

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Tratatul de la Lisabona și funcționarea pieței unice (aviz din proprie inițiativă)

(2011/C 44/12)

Raportor: **dl Jorge PEGADO LIZ**

La 18 februarie 2010, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă privind

Tratatul de la Lisabona și funcționarea pieței unice.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 15 iunie 2010.

În cea de-a 464-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 iulie 2010 (ședința din 14 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 129 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 8 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona fusese prevăzută inițial pentru 1 ianuarie 2009, însă aceasta nu a devenit efectivă decât la 1 decembrie 2009, odată cu încheierea procesului de ratificare de către cele 27 de state membre. Trebuie remarcat că acest tratat rămâne complex și greu de înțeles.

1.2 Studiul comparativ care face parte din Raportul de informare (CESE 241/2008) ne permite să tragem concluzia că piața internă, deși nu suferă modificări structurale odată cu noul Tratat de la Lisabona, pare să capete un caracter mai social. Într-adevăr, spre deosebire de Tratatul constituțional, care a putut provoca temeri legate de „o piață internă în care concurența este liberă și nu este denaturată”, Tratatul de la Lisabona pare să atribuie pieței interne obiective mai sociale, orientate către „o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social”.

1.3 Textele cunoscute în prezent cu privire la viitoarele orientări politice ale Comisiei, la Strategia Europa 2020, precum și numeroasele declarații ale comisarilor și liderilor politici de la nivel național par, de asemenea, să indice același drum spre o dimensiune civică tot mai importantă a pieței unice.

1.4 Această dimensiune a fost consolidată, de asemenea, prin referirea în mod explicit la caracterul juridic obligatoriu al Cartei drepturilor fundamentale, care are „aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor”, cu anumite restricții însă în unele state membre.

1.5 Pe de altă parte, procesul legislativ privind piața internă va fi marcat de intervenția parlamentelor naționale, care trebuie să vegheze la respectarea principiului subsidiarității, ce reglementează exercitarea competențelor partajate între Uniunea Europeană și statele membre. Ca urmare a două protocoale, unul privind „rolul parlamentelor naționale”, iar celălalt privind „aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității”, parlamentele naționale au posibilitatea chiar de a solicita reexaminarea unei propuneri legislative la prima lectură, ceea ce

consolidează participarea democratică în procesul legislativ al Uniunii.

1.6 Dacă intervenția preventivă a parlamentelor naționale ar funcționa corespunzător, iar monitorizarea efectuată asupra aplicării principiului subsidiarității s-ar dovedi suficient de eficace pentru ca „mecanismul de alertă timpurie” pe care Tratatul de la Lisabona îl preia din Constituție să devină pe deplin operațional, statele membre ar reproșa mai puțin legislației comunitare că pune piedici exercitării competențelor naționale și aceasta ar fi mai puțin resimțită de cetățenii europeni ca amprentă a unui oarecare „centralism cu baza la Bruxelles”. În acest sens, ar fi necesar și ca parlamentarii naționali să-și consolideze rețeaua, având în vedere că eficacitatea „mecanismului de alertă timpurie”, deși este un drept individual recunoscut fiecărei camere, depinde de capacitatea de organizare colectivă a parlamentelor naționale.

1.7 Tratatul de la Lisabona are în vedere, de asemenea, o generalizare a „procedurii legislative ordinare” (codecizia prevăzută la articolul 251 CE) în ceea ce privește piața internă, după cum o dovedește în special articolul 48 TFUE, care se referă la măsurile necesare liberei circulații a lucrătorilor în domeniul securității sociale.

1.8 Așadar, Tratatul de la Lisabona dorește să faciliteze dezvoltarea pieței interne, conferind codeciziei, pe care o numește „procedură legislativă ordinară”, un caracter mai general, dar adaugă instituțiilor europene un nou partener cu putere de decizie, parlamentele naționale, de care va trebui de acum înainte să se țină seama în adoptarea tuturor măsurilor legislative aplicabile pieței interne.

2. Introducere

2.1 Raportul de informare cu privire la impactul Tratatului de la Lisabona asupra funcționării pieței interne⁽¹⁾, adoptat la 13 iunie 2008 în cadrul secțiunii, propunea un studiu comparativ sub forma unui tabel care să realizeze o paralelă

⁽¹⁾ CESE 241/2008 - INT/393 (nepublicat în JO).

între dispozițiile privind piața internă din Tratatul de la Lisabona, Tratatul CE, care era încă în vigoare la momentul respectiv, Tratatul constituțional („Constituția” care nu a fost niciodată ratificată) și observațiile OPU în ceea ce privește consecințele juridice ale textului adoptat la Lisabona la 13 decembrie 2007.

2.2 Data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona fusese stabilită inițial la 1 ianuarie 2009, însă evoluția preconizată a evenimentelor s-a schimbat în mod radical la 12 iunie 2008, când Irlanda a respins Tratatul de la Lisabona prin referendum.

2.3 După ce Irlanda a primit garanții în ceea ce privește suveranitatea națională și a fost asigurată că fiecare stat membru va continua să aibă propriul său comisar european, tratatul a fost adoptat prin referendum, la 3 octombrie 2009.

2.4 Decizia luată de Curtea Constituțională cehă la 3 noiembrie 2009, care a statuat că Tratatul de la Lisabona este conform legii fundamentale a Republicii Cehe, a pus capăt întârzierii în ratificarea tratatului. Semnarea acestuia de către președintele Vaclav Klaus a însemnat încheierea procesului de ratificare, tratatul intrând în sfârșit în vigoare la 1 decembrie 2009.

2.5 Având în vedere timpul scurs de la adoptarea raportului de informare mai sus menționat și până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dar și recomandarea Comisiei din 26 iunie 2009 intitulată „Măsurile care urmăresc îmbunătățirea funcționării pieței unice” și Comunicarea Comisiei „Europa 2020: O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii”, adoptată la 3 martie 2010, Comitetul consideră oportună transformarea acestui raport într-un aviz din proprie inițiativă. Transformarea i-ar permite Comitetului nu numai să actualizeze conținutul acestui document, ci și să își facă publică opinia pe această temă, reflectând, în același timp, cu privire la subiecte noi, care nu au fost abordate din cauza distanțării insuficiente față de textul tratatului, a cărei lizibilitate lăsa de dorit și a cărei ultimă versiune consolidată a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 30 martie 2010 ⁽²⁾.

3. Observații generale

3.1 Evenimentele politice care au marcat viața Tratatului de la Lisabona, de la semnarea sa de către cele 27 de state membre la 13 decembrie 2007 până la intrarea sa în vigoare la 1 decembrie 2009, nu au modificat în mod esențial dispozițiile privind piața internă, ci au avut mai ales un impact la nivel instituțional.

3.1.1 Într-adevăr, luând notă de preocupările poporului irlandez, prezentate de prim-ministrul irlandez, Consiliul European din 11 și 12 decembrie 2008 a hotărât ca, cu condiția intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, să se

adopte o decizie, în conformitate cu procedurile juridice necesare, astfel încât Comisia să poată fi alcătuită și în continuare din câte un reprezentant din partea fiecărui stat membru.

3.1.2 Consiliul European din 18 și 19 iunie 2009 i-a acordat Irlandei garanții juridice obligatorii, însă fără consecințe asupra relațiilor dintre Uniune și celelalte state membre sau asupra conținutului și punerii în aplicare a Tratatului de la Lisabona, că anumite subiecte (cum ar fi fiscalitatea, dreptul la viață, educația, familia, politica de neutralitate militară) nu vor fi afectate de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

3.1.3 Mai mult, același Consiliu European a adoptat o declarație solemnă cu privire la importanța drepturilor lucrătorilor și a serviciilor publice.

3.2 Întârzierea cu care Republica Cehă a ratificat tratatul nu a avut consecințe imediate asupra Tratatului de la Lisabona. Într-adevăr, așa cum au convenit statele membre cu ocazia Consiliului European din 29 și 30 octombrie 2009, Republica Cehă, asemenea Regatului Unit și Poloniei, va primi o derogare de la aplicarea Cartei drepturilor fundamentale, printr-un protocol la următorul tratat de aderare.

3.3 Raportul de informare cu privire la impactul Tratatului de la Lisabona asupra funcționării pieței interne și anexa sa rămân așadar de actualitate și pot servi drept bază pentru analiza juridică a prezentului aviz, trebuind, prin urmare, considerate parte integrantă a avizului.

3.4 În acest sens, trebuie reamintit că Tratatul de la Lisabona rămâne un text complex, chiar și în versiunea sa consolidată. Acesta este greu de citit și de înțeles chiar și pentru juriști, întrucât rezultă în urma unei serii de modificări aduse Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE), care instituie cadrul general al Uniunii Europene și principiile fondatoare ale Uniunii, și Tratatului de instituire a Comunității Europene (TCE), care devine Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și care prevede modalitățile de punere în practică a principiilor enunțate în TUE.

3.5 În lipsa unui text consolidat oficial care să fie disponibil în momentul ratificării, statele membre au ratificat un text pe cât de neclar pe atât de greu de citit, în care majoritatea noilor „mecanisme” de decizie nu erau foarte bine definite, cu excepția protocoalelor tratatului, și a căror funcționare nu fusese așadar testată încă.

3.6 Spre deosebire de Tratatul constituțional, textul semnat la Lisabona nu a fost trimis spre consultare Parlamentului European, Comitetului Economic și Social European, Comitetului Regiunilor, parlamentelor naționale sau regionale sau

⁽²⁾ JO C 83 din 30.3.2010. De acum înainte, orice referire la Tratatul de la Lisabona se raportează la această versiune consolidată.

organizațiilor reprezentative ale societății civile, nici de la nivel comunitar, nici de la nivel național sau regional. Spre deosebire de modul cum s-a procedat în cazul „Constituției”, Comisia și Consiliul au hotărât să publice documente care au dat publicității și au explicat conținutul și avantajele noului tratat numai după ratificarea acestuia.

3.7 Tratatul de la Lisabona revine la metoda de modificare a tratatelor existente bazată pe conferințele interguvernamentale (CIG) la care participă numai reprezentanți ai statelor, în timp ce elaborarea „Constituției” s-a pregătit în cadrul unei convenții constituite în mare parte din deputați naționali, inclusiv ai viitoarelor state membre, din 2004 și 2007, deputați europeni, reprezentanți ai celor 15 state membre și ai celor 12 state candidate din acel moment, plus Turcia, Comisia Europeană și reprezentanți ai societății civile, printre care Comitetul Economic și Social European, în calitate de observatori.

3.8 Astfel, Tratatul de la Lisabona marchează clar repunerea puterii de decizie în mâinile statelor membre, spre deosebire de Constituție, care părea a avea un caracter mai federalist. Eliminarea simbolurilor introduse de Constituție și care puteau duce cu gândul la crearea unui stat federal (drapelul, imnul, deviza, stabilirea zilei de 9 mai ca Ziua Europei) ilustrează această modificare.

3.9 Tratatul de la Lisabona realizează o fuziune a celor trei piloni, acordând aceeași valoare juridică Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) ⁽³⁾. De asemenea, Uniunea capătă personalitate juridică, substituindu-se și succedând Comunității Europene, în timp ce, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, doar Comunitatea Europeană era dotată cu personalitate juridică.

3.10 Supremația dreptului Uniunii asupra dreptului statelor membre a fost inclusă în articolul I-6 din Tratatul constituțional ca unul din principiile fundamentale ale Uniunii. Pentru a pune capăt polemicii suscitată de înscrierea în Constituție a principiului supremației, care oricum nu era decât o reflectare a jurisprudenței Curții de Justiție, principiul supremației se regăsește în Declarația nr. 17. Conferința a hotărât să anexeze la Tratatul de la Lisabona un aviz al Serviciului juridic al Consiliului privind supremația, care reamintește sursa jurisprudențială a principiului supremației dreptului Uniunii și valoarea de principiu fundamentală a acestuia.

3.11 Tratatul de la Lisabona modifică valoarea juridică a Cartei drepturilor fundamentale proclamată la Nisa la 7 decembrie 2000. Într-adevăr, în cadrul Summitului de la

Nisa nu s-a luat nicio hotărâre în privința caracterului juridic obligatoriu al Cartei, astfel încât aceasta a rămas în stadiul de declarație de principiu, fără efecte juridice confirmate.

3.11.1 În schimb, prin înscrierea în Constituție, cartă ar fi dobândit forță juridică obligatorie. Constituția nefiind ratificată, caracterul juridic obligatoriu al cartei nu s-a putut concretiza ⁽⁴⁾. Tratatul de la Lisabona remediază această situație, fără să preia însă toate progresele realizate de Constituție ⁽⁵⁾.

3.11.2 Într-adevăr, conform articolului 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană, astfel cum a fost modificat de Tratatul de la Lisabona, cartă are „are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor”; aceasta înseamnă că instituțiile, organele, agențiile Uniunii au datoria să respecte drepturile înscrise în cartă. Aceleași obligații revin și statelor membre (guverne, administrații, instanțe) când pun în aplicare dreptul comunitar.

3.11.3 Cu toate acestea, conform Protocolului [nr. 30] privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Regatul Unit și în Polonia, cartă nu extinde capacitatea Curții de Justiție și a niciunei alte instanțe a Poloniei sau a Regatului Unit de a considera că actele cu putere de lege ale Regatului Unit sau Poloniei sunt incompatibile cu cartă.

3.11.4 Acest protocol precizează totodată că titlul IV al Cartei, privind drepturile sociale și solidaritatea, nu creează pentru Regatul Unit sau pentru Polonia drepturi care să poată fi invocate în fața unei instanțe decât în măsura în care aceste drepturi sunt prevăzute în legislația națională a acestor țări.

3.11.5 În fine, conform acestui protocol, cartă se aplică Regatului Unit și Poloniei numai în măsura în care drepturile și principiile pe care le conține sunt recunoscute de legislațiile sau practicile din aceste state membre.

⁽⁴⁾ Cu toate acestea, deși cartă nu are caracter juridic obligatoriu, Curtea de Justiție a Comunităților Europene face deseori trimitere la aceasta. A se vedea, în special, recenta hotărâre a Curții de Justiție din 14 februarie 2008, în cauza C-244/06 **Dynamic Medien Vertriebs GmbH** contra **Avides Media AG**, privind libera circulație a mărfurilor, în care Curtea citează articolul 24 alineatul (1) din cartă, care stabilește dreptul copiilor la protecție și la îngrijirile necesare pentru asigurarea bunăstării lor (punctul 41 din hotărâre). A se vedea, de asemenea, hotărârea Curții din 14 februarie 2008, în cauza C-450/06, **Varec SA** contra **statului belgian**, privind libertatea de stabilire, în care Curtea citează articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene privind dreptul la respectarea vieții private (punctul 48 din hotărâre).

⁽⁵⁾ Versiunea din 23 iulie 2007 a proiectului Tratatului de la Lisabona CIG 3/07 prevedea în Declarația nr. 11 proclamarea solemnă a Cartei drepturilor fundamentale de către cele trei instituții în ziua semnării Tratatului de la Lisabona, dar nu conținea nicio dispoziție privind valoarea juridică obligatorie a cartei. Cartă drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a fost proclamată pentru a doua oară la 12 decembrie 2007 la Strasbourg de către cele trei instituții ale Uniunii Europene. Această a doua proclamare era necesară în urma explicațiilor și notelor de subsol adăugate de la prima proclamare a cartei în decembrie 2000 la Summitul de la Nisa.

⁽³⁾ Articolul 1 paragraful al treilea din TUE: TUE și TFUE au aceeași valoare juridică, în timp ce jurisprudența Curții recunoscuse, la 13 septembrie 2005, într-o hotărâre privind protecția mediului prin dreptul penal, preeminența Tratatului CE asupra Tratatului UE.

3.11.6 În practică, sfera de aplicare a acestor protocoale va fi foarte limitată: în conformitate cu principiul aplicării uniforme a dreptului Uniunii, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene trebuie, ca parte integrantă a ordinii juridice a Uniunii, să fie respectată în toate statele membre. În consecință, dacă titlul IV al cartei ar fi citat sau interpretat printr-o hotărâre a Curții, instanțele din Regatul Unit și Polonia ar trebui să se conformeze acestei hotărâri, fie că au intervenit sau nu în cauză.

3.12 Tratatul preia din „Constituție” dispozițiile referitoare la posibilitatea unui stat membru de a se retrage din Uniune din proprie voință (în conformitate cu articolul 50 din TUE). În lumina orientărilor Consiliului European, Uniunea negociază și încheie cu acest stat un acord de stabilire a modalităților de retragere, ținând seama de cadrul viitoarelor sale relații cu Uniunea.

3.13 Retragera voluntară nu trebuie confundată cu suspendarea drepturilor de apartenență la Uniune ale unui stat membru care se face vinovat de încălcarea gravă și persistentă a valorilor Uniunii, prevăzută la articolul 7 din TUE (respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, respectarea drepturilor omului etc.), împotriva voinței acestuia⁽⁶⁾.

4. Observații speciale

4.1 Merită să se facă o referire specială la anumite aspecte specifice de natură politico-economică ce au intervenit între timp în cadrul dezvoltării politicii privind piața unică în temeiul noului tratat, cum ar fi noua componență a Parlamentului European și a „Comisiei Barroso II”.

4.2 Trebuie reamintit că, în noiembrie 2007, Comisia a publicat o comunicare importantă intitulată „O piață unică pentru Europa secolului XXI”, în urma unei rezoluții a Parlamentului European din 4 septembrie 2007, care făcea apel la „revizuirea pieței unice: depășirea obstacolelor și combaterea ineficienței prin îmbunătățirea punerii în aplicare și asigurarea respectării legislației”. În această Comunicare, Comisia pleda în favoarea unei „noi viziuni” pentru o piață unică „pentru toți, ce contribuie mai mult la stimularea răspunsului Europei la globalizare și sprijină creșterea economică și noi locuri de muncă, asigurarea de prețuri echitabile, protecția socială și a mediului.” În două dintre avizele sale⁽⁷⁾, CESE și-a reamintit punctul de vedere, conform căruia piața unică a constituit dintotdeauna un instrument aflat în slujba tuturor cetățenilor, inclusiv a profesiunilor liberale, lucrătorilor și consumatorilor.

⁽⁶⁾ Articolul 7 TUE prevede două modalități distincte aplicabile în caz de „risc de încălcare gravă” și „existența unei încălcări grave și persistente”.

⁽⁷⁾ JO C 77 din 31.3.2009, p. 15 și JO C 182 din 4.8.2009, p. 1.

4.3 Într-o comunicare din 6 noiembrie 2008⁽⁸⁾, Comisia a demonstrat că avantajele pieței unice erau legate de consolidarea cooperării administrative. În raportul său privind situația Sistemului de informare al pieței interne (IMI), Comisia făcea apel la autoritățile din statele membre să lucreze în strânsă colaborare, astfel încât să instaureze o încredere reciprocă în sistemele lor⁽⁹⁾.

4.4 În Recomandarea din 29 iunie 2009 privind măsurile destinate îmbunătățirii funcționării pieței unice⁽¹⁰⁾, Comisia identifica anumite deficiențe în ceea ce privește buna funcționare a pieței unice, în special datorită faptului că regulile nu sunt corect aplicate și că respectarea acestora nu este controlată. De asemenea, Comisia propunea să se adopte măsuri concrete și complementare aceluia ale statelor membre în cadrul unei abordări la baza căreia să se afle parteneriatul.

4.4.1 Printre măsurile recomandate se numără controlarea respectării regulilor, promovarea unor mecanisme alternative de soluționare a litigiilor, evaluarea periodică a legislației naționale și informarea cetățenilor, precum și a întreprinderilor cu privire la drepturile de care dispun în cadrul pieței interne.

4.5 Criza financiară s-a propagat rapid, în special în Europa, având consecințe economice și sociale atât neașteptate, cât și imprevizibile – așa cum Comitetul a avut ocazia să sublinieze – și atrăgând după sine cea mai mare recesiune din anii '30 și până în prezent, cu peste 23 de milioane de șomeri⁽¹¹⁾, ceea ce reprezintă cel mai ridicat nivel al șomajului înregistrat de la cel de-al doilea război mondial. În perspectiva reînnoirii mandatului său și după ce a comandat Grupului de Larosière⁽¹²⁾ un studiu aprofundat cu privire la cauzele și la măsurile necesare pentru combaterea acestei crize, Comisia a simțit nevoia să definească noi orientări politice pentru viitor, în acest nou cadru economic, social și financiar.

4.6 În acest context, în „Orientările politice pentru viitoarea Comisie”, președintele Barroso a definit liniile directoare pentru o piață unică adaptată la secolul XXI, condamnând încercările de a utiliza criza ca pretext pentru a submina dezvoltarea pieței unice și reafirmând intenția Comisiei de a o apăra, întrucât aceasta constituie „temelia tratatelor” și „cea mai bună garanție a prosperității pe termen lung”, cu condiția să fie adaptată la „nevoile economiei de mâine”. În acest context, este oportun să se sublinieze că obiectivul „de a da un nou impuls pieței interne și de a face din aceasta, încă o dată, motorul economiei europene” nu se va realiza decât dacă o „politică activă de protecție a consumatorilor” le va da „oamenilor încrederea de a lua parte pe deplin la piața unică”.

⁽⁸⁾ COM(2008) 703 final.

⁽⁹⁾ A se vedea Avizul CESE, JO C 128 din 18.5.2010, p. 103.

⁽¹⁰⁾ Recomandarea 2009/524/CE; a se vedea importanta rezoluție a PE din 9.3.2010 (Doc. A7-0064/2009).

⁽¹¹⁾ Conform ultimelor date ale EUROSTAT.

⁽¹²⁾ CESE s-a pronunțat cu privire la Raportul Grupului de Larosière – JO C 318 din 23.12.2009, p. 57.

4.6.1 În același timp, președintele Comisiei i-a încredințat dlui Mario Monti, fost comisar însărcinat cu piața internă, misiunea de a pregăti un raport cu privire la redresarea pieței unice, care a fost prezentat la 9 mai, Ziua Europei, Parlamentului European. Acest raport subliniază dificultățile majore cu care se confruntă piața unică și propune inițiative destinate să consolideze această piață, cu respectarea considerentelor de ordin social și ecologic. Un alt raport intitulat „Proiectul Europa 2030: provocări și oportunități” al Grupului de reflecție privind viitorul UE prezidat de fostul prim-ministru spaniol Felipe González, a fost prezentat în aceeași zi Consiliului European. Acest raport analizează mai ales perspectivele guvernantei economice europene pe termen mediu, fără a uita rolul decisiv al consolidării și al realizării pieței unice pentru „crearea unei situații reciproc avantajoase: o nouă înțelegere pentru piața unică”. Concluziile sale cu privire la guvernanta economică vor avea, cu siguranță, un impact asupra viitorului pieței unice.

4.7 Strategia menită să înlocuiască Strategia de la Lisabona – a cărei punere în aplicare a constituit, în parte, un eșec – trebuie privită din perspectiva acestor noi orientări politice. Cu toate acestea, Strategia Europa 2020 nu pare să acorde o importanță majoră pieței unice, în afara câtorva rânduri în capitolul intitulat „Verigi lipsă și blocaje”, care demonstrează un entuziasm scăzut în ceea ce privește piața unică.

4.7.1 Pentru a soluționa acest blocaj al pieței unice, Comisia anunță că va propune să legitimizeze acordând prioritate utilizării regulamentelor mai degrabă decât directivelor, adaptând legislația la era digitală și îndreptându-se către un drept european al contractelor, cu valoare facultativă, în special în domeniul contractelor încheiate cu consumatorii. Cu ocazia audierii sale în fața Parlamentului European, dar mai ales în recentele sale declarații făcute la Paris, comisarul Michel Barnier, însărcinat cu piața unică, a insistat asupra necesității reconcilierii cetățenilor cu piața largă, care trebuie să se afle în slujba unui proiect de societate. Așa cum a subliniat comisarul Viviane Reding, piața unică rămâne „bijuteria coroanei” Uniunii Europene ⁽¹³⁾.

4.8 În același timp, inițiativa cetățenilor introdusă de articolul 11 alineatul (4) din TUE și care a făcut obiectul unei analize aprofundate a Comitetului ⁽¹⁴⁾ ar putea avea consecințe importante asupra dezvoltării viitoare a pieței interne.

4.8.1 Într-adevăr, acest instrument de participare cetățenească deschide o nouă cale pentru relansarea unor teme esențiale

⁽¹³⁾ Discurs enunțat cu ocazia Zilei consumatorului, la Madrid, la 15 martie 2010, „O directivă ambițioasă privind drepturile consumatorilor: sporirea protecției consumatorilor și acordarea de sprijin întreprinderilor” („An ambitious Consumer Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses”).

⁽¹⁴⁾ Avizul din proprie inițiativă pe tema „Punerea în aplicare a Tratatului de la Lisabona: democrația participativă și inițiativa cetățenească europeană” (CESE 465/2010, SC/032), în care a fost analizată și comentată Cartea verde a Comisiei [COM (2009) 622 final din 11.11.2009], și Avizul din proprie inițiativă privind organizațiile societății civile și Președinția Consiliului UE (CESE 464/2010, SC/031); a se vedea de asemenea importanta rezoluție PE privind punerea în aplicare a inițiativei populare, din 7 mai 2009 (Doc A6-0043/2009).

pentru societatea civilă, care nu au putut fi acoperite până în prezent, fie din lipsă de interes, fie de voință politică din partea instituțiilor comunitare (statutul fundației europene ⁽¹⁵⁾, acțiunile colective la nivel european ⁽¹⁶⁾, dreptul la grevă european etc.).

5. Observații specifice

5.1 Observațiile raportului de informare cu privire la dispozițiile referitoare la piața internă prevăzute în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) rămân de actualitate [a se vedea, de exemplu, punctul 6 litera a)].

5.2 Patru din cele treizeci și șapte de protocoale anexate la Tratatul de la Lisabona vor avea un impact mai mult sau mai puțin direct asupra pieței interne.

— În primul rând, Protocolul [nr. 2] privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, întrucât acestea sunt menite să se aplice în contextul competențelor partajate între Uniune și statele membre, iar piața internă face parte din domeniile de competență partajată.

— Protocolul [nr. 27] privind piața internă și concurența va avea de asemenea un impact asupra pieței interne. În esență, acesta prevede includerea în piața internă a unui sistem care să garanteze faptul că nu există denaturări ale concurenței.

— Protocolul [nr. 25] privind exercitarea competențelor partajate va avea un impact asupra pieței interne din rațiuni care coincid cu cele referitoare la impactul Protocolului [nr. 2] privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

— Protocolul [nr. 26] privind serviciile de interes general va juca, de asemenea, un rol pe piața internă. Acesta precizează că serviciile fac parte din valorile comune ale Uniunii și subliniază puterea discreționară semnificativă a autorităților naționale, regionale și locale în ceea ce privește furnizarea, punerea în funcțiune și organizarea serviciilor de interes economic general. De asemenea, protocolul justifică diversitatea lor și posibilele diferențe dintre nevoile și preferințele utilizatorilor prin deosebirile geografice, sociale sau culturale. În final, acesta insistă asupra necesității promovării unui nivel ridicat de calitate, siguranță și accesibilitate al acestor servicii, precum și a drepturilor consumatorilor. Articolul 2 din Protocolul nr. 26 inovează, citând pentru prima oară în dreptul primar „serviciile de natură non-economică de interes general” și garantează competența statelor membre de a furniza, executa și organiza aceste servicii.

⁽¹⁵⁾ Aviz din proprie inițiativă al CESE 634/2010, INT/498.

⁽¹⁶⁾ JO C 162 din 25.6.2008, p. 1 și JO C 128 din 18.5.2010, p. 97.

5.3 Două declarații vor afecta probabil piața internă. Declarația nr. 18 cu privire la delimitarea competențelor, care reamintește că în sistemul partajării competențelor între Uniune și statele membre, astfel cum este prevăzut în tratate, orice competență care nu a fost atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre și că, în sistemul competențelor partajate, statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența sau a hotărât să înceteze să și-o mai exercite.

5.3.1 Atribuirea de competențe către Comunitate a fost foarte repede înțeleasă de Curtea de Justiție ca un transfer de competențe de la statele membre către instituțiile europene, după cum dovedește hotărârea în cazul Costa contra ENEL din 1964, care definește Comunitatea Economică Europeană ca fiind „o comunitate cu o durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate [...]” (Aff. 6/64 Rec. 1141).

5.3.2 În cele din urmă, Declarația nr. 42 precizează că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție, principiul atribuirii competențelor nu poate constitui temeiul pentru extinderea competențelor Uniunii dincolo de cadrul general pe care îl constituie totalitatea dispozițiilor tratatelor.

6. Principalele consecințe asupra politicii privind piața internă

6.1 În ceea ce privește modificările aduse dispozițiilor tratatelor care privesc în mod direct politica privind piața internă, trebuie subliniate următoarele aspecte:

- a) înlocuirea cuvintelor „piața comună” cu „piața internă” ilustrează modificarea de ordin calitativ a pieței comune în piață internă, ceea ce permite clarificarea noțiunilor controversate din doctrină și subliniază ideea că UE nu este numai o piață liberă în sensul pur economic de zonă de liber schimb, ci mai curând o piață internă pentru cetățeni (articolul 26 TFUE) ⁽¹⁷⁾;
- b) în ceea ce privește consolidarea și definirea mai detaliată a principiului subsidiarității, se constată că preferința pentru directive în defavoarea regulamentelor, preferință care figurează în Protocolul [nr. 30] al Tratatului CE, a fost abolită prin Protocolul [nr. 2] al Tratatului de la Lisabona;
- c) pentru a veghea la respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității, parlamentelor naționale li se recunoaște un

cvasi-drept de veto stabilit la o treime din totalitatea voturilor atribuite parlamentelor naționale. Un parlament național poate, de asemenea, să se opună unei inițiative legislative în materie de dreptul familiei (articolul 81 TFUE);

d) datorită extinderii procedurii de codecizie, redenumită „procedură legislativă ordinară”, Parlamentul European capătă noi competențe. Acesta dobândește atribuții egale cu cele ale Consiliului în materie bugetară și îl va alege pe președintele Comisiei. Tratatul de la Lisabona definește Parlamentul European ca fiind constituit din reprezentanți ai „cetățenilor Uniunii”, în timp ce în Tratatul CE face referire la reprezentanți ai „popoarelor statelor membre”;

e) procedura de codecizie (procedura legislativă ordinară), cu un nou sistem de vot cu majoritate calificată la nivelul Consiliului ⁽¹⁸⁾, se va aplica la numeroase domenii noi;

f) statele membre au suprimat obiectivele Uniunii privind „o piață internă în care concurența este liberă și nu este denaturată”. Politica în domeniul concurenței este reformulată în sensul de instrument „necesar funcționării pieței interne”, în timp ce prin formularea „o piață internă în care concurența este liberă și nu este denaturată” ca obiectiv al Uniunii, Tratatul constituțional provoca unele temeri;

g) una dintre consecințe este o reconsiderare a intereselor consumatorilor și ale IMM-urilor – din care decurg „pachetul” privind o nouă viziune și Comunicarea „O piață unică pentru Europa secolului XXI” ⁽¹⁹⁾;

h) o nouă concepție asupra serviciilor de interes general (articolul 14 TFUE și Protocolul nr. 26) care clarifică responsabilitățile Uniunii și ampla putere discreționară a autorităților naționale, regionale și locale abordate în Comunicarea „Servicii de interes general, inclusiv servicii sociale de interes general – un nou angajament european” ⁽²⁰⁾, care propune consolidarea cadrului UE aplicabil SIG;

i) o preocupare mai susținută pentru integrarea aspectelor sociale ale procesului de realizare a pieței interne (combaterea excluderii sau a discriminării, promovarea justiției și a protecției sociale și egalitatea între femei și bărbați, solidaritatea dintre generații, protecția drepturilor copilului) asociată Comunicării „Oportunități, acces și solidaritate: către o nouă viziune socială pentru Europa secolului 21” ⁽²¹⁾;

⁽¹⁷⁾ La 5 mai 1982, Curtea afirmase deja într-o hotărâre, cauza Schul C-15/81, că piața comună, simplă zonă de liber schimb, precedă piața internă. Piața internă trimite așadar la un nivel superior de integrare economică.

⁽¹⁸⁾ Protocolul privind dispozițiile tranzitorii [nr. 36].

⁽¹⁹⁾ COM(2007) 724 final; SEC(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 și 1521.

⁽²⁰⁾ COM(2007) 725 final; SEC(2007) 1514, 1515 și 1516.

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 final.

j) Tratatul de la Lisabona inovează prin aceea că extinde posibilitățile de cooperare consolidată la ansamblul acțiunilor Uniunii, cu excepția domeniilor care sunt de competența exclusivă a Uniunii (articolul 20 TUE), cu condiția să reunească cel puțin nouă state membre (indiferent de numărul total de state membre). Acest lucru decurge dintr-o

decizie a Consiliului, care hotărăște cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European [articolul 329 alineatul (1) TFUE], și ar putea afecta, în special, piața internă, piața energiei, politica în domeniul imigrației și protecția civilă.

Bruxelles, 14 iulie 2010

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI
