în mod exhaustiv în chestiunile legate de o mai bună legiferare și a elaborat o serie de avize care conțin propuneri concrete pentru dezvoltarea în continuare a conceptului. O sinteză a acestor recomandări este disponibilă<sup>(5)</sup>, constituind un stimulent și o sursă de idei pentru îmbunătățirea în continuare a agendei privind mai buna legiferare. Acest lucru înseamnă că CESE are o răspundere specială pentru sprijinirea și acceptarea obiectivelor mai bune legiferări în rândul societății civile. Comitetul este și acum gata să contribuie la realizarea unei mai bune legiferări transparente, democratice și coerente.

2.6. CESE regretă că în Comunicarea Comisiei și întregul pachet pentru mai buna legiferare se acordă o importanță insuficientă rolului, funcției și reprezentativității CESE consacrate în tratate, fără a exploata astfel potențialul oferit de expertiza și competența membrilor săi și fără a lua în considerare misiunea CESE. O implicare a CESE în prezenta agendă pentru mai buna legiferare are loc numai în cadrul platformei REFIT (*ex post*), fără a reflecta suficient misiunea și responsabilitatea acestuia în ceea ce privește consolidarea legitimității democratice și a eficienței instituțiilor.

2.7. CESE solicită, prin urmare, să i se acorde atenția adecvată în agenda privind mai buna legiferare. Prezentul raport conține propuneri cu privire la modul și aspectele în care CESE ar trebui să fie implicat.

### 3. Acord interinstituțional – către o cultură comună a mai bune legiferări

3.1. Comunicarea Comisiei abordează măsurile planificate din Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare. CESE consideră că propunerea privind Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare reprezintă unul dintre elementele esențiale ale agendei pentru mai buna legiferare. Comisia trebuie sprijinită să dezvolte în continuare obiectivele mai bune legiferări cu implicarea întregii societăți civile. În acest scop este însă necesar sprijinul celor doi legiuitori, Consiliul și PE. Propunerea privind Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare este ambițioasă și nu poate avea succes decât prin angajamentul clar al tuturor instituțiilor în raport cu obiectivele și conținutul unei mai bune legiferări și cu aplicarea coerentă a propunerilor cuprinse în Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare în contextul tratatelor UE. Un eșec al negocierilor ar reprezenta o involuție majoră, chiar sub pragul obligațiilor impuse de Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare din 2003.

3.2. În ciuda recunoașterii de către PE<sup>(6)</sup> a rolului și importanței CESE, CESE și CoR, precum și rolul și funcțiile conferite prin tratate nu sunt abordate nicăieri în Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare. Acest fapt este inacceptabil.

3.3. În cazul în care CESE va fi consultat în timp util de către Comisie, el este pregătit să sprijine instituțiile UE în favoarea unor măsuri de îmbunătățire a reglementării, să dezvolte noi idei, să elaboreze avize cuprinzătoare în limita domeniului său de responsabilitate, să garanteze un nivel ridicat de calitate al acestora, să monitorizeze, după caz, inițiativele UE și să servească, în anumite situații, drept instituție de referință pentru testarea unor inițiative prevăzute.

3.4. Prin urmare, în virtutea rolului conferit în tratatele UE și în acordurile de cooperare cu Comisia și PE, CESE solicită includerea ambelor instituții consultative ale UE în Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare în ceea ce privește măsurile legate de mai buna legiferare.

3.5. Evaluarea conținuturilor concrete materiale ale Acordului interinstituțional privind o mai bună legiferare se face în cadrul unui aviz din proprie inițiativă după adoptarea acestora de către Consiliu și PE.

### 4. Evaluarea Comunicării privind agenda pentru o mai bună legiferare

#### 4.1. Modificarea modului de lucru la nivel european

4.1.1. Prin noua organizare internă și adaptarea măsurilor la orientările politice, elaborarea unui program de lucru coerent la nivelul UE și interacțiunea consolidată cu instituțiile, Comisia vizează îmbunătățirea reglementărilor și rezultate mai bune.

<sup>(5)</sup> A se vedea <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

<sup>(6)</sup> Raport referitor la Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT): situația actuală și perspective (2014/2150 (INI); raportor: doamna Sylvia Yvonne KAUFMANN în nr. 19.

4.1.2. CESE salută faptul că Comisia a inițiat un schimb structurat cu Consiliul și Parlamentul European referitor la programul anual de lucru și la programarea multianuală și organizează consultări cu CESE, în conformitate cu Acordul de cooperare, înainte de publicarea programului de lucru anual. Schimbul ar trebui să includă întregul ciclu de programare și crearea de sinergii printr-un dialog periodic între CESE și PE, Comisie și Consiliu, care să permită monitorizarea specifică a programului de lucru și după adoptarea acestuia, precum și îmbunătățirea cooperării globale. CESE consideră că planificarea noilor inițiative și priorități ar trebui să se facă ținând cont de strategiile și planurile de integrare existente (de exemplu, Strategia Europa 2020, programul anual de creștere și semestrul european/recomandările specifice fiecărei țări) și prezentând informații detaliate cu privire la modul în care măsurile planificate sunt încorporate în strategiile existente și reflectă obiectivele acestora. Astfel se evită ca unele domenii de politică și obiective să fie privilegiate sau subordonate în raport cu strategiile existente.

## 4.2. Consultări mai bune, mai multă deschidere și transparență

4.2.1. Comisia intenționează să implice părțile interesate în cadrul întregului ciclu de viață al unei măsuri politice prin intermediul consultărilor. Foile de parcurs, evaluările de impact în faza inițială, actele legislative adoptate de colegiul comisarilor, evaluările *ex post* și verificările caracterului adecvat, precum și proiectele de acte delegate și acte de punere în aplicare trebuie să facă obiectul consultărilor cu părțile interesate. În plus, justificarea actelor legislative trebuie îmbunătățită.

4.2.2. CESE salută în principiu obiectivul vizând o mai mare transparență și consolidarea implicării părților interesate de-a lungul întregului ciclu de viață al unui act legislativ. CESE a subliniat mereu importanța unui consultări intensive a tuturor părților afectate<sup>(7)</sup>, având în vedere că audierea amplă a părților interesate poate contribui la calitatea și caracterul adecvat al legislației, în măsura în care se găsește un echilibru între realizarea obiectivelor politice, pe de o parte, și garantarea simplificării administrative, pe de altă parte. O consultare mai bună va crește nivelul de sensibilizare, îmbunătățind astfel punerea în aplicare<sup>(8)</sup>.

4.2.3. În iulie 2015, în cadrul unui aviz privind evaluarea consultărilor cu părțile interesate<sup>(9)</sup>, CESE a prezentat propuneri pentru îmbunătățirea modalităților de consultare, care sunt menționate exhaustiv în prezentul aviz. CESE recunoaște astfel că, în ansamblu, orientările conțin prevederi corecte care permit desfășurarea unor consultări de calitate. După cum se arată însă în avizul menționat anterior, există încă numeroase cazuri (inclusiv actuale) în care orientările nu sunt aplicate coerent de serviciile responsabile ale Comisiei. CESE solicită așadar să se prevadă aplicarea obligatorie a orientărilor în cadrul Comisiei ca standard de calitate pentru audierea părților interesate.

4.2.4. O bună definire a grupului-țintă al consultării este esențială pentru obținerea informațiilor de care este nevoie. În cadrul competențelor sale și în strânsă cooperare cu organizațiile implicate și cu Comisia, CESE ar putea contribui la identificarea organizațiilor reprezentative în cadrul grupurilor-țintă identificate<sup>(10)</sup>. CESE consideră că este necesar ca prin mecanismele consolidate de consultare a părților interesate să se asigure transparența în procesul de selecție a experților din organisme, conferințe, ateliere de lucru etc. De asemenea, este necesar ca reprezentativitatea părților interesate să se bucure de o atenție mai mare și ca analiza rezultatelor să se bazeze pe o pondere calitativă și cantitativă, luând în considerare dacă o anumită reacție vine de la o persoană individuală sau de la o organizație reprezentativă a societății civile. Reacțiile unei organizații ar trebui să aibă o pondere mai mare.

4.2.5. Calitatea întrebărilor (adesea sugestive), selectarea acestora și mecanismele de feedback puse la dispoziție de Comisie lasă adesea de dorit<sup>(11)</sup>. CESE a prezentat propuneri ample privind modul în care pot fi remediate aceste deficiențe<sup>(12)</sup>. Astfel, CESE ar putea juca un rol în elaborarea chestionarelor pentru consultări prin formularea de întrebări sau ar putea fi implicat în calitate de „organism de testare” pentru a verifica relevanța întrebărilor. Verificarea și supravegherea consultărilor, precum și instituirea unui observator de către CESE<sup>(13)</sup> ar putea contribui la îmbunătățirea calității consultărilor.

<sup>(7)</sup> JO C 48, 15.2.2011, p. 48.

<sup>(8)</sup> Avizul CESE pe tema „Evaluarea consultărilor Comisiei UE cu părțile interesate” (JO C 383 din 17.11.2015, p. 57).

<sup>(9)</sup> A se vedea nota de subsol 8.

<sup>(10)</sup> A se vedea nota de subsol 8.

<sup>(11)</sup> A se vedea nota de subsol 8.

<sup>(12)</sup> A se vedea nota de subsol 8.

<sup>(13)</sup> A se vedea nota de subsol 8.

4.2.6. Stabilirea de perioade de consultare adecvate este în egală măsură importantă. Pe de o parte, acestea nu trebuie să prelungească inutil procesul de reglementare, pe de altă parte, în cazul inițiativelor uneori complexe sau foarte tehnice, perioadele de 4, 8 sau 12 săptămâni pot fi prea scurte pentru a permite colectarea reacțiilor specifice. O planificare structurată și actualizată în permanență a consultărilor (în foile de parcurs ale Comisiei) și anunțarea obiectivelor, inclusiv indicarea precisă a perioadelor, pot ajuta părțile interesate să își pregătească contribuțiile.

4.2.7. Pentru a spori și mai mult transparența și claritatea pentru părțile interesate, CESE propune ca pe site-ul central al Comisiei dedicat consultărilor<sup>(14)</sup> să fie colectate, prezentate și promovate mai bine la nivel european sub forma unei strategii de comunicare cuprinzătoare toate consultările în curs organizate de instituțiile UE, dar și de agențiile europene și de organisme din aval<sup>(15)</sup>, precum și toate consultările privind actele delegate și actele de punere în aplicare.

4.2.8. Merită salută în special consultarea privind actele delegate (articolul 290 din TFUE) și actele de punere în aplicare (articolul 291 din TFUE). Lipsa de transparență, insecuritatea juridică evidentă și controlul politic insuficient al sistemului precedent de consultări privind actele sublegale sunt adesea criticate pe bună dreptate<sup>(16)</sup>. CESE propune, de asemenea, introducerea unui registru separat al actelor delegate, similar registrului de comitologie. Utilizarea actelor delegate și a actelor de punere în aplicare trebuie limitată strict și justificată temeinic. Măsurile din aval trebuie să se întemeieze constant pe actul de bază. Deciziile politice nu trebuie subminate la nivelul actelor delegate și al actelor de punere în aplicare.

4.2.9. În plus, trebuie să se asigure faptul că se evită duplicările consultărilor sau conținuturilor actelor delegate sau de punere în aplicare cu consultările privind orientările agențiilor UE sau conținuturile acestora.

4.2.10. Trebuie făcută o distincție între consultarea cu partenerii sociali, în conformitate cu practicile dialogului social prevăzute de tratatele UE (articolele 154 și 155 din TFUE) și consultarea publică a tuturor părților interesate din societatea civilă, astfel cum se menționează la articolul 11 alineatul (3) din Tratatul UE. Ambele au funcția și legitimitatea lor specifice.

4.2.11. Observațiile legate de instrumentele destinate mai bunei legiferări indică faptul că consultările cu partenerii sociali nu fac obiectul standardelor minime pentru consultări și implicit nici al cerințelor privind consultările publice. CESE dorește însă să menționeze în mod clar că prezenta comunicare nu poate fi în niciun caz folosită ca pretext și că consultările partenerilor sociali europeni și rezultatele negocierilor cu aceștia trebuie să facă obiectul unui control *ex ante* sau *ex post*. Dialogul social este o procedură specială prevăzută în TFUE<sup>(17)</sup> și care trebuie respectată. Prin urmare, consultările publice nu pot înlocui consultările cu partenerii sociali<sup>(18)</sup>. Punerea în aplicare a rezultatelor acordurilor încheiate cu partenerii sociali trebuie asigurată conform prevederilor articolului 155 din TFUE<sup>(19)</sup>.

### 4.3. Instrumente mai bune pentru soluții mai bune

4.3.1. În cazul noilor măsuri, Comisia aplică în viitor orientările integrate privind mai buna legiferare<sup>(20)</sup>, se obligă să verifice și opțiunile nelegislative, precum coreglementarea și autoreglementarea, acordă o atenție deosebită principiului „Gândeți mai întâi la scară mică: prioritate pentru IMM-uri”, testului IMM și posibilei scutiri a microîntreprinderilor de la anumite cerințe europene.

4.3.2. CESE salută faptul că orientările privind mai buna legiferare au fost clarificate, revizuite și completate într-o formă consolidată prin intermediul unui set de instrumente aprofundate. CESE consideră că aceste instrumente contribuie semnificativ la îmbunătățirea legiferării și oferă un sprijin amplu și o aplicare coerentă din partea personalului Comisiei datorită prezentării uniforme într-un singur document. Secretariatul General ar trebui să asigure respectarea acestora de toate serviciile Comisiei.

<sup>(14)</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_ro.htm)

<sup>(15)</sup> În special, de exemplu, autoritățile de supraveghere europene AEAP, AEVMP, ABE.

<sup>(16)</sup> A se vedea Avizul CESE pe tema „Acte delegate” (a se vedea pagina 145 din prezentul Jurnal Oficial).

<sup>(17)</sup> Articolul 154 alineatele (2) și (3) din TFUE.

<sup>(18)</sup> Conform raportului Comisiei pentru afaceri juridice a PE referitor la Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT): situația actuală și perspective [2014/2150(INI)], nr. 10.

<sup>(19)</sup> Exemplu negativ: acordul cu sectorul coafurii.

<sup>(20)</sup> SWD(2015) 111.

4.3.3. Comisia confirmă în orientări că „a menține Uniunea Europeană competitivă și a asigura sustenabilitatea dezvoltării acesteia continuă să fie o prioritate în toate acțiunile pe care le întreprindem”<sup>(21)</sup>. Acțiunile UE ar trebui să asigure un raport echilibrat între obiectivele generale ale UE și promovarea competitivității. La rândul său, CESE solicită ca fiecare propunere legislativă și nelegislativă să facă obiectul unei verificări eficiente și coerente, în acord cu obiectivele menționate la articolul 3 din Tratatul UE și să fie supusă periodic testului competitivității.

4.3.4. CESE a amintit în permanență că procedurile trebuie să fie mai transparente și că toate aprecierile de ordin economic, social, ecologic, precum și cele referitoare la protecția consumatorilor trebuie luate în considerare în mod echilibrat<sup>(22)</sup>. Acest lucru trebuie verificat consecvent la fiecare evaluare de impact. În cadrul competențelor sale, CESE ar putea contribui la o evaluare echilibrată a acestor instrumente și proceduri.

4.3.5. În principiu, legislația ar trebui redactată astfel încât să poată fi aplicată în egală măsură tuturor întreprinderilor. Angajamentul reînnoit al Comisiei pentru principiul „Gândiți mai întâi la scară mică” și luarea în considerare a intereselor IMM-urilor (inclusiv ale microîntreprinderilor) trebuie salutate.

4.3.6. Este evident că este necesară o reglementare bazată pe o legislație destinată întreprinderilor de toate dimensiunile, care însă adesea creează probleme pentru întreprinderile mici și, în special, pentru microîntreprinderi în ceea ce privește înființarea și gestionarea. CESE subliniază că microîntreprinderile nu ar trebui să beneficieze de o exonerare generală. Dimpotrivă, în cadrul formulării propunerilor legislative, pe baza cazurilor individuale ar trebui selectată o abordare adecvată care rezultă dintr-o evaluare de impact riguroasă<sup>(23)</sup>. Acest demers trebuie să aibă loc cu respectarea intereselor microîntreprinderilor, fără să se aducă atingere drepturilor lucrătorilor și consumatorilor.

4.3.7. CESE salută înlocuirea Comitetului de evaluare a impactului cu un Comitet de control normativ și în acest context solicită să se asigure cel mai înalt grad de transparență, imparțialitate și independență a experților. Includerea experților externi este un pas în direcția bună. Astfel se obține, pe de o parte, o mai mare imparțialitate a comitetului și, pe de altă parte, extinderea domeniului de acțiune la evaluări și verificarea caracterului adecvat va genera un grad mai ridicat de coerență și sinergie a analizelor de impact. Obiectivul permanent trebuie însă să fie crearea unui organism de evaluare a impactului unitar și independent, care să activeze la nivelul tuturor organismelor UE și să facă schimb de opinii cu instituțiile consultative consacrate, CECE și CoR. Acest organism ar trebui să apeleze la experți externi, să aibă un președinte extern și să verifice propunerile Comisiei<sup>(24)</sup>. Comisia ar trebui să clarifice faptul că obiectivul este crearea unui organism extern independent și că actuala alcătuire nu reprezintă decât o etapă intermediară în acest sens. Astfel s-ar putea asigura transparența și expertiza tehnică și evita influența diferitelor interese asupra legislației UE.

4.3.8. CESE a subliniat în studii<sup>(25)</sup> și avize<sup>(26)</sup> importanța autoreglementării și a coreglementării, precum și specificitățile aferente, descrise ca „subsidiaritate orizontală”<sup>(27)</sup>. Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare din anul 2003 conține un capitol separat pe această temă. CESE consideră că, în anumite cazuri, autoreglementarea și/sau coreglementarea pot constitui un mijloc util de prevenire eficientă sau complementară a acțiunii legislative, cu condiția ca ele să fie încadrate corespunzător în contextul unui cadru legislativ vast, clar, bine definit și ghidat, printre altele, de principiile transparenței, independenței, eficienței și responsabilității<sup>(28)</sup>.

4.3.9. Creșterea gradului de transparență prin recursul la măsurile care decurg din mai buna legiferare ar trebui realizată în special în ceea ce privește intensificarea masivă a utilizării trilogurilor informale<sup>(29)</sup>. Acest lucru poate fi realizat prin publicarea rezultatelor sesiunilor de trilog respective și a rezultatului trilogului care precede adoptarea de către Consiliu și PE. Trebuie recunoscut faptul că, în general, utilizarea trilogurilor ar trebui să accelereze procesul legislativ, însă se ajunge la principala problemă a actualei practici legislative, prin care statele membre negociază permanent în Consiliu așa-numite pachete pentru diferite legislații, pentru a construi majorități pentru directivele individuale. Mult prea adesea, această practică este netransparentă și efectuată în grabă și nu implică suficient experți din statele membre, PE și Comisie, după cum nu se verifică efectele elementelor principale din aceste pachete de negociere. Acest lucru nu rămâne fără urmări asupra calității și transparenței legislației.

<sup>(21)</sup> COM(2015) 215 final, punctul 3.1.

<sup>(22)</sup> JO C 230, 14.7.2015, p. 66.

<sup>(23)</sup> JO C 327, 12.11.2013, p. 33.

<sup>(24)</sup> A se vedea nota de subsol 23.

<sup>(25)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.ro.int-opinions.32948>

<sup>(26)</sup> JO C 291, 4.9.2015, p. 29.

<sup>(27)</sup> A se vedea nota de subsol 23.

<sup>(28)</sup> JO C 230, 14.7.2015, p. 66, punctul 5.10.

<sup>(29)</sup> Acest lucru se referă la 80 % din legislația adoptată în ultima legislatură a PE.

4.3.10. De aceea, în cadrul procesului pentru o mai bună legiferare trebuie să se asigure faptul că trilogurile informale sunt limitate la situațiile strict necesare și marea majoritate a legislației se face prin procedura normală. Numai astfel se pot garanta legitimitate și participare democratice depline.

#### 4.4. Consolidarea evaluării ex post, programul REFIT și platforma REFIT

4.4.1. Comisia propune în continuare să se pună un accent sporit pe evaluare, să se efectueze evaluări ale legislației de-a lungul întregului „ciclu de viață”, programul REFIT să se axeze pe obiective și să fie integrat în programul de lucru și să se efectueze verificări a caracterului adecvat (*fitness check*) corespunzătoare. Transpunerea legislației trebuie să fie îmbunătățită și CESE poate participa cu un loc la platforma REFIT care urmează a fi instituită.

4.4.2. CESE salută propunerea Comisiei de a se concentra pe evaluări și de a implica în acest proces și alte organisme ale UE și societatea civilă. Evaluările *ex post*, care compară obiectivele declarate cu rezultatele înregistrate, reprezintă instrumente analitice importante, în special având în vedere că, pe baza modelului ciclului de viață al unui act legislativ, concluziile stabilite pot fi integrate direct într-o posibilă evaluare de impact vizând revizuirea unui act legislativ. Trebuie salutat faptul că reprezentanții societății civile organizate, reprezentanții întreprinderilor, ai angajatorilor și ai consumatorilor, care în general sunt destinatarii legislației, vor fi implicați în proces prin consultări publice specifice. CESE atrage însă atenția că evaluările ar trebui demarate doar după o perioadă rezonabilă de aplicare a unei legislații, pentru a putea colecta și prelucra datele și informațiile legate de efectele acestora<sup>(30)</sup>.

4.4.3. Implicarea CESE în acest proces este esențială. În acest sens, acordurile de cooperare cu Comisia și PE prevăd o participare a CESE care ar putea conduce în plus la sinergii în cadrul cooperării cu PE. În contextul modelului prezentat bazat pe ciclul de viață al unui act legislativ, s-ar asigura luarea în considerare timpurie a poziției CESE. Dacă este cazul, CESE ar putea efectua propriile evaluări, prezenta rezultatele în cadrul platformei REFIT împreună cu alte părți interesate și statele membre și Comisia, astfel îmbunătățindu-se cooperarea cu instituțiile și stimulând evaluările pentru programul REFIT. Prin includerea programului REFIT în fiecare program de lucru anual al Comisiei, s-ar asigura contribuția CESE la programare.

4.4.4. CESE salută eforturile Comisiei de a îmbunătăți procedurile și instrumentele programului REFIT. În acest sens se face trimitere la avizele precedente<sup>(31)</sup>.

4.4.5. Abrogarea de către Comisie a anumitor acte legislative depășite este o practică ce ar trebui continuată. Efectuarea de teste ale adecvării este în principiu susținută<sup>(32)</sup>. Comisia ar trebui să prezinte și să publice în mod transparent pe un site toate verificările caracterului adecvat care au fost efectuate, aflate în curs de desfășurare sau planificate.

4.4.6. Instituirea unei platforme REFIT și implicarea CESE sunt salutate în mod special. Platforma trebuie să colecteze și să analizeze propunerile legate de simplificarea administrativă care derivă din dispozițiile Uniunii și transpunerea și aplicarea acestora în statele membre. CESE recomandă să se aibă în vedere reprezentarea echilibrată a părților interesate, element de care depinde succesul platformei. CESE este reprezentat în grupul părților interesate de un expert la nivel înalt. Cu toate acestea, Comisia ar trebui să explice modul în care funcționează mandatul reprezentativ al CESE și al CoR în platforma REFIT. Rolul instituțional deosebit al CESE și CoR în raport cu alte părți interesate ar trebui avut în vedere. În principiu se salută participarea statelor membre în acest organism, fapt care ar trebui să permită în orice moment schimbul de opinii cu reprezentanții statelor membre. PE ar trebui informat la intervale regulate cu privire la lucrările platformei REFIT și ar trebui să poată participa la reuniunea anuală a platformei.

<sup>(30)</sup> A se vedea nota de subsol 22.

<sup>(31)</sup> A se vedea nota de subsol 22.

<sup>(32)</sup> A se vedea nota de subsol 23.

4.4.7. CESE consideră că implicarea insuficientă a statelor membre este unul dintre principalele puncte slabe ale agendei pentru o mai bună legisferare. Acest lucru este problematic nu doar pentru statele membre, ci și pentru UE, astfel că nu este surprinzător faptul că, în absența unor măsuri și planuri de transpunere riguroase și bazate pe date concrete, precum și în absența unor măsuri vizând punerea în aplicare eficientă, uneori statele membre transpun dreptul UE ezitant, cu întârziere, greșit sau chiar deloc.

4.4.8. Este regretabil că Comunicarea Comisiei nu conține nicio trimitere la acest aspect și nu formulează propuneri de remediere. Astfel, în anul 2013 au fost demarate împotriva statelor membre 1 300 de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Problematice în acest context nu sunt în prezent atât procedurile demarate ca urmare a transpunerii cu întârziere (la sfârșitul lui 2013 erau 390 de proceduri pe rol), ci, la fel ca în 2012, faptul că majoritatea (62 % din total) se referă la nerespectarea dispozițiilor UE în domeniul mediului, al fiscalității, al circulației sau al pieței interne și al serviciilor<sup>(33)</sup>.

4.4.9. O posibilitate ar fi ca Comisia să insiste mai mult pe informațiile publice, pentru că până la urmă guvernele statelor membre care au transpus greșit sau cu întârziere sau nu au transpus deloc legislațiile sunt cele care le-au votat în Consiliu. Ele sunt responsabile de punerea în aplicare în general defectuoasă a acquis-ului UE, care se constată anual în rapoartele privind aplicarea dreptului comunitar. În plus, Comisia ar trebui să analizeze sistematic măsurile esențiale pentru corectarea actualei situații și să ia în considerare propunerile anterioare ale CESE<sup>(34)</sup>.

4.4.10. Acolo unde există nevoia de reglementare, trebuie analizată de la caz la caz și în funcție de conținutul și contextul respectiv, opțiunea adecvată între regulament și directivă. Pentru a se evita de exemplu măsuri de transpunere diferite sau suprareglementarea (*Gold Plating*)<sup>(35)</sup>, ar trebui consolidată utilizarea regulamentele în locul directivelor<sup>(36)</sup>. Astfel s-ar asigura un grad mai ridicat de claritate și securitate juridică.

4.4.11. Transpunerea și punerea în aplicare a dreptului UE reprezintă, în plus, indicatori clari pentru evaluarea ulterioară a acestuia, care trebuie efectuată de guverne. Obligația Comisiei de a elabora „planuri de punere în aplicare” pentru directivele importante<sup>(37)</sup>, menite să faciliteze transpunerea în statele membre prin măsuri de sprijin ale Comisiei, reprezintă elemente binevenite, incluse în noul pachet privind mai buna legisferare. Printre acestea se numără posibilitatea ca Comisia să solicite statelor membre prezentarea de documente explicative privind strategiile naționale de transpunere și efectuarea de verificări ale conformității în doi pași. CESE consideră că acest lucru reprezintă cu siguranță un pas în direcția corectă. Practica va arăta cât de eficiente sunt aceste măsuri.

Bruxelles, 16 septembrie 2015.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Henri MALOSSE

<sup>(33)</sup> Al 31-lea raport anual privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene [COM(2014) 612 final].

<sup>(34)</sup> A se vedea nota de subsol 22.

<sup>(35)</sup> CESE elaborează un studiu propriu și exhaustiv referitor la acest aspect.

<sup>(36)</sup> În comparație cu legislatura 2000-2004, când au fost utilizate preponderent directivele (155 de regulamente și 191 de directive), raportul s-a schimbat clar în favoarea regulamentelor în ultima legislatură (2010-2014), când au fost adoptate 383 de regulamente și 136 de directive.

<sup>(37)</sup> Orientări pentru o mai bună legisferare [SWD(2015) 111 final], capitolul IV: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd\\_br\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf)

## ANEXĂ

Textul proiectului de aviz al Comitetului, respins în favoarea unui amendament adoptat de Adunarea Plenară:

**Punctul 4.3.10**

*De aceea, CESE recunoaște inițiativa de a supune unei evaluări de impact în special amendamentele relevante ale Consiliului și ale PE (așa cum au fost conținute deja ca element al IAA din 2003), în condițiile în care, astfel, poate fi îmbunătățită considerabil calitatea legislației. CESE regretă totodată că aceste aspecte nu sunt luate în considerare suficient în Comunicarea Comisiei. De aceea, în cadrul procesului pentru o mai bună legiferare trebuie să se asigure faptul că trilogurile informale sunt limitate la situațiile strict necesare și marea majoritate a legislației se face prin procedura normală. Numai astfel se pot garanta legitimitate și participare democratice depline.*

Rezultatul votului: 106 voturi pentru, 59 de voturi împotriva și 19 abțineri.

---