

Jurnalul Oficial

al Uniunii Europene

C 218



Ediția în limba română

Comunicări și informări

Anul 54

23 iulie 2011

<u>Numărul informării</u>	Cuprins	Pagina
I	Rezoluții, recomandări și avize	
	AVIZE	
	Comitetul Economic și Social European	
	A 471-a sesiune plenară din 4 și 5 mai 2011	
2011/C 218/01	Avizul Comitetului Economic și Social European privind impactul crizei economice și financiare asupra distribuției forței de muncă între sectoarele de producție, cu un accent special pe IMM-uri (<i>aviz exploratoriu</i>)	1
2011/C 218/02	Avizul Comitetului Economic și Social European privind rolul politicii familiale în procesul schimbărilor demografice: schimb de bune practici între statele membre (<i>aviz exploratoriu</i>)	7
2011/C 218/03	Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Studiile de impact asupra dezvoltării durabile (SID) și politica comercială a Uniunii Europene”	14
2011/C 218/04	Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Utilaje agricole, echipamente de construcții și de manipulare: cum se poate ieși din criză?” (<i>aviz din proprie inițiativă</i>)	19
2011/C 218/05	Avizul Comitetului Economic și Social European privind dimensiunea externă a politicii industriale europene – ține seama politica comercială a UE în mod corect de interesele industriei europene? (<i>aviz din proprie inițiativă</i>)	25
2011/C 218/06	Avizul Comitetului Economic și Social European privind întreprinderile de stat din țări terțe pe piețele de achiziții publice din UE (<i>aviz din proprie inițiativă</i>)	31

RO

Preț:
7 EUR

(continuare în pagina următoare)

III Acte pregătitoare

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 471-a sesiune plenară din 4 și 5 mai 2011

2011/C 218/07	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O politică industrială integrată adaptată erei globalizării – Atribuirea celui mai important rol competitivității și sustenabilității” [COM(2010) 614 final]	38
2011/C 218/08	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro [COM(2010) 524 final – 2010/0278 (COD)]	46
2011/C 218/09	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro [COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD)] și propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice [COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD)]	53
2011/C 218/10	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea albă privind schemele de garantare a asigurărilor [COM(2010) 370 final]	61
2011/C 218/11	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei privind monitorizarea și raportarea datelor referitoare la înmatricularea autoturismelor noi [COM(2010) 657 final]	66
2011/C 218/12	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului [COM(2010) 791 final – 2011/0001 (COD)]	69
2011/C 218/13	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a cerințelor tehnice aplicabile transferurilor de credit și debitelor directe în euro și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 924/2009 [COM(2010) 775 final – 2010/0373 (COD)]	74
2011/C 218/14	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială [COM(2010) 748 final/2 – 2010/0383 (COD)]	78



I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 471-A SESIUNE PLENARĂ DIN 4 ȘI 5 MAI 2011

Avizul Comitetului Economic și Social European privind impactul crizei economice și financiare asupra distribuției forței de muncă între sectoarele de producție, cu un accent special pe IMM-uri

(aviz exploratoriu)

(2011/C 218/01)

Raportor: **dl Antonello PEZZINI**

Coraportor: **dl Karel HAVLÍČEK**

La 15 noiembrie 2010, reprezentantul permanent al Republicii Ungare pe lângă Uniunea Europeană, Péter GYÖRKÖS, a solicitat Comitetului Economic și Social European, în numele viitoarei Președinții ungare, elaborarea unui aviz exploratoriu cu privire la

Impactul crizei economice și financiare asupra distribuției forței de muncă între sectoarele de producție, cu un accent special pe IMM-uri.

Comisia consultativă pentru mutații industriale (CCMI), însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 153 voturi pentru, 5 voturi împotriva și 11 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE își exprimă înalta apreciere cu privire la atenția pe care Președinția ungară o acordă unei problematice esențiale pentru societatea civilă organizată, cea a repercusiunilor actualei crize economice și financiare asupra forței de muncă și a distribuției acesteia între diversele sectoare de producție, cu un accent special pe IMM-uri.

1.2 CESE amintește de asemenea că a avut ocazia de a se pronunța în repetate rânduri asupra problematicei întreprinderilor mici și mijlocii care reprezintă, alături de sectorul public și de cel al economiei sociale, țesutul conjunctiv al economiei și al ocupării forței de muncă europene.

1.3 IMM-urile au avut mult de suferit de pe urma crizei economice și financiare globale, chiar dacă au reacționat deseori făcând dovada unei flexibilități considerabile și a unor răspunsuri inovatoare.

1.4 CESE consideră că, dincolo de afirmațiile de principiu, UE poate face mai mult pentru susținerea IMM-urilor. În prezent este absolut necesar ca UE să întreprindă o acțiune coerentă și coordonată, axată pe o serie de priorități vizând susținerea îmbunătățirii condițiilor de funcționare a pieței interne și internaționalizarea IMM-urilor.

1.4.1 Printre acțiunile prioritare, CESE identifică: dezvoltarea potențialului noilor întreprinzători, în special când este vorba despre femei, angajarea tinerilor și susținerea obiectivului emblematic „Tineretul în mișcare”.

1.4.2 Recomandă organizarea regulată a unei **conferințe anuale a IMM-urilor**, care să întocmească bilanțul situației IMM-urilor la nivel european, în special cu privire la ocuparea forței de muncă. La această conferință emblematică ar trebui să participe diverse organizații profesionale naționale și europene și să fie reprezentate toate instituțiile europene.

1.5 CESE solicită mai ales elaborarea unei foi de parcurs pentru a se crea de îndată condițiile necesare dezvoltării unor noi întreprinderi inovatoare și sprijinirii IMM-urilor existente, astfel încât să se contribuie la crearea unor noi locuri de muncă, necesare pentru ieșirea din criză, și pentru relansarea unei creșteri durabile: acțiunile preconizate ar trebui să fie programate la nivel european, național și regional și să includă atât întreprinderile comerciale și necomerciale, cât și pe cele din economia socială. Pe lângă această foaie de parcurs, ar trebui adoptată o dispoziție privind formarea șomerilor și a tinerilor, pentru ca ei să aibă acces la noi locuri de muncă.

1.5.1 UE ar putea susține în regiunile de convergență, de comun acord cu țările membre, utilizarea fondurilor structurale destinate susținerii IMM-urilor.

1.6 În opinia CESE, trebuie accelerat procesul de internaționalizare a IMM-urilor, prin facilitarea accesului acestora la noile piețe și deci, prin sporirea capacității lor de a crea noi locuri de muncă.

1.6.1 Accesul la noile piețe ar trebui precedat de încheierea unor acorduri comerciale solide, care să prevadă protocoale de procedură simple, ce pot fi utilizate direct de către IMM-uri.

1.7 CESE consideră esențială diseminarea culturii antreprenoriale și a spiritului întreprinzător, într-un mediu care să-i susțină pe întreprinzători, care să înțeleagă riscurile de piață și să pună în valoare capitalul uman.

1.8 Trebuie încurajate formarea, transferul de cunoștințe și de calificări, noile metode de lucru, dezvoltarea unei atitudini de deschidere față de schimbări, în special în aceste momente de criză, pentru a se garanta menținerea locurilor de muncă și pentru consolidarea rolului lucrătorilor de vectori de consolidare a întreprinderilor.

1.9 CESE subliniază importanța achizițiilor publice, cu deplina respectare a standardelor sociale și de mediu, ca instrument de susținere a supraviețuirii întreprinderilor și de ocupare a forței de muncă locale. „Să gândim mai întâi la scară mică” ar trebui să fie cuvântul de ordine în contextul unei crize în care miza este o mare parte a locurilor de muncă: o utilizare corectă, responsabilă și inteligentă a cererii din sectorul public ar trebui să stimuleze concurența deschisă și inovarea.

1.10 În opinia CESE, trebuie consolidată dezvoltarea grupurilor de inovare (*clusters*) și a grupurilor sectoriale ale IMM-urilor. Punerea în comun a contractelor și cunoștințelor de către întreprinderile mari și mici ar putea stimula dinamici inovatoare, prin utilizarea sistemelor în rețea, mai ales la nivelul sectoarelor.

1.11 Pentru a se obține beneficii maxime de pe urma inițiativelor sectoriale de vârf, CESE preconizează ca dezvoltarea acestora să fie mai bine coordonată din punct de vedere tehnologic, al ocupării forței de muncă, al investițiilor și al valorificării resurselor umane.

1.12 Trebuie recunoscut imperativul conceperii unor noi mecanisme financiare: CESE consideră că miza financiară și alți factori ce țin de criza cu care se confruntă IMM-urile s-au acutizat din cauza incapacității de adoptare a unor măsuri noi, inclusiv măsuri vizând consolidarea unor instrumente precum *Jeremie*, *Jasper* și *Jessica*.

1.13 În opinia CESE, Comisia ar trebui să accelereze controlul calității legislației existente, oferind astfel un exemplu statelor membre, în vederea reducerii efectelor cumulative ale legislației, a constrângerilor și a costurilor.

1.14 Potrivit Comitetului, noile propuneri legislative ar trebui supuse unei analize preventive pentru a se determina impactul lor asupra competitivității, cu ajutorul unor fișe de impact operaționale, la nivel european și național.

1.15 CESE invită Comisia să insiste asupra înmulțirii măsurilor de promovare a tehnologiilor cu emisii scăzute de dioxid de carbon și asupra economiei verzi, care generează noi locuri de muncă, de o calitate superioară.

1.16 În opinia Comitetului, ar fi utilă susținerea și promovarea unor rețele internaționale, inclusiv sectoriale, pentru protagoniștii creativității și inovării. În acest sens, recomandă ca **Rețeaua întreprinderilor europene** (*Enterprise Europe Network*) să îndeplinească nu doar funcții de informare și consiliere generală, ci și la nivel **sectorial**, și să i se atribuie funcții administrative de ghișeu unic.

1.17 CESE solicită să fie adoptat cât mai curând Statutul european al IMM-urilor, cu privire la care Comitetul s-a pronunțat deja, și să fie implementat *Small Business Act* la nivelul statelor membre.

2. Introducere

2.1 Odată cu declanșarea crizei economice (în 2008), a fost stopată tendința pozitivă înregistrată de IMM-uri între 2002 și 2008, numărul locurilor de muncă pierdute în perioada 2009-2010 ⁽¹⁾ fiind estimat la 3,25 de milioane.

2.2 Rata șomajului în UE s-a ridicat la 9,6 % în 2010, cu valori și mai ridicate în sectoare precum administrația publică, transporturi și telecomunicații. A avut loc o ușoară expansiune în sectorul vânzării cu amănuntul și al producției, în vreme ce piața locurilor de muncă pentru tineri – între 15 și 24 de ani – este în continuare în scădere, cu o rată a șomajului de circa 21 %, cel mai ridicat nivel atins de la începutul crizei.

2.2.1 Pe de altă parte, criza economică și factori precum globalizarea, progresele tehnologice, îmbătrânirea populației și trecerea progresivă la o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon și de particule au dat un puternic impuls schimbărilor rapide în materie de calificări și competențe cerute pe piața muncii, determinând creșterea puternică a numărului de profesii noi.

⁽¹⁾ Raportul *European SMEs under pressure* (IMM-urile europene sub presiune) (2010).

2.3 La nivel sectorial, recesiunea pare să fi accelerat tendința actuală de transfer al locurilor de muncă dinspre activitățile de producție primare și de bază către sectorul serviciilor, fiind preconizate reduceri semnificative ale numărului locurilor de muncă în industria primară și în agricultură, ca de altfel și în industriile manufacturiere și de producție, pentru perioada 2010-2020, în vreme ce pentru servicii este așteptată o creștere, în special în ceea ce privește serviciile destinate industriei și serviciile de piață, fiind prevăzute de asemenea creșteri în sectorul distribuției, al transporturilor, în sectorul hotelier, alimentar și al turismului, în sectorul medical, în educație și în sectorul securității.

2.4 În ceea ce privește profilurile profesionale, tendința așteptată să crească și să se accentueze până în 2020, ar trebui să fie în favoarea profesiilor de nivel mediu-ridicat (40 %), precum: personal de conducere, profesii liberale și tehnicieni, care reprezintă așa-numitele „locuri de muncă cu cunoștințe și competențe superioare”.

2.4.1 Scăderea cea mai drastică îi va afecta pe lucrătorii slab calificați sau cu calificare minimă. S-a constatat că ocuparea forței de muncă în sectoare care produc bunuri de investiții este mai vulnerabilă la crizele economice generale, căci competențele sunt deosebit de relevante, dat fiind faptul că aceste sectoare presupun competențe specifice.

2.5 Comitetul a amintit în repetate rânduri ⁽²⁾ că „importanța întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) pentru economia Uniunii Europene este recunoscută la toate nivelurile” și a afirmat ⁽³⁾ o dată mai mult că „având în vedere că rezultatele economice, inovarea și ocuparea forței de muncă depind în măsură tot mai mare de IMM-uri, o prioritate ar trebui să fie dezvoltarea capacităților antreprenoriale ale tinerilor”.

2.6 În UE există peste 20 de milioane de întreprinderi independente: peste 99 % dintre acestea sunt întreprinderi mici și mijlocii, cu mai puțin de 250 de angajați. Marea majoritate (92 %) o reprezintă microîntreprinderile, cu mai puțin de 10 angajați. În plus, ocuparea forței de muncă în IMM-uri reprezintă peste 67 % din ocuparea forței de muncă la nivelul UE ⁽⁴⁾. Multe dintre aceste IMM-uri au reușit să supraviețuiască crizei și datorită implicării personalului lor.

2.7 De asemenea, trebuie să se țină cont de multiple obstacole, precum:

- un mediu nefavorabil dezvoltării capacităților antreprenoriale;
- dificultăți întâmpinate în accesarea creditelor;

⁽²⁾ Cf. avizul CESE privind diferitele măsuri politice, altele decât finanțarea adecvată, care ar putea contribui la creșterea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii, JO C 27, 3.2.2009, p. 7; Avizul CESE privind modalitățile de sprijinire a IMM-urilor în vederea adaptării la mutațiile de pe piețele globale, JO C 255, 22.9.2010, p. 24 și Avizul CESE privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Gândiți mai întâi la scară mică: Prioritate pentru IMM-uri. Un Small Business Act pentru Europa, JO C 182, 4.8.2009, p. 30.

⁽³⁾ Cf. avizul CESE privind Strategia de la Lisabona după 2010, JO C 128, 18.5.2010, p. 3.

⁽⁴⁾ Sursa: Eurostat.

- dificultăți în materie de internaționalizare și acces la piețe;
- transmiterea insuficientă a cunoștințelor sau a capacităților de gestionare și
- insuficienta protecție a proprietății intelectuale,

care pot împiedica nașterea spiritului antreprenorial de tip nou, înființarea și dezvoltarea rapidă a IMM-urilor novatoare, precum și continuarea politicii de ocupare integrală a forței de muncă.

2.8 În 2009, numărul întreprinderilor mari în care s-a redus nivelul de ocupare a forței de muncă a fost de două ori mai mare decât cel al întreprinderilor mici și de trei ori mai mare decât cel al microîntreprinderilor. Aceste cifre confirmă capacitatea ultimului tip de întreprinderi de a servi drept stabilizatori ai ciclurilor economice.

2.9 Tendințele de pe piața europeană a forței de muncă se caracterizează totuși în continuare prin dezechilibre puternice de la o țară la alta, cu rate inacceptabile de șomaj în rândul tinerilor: dacă se confirmă supoziția că rata medie europeană se va putea situa în perioada 2010-2011 la niveluri critice de peste 10 %, distribuția forței de muncă între sectoare, teritorii și, mai ales, grupe de vârstă, este mult mai îngrijorătoare.

2.9.1 Ultimul raport privind „Ocuparea forței de muncă în Europa 2010” arată că tinerii sunt principalele victime ale crizei, cu o rată a șomajului pentru grupa de vârstă 15-24 de ani care atinge și depășește, în unele state membre, nivelul de 30 %.

2.10 Analizele cu privire la tendințele de repartizare a forței de muncă europene în diferite sectoare ⁽⁵⁾ – inclusiv afectarea pe vârstă, sex și tip de întreprinderi – indică:

- o rată de ocupare a forței de muncă generală, în UE-27 ⁽⁶⁾, care a crescut de la 62,2 % în 2000 la 64,6 % în 2009;
- o rată de ocupare a forței de muncă în rândul tinerilor ⁽⁷⁾ care, în aceeași perioadă, a scăzut de la 37,5 % la 35,2 %;
- o rată de ocupare a forței de muncă în rândul femeilor, în general, care a crescut de la 53,7 % la 58,6 % iar pentru persoanele tinere, care a scăzut de la 34,1 % la 33,1 %;
- rată de ocupare a forței de muncă în UE-27, în sectorul industrial, a scăzut de la 26,8 %, în 2000, la 24,1 % în 2009;
- rata de ocupare a forței de muncă în servicii a crescut de la 65,9 % în 2000 la 70,4 % în 2009;

⁽⁵⁾ Eurostat – Indicatorii pieței muncii/Uniunea Europeană 27 – 2010.

⁽⁶⁾ Clasificare Eurostat, grupa de vârstă 15-64 de ani.

⁽⁷⁾ Clasificare Eurostat, grupa de vârstă 15-24 de ani.

— rata de ocupare a forței de muncă în agricultură a scăzut de la 7,3 % în 2000 la 5,6 % în 2009.

2.11 În UE-15, datele indică o situație ceva mai bună, atât în ceea ce privește rata de ocupare a forței de muncă în general (63,4-65,9 %), cât și rata de ocupare a forței de muncă în rândul femeilor (54,1-59,9 %).

2.12 Obiectivul înzestrării tinerilor de ambele sexe cu competențe și noi calificări se numără printre obiectivele programului european „Tineretul în mișcare”, deși acesta pare modest în raport cu importanța capitală a problemei și trebuie combinat cu alte inițiative pentru crearea de noi activități și de noi întreprinderi.

2.13 Mai ales prin propria Comisie consultativă pentru mutații industriale (CCMI), Comitetul a avut ocazia să se pronunțe asupra impactului crizei în ceea ce privește ocuparea forței de muncă în sectorul de producție, în industria automobilelor, în industria textilă, în industria de prelucrare a metalelor, în industria aeronautică, în industriile culturale și creative, în industria navală și a construcției de nave, în industria cărbunelui și în cea siderurgică, în sectorul aparatelor electromenajere ș.a., în sectorul silvic, în agricultură și în servicii.

2.14 În toate sectoarele, pe lângă întreprinderile de mari dimensiuni, sunt prezente în număr semnificativ și IMM-urile, precum în sectorul de producție (din 2 376 000 de întreprinderi europene, 2 357 000 sunt IMM-uri), sau în sectorul construcțiilor (2 914 000 din 2 916 000) ori în sectoarele comerțului cu ridicata și cu amănuntul, al reparațiilor de mașini și de moto-ciclete și al bunurilor de uz casnic (în total 6 491 000 din 6 497 000), fără a mai vorbi de servicii imobiliare, de sectorul alimentar, de cel hotelier și de transporturi.

2.15 CESE subliniază complementaritatea deplină dintre întreprinderile mari, mijlocii și mici, care deseori se reflectă în calitatea subcontractării, în eficiența externalizării, ca și în crearea de filiale inovatoare.

2.16 În privința posibilităților de creare de noi locuri de muncă, servind drept instrument de luptă împotriva crizei, de stimulent al dezvoltării economice durabile și competitive, prin intermediul IMM-urilor din sectoarele public, privat și al economiei sociale, există unele sectoare de servicii deosebit de interesante⁽⁸⁾:

- filiale de cercetare și dezvoltare;
- sectorul informatic și activitățile corelate acestuia;
- activitățile de întreținere și restructurare a patrimoniului imobiliar;
- activitățile conexe intermedierei financiare;
- sectorul hotelier și cel alimentar;
- sectorul turistic și cultural;
- sectorul poștei, telecomunicațiilor și cel al transporturilor;

⁽⁸⁾ Cf. Hartmut Schrör, *Enterprise Births, Survivals and Deaths - Employment effects* („Crearea, supraviețuirea și moartea întreprinderilor – efecte asupra ocupării forței de muncă”) (Eurostat, *Statistics in Focus*, 44/2008).

— sectorul aprovizionării cu energie electrică, gaze și apă;

— sectoarele prevăzute în inițiativa privind *piețele-pilot*: asistență medicală on-line, construcții durabile, țesături inteligente, bioproduse, reciclare, energii regenerabile și economia ecologică.

2.17 Cât privește repartizarea în teritoriu a contribuției IMM-urilor la valoarea adăugată și la ocuparea forței de muncă în UE, în perioada 2002-2007, în vreme ce în materie de ocupare a forței de muncă nu par a fi multe diferențe, contribuția IMM-urilor în materie de valoare adăugată pare a indica diferențe mari între UE-12 și UE-15, diferența de productivitate dintre activitatea IMM-urilor și cea din marile întreprinderi în noile state membre fiind mai mare față de cele vechi.

2.18 În plus, pe lângă faptul că sunt creatoare de noi locuri de muncă, IMM-urile contribuie în mare măsură și la dinamismul și performanța inovatoare a economiei, ca vectori importanți de diseminare a punerii în aplicare a cunoștințelor științifice și tehnologice, prin transferul și comercializarea ideilor și descoperirilor. În această privință, trebuie remarcat că, la nivel european, noile abordări bazate pe principiile „a gândi mai întâi la scară mică” și pe *Small Business Act*, nu și-au găsit încă transpunerea deplină în practică, mai ales la nivel regional și național.

2.19 În opina Comitetului, trebuie intensificată dezvoltarea unor grupări (*clusters*) inovatoare de IMM-uri cu capacitate de dezvoltare ridicată, ca inițiatori de salturi tehnologice, prin sisteme în rețea, care să fie în măsură să ajungă rapid pe piață cu produse de înaltă calitate și fiabilitate.

2.20 Cheia de boltă a intensificării dezvoltării și competitivității IMM-urilor este susținerea internaționalizării acestora pe piețele globale și dezvoltarea potențialului lor pe piața internă, cu asigurarea unor condiții echitabile de concurență și funcționare.

2.21 În vreme ce contribuția IMM-urilor la PIB-ul național se ridică, în medie, la peste 50 %, contribuția medie la exporturile în afara UE este de doar 30 %, cu toate că, deseori, aportul lor se situează în cadrul lanțurilor globale de valori.

2.22 De asemenea, s-a insistat mult asupra unui acces simplificat la credite: UE a susținut guvernele, instituții financiare și mari întreprinderi pe parcursul crizei, în vreme ce s-a făcut prea puțin, dacă nu chiar deloc, pentru susținerea IMM-urilor și pentru crearea de locuri de muncă productive și durabile la nivel local. Ar fi bine-venită consolidarea unor instrumente precum *Jeremie*, *Jessica*, *Jasper*.

2.23 CESE consideră că guvernele UE trebuie să sprijine hotărât:

- programele naționale și regionale de stimulare a capacității antreprenoriale;
- instrumentele în măsură să mențină întreprinderile mici și mijlocii în activitate;

- dezvoltarea unor activități noi, legate de produsele și serviciile inteligente;
 - reducerea constrângerilor birocratice;
 - formarea șomerilor și a tinerilor, pentru ca ei să aibă acces la noile locuri de muncă;
 - calificarea și formarea continuă a forței de muncă;
 - dialogul social;
 - un acces îmbunătățit la programele comunitare, cu o atenție specială pentru finanțarea IMM-urilor;
 - combaterea evaziunii fiscale și a muncii la negru;
 - reducerea și simplificarea sarcinilor administrative, prin consolidarea ghișeelelor unice și a rețelelor sectoriale.
- lansarea unei foi de parcurs pentru crearea condițiilor necesare garantării unei contribuții plene a IMM-urilor la crearea de locuri de muncă;
 - dezvoltarea capacității inovatoare a întreprinderilor mici și mijlocii și susținerea rețelelor, a *clusterelor* de producție și servicii și a parcurilor tehnologice ⁽⁹⁾;
 - asigurarea accesului la piețele externe, la finanțare și la consolidarea asigurărilor și garanțiilor de plată în tranzacțiile internaționale;
 - instituirea unor structuri inteligente de susținere economică a piețelor ⁽¹⁰⁾, cu deplină reciprocitate în deschiderea pieței europene și a piețelor externe;
 - respectarea standardelor sociale și de mediu și a proprietății industriale și intelectuale;
 - adoptarea de măsuri de combatere a informației asimetrice în materie de acces la credite, prin asigurarea unor oferte adecvate de credite, împrumuturi și participare la capital de risc;
 - crearea unor structuri de formare continuă, atât pentru dezvoltarea capacităților antreprenoriale și de administrare a afacerilor, cât și pentru asigurarea unei mâini de lucru calificate, în contextul flexibilității negociate între partenerii sociali;
 - un dialog social, la nivel național și european, care să recunoască specificitățile IMM-urilor, garantând o reprezentare corespunzătoare a acestora la nivel comunitar, dar și un dialog care să le permită partenerilor sociali să înfrunte în mod adecvat repercusiunile crizei;
 - combaterea economiei subterane și consolidarea politicii în domeniul concurenței în ceea ce privește ajutoarele de stat.

2.24 CESE recomandă în special accelerarea revizuirii în curs, pentru facilitarea accesului la programele comunitare de cercetare și inovare.

2.25 Trebuie remediate deficiențele pieței în materie de promovare a locurilor de muncă durabile, de dezvoltare a spiritului întreprinzător, de inovare și creștere economică durabilă prin pachete de acțiuni dinamice, în măsură să abordeze și să îndrume înființarea, creșterea și ieșirea de pe piață a întreprinderilor, în condiții adecvate, clare și transparente.

3. Observații

3.1 Prezentul aviz exploratoriu, elaborat la cererea Președinției ungare, se referă la consecințele actualei crize economice și financiare asupra forței de muncă și a repartizării acesteia între diferitele sectoare de producție, cu un accent special pe întreprinderile mici și mijlocii.

3.2 CESE consideră că, pentru a se ieși din criză și pentru a fi protagoniștii globalizării, este necesară o acțiune comunitară imediată, coerentă și coordonată, orientată asupra unui evantai de priorități, care să nu se limiteze la vorbe și care să fie eficientă, în favoarea îmbunătățirii condițiilor de muncă, pe piața internă și pe piețele globale, care să susțină inovarea în întreprinderile mici și mijlocii, să relanseze spiritul întreprinzător, să poată identifica parcursuri noi pentru formarea și calificarea personalului și să adapteze piața muncii la noile provocări.

3.3 Pentru a putea asigura pe deplin aportul lor benefic la ocuparea forței de muncă, inclusiv în noul cadru al globalizării și în pofida crizei internaționale prin care trec țările industrializate, IMM-urile trebuie să poată concura pe picior de egalitate și în ceea ce privește:

3.4 CESE consideră necesară raționalizarea și simplificarea constrângerilor administrative și de reglementare în ceea ce privește înființarea de întreprinderi, în special la nivelul statelor membre, astfel încât să existe garanția că întreprinderile existente pot beneficia de oportunitățile tehnologice și comerciale în dezvoltarea lor, iar noile IMM-uri sunt în stare să creeze noi locuri de muncă, punând pe deplin în aplicare principiul „a gândi mai întâi la scară mică” și Small Business Act.

3.4.1 Sunt necesare, de asemenea, adoptarea Statutului european al IMM-urilor și studierea societății cooperative europene, pentru o mai bună diseminare.

3.5 Trebuie înlesnit procesul de internaționalizare a IMM-urilor, printr-o participare sporită a întreprinderilor la parteneriate de cercetare, asigurând accesul la piețele externe.

⁽⁹⁾ Cf. Avizul CESE privind regiunile industriale europene și noile rețele ale cunoașterii, JO C 255, 14.10.2005, p. 1; Avizul CESE privind rolul parcurilor tehnologice în transformarea industrială a noilor state membre ale UE, JO C 65, 17.3.2006, p. 51, și Avizul CESE privind mutațiile industriale, dezvoltarea teritorială și responsabilitatea socială a întreprinderilor, JO C 175, 28.7.2009, p. 63.

⁽¹⁰⁾ Cf. acces la banca de date privind accesul la piețe (*market access database*) (MADB) și simplificarea structurilor acesteia.

3.5.1 Acest obiectiv va fi urmărit și printr-o strategie care să faciliteze constituirea de rețele internaționale între protagoniștii creativității și inovării: cadre, cercetători, membri ai profesiilor liberale, pentru promovarea sinergiilor și o mai bună internaționalizare a profesiilor liberale.

3.6 Totodată, este necesară propagarea culturii antreprenoriale și consolidarea spiritului de inițiativă și a capacităților antreprenoriale ale femeilor, prin dezvoltarea competențelor strategice și administrative necesare și prin consolidarea formării.

3.6.1 Apare drept oportună și introducerea unei foi de parcurs, cu statistici semestriale referitoare la variabilele economice și sociale ale IMM-urilor europene.

3.7 Formarea permanentă a cadrelor și a personalului trebuie să contribuie la dotarea cu mână de lucru calificată și la zi, într-un context de stimulare a egalității între sexe. CESE solicită o acțiune prioritară, la nivel comunitar, național și regional de combatere a șomajului în rândul tinerilor prin posibilități sporite de ucenicie, stagii de calitate (*work placement*), sponsorizarea absolvenților, mai ales în disciplinele științifice, și prin

desfășurarea unei campanii de punere în valoare a activităților industriale și manufacturiere, precum și a inițiativei antreprenoriale, în special în rândul femeilor.

3.8 CESE nutrește convingerea că trebuie stimulate capacitățile de absorbție a inovației: trebuie consolidate rețelele de competențe și de cunoștințe și dezvoltate clusterelor industriale de nouă generație și infrastructurile de transfer tehnologic și de mobilitate a resurselor umane între industrie, centre de cercetare și universități, inclusiv în contextul Institutului European de Inovare și Tehnologie (*European Institute of Innovation and Technology – EIT*), care trebuie să integreze IMM-urile.

3.9 În opinia Comitetului, dezvoltarea inițiativelor sectoriale de vârf ar trebui să fie mai bine coordonată din punct de vedere tehnologic, al investițiilor, al formării și valorificării resurselor umane.

3.10 Piețele europene ale muncii vor ieși din criză modificate radical, motiv pentru care lucrătorii și întreprinzătorii trebuie să fie pregătiți, cu sprijin și competențe corespunzătoare, pentru a se adapta la o realitate în schimbare: „Criza a anihilat toate progresele din trecut în acest domeniu, astfel încât e nevoie să reformăm urgent piața forței de muncă, să ne asigurăm că gama de competențe este în concordanță cu cererea, iar condițiile de muncă sunt adecvate creării de locuri de muncă ⁽¹⁾”.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Cf. László ANDOR, comisarul pentru ocuparea forței de muncă - IP/10/1541 din 23 noiembrie 2010.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind rolul politicii familiale în procesul schimbărilor demografice: schimb de bune practici între statele membre

(aviz exploratoriu)

(2011/C 218/02)

Raportor general: **dl Stéphane BUFFETAUT**

Coraportor general: **dna Béatrice OUIIN**

Prin scrisoarea sa din 15 noiembrie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, dl Péter GYÖRKÖS, ambasador, a solicitat Comitetului Economic și Social European, în numele Președinției ungare, elaborarea unui aviz exploratoriu cu privire la

Rolul politicii familiale în procesul schimbărilor demografice: schimb de bune practici între statele membre.

La 7 decembrie 2010, Biroul Comitetului a însărcinat Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă (raportor general: dl BUFFETAUT; coraportor general: dna OUIIN).

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, în cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a hotărât să îi numească pe dl Stéphane BUFFETAUT și pe dna Béatrice OUIIN raportor general, respectiv coraportor general și a adoptat prezentul aviz cu 183 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 8 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Politicile în domeniul familiei puse în aplicare în Europa au surse de inspirație și conținuturi diferite, dar scopul lor este comun: sprijinirea familiilor. Politicile naționale și regionale mai globale, cele de investiții și în domeniul formării, al locuințelor și al ocupării forței de muncă pot face dintr-un stat membru sau altul, dintr-o regiune sau alta, un teritoriu atractiv pentru familii, constituind un mediu favorabil pentru acestea.

1.2 Compararea sistemelor instituite este interesantă, căci permite identificarea bunelor practici, dar, de regulă, pentru ca acestea să fie eficiente, trebuie ca oferta de servicii și de mecanisme de susținere să răspundă așteptărilor familiilor și părinților sau viitorilor părinți. Aceste așteptări pot varia de la un stat membru la altul, în funcție de cultura națională, de obiceiurile sociale și de tradiții. Este așadar recomandabil ca autoritățile publice să evite prejudecățile ideologice și să propună mecanismele care într-adevăr oferă indivizilor posibilitatea de a opta pentru întemeierea unei familii și familiilor, posibilitatea de a avea numărul de copii pe care și-l doresc.

1.3 Cu toate că politicile în domeniul familiei nu sunt de competența Uniunii Europene, aceasta poate totuși legifera în domenii care privesc concilierea vieții de familie cu viața profesională, egalitatea profesională dintre bărbați și femei, precum și protecția și dezvoltarea copilului.

1.4 De asemenea, UE poate juca un rol util în ceea ce privește cunoașterea situațiilor și evoluțiilor demografice și schimbul de bune practici între statele membre.

1.5 În prezent, sub conducerea Uniunii Europene se dezvoltă un anumit număr de inițiative și finanțările aferente iar fondurile structurale și Fondul social european au susținut politicile în favoarea familiei și le pot susține în continuare.

1.6 Ar fi de dorit ca aceste inițiative să fie mai bine integrate și plasate sub autoritatea, sau cel puțin coordonarea unui organ însărcinat cu definirea unei politici de ansamblu și cu stabilirea unor direcții de acțiune și de studiu. Acest rol de dirijor și de coordonator ar putea fi încredințat, dintr-un punct de vedere mai degrabă politic și de gestionare, Comisiei Europene, mai ales mulțumită Alianței europene pentru familii, și din punct de vedere științific, Fundației Europene pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (Eurofound).

1.7 Ar fi de dorit ca organizațiile reprezentative ale familiilor să fie asociate la elaborarea politicilor familiale sau care au o influență asupra familiilor, atât la nivelul UE, cât și la cel al statelor membre.

1.8 Multe politici adoptate la nivel european au un impact direct asupra vieții familiilor. Prin urmare, CESE recomandă ca dimensiunea familială să fie inclusă în mod transversal în toate politicile europene, în special când se efectuează studiile de impact necesare pe viitor pentru orice legislație europeană⁽¹⁾, precum și în toate evaluările politicilor existente care trebuie revizuite.

⁽¹⁾ Avizul CESE privind promovarea solidarității dintre generații, JO C 120, 16.5.2008, p. 66, pct.4.8.

1.9 Comitetul susține cu hotărâre ideea ca anul 2014 să devină Anul european al familiilor.

2. Introducere: situația demografică actuală

2.1 Familiile europene sunt în plin proces de transformare: fertilitate care, de câteva decenii ⁽²⁾, a scăzut cu mult sub pragul de înlocuire a generațiilor, creșterea vârstei la care o femeie dă naștere primului copil, creșterea ratei despărțirilor, a procentului de familii monoparentale și de familii fără venituri stabile, prelungirea duratei de viață, creșterea numărului de persoane în vârstă dependente, în special ca urmare a moștenirii demografice. Evoluția structurilor familiale suscită noi provocări, de care trebuie să se țină seama la elaborarea și coordonarea politicilor familiale, apoi la punerea lor în aplicare.

2.2 Odată cu declinul familiei extinse și cu proliferarea familiei nucleare, din cauza urbanizării și a schimbării stilurilor de viață printre altele, au apărut atitudini mai individualiste, noi grupuri sociale vulnerabile, care se confruntă mai des cu fenomenul de excluziune socială. Este vorba despre șomerii de lungă durată, de familiile monoparentale, de lucrătorii săraci și de copiii săraci sau aflați la limita sărăciei. Din nefericire, aceste fenomene afectează toate societățile europene. Se estimează că 17 % dintre europeni sunt afectați de sărăcie și de excluziunea socială, fapt care nu este lipsit de urmări în ceea ce privește politicile familiale.

2.3 Cu toate că rata de fertilitate este inferioară pragului de înlocuire pretutindeni în Uniunea Europeană, se poate vorbi și despre diversitate, atât din punct de vedere al situației demografice din statele membre, din diferitele regiuni ale acestora, cât și din punct de vedere al politicilor în favoarea familiilor. Este de reținut și faptul că densitatea demografică variază și ea foarte mult chiar în cadrul aceluiași stat membru, unele regiuni fiind dens populate iar altele părăsite, ceea ce ridică problema amenajării teritoriului și a menținerii serviciilor publice, inclusiv a celor destinate familiilor. Deviza Uniunii Europene, „Uniți în diversitate”, se justifică așadar mai ales în această privință. Îmbătrânirea populației europene, cu alte cuvinte, creșterea proporției vârstnicilor se explică de bună seamă printr-un aspect pozitiv, și anume creșterea speranței de viață și a speranței de viață sănătoasă a persoanelor în vârstă; există însă și o a doua cauză, negativă: scăderea semnificativă a natalității, care împiedică reînnoirea generațiilor.

2.4 Niciun stat membru nu atinge pragul de simplă înlocuire a generațiilor ⁽³⁾, chiar dacă două dintre ele, Franța și Irlanda se apropie foarte mult de acesta. În Statele Unite ale Americii rata de fertilitate aproape că atinge acest prag, în vreme ce rata medie de fertilitate a Uniunii Europene rămâne cu un sfert sub nivelul acestuia.

⁽²⁾ Așa-numitul fenomen de „iarnă demografică”, după cum îl numesc demografii.

⁽³⁾ Valoarea acestuia este de 2,1 copii pe femeie, în Uniunea Europeană. Valoarea de 0,1 copii pe femeie se explică prin faptul că trebuie compensate efectele unui număr superior de băieți nou-născuți, raportat la numărul de fete, precum și ale numărului de fete care vor deceda înainte de a ajunge la vârsta maternității.

2.5 În cadrul acesta general, contrastele sunt puternice: optsprezece state membre au un sold natural pozitiv, numărul nașterilor depășindu-l așadar pe cel al deceselor, în vreme ce nouă state au un sold negativ, numărul deceselor fiind așadar mai mare (în ordine crescătoare: Portugalia, Estonia, Italia, Letonia, Lituania, Ungaria, România, Bulgaria, Germania).

2.6 Inversarea acestei tendințe depinde în primul rând de o creștere clară a indicelui sintetic de fertilitate (*total fertility rate*). Fluxurile de migrație au și ele o influență, însă nu hotărâtoare, căci imigranții nu se stabilesc neapărat acolo unde indicele de fertilitate este mai scăzut și îmbătrânesc și ei. În plus, imigrația reclamă politici de integrare active pentru evitarea dificultăților ce țin de conviețuirea comunităților, mai acute în țările-gazdă cu dinamism demografic scăzut.

3. Impactul crizei asupra familiilor

3.1 Criza economică a avut o serie de efecte care au afectat condițiile de trai ale anumitor familii și au îngreunat găsirea unui răspuns la cererea de sprijin de care era nevoie. Situația economică a afectat în primul rând ocuparea forței de muncă și resursele a numeroase familii.

3.2 De asemenea, această criză, precum și situația critică prin care trec finanțele publice din numeroase state membre pot determina guvernele să modifice sau să întârzie punerea în aplicare a anumitor dispoziții în materie de politici familiale.

3.3 Majoritatea politicilor interne ale statelor se referă la familia în mod direct sau au un impact asupra acestora. Așa se întâmplă în cazul politicilor de combatere a excluziunii, al politicilor de formare, în domeniul locuințelor, al transportului public, al energiei, al asistenței sociale, al educației, în domeniul ocupării forței de muncă etc., ceea ce face dovada necesității unei monitorizări transversale a acestor politici din punctul de vedere al impactului lor asupra familiilor (*family mainstreaming* – integrarea temei familiei în diferitele politici comunitare) ⁽⁴⁾.

4. Diferite politici în favoarea familiilor

4.1 Politica familială, în ansamblu, presupune măsuri fiscale și alocații pentru familii, acțiuni în favoarea egalității dintre bărbați și femei în plan profesional, servicii de primire și de îngrijire pentru copii și persoane dependente, drepturi familiale în cadrul planurilor de pensii pentru limită de vârstă și posibilitatea concilierii vieții de familie cu viața profesională: concedii parentale, muncă cu fracțiune de normă. Astfel de politici există în întreaga Uniune Europeană, chiar dacă, de la o țară la alta, se pune accent pe aspecte diferite sau dacă sunt concepute mai degrabă ca politici sociale decât ca politici familiale. Această diversitate nu este surprinzătoare, căci tradițiile, nevoile, abordările sociale și chiar filozofice diferă de la o țară la alta, ca, de altfel, și așteptările familiilor.

⁽⁴⁾ Avizul CESE privind promovarea solidarității dintre generații, JO C 120, 16.5.2008, p. 66, pct.4.8.

4.2 Și sursele de inspirație ale acestor politici sunt diverse: uneori sunt de ordin moral și civic, altelei înclină spre economic sau politic ori vizează natalitatea. Indiferent de originea politicilor, bunăstarea morală, sanitară și educațională a copiilor este un element esențial al acestora, ca și faptul că părinții au posibilitatea de a crește numărul dorit de copii și de a-și concilia responsabilitățile familiale cu viața profesională și socială.

4.3 Țările scandinave au acordat o atenție specială egalității dintre tați și mame, atât în viața lor profesională, cât și în privința sarcinilor familiale, și au pus în aplicare politici sociale și de formare profesională care să permită o mai bună conciliere a vieții profesionale cu viața de familie, precum și o mai ușoară întoarcere la locul de muncă după un concediu parental, și aceasta încă din anii '70. În Suedia, aceste politici s-au întemeiat pe reforme importante în domeniul concediilor parentale, al serviciilor publice de îngrijire pentru copiii de vârstă mică, al impozitării specifice pentru familii (eliminarea impozitării comune, încă din 1971) și al legislației familiale. Politica familială instituită se bazează pe trei dimensiuni: un ajutor acordat familiei propriu-zise, un ajutor pentru părinții care lucrează, sub forma concediilor parentale remunerate, și dreptul la concedii parentale plătite partajat între tată și mamă. Rezultatele obținute au constat într-un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă feminine, o participare sporită a taților la îngrijirea copiilor de vârstă mică, indici de fertilitate superiori mediei Uniunii Europene și scăderea sărăciei în rândul copiilor. În Finlanda, în 1988, a fost creată o alocație pentru îngrijirea copiilor la domiciliu iar în Norvegia, în 1998, a fost creată o alocație similară, menită să le ofere recunoaștere și resurse părinților care își dedică întregul timp creșterii copiilor.

4.4 În Țările de Jos, aspectul fundamental este cel al dezvoltării muncii cu fracțiune de normă, astfel încât să existe posibilitatea de a se dedica mai mult timp educării copiilor, timpul disponibilizat fiind astfel utilizat de către tați mai mult decât oriunde în altă parte. Cu toate acestea, dacă 73,2 % dintre bărbați ocupă un loc de muncă cu normă întreagă, doar despre 45,9 % dintre femei se poate spune același lucru. 19 % dintre tați profită de posibilitatea de a lucra cu fracțiune de normă în scopul îngrijirii copiilor, un procent mult mai ridicat decât în tot restul Europei, în cazul mamelor acesta ridicându-se la 41 %. Această dispoziție poate fi utilizată până când copilul împlinește opt ani și este însoțită de o reducere a impozitului de 704 EUR pe lună. Creditul în ore reprezintă numărul de ore de lucru pe săptămână înmulțit cu 26 pentru fiecare copil, fiind așadar cumulabil, ceea ce înseamnă că serviciile de îngrijire a copiilor pot fi utilizate și în cazul în care se lucrează cu fracțiune de normă.

4.5 În Franța, politica familială are tradiție și se caracterizează printr-o mare stabilitate în timp, indiferent de majoritățile politice, și printr-o combinație de alocații financiare, sistem fiscal echitabil pentru familii, dispoziții în cadrul sistemelor de pensii, al dreptului muncii, referitoare la concedii speciale remunerate, sistem dedicat îngrijirii copiilor în vârstă de 3 ani sau mai mici și grădiniță gratuită începând cu vârsta de trei ani. Importanța ei decurge și din faptul că este asumată atât de către stat, cât și de departamente și orașe, indiferent de tendințele lor politice. Departamentele și orașele vin în completarea politicii naționale cu numeroase politici familiale locale, în materie de sisteme de supraveghere sau ajutoare

pentru familii. Alocațiile familiale propriu-zise urmăresc compensarea sarcinilor asumate de familie pentru fiecare copil și avantajează familiile numeroase. Ele nu sunt supuse condițiilor valabile pentru venituri, în virtutea acestui principiu al universalității, și sunt destinate copilului, ceea ce deosebește o politică familială de o politică socială. Rezultatul este că Franța se numără printre țările europene în care rata de ocupare a forței de muncă în rândul femeilor și indicii de fertilitate sunt cele mai ridicate. Chestiunea libertății de a alege un mod de îngrijire este esențială în politica familială a Franței, dar pentru a avea posibilitatea liberei alegeri, trebuie să ai mai întâi de ales, adică să existe o ofertă suficientă de sisteme de îngrijire.

4.6 În Regatul Unit, politicile se axează mai mult, cu eficiență, pe lupta împotriva sărăciei familiilor și copiilor și este unanim acceptat faptul că statul nu trebuie să interfereze cu opțiunile privind viața personală. Aceste politici se înscriu într-un context în care flexibilitatea pieței muncii le permite mamelor să găsească destul de ușor un loc de muncă, fiind totodată suficient de semnificativă ca să ofere un răspuns așteptărilor foarte eterogene ale familiilor. Indicii de fertilitate al femeilor orientate în mai mare măsură către viața de familie este cam de două ori mai ridicat decât cel al femeilor mai implicate în viața profesională.

4.7 Germania, care se confruntă cu o situație demografică critică, a lansat în urmă cu câțiva ani o politică ambițioasă pentru a reuși concilierea vieții profesionale cu viața de familie, atât în fapt, cât și, fără îndoială, ca percepție, căci era destul de rău văzut lucrul în cazul persoanelor cu copii. Au fost instituite sisteme de supraveghere mai dezvoltate și cu program adaptat, precum și un concediu parental de paisprezece luni, remunerat la nivelul a două treimi din salariu. Aceste măsuri au fost însoțite de ajutoare specifice și punctuale pentru combaterea sărăciei în rândul copiilor prin contribuția unui venit suplimentar.

4.8 În orice caz, studiile efectuate duc la concluzia clară că o rată înaltă de ocupare a forței de muncă în rândul femeilor este însoțită adesea de un indice de fertilitate ridicat sau relativ ridicat, atunci când se oferă posibilitatea concilierii vieții profesionale cu viața de familie. Astfel, după o perioadă de tranziție demografică, în care numărul de copii născuți de o femeie scade, când ratele mortalității, în special a celei infantile, a mortalității în rândul persoanelor cu vârste cuprinse între copilărie și adolescență, precum și a mortalității materne, au scăzut considerabil și s-a încetățenit obiceiul respectării regulilor de igienă, precum și posibilitatea de a alege momentul nașterilor, perioada post-tranziție se traduce printr-o situație care presupune activitate profesională a celor doi părinți în afara domiciliului. Cu toate acestea, rata de ocupare a forței de muncă cu normă întreagă a taților rămâne mai ridicată decât cea a mamelor, în special când condițiile de acces la servicii și la concedii parentale remunerate sunt insuficiente.

5. Diferite scenarii

5.1 În situația demografică actuală a Uniunii Europene, este foarte important să se identifice incidența politicilor derulate asupra nivelurilor de fertilitate. Într-adevăr, pot fi luate în considerare mai multe scenarii de evoluție demografică.

5.2 Un prim scenariu constă într-o evoluție preconizată în funcție de tendințele actuale. Uniunea Europeană ar rămâne într-o situație în care indicele de fertilitate s-ar situa sub pragul de înlocuire a generațiilor și ar fi diferit de la un stat membru la altul, dar s-ar constata o ușoară creștere a populației din cauza efectelor de inerție specifică logicii demografice, efecte care s-ar estompa totuși în cele din urmă, ca urmare a creșterii speranței de viață a persoanelor vârstnice și a unui sold pozitiv în materie de migrație. În acest caz, UE ar cunoaște deopotrivă o îmbătrânire accentuată a populației, în ciuda aportului migrației (efect de „structură”), o mare creștere a numărului de persoane în vârstă, așa-numita „gerontocresștere” (efect de „tendință”) și o posibilă scădere a populației active, în pofida creșterii vârstei de plecare la pensie. În plus, în aproximativ jumătate dintre țările Uniunii Europene, am putea asista la o scădere a populației.

5.3 Această situație ar duce în final la adâncirea decalajelor demografice de la un stat membru la altul și ar risca să pună în dificultate coeziunea Uniunii Europene, căci politicile de pus în aplicare și revendicările populațiilor ar putea deveni foarte diferite de la o țară la alta, în funcție de caracteristicile lor demografice.

5.4 Scenariul „catastrofă” este cel conform căruia iarna demografică s-ar înăspri, ducând la un număr de nașteri cu mult inferior celui al deceselor! În acest caz, s-ar cumula efectele unei puternice îmbătrâniri „de jos”, din cauza unei fertilități foarte scăzute, cu jumătate inferioară pragului de simplă înlocuire a generațiilor, nivel de fertilitate care poate fi constatat deja în anumite regiuni ale Uniunii Europene, și poate ale unei îmbătrâniri „de sus”, datorată unei longevități sporite, peste vârsta de 65 de ani. Într-adevăr, poate că această societate foarte îmbătrânită nu ar mai dispune de mijloacele necesare pentru a asigura finanțarea veniturilor și îngrijirile medicale de care au nevoie persoanele în vârstă.

5.5 Aceste două elemente ale scenariului „catastrofă” ar determina emigrarea tinerilor calificați, care ar părăsi o Uniune Europeană în curs de îmbătrânire, optând pentru țări mai întreprinzătoare, în vreme ce imigrarea ar tinde să scadă, Europa devenind mai puțin atrăgătoare, căci ar fi mai puțin dinamică, mai săracă și ar trebui să facă față unor mari dificultăți bugetare și de echilibru al conturilor sociale.

5.6 O astfel de situație ar antrena riscul ca Uniunea Europeană să se confrunte cu o piramidă a vârstelor foarte dezechilibrată, cu mult mai multe persoane în vârstă decât tineri și cu o populație activă în scădere drastică, trecând printr-un proces de îmbătrânire accelerată.

5.7 În sfârșit, un al treilea scenariu, mai optimist, este cel al reinnoirii demografice, așadar al unei „primăveri demografice”. În această situație, indicele de fertilitate ar crește, apropiindu-se de pragul de simplă înlocuire a generațiilor. Creșterea numărului de nașteri ar stimula numeroase sectoare ale economiei. Apoi, populația activă, odinioară în scădere, ar crește la generația următoare. Acest dinamism demografic s-ar traduce printr-un dinamism economic care contribuie la finanțarea protecției sociale. Uniunea Europeană își redobândește forța de atracție în ochii propriilor cetățeni, care nu mai sunt tentați să emigreze, și atrage de asemenea imigranți mai bine pregătiți.

5.8 Bineînțeles, aceste scenarii nu sunt previziuni, ci simple ipoteze, care permit elaborarea unor politici adecvate pentru restabilirea situației actuale și pentru evitarea agravării acesteia.

6. Politicile în favoarea familiei explică oare diferențele în materie de fertilitate?

6.1 Toate statele membre pun în aplicare un ansamblu de politici care, împreună, alcătuiesc o politică familială, indiferent dacă ea poartă această denumire sau nu ⁽⁵⁾. Politicile respective urmăresc obiective variate:

- reducerea sărăciei și menținerea veniturilor familiei;
- ajutorul acordat copiilor de vârstă mică și dezvoltarea copilului;
- promovarea concilierii vieții profesionale cu cea de familie;
- un răspuns dat exigențelor privind egalitatea de șanse între femei și bărbați;
- posibilitatea pentru părinți sau viitori părinți de a avea numărul de copii dorit când doresc, ceea ce ar duce la creșterea ratei de fertilitate;

6.2 Dacă s-ar dori clasificarea țărilor în funcție de politicile pe care le derulează și definirea unor categorii, s-ar putea spune că există:

- țări cu politică familială slabă și cu o rată de fertilitate inferioară mediei europene;
- țări cu politică familială neadaptată nevoilor familiilor și cu o rată de fertilitate inferioară mediei europene;
- țări în care eforturile în favoarea familiilor, în termeni de PIB, apare inferior sau egal cu media Uniunii Europene dar în care, totuși, fertilitatea este superioară mediei;
- țări cu politici familiale ferme și cu fertilitate superioară mediei Uniunii Europene ⁽⁶⁾.

De aici rezultă că politicile adoptate au un efect variabil asupra fertilității, în funcție de elementele fundamentale ale acestora.

⁽⁵⁾ Avizul CESE privind familia și evoluția demografică, JO C 161, 13.7.2007, p. 66, pct. 7.

⁽⁶⁾ Comunicare în atenția Grupului de reflecție privind viitorul Uniunii Europene (prezidat de dl Felipe Gonzales) – Gérard-François Dumont, „UE Prospectivă demografică” – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>

6.3 Compararea politicilor în domeniul familiei este interesantă, căci permite identificarea bunelor practici, dar, de regulă, pentru ca acestea să fie eficiente, trebuie ca oferta de servicii și de mecanisme de susținere, în special financiară/fiscală să răspundă așteptărilor familiilor și părinților sau viitorilor părinți. Aceste așteptări pot varia de la un stat membru la altul, în funcție de cultura națională, de obiceiurile sociale și de tradiții. Este așadar recomandabil ca autoritățile publice să evite prejudecățile ideologice și să propună mecanismele care într-adevăr oferă indivizilor posibilitatea de a opta pentru înțemeierea unei familii și familiilor, posibilitatea de a avea numărul de copii pe care și-l doresc. Aceste mecanisme trebuie să se adapteze și diversității de populare, în funcție de teritoriu. Pornind de la aceste constatări și ținând cont de aceste diferențe, devine posibilă dezvoltarea unui sistem de informare și de schimb de bune practici. Astfel, intervenția autorităților publice este pe deplin justificată, căci familia, locul în care se creează capitalul uman⁽⁷⁾, constituie fundamentul oricărei construcții sociale, fapt revelat de criză, când familiile au jucat un rol de amortizor social.

7. Elementele principale ale succesului politicilor familiale

7.1 Politicile în favoarea familiilor diferă, însă există puncte comune ale politicilor de succes:

- instituirea unor mecanisme care să permită concilierea vieții profesionale cu viața de familie (mod de îngrijire de calitate a copiilor, în special infrastructurile publice de îngrijire a copiilor de vârstă mică, măsuri de sprijinire a familiilor în acest context și îngrijirea oricărei persoane dependente, flexibilitate în organizarea muncii, concedii specifice), cunoscut fiind faptul că aceste dispozitive trebuie adaptate la condițiile naționale și trebuie să răspundă așteptărilor taților și mamelor, precum și nevoilor și împlinirii afective, psihice și fizice a copilului;
- prevenirea sărăciei familiilor și combaterea acesteia;
- perenitatea politicilor puse în aplicare, dincolo de alternanțele politice și universalitatea lor. Acestea sunt în interesul copilului, dincolo de orice considerație privind venitul familiei. Acest aspect al permanenței este un element deosebit de important, căci un proiect familial se construiește pe termen lung. O politică familială adaptată și perenă este un element de dezvoltare durabilă;
- recunoașterea familiei și punerea în valoare a rolului său, precum și a reușitei familiale. În societatea contemporană, reușita a fost concepută ca individuală și profesională; or, există și alte forme de reușită personală, corelată cu ceilalți și cu binele comun, printre care reușita în viața de familie, în cea a comunității sau în viața culturală, care ar trebui mai bine puse în valoare în special în mass-media⁽⁸⁾ și în sistemele naționale de educație;

⁽⁷⁾ Avizul CESE privind familia și evoluția demografică, JO C 161, 13.7.2007, p. 66, pct. 6.4 și Avizul CESE privind promovarea solidarității dintre generații, JO C 120, 16.5.2008, p. 66, pct. 3.11.

⁽⁸⁾ Avizul CESE privind familia și evoluția demografică, JO C 161, 13.7.2007, p. 66, pct. 8.15 și Avizul CESE privind promovarea solidarității dintre generații, JO C 120, 16.5.2008, p. 66, pct. 3.13.

— luarea în considerare a situației speciale a familiilor numeroase.

7.2 Pe lângă elementele de politică familială *stricto sensu*, apar două politici foarte importante: privind ocuparea forței de muncă și locuințele⁽⁹⁾. În lipsa unui loc de muncă și a unei locuințe, angajarea într-un proiect familial este dificilă. Pentru a întemeia o familie, este necesar un minimum de încredere. Un nivel ridicat al ratei șomajului în rândul tinerilor sau contractele de muncă nesigure pot avea un impact important asupra înlocuirii generațiilor, căci, dacă este nevoie de un timp îndelungat pentru creșterea copiilor, perioada propice pentru a purta o sarcină este scurtă. Din acest motiv, ar trebui să se acorde atenție situației studenților și tinerilor care sunt deja sau doresc să devină părinți.

7.3 Atunci când politicile familiale se aplică pe termen lung și răspund într-adevăr așteptărilor familiilor, ele au efecte favorabile asupra dezvoltării copiilor și părinților, induc armonie în viața socială și determină revenirea la un indice de fertilitate mai ridicat.

7.4 Un sondaj efectuat recent de către Mișcarea mondială a mamelor, la care au participat cca 11 000 de mame, arată că ele doresc:

- în primul rând, reconcilierea muncii cu viața de familie;
- în al doilea rând, recunoașterea în societate a importanței rolului lor de mame;
- în al treilea rând, nevoia de mai mult timp pentru a se ocupa de copiii lor.

7.5 Un sondaj similar adresat taților ar fi interesant, căci cele trei priorități evidențiate ar putea foarte bine să fie și pentru ei de interes, în special recunoașterea rolului lor, ceea ce nu ar putea duce decât la o mai mare implicare în viața de familie⁽¹⁰⁾. În acest sens, propunerile recente care urmăresc să îi încurajeze pe tați să ia concedii parentale și chiar să impună caracterul obligatoriu și remunerat al concediului patern sunt interesante, căci se înscriu într-un proces de necesară revalorizare a paternității, precum și de responsabilizare – la fel de necesară – a taților, în special în caz de divorț. Din acest punct de vedere, ar fi utilă colectarea bunelor practici din întreprinderi în care modalitățile de organizare a muncii sunt adaptate responsabilităților parentale. Responsabilitatea socială a întreprinderilor acoperă și măsurile menite să contribuie la un bun echilibru

⁽⁹⁾ Avizul CESE privind familia și evoluția demografică, JO C 161, 13.7.2007, p. 66, pct. 4.6.

⁽¹⁰⁾ Avizul CESE privind familia și evoluția demografică, JO C 161, 13.7.2007, p. 66, pct. 8.11.

între muncă și viața de familie, care sunt puse în aplicare în mod concret în cadrul întreprinderilor. Ar fi interesant să se instituie o etichetă pentru întreprinderile „prietenose” cu familiile, urmând exemplul celei din Spania, care se bucură de sprijinul Ministerului sănătății și afacerilor sociale ⁽¹¹⁾.

7.6 Comitetul a propus într-un aviz precedent ⁽¹²⁾ „să se ia în considerare inițiative care să le permită bunicilor sau altor membri apropiați ai familiei să se îngrijească de copii, în cazul în care și părinții care lucrează doresc acest lucru și în care aceasta este în interesul copilului”. În ceea ce privește timpul familial, CESE a adoptat deja principiul potrivit căruia „toți trebuie să poată [...] dispune de un număr suficient de ani de credit-timp pentru activități familiale [...]. Ar trebui să existe opțiunea de ieșire mai târziu la pensie, în cazul în care se dorește să se poată profita de timp liber (plătit, ca în cazul pensiei) în timpul vieții active” ⁽¹³⁾. Astfel, dacă lucrul la exterior ar fi cu fracțiune de normă sau întrerupt temporar, venitul nu s-ar diminua peste măsură. Ar trebui făcut un calcul economic exact mai ales pentru a se stabili cât s-ar economisi în materie de sisteme colective de îngrijire, economii ce ar putea fi utilizate pentru ca să se ia în considerare timpul acordat educației copiilor sau ca să se calculeze cuantumul pensiilor. Este de asemenea important să fie garantate drepturile bunicilor în raport cu nepoții lor.

7.7 De asemenea, realizarea unor sondaje în legătură cu aspirațiile tinerilor, cu schimbările privind o mobilitate sporită a familiilor, cu relația dintre accesul tinerilor la locuințe și decizia de a-și întemeia o familie sau cu incidența noilor forme de familie asupra fertilității ar contribui la elaborarea unor politici familiale adaptate nevoilor. Asemenea sondaje ar fi utile în măsura în care ar permite o mai bună identificare a așteptărilor familiilor, aceasta fiind una dintre cheile politicilor puse în aplicare.

8. Care este rolul Uniunii Europene?

8.1 Politicile în domeniul familiei nu sunt de competența Uniunii Europene. În fond, articolul 9 din Carta drepturilor fundamentale precizează că dreptul familiei este reglementat de drepturile naționale. Cu toate acestea, UE poate legifera în domenii care privesc concilierea dintre viața de familie și viața profesională, iar partenerii sociali pot negocia acorduri care vor deveni directive. Așa s-a întâmplat cu concediul parental și când s-au purtat dezbateri asupra duratei concediului de maternitate. De asemenea, UE poate legifera în domeniul egalității profesionale între bărbați și femei, una dintre componentele oricărei politici familiale, precum și în domeniul protecției și dezvoltării copiilor, pe baza recentei agende a Comisiei Europene pentru drepturile copilului ⁽¹⁴⁾.

8.2 Strategia Europa 2020 stabilește un obiectiv privind rata de ocupare a forței de muncă în rândul bărbaților și femeilor, care nu va putea fi atins decât dacă se combină cu o politică

familială care să permită bărbaților și femeilor să crească numărul dorit de copii muncind în același timp, ceea ce nu se întâmplă în prezent în majoritatea statelor Uniunii.

8.3 De asemenea, UE poate juca un rol util și în ceea ce privește cunoașterea situațiilor și evoluțiilor demografice la orice scară, sub aspect geografic, în evaluarea politicilor în favoarea familiilor, fie ele de stat sau derulate de autoritățile locale, și în schimbul de bune practici între statele membre.

8.4 Alianța europeană pentru familii, lansată în timpul ultimei Președinții germane, a prevăzut instituirea unui Observator care nu a văzut niciodată lumina zilei.

8.5 În prezent, sub conducerea Uniunii Europene se dezvoltă un anumit număr de inițiative și finanțările aferente:

- grupul de experți în probleme demografice;
- Forumul demografic european;
- ateliere privind cele mai bune practici;
- rețeaua privind politicile familiale;
- portalul internet al Alianței europene pentru familii;
- seminare regionale.

Suma totală a acestor finanțări este de cca 500 000 EUR, la aceasta adăugându-se proiectul de cercetare FAMILYPLATFORM, care urmează să ia sfârșit, alte proiecte de cercetare în domeniul demografiei, care se referă și la chestiuni legate de familie, și baza de date privind familia a OCDE.

8.6 Ar fi de dorit ca toate aceste inițiative să fie mai bine integrate și plasate sub autoritatea, sau cel puțin coordonarea unui organ însărcinat cu definirea unei politici de ansamblu și cu stabilirea unor direcții de acțiune și de studiu. Dat fiind că nu este momentul potrivit pentru înființarea unor noi organe autonome ale Uniunii Europene, acest rol de dirijor și de coordonator ar putea fi încredințat, dintr-un punct de vedere mai degrabă politic și de gestionare, Comisiei Europene, prin intermediul Alianței europene pentru familii, și din punct de vedere științific, Fundației Europene pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă (Eurofound) care, ca agenție tripartită a Uniunii Europene, ar fi pe deplin îndreptățită să se ocupe de aceasta. Astfel, ar putea fi pusă la dispoziția statelor membre o veritabilă bancă de date, mulțumită bunei coordonări a tuturor inițiativelor lansate deja la nivelul Uniunii Europene. În plus,

⁽¹¹⁾ http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/resp_efr.asp

⁽¹²⁾ Avizul CESE privind promovarea securității și a sănătății la locul de muncă în cazul lucrătoarelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează, JO C 277/102, 17.11.2009, pct. 1.12.

⁽¹³⁾ Avizul CESE privind Relația dintre egalitatea de gen, creșterea economică și rata de ocupare a forței de muncă, JO C 318/15, 23.12.2009, pct.4.2.6.2.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 60 final.

Alianța ar trebui să stabilească contacte și să coopereze cu structurile și acțiunile metodei deschise de coordonare socială, asupra căreia reflectează în prezent Comisia Europeană și părțile implicate.

8.7 Fondul social european și Fondul european de dezvoltare regională au contribuit deja la punerea în aplicare a unor măsuri de politici familiale în anumite state membre. Ar trebui luat în considerare modul în care s-ar putea dezvolta acest tip de intervenție. Politica familială trebuie să facă parte și din Platforma de combatere a sărăciei.

8.8 În aceeași ordine de idei, ar trebui prevăzută în cadrul programului de cercetare⁽¹⁵⁾ și inovare o finanțare pentru studii și cercetări demografice, precum și pentru sociologie, antropologie și filozofie, care implică și aspecte familiale. Totodată, ar trebui efectuate studii asupra eficienței și impactului politicilor adresate familiilor. În această privință, este de dorit ca activitatea FAMILY PLATFORM să nu ia sfârșit, ci, dimpotrivă, să continue, după cum doresc toate asociațiile și părțile implicate active în domeniul familiei.

8.9 Ar fi de dorit ca organizațiile reprezentative ale familiilor să fie implicate mai îndeaproape în elaborarea politicilor familiale sau cu influență asupra familiilor, atât la nivelul Uniunii Europene, cât și la cel al statelor membre.

8.10 Toți europenii au fost sau sunt membri ai unei familii, indiferent de destinul sau istoria acesteia și oricare ar fi evoluția generală a familiilor în ultimele decenii. Nimeni nu se naște prin generație spontană și toate sondajele de opinie arată că solidaritatea familială se menține încă în fruntea listei de valori fundamentale ale cetățenilor europeni. Or, multe politici adoptate la nivel european au un impact direct asupra vieții familiilor (libera circulație a persoanelor, ocuparea forței de muncă și protecția socială, protecția mediului și a consumatorilor, stabilirea cotelor

de TVA în cazul articolelor pentru bebeluși⁽¹⁶⁾, politica în domeniul mass-mediei sau programele educative ori culturale sau sociale).

8.11 În aceste condiții, CESE recomandă ca dimensiunea familială să fie inclusă în mod transversal în toate politicile europene, în special când se efectuează studii de impact care pe viitor sunt necesare pentru orice legislație europeană⁽¹⁷⁾ și în toate evaluările politicilor existente, în perspectiva revizuirii acestora. În Spania, sistemul de tarificare pentru consumul de apă prevedea un cost pe metru cub direct proporțional cu consumul, pentru reducerea consumului în cazul unei resurse rare. Or, pentru familiile numeroase, acest mecanism era foarte dezavantajos, căci o familie compusă din cinci persoane consumă în mod „automat”, mai mult decât un celibatar sau o familie fără copii. Ca urmare a unei acțiuni în justiție, acest sistem a fost abandonat⁽¹⁸⁾. Ar fi de dorit așadar ca, la nivel european, să se efectueze în mod sistematic un studiu de impact al legislațiilor asupra vieții de familie, pentru evitarea eventualelor efecte perverse, în defavoarea vieții de familie.

8.12 În plus, trebuie subliniată măsura în care politicile regionale, cele de investiții și în domeniul formării, al locuințelor și al ocupării forței de muncă sunt legate între ele și fac dintr-un stat membru sau altul, dintr-o regiune sau alta, un teritoriu atractiv pentru familii și pentru tineri, dincolo de politicile familiale în sens restrâns, și cum pot concura la obținerea unui dinamism demografic global susținut.

8.13 Comitetul susține cu hotărâre ideea ca anul 2014 să devină Anul european al familiilor și de a sărbători a douăzecea aniversare a Anului internațional al familiilor al Națiunilor Unite. Într-adevăr, viitorul societăților este reprezentat de generațiile următoare, iar acestea văd lumina zilei în sânul familiilor. Însă trebuie subliniat în încheiere că există un factor determinant al deciziei de a întemeia o familie: speranța într-un viitor mai bun. Guvernele sunt cele care cântăresc speranța popoarelor pe care le conduc. Aceasta este măreția, dar și povara misiunii lor.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Avizul CESE privind familia și evoluția demografică, JO C 161, 13.7.2007, p. 66, pct. 4.5.

⁽¹⁶⁾ Comitetul s-a exprimat în acest sens pentru un nivel redus al taxei pe valoarea adăugată, în special la scutecele pentru bebeluși. A se vedea Avizul CESE privind promovarea solidarității dintre generații, JO C 120, 16.5.2008, p. 66, pct. 4.7.

⁽¹⁷⁾ Avizul CESE privind promovarea solidarității dintre generații, JO C 120, 16.5.2008, p. 66, pct. 4.8.

⁽¹⁸⁾ <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>

Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Studiile de impact asupra dezvoltării durabile (SID) și politica comercială a Uniunii Europene”

(2011/C 218/03)

Raportor: **dna Evelyne PICHENOT**

La 22 aprilie 2010, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Studiile de impact asupra dezvoltării durabile (SID) și politica comercială a Uniunii Europene.

Secțiunea pentru Relații externe, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 7 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 161 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

În vederea îmbunătățirii performanțelor studiilor de impact asupra dezvoltării durabile (SID), legate de politica comercială a Uniunii Europene, CESE recomandă Comisiei o revizuire a mecanismului, care să răspundă mai bine cerințelor societății civile și contextului globalizării. CESE propune reformarea mecanismului SID și integrarea acestuia într-un ciclu coerent de evaluare.

1.1 În acest scop, CESE consideră că, de acum înainte, toate acordurile comerciale trebuie să cuprindă un mecanism de monitorizare, la care să participe și societatea civilă, aceasta fiind singura garanție a unui control al respectării angajamentelor luate și a unei vigilențe cu privire la riscurile și oportunitățile unei deschideri comerciale în materie de dezvoltare durabilă. Un astfel de mecanism este indispensabil în abordarea dinamică propusă, permițând, la termene stabilite, o nouă evaluare a riscurilor și oportunităților identificate în studiul inițial.

1.2 Pentru ca mecanismul să fie coerent cu obiectivele dezvoltării durabile, CESE recomandă ca SID:

- să se integreze într-o evaluare *ex-ante*, *in itinere* și *ex-post*;
- să fie coordonat cu studiul prealabil, care precedă mandatul de negociere și să fie efectuat în timp util;
- să acorde prioritate detectării riscurilor sociale și de mediu, care să completeze evaluarea economică, necesară în practică în principal în vederea justificării dorinței UE de a încheia un acord comercial;
- să prefere, la măsurarea efectelor cumulate ale liberalizării din cadrul celor trei piloni ai dezvoltării durabile, o evaluare mai specifică, detaliată la nivelul sectoarelor sau al gospodăriilor, mai ales în cazul economiilor cu o activitate informală semnificativă;

- să devină o referință în serviciul dezbaterii publice în fața Parlamentului European cu privire la „evaluarea consecințelor”;
- să implice celelalte politici ale Uniunii Europene în ceea ce privește măsurile adiacente.

1.3 În vederea sporirii pertinentei informației oferite, CESE recomandă o adaptare a SID prin intermediul dispozițiilor următoare:

- o reechilibrare între cei trei piloni;
- consultanții trebuie aibă la dispoziție o largă gamă de metode, mai ales calitative, pentru a clarifica aspectele neeconomice ale acordului comercial analizat;
- trebuie dezvoltate abordările ecologice (analiza ciclului de viață, amprenta de carbon, măsurarea efectului asupra biodiversității);
- ar trebui ca, în mod constant, din echipa de consultanți însărcinată cu efectuarea studiului să facă parte și experți din țările partenere în cadrul acordului comercial analizat;
- ar trebui să se facă apel la partenerii sociali, la specialiștii în aspectele legate de mediu, precum și la reprezentanții mediilor de afaceri în vederea unui dialog direct și aprofundat;
- luarea în considerare a impactului în funcție de gen;
- ar trebui să facă parte din SID și examinarea condițiilor de exercitare a profesiunilor din domeniul juridic și din cel al sănătății și, în special, independența și asigurarea integrității fizice a persoanelor care le exercită.

1.4 În vederea organizării unui proces participativ reînnoit, CESE recomandă următoarele:

- studiul trebuie să rămână accesibil în toate etapele pentru toate părțile interesate și pentru țările partenere, precum și să fie însoțit de un raport concis;
- consultarea trebuie să fie adaptată diferitelor etape ale ciclului, deschisă tuturor părților interesate ale societății civile și dotată cu mijloacele financiare adecvate;
- CESE trebuie să poată colabora încă din faza inițială a SID prin elaborarea unui aviz privind alegerea indicatorilor, identificarea organizațiilor societății civile care urmează să fie consultate și propunerea unor modalități de consultare;
- CESE trebuie să fie sesizat pentru a elabora un aviz privind „analiza consecințelor” prezentată Parlamentului European și Consiliului;
- CESE trebuie să fie recunoscut în calitate de partener important pentru organizarea consultărilor și a monitorizării împreună cu societățile civile ale țărilor partenere și în colaborare cu delegațiile UE;
- CESE trebuie să fie un mediator, astfel încât consultarea societății civile, în cadrul evaluării impactului, să fie coordonată cu viitoarea punere în practică a mecanismelor de monitorizare instituite în cadrul acordurilor;
- mecanismul de evaluare *ex-post* trebuie să ia în considerare rapoartele intermediare ale Comitetului de monitorizare.

2. Studiile de impact asupra dezvoltării durabile: un instrument necesar, dar care necesită o reformare indispensabilă

2.1 În comunicarea sa, „Comerț, creștere și afaceri internaționale” ⁽¹⁾, Comisia Europeană precizează că intenționează să își intensifice consultările cu părțile implicate și cu societatea civilă, în vederea unei evaluări mai eficiente a impactului politicilor comerciale asupra dezvoltării durabile. Conștient de rolul de lider jucat de către DG Comerț prin introducerea studiului de impact asupra dezvoltării durabile (SID), CESE apreciază inițiativa Comisiei de a redeschide dezbaterile în vederea analizării rezultatelor metodei, precum și în vederea încercării de a-și depăși limitele sau deficiențele. În acest aviz exploratoriu, CESE se concentrează asupra propunerilor menite să îmbunătățească performanțele mecanismului și să îi clarifice obiectivele. Acesta intenționează să răspundă întrebărilor cu privire la utilitatea societală și politică a studiilor de impact asupra dezvoltării durabile (SID).

2.2 Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul European și-a sporit atribuțiile, egalându-le pe cele ale Consiliului UE în materie de politică comercială. După intrarea în vigoare a tratatului, prima ratificare, cea privind acordul cu Coreea de Sud în martie 2011, a permis părților

implicate să testeze importanța acestor noi atribuții deținute de către deputați, în special în ceea ce privește sectoarele sensibile. Prin urmare, este necesar ca formula precedentă de dialog cu societatea civilă să fie adaptată la această schimbare instituțională.

2.3 CESE reliefează cu mare interes modificările aduse mecanismului de recenta comunicare citată a Comisiei. Studiul de impact asupra dezvoltării durabile, care implică și consultarea societății civile și care este însoțit de un angajament formal de a fi efectuat în decursul negocierilor și de a pune la dispoziție concluziile acestuia în cadrul unui „document de poziționare”, rămâne neschimbat. Se adaugă o etapă nouă: Comisia anunță introducerea unei evaluări *ex-post* a acordurilor comerciale pentru a monitoriza repercusiunile acestora. În fine, apare o etapă-cheie a dezbaterii politice, după ce negocierea a avut loc și înaintea semnării acordului, Comisia stabilind o „evaluare a consecințelor” care va fi transmisă Parlamentului European și Consiliului. De acum înainte, SID nu mai poate fi conceput ca un simplu instrument limitat la a fi folosit în faza de negociere: acesta este firul conducător al întregului ciclu de elaborare, de punere în aplicare și de monitorizare a politicilor. Acest fapt conferă actualitate și o importanță crescută propunerilor de reformare ale mecanismului expuse în prezentul aviz.

2.4 În lipsa unei concluzii pozitive la nivel multilateral, acordurile de liber schimb (ALE), fie bilaterale, fie regionale, cuprind din ce în ce mai multe elemente cu privire la o guvernanta mai „durabilă” a comerțului internațional, atât prin recursul la un ciclu complet de evaluare (*ex ante* și *ex post*) cât și prin conținutul lor - capitole dedicate dezvoltării durabile și, implicit, angajamentelor în direcția protecției mediului și angajamentelor sociale.

2.5 Există deja un dialog structurat ⁽²⁾ între DG Comerț și societatea civilă, care cuprinde sesiuni de informare și de schimburi în diverse etape ale negocierilor comerciale. Acesta răspunde obligației de a consulta atât organizațiile societății civile europene, cât și pe cele ale țărilor partenere în vederea elaborării de către consultanți a studiilor de impact asupra dezvoltării durabile. El reprezintă o experimentare la scară largă a unui dialog civil în care CESE dorește să se implice mai mult.

2.6 În etapa actuală a dezvoltării sau a reluării negocierilor comerciale, bilaterale sau regionale, această formulă de informare/consultare trezește așteptări, însă întâmpină și critici ⁽³⁾. În cadrul studiilor de impact asupra dezvoltării durabile, se utilizează frecvent modele de simulare matematică, precum cele de echilibru general calculabil, concepute în vederea evaluării eficacității politicilor macroeconomice și nu a impactului lor asupra mediului înconjurător și social. Acest fapt tinde să acorde o importanță deosebită evaluării economice. Rezultatele modelizării prezentate în cadrul SID sunt adesea conforme așteptărilor intuitive și lipsite de o calitate informativă semnificativă pentru negociatori și părțile interesate, din cauză

⁽¹⁾ COM(2010) 612, din 9 noiembrie 2010

⁽²⁾ Raportul de activitate pentru anul 2010 al DG Comerț privind dialogul cu societatea civilă http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf

⁽³⁾ Raportul final pentru anul 2010 referitor la consultarea publică cu privire la noua politică comercială a Uniunii Europene http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf

că acestea nu identifică impacturi semnificative sau suficient precizate. Fiind îngreunat de absența sau de lipsa credibilității datelor statistice în sectorul informal, SID nu reflectă în măsură suficientă posibilele repercusiuni în acest sector.

2.7 În ceea ce privește procedura, mai multe analize ⁽⁴⁾ arată că elaborarea acestor studii de impact asupra dezvoltării durabile și organizarea de consultări au anumite limite. Întrucât apar tardiv în procesul de negociere, studiile de impact asupra dezvoltării durabile nu sunt capabile nici să influențeze cu adevărat conținutul acestuia și nici să sensibilizeze în timp util actorii vizați de cele mai substanțiale efecte. Identificarea și alegerea actorilor-cheie consultați pe durata procedurii se caracterizează prin absența unor norme clare.

2.8 În cazul unei crize financiare și economice, în urma căreia valorile anumitor indicatori sociali se schimbă în mod substanțial, studiul inițial va trebui completat sau modificat în vederea actualizării datelor și scenariilor folosite, precum și în vederea creșterii pertinentei măsurilor adiacente sugerate.

3. Integrarea studiilor de impact asupra dezvoltării durabile într-un ciclu coerent de evaluare

3.1 Având în vedere faptul că studiile de impact asupra dezvoltării durabile nu sunt satisfăcătoare, întrucât oferă, prea târziu, informații care nu adaugă nimic nou negocierii și care sunt lipsite de implicații politice clare și de consultări adecvate, CESE propune reformarea lor în baza unei abordări dinamice. În primul rând, este necesară orientarea misiunii acestor studii asupra detectării riscurilor specifice (în domeniul protecției mediului și în cel social) și asupra evaluării și monitorizării acestor riscuri de-a lungul timpului. Esența valorii adăugate a studiilor de impact asupra dezvoltării durabile constă în furnizarea acestei informații cu privire la riscurile anticipate și observate.

3.2 Așadar, evaluarea este totodată *ex ante* (riscuri anticipate), *in itinere* (evoluția riscurilor), dar și *ex post* (impact observat). Mai mult decât o metodă sau un instrument de diagnosticare, SID dobândește astfel un caracter dinamic. Prin urmare, acest studiu nu mai trebuie conceput ca un instrument statistic, datorită căruia valoarea aritmetică a celor trei piloni poate fi calculată, ci ca un proces de coproducție și de schimb de informații specifice. Acestea dobândesc valoarea unui „semnal” sau a unei alerte, care este adusă la cunoștința societății civile și a negociatorilor, cărora le revine răspunderea de a fi vigilenți.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005), *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives* (Studiile impactului acordurilor comerciale asupra dezvoltării durabile: bilanș și perspective), Gret, Paris.

Ruddy and Hilty (2007), *Impact assessment and policy learning in the European Commission* (Evaluarea de impact și învățarea politică în Comisia Europeană), Sciencedirect.

Pascal Gabriel (2008), *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international* (Problematicile privind mediul, ocuparea forței de muncă și coeziunea socială: un studiu al evoluțiilor politice la nivel internațional), Syndex/DG Emploi.

Ekins and Voituriez (2009), *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment* (Comerțul, globalizarea și evaluarea impactului asupra durabilității), Earthscan, London.

3.3 Pentru a fi eficient, procesul SID trebuie să fie integrat într-un ciclu coerent de evaluare a politicilor Uniunii Europene, a căror finalitate comună este dezvoltarea durabilă.

3.3.1 În primul rând, coerența dintre cei trei piloni, împreună cu consolidarea necesară a perspectivei privind mediul înconjurător și clima, dar și pe plan social, considerații explicite privind respectarea drepturilor omului și a condițiilor de muncă decentă ⁽⁵⁾.

3.3.2 Apoi, coerența dintre politicile și măsurile complementare prevăzute și riscurile și oportunitățile identificate. Recomandările trebuie să implice gama cea mai largă de politici și măsuri ale Uniunii Europene (fondurile structurale și programele specifice, ajutorul pentru dezvoltare, fondul de ajustare la globalizare, Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului – IEDDO, finanțarea BEL). Reciproc, aceste mecanisme trebuie să ia în considerare SID în cadrul programării lor.

3.3.3 În sfârșit, coerența dintre diferitele evaluări instituite de către Comisie. Este nevoie, în special, de clarificarea legăturii dintre studiul de impact prealabil misiunii de negociere și studiile de impact asupra dezvoltării durabile (SID). Mandatul unui studiu de impact asupra dezvoltării durabile poate fi adaptat și revizuit după necesități, în funcție de existența, înainte de demararea sa, a unei analize prealabile ambițioase sau, dimpotrivă, a uneia modeste și incomplete asupra riscurilor sociale și asupra celor cu privire la mediul înconjurător.

3.4 Reprezentanții aleși ai Parlamentului European, reprezentanții statelor membre, precum și societatea civilă ar trebui să fie implicați de-a lungul întregului proces, mult mai mult decât sunt în prezent. Redactării de către Comisie a unei „analize a consecințelor” acordului comercial, în vederea transmiterii către Parlamentul European și Consiliu, îi este conferită o dimensiune strategică în cadrul ciclului, iar luarea în considerare a acesteia de către instituții reprezintă oportunitatea de a cristaliza dialogul civil în jurul unui moment-cheie al dezbaterii politice.

3.5 Studiile de impact asupra dezvoltării durabile ar trebui generalizate și adaptate actualelor și viitoarelor mandate de negociere a acordurilor de liber schimb cu partenerii noștri economici strategici (Statele Unite, China, Rusia, Japonia, India, Brazilia), incluzând, într-un mod mai precis, aspecte legate de Protocolul Organizației Națiunilor Unite privind drepturile economice și sociale, precum și legate de drepturile de proprietate intelectuală, de codurile în domeniul achizițiilor publice și de acordurile de investiții.

4. Sporirea pertinentei informației oferite

4.1 Pentru a se lua cu adevărat în considerare eventualele consecințe pozitive sau negative, este indispensabilă transmiterea rezultatelor către negociatori într-o fază incipientă a discuțiilor. Este necesară menținerea accesibilității studiilor pentru toate părțile interesate și pentru țările partenere, în toate stadiile evoluției acestora. Cu toate că durata de realizare a unui studiu a fost extinsă la nouă luni, această perioadă trebuie să fie bine organizată în vederea intensificării procesului consultativ în țările partenere.

⁽⁵⁾ Raport de informare, „Munca decentă și dezvoltarea durabilă în regiunea Mării Mediterane”, CESE, septembrie 2010

4.2 Pentru a se putea răspunde criticii cu privire la utilitatea studiilor de impact asupra dezvoltării durabile, ar trebui să se renunțe la generalități și la măsurarea calitativă a efectelor agregate (economic versus de protecție a mediului versus social). Trebuie acordată prioritate definirii riscurilor specifice privind mediul și a celor sociale, precum și potențialului acestor domenii, în completarea măsurării necesare a oportunităților pe plan economic care, prin însăși structura studiilor, se dovedesc pozitive în majoritatea modelelor. Existența oportunităților este cea care a determinat, de fapt, negocierea acordurilor respective imediat după încheierea studiului de impact prealabil mandatului.

4.3 Evaluarea riscurilor privind mediul și a celor sociale trebuie efectuată prin luarea în calcul a celui mai mare eșantion de metode disponibile, de la cele cantitative până la cele calitative, concepute special pentru a clarifica un aspect neeconomic al politicilor comerciale studiate, precum impactul în funcție de gen, securitatea aprovizionării cu produse alimentare sau siguranța sanitară a produselor alimentare. Ar trebui dezvoltate mai ales abordările mai ecologice, precum analizele ciclului de viață, amprenta de carbon, efectul asupra biodiversității. O altă parte a abordării presupune adoptarea unor metode calitative în vederea evaluării consecințelor sociale în sectoarele-țintă, cu privire la ocuparea forței de muncă și munca decentă.

4.4 În legătură cu această temă, Comisia ar trebui să ceară expres părerea unor specialiști în materie de chestiuni sociale și/sau de mediu, în condițiile delimitate de procedura de ofertare în general. Se recomandă cu tărie o mai mare implicare a experților din țările partenere și a celor aparținând OIM, OMS sau, după caz, FAO, în special în cazul economiilor cu o activitate informală semnificativă. De asemenea, consultanții trebuie să efectueze o analiză a condițiilor de exercitare a profesiunilor liberale din domeniul juridic și medical, în vederea informării cu privire la protecția legală a intereselor și a integrității fizice a persoanelor care le exercită.

4.5 Impactul intraeuropean nu trebuie neglijat, mai ales în cazul SID privind partenerii strategici, în special în domeniul ocupării forței de muncă sau al restructurărilor. În acest domeniu, este esențial ca partenerii sociali să fie implicați, inclusiv în vederea identificării eventualelor tensiuni dintre obiectivele sociale și cele de mediu, în perspectiva unei tranziții corecte și a unei creșteri ecologice și favorabile incluziunii. Trebuie căutate sistematic informațiile privind aspectele sectoriale pe lângă Comisia consultativă pentru mutații industriale a CESE și pe lângă comitetele europene de dialog social sectorial, a căror agendă ia în considerare schimburile comerciale. Dialogul direct cu partenerii sociali va contribui la conferirea unei mai mari legitimități rezultatelor studiului de impact.

4.6 În plus, angajamentele voluntare și/sau negociate în materie de responsabilitate socială a întreprinderilor (RSI), asumate de întreprinderile multinaționale, precum și acordurile-cadru internaționale vor trebui să devină, progresiv, elemente de informare pentru SID.

4.7 Resursele financiare și umane dedicate sporirii capacităților țărilor partenere (expertiza, în special în ceea ce

privește mediul și domeniul social, și mecanismele de consultare) reprezintă cheia calității studiilor de impact asupra dezvoltării durabile și a demarării activităților grupului de monitorizare. Este nevoie de o aprofundare și dezvoltare a coordonării pe acest subiect între DG Dezvoltare și Cooperare și DG Comerț, precum și punerea de acord cu programarea Serviciului european pentru acțiune externă.

4.8 Impactul acordurilor de liber schimb asupra țărilor care nu au semnat acordul comercial sau asupra regiunilor ultraperiferice ar trebui să fie integrat progresiv, cu ajutorul experților locali și al societății civile în vederea evaluării efectelor ecologice și sociale ale modificării fluxurilor comerciale.

4.9 Această abordare a unei analize utile pentru negociatori și pentru viitorii evaluatori ar trebui tradusă printr-o revizuire a ghidului practic al SID elaborat în 2006 ⁽⁶⁾ de către Comisia Europeană, prin implicarea puternică a experților DG Dezvoltare și Cooperare, DG Ocuparea forței de muncă, DG Mediu, DG Politici climatice și DG SANCO în punerea sa în aplicare.

5. Revizuirea procesului de participare a societății civile

5.1 Multe din aceste recomandări răspund așteptărilor exprimate de către respondenți cu ocazia consultării publice lansate de DG Comerț în 2010 cu privire la noua politică comercială, în cadrul căreia aceștia au formulat și o apreciere critică. Tot așa cum SID trebuie să se înscrie într-un ciclu coerent de evaluare a politicilor, consultarea trebuie, la rândul ei, regândită, într-un mod dinamic, ca reprezentând un proces adaptat diferitelor etape ale ciclului și ar trebui să se sprijine pe identificarea bunelor practici.

5.2 În cadrul consultărilor instituționale, CESE ar putea să se implice mai mult în faza inițială a elaborării unui SID anume, elaborând un aviz privind alegerea indicatorilor sociali sau de protecție a mediului sau pentru a identifica măsurile complementare, precum și pentru a propune cele mai adecvate mecanisme de consultare.

5.3 În momentul „evaluării consecințelor” în fața Parlamentului European, societatea civilă așteaptă o dare de seamă din partea Comisiei cu privire la modul în care concluziile SID au fost integrate de către negociatori și la modificările aduse unor capitole pentru a se evita obstacolele identificate.

5.4 Studiul inițial trebuie inserat într-un mecanism de monitorizare și de evaluare în faza incipientă (între 2 și 3 ani) permițând, în strânsă colaborare cu societatea civilă, să se precizeze și, la nevoie, să se revizuiască efectele observate, precum și să se identifice noile riscuri. Monitorizarea și evaluarea trebuie să se concentreze asupra riscurilor și a modificărilor acestora de-a lungul timpului, precum și asupra eficienței măsurilor complementare.

⁽⁶⁾ Ghid practic privind SID, DG Comerț: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 Pentru a răspunde noului ciclu de evaluare, care cuprinde SID, CESE dispune de o rețea de relații stabilizate, din care fac parte și organizații ale societăților civile din țările terțe. În consecință, acesta poate avea rolul de interfață pentru consultări. Comitetul a dobândit deja o experiență în anumite etape de negociere pentru a organiza dialogul cu societățile civile ale țărilor partenere.

5.6 Aceste grupuri geografice permanente ale CESE, care fac schimb de opinie cu societatea civilă a țărilor terțe, reprezintă un atu major pentru organizarea, împreună cu toate părțile societății civile, a nucleelor de pornire ale comitetelor de monitorizare a acordurilor. Dobândind o experiență de dialog și de confruntare cu privire la diverse aspecte ale acordurilor de asociere sau de parteneriat, aceste organe de lucru ale CESE devin cadre privilegiate pentru dezbateră cu privire la echilibrele obținute în acordul comercial. Fiecare structură comună aduce, geografic vorbind, o experiență de pe teren cu privire la legăturile empirice dintre comerțul internațional și dezvoltarea durabilă.

5.7 Mecanismul de monitorizare cuprins în Acordul Cariforum constituie un răspuns la nevoia de supraveghere a întregului acord, printr-o evaluare reciprocă a punerii lui în aplicare, efectuată de către societățile civile. Cel aparținând Coreei de Sud permite monitorizarea capitolului „Dezvoltarea durabilă a acordului”. Instituirea acestor mecanisme de monitorizare reprezintă o pârgie decisivă pentru credibilitatea

angajamentelor europene în materie de dezvoltare durabilă. Validitatea ulterioară a monitorizării și încrederea existentă între părțile acestui proces consultativ vor depinde de calitatea studiului de impact asupra dezvoltării durabile. Acesta este motivul pentru care CESE reiterează interesul pe care îl manifestă pentru introducerea unui comitet de monitorizare în toate acordurile comerciale.

5.8 CESE susține abordarea bazată pe cooperare, inițiată de DG Comerț, al cărei scop este includerea în cadrul fiecărui acord a unui capitol intitulat „dezvoltare durabilă”, care să conțină angajamente în domeniul social și privind protecția mediului. SID participă la acest demers stimulator, indicând, în mod empiric și practic, oportunitățile oferite de comerț în acest domeniu, precum și dispozițiile tranzitorii sau măsurile de ajustare, de compensație sau de salvagardare necesare în vederea îndepărtării sau a reducerii riscurilor sociale și de mediu, în conformitate cu angajamentele din acord.

5.9 CESE, în calitate de pivot al monitorizării Acordului Cariforum, se va baza pe legăturile cu societatea civilă, care au luat naștere în prealabil. De asemenea, acesta va dezvolta un parteneriat cu societatea civilă sud-coreeană pentru a continua supravegherea mecanismelor de monitorizare care trebuie instituite. Pentru a revizui procesul participativ, este necesar să se tragă învățăminte din prima evaluare *ex-post* a acordului cu Chile.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Utilaje agricole, echipamente de construcții și de manipulare: cum se poate ieși din criză?” (aviz din proprie inițiativă)

(2011/C 218/04)

Raportor: **dl Virgilio RANOCCHIARI**

Coraportor: **dl Patrizio PESCI**

La 15 iulie 2010, Comitetul Economic și Social European, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, a hotărât elaborarea unui aviz din proprie inițiativă pe tema

Utilaje agricole, echipamente de construcții și de manipulare: cum se poate ieși din criză?

Comisia consultativă pentru mutații industriale, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 151 voturi pentru, 3 voturi împotriva și 8 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Industriile europene de echipamente de construcții și utilaje agricole au fost grav afectate de criza economică, într-o perioadă deja marcată de o schimbare majoră a cererii mondiale. Cu toate acestea, sectorul se înscrie într-un domeniu de activitate foarte competitiv și avansat din punct de vedere tehnologic.

Totuși, pentru a asigura sustenabilitatea și competitivitatea sectorului, este necesar să se adopte o serie de măsuri la nivelul UE astfel încât să se evite, pe termen lung, o capacitate de producție excedentară în Europa:

- un cadru juridic care să nu limiteze capacitatea fabricanților de a inova și de a dezvolta echipamente care să răspundă nevoilor clienților;
- condiții de concurență echitabile în Europa, printr-o supraveghere eficientă a pieței. Autoritățile de supraveghere a pieței și autoritățile vamale ar trebui să aplice efectiv Regulamentul 765/2008 și să înăsprescă controalele pe piața europeană;
- o legislație privind produsele și o politică comercială care să asigure un acces liber pe piețele mondiale;
- o legislație europeană care să ia în considerare scăderea relativă a rolului piețelor europene. Centrul de interes al pieței mondiale se deplasează din ce în ce mai mult către America Latină și Asia. Așadar, trebuie avute în vedere toate măsurile necesare pentru a menține uzinele producătorilor europeni în UE, inclusiv reducerea birocrăției și promovarea măsurilor voluntare din sector;
- armonizarea – la scară europeană și globală – a normelor privind siguranța rutieră și protecția mediului;
- îmbunătățirea condițiilor de muncă și aplicarea unor măsuri la nivelul întregii UE pentru evitarea în viitor a capacităților excedentare și pentru încurajarea dezvoltării de noi produse și idei inovatoare privind organizarea muncii, pe baza cunoștințelor tuturor părților interesate;

— un program de finanțare și măsuri de stimulare pentru sprijinirea competitivității IMM-urilor.

1.2 Ca urmare a audierii desfășurate la 11 noiembrie 2010, la Bologna, în cadrul EIMA (Expoziția internațională a utilajelor agricole), care a reunit un mare număr de părți interesate, în următoarele capitole sunt prezentate recomandări suplimentare, mai detaliate.

2. Contextul avizului

2.1 Industria europeană de utilaje agricole și echipamente de construcții furnizează soluții tehnice pentru a răspunde eficient unor nevoi umane elementare, precum asigurarea hranei pentru populația mondială în continuă creștere, asigurarea locuințelor și a infrastructurii necesare.

2.2 Din cauza costului ridicat al terenurilor în Europa, în sectorul agricol european și cel al construcțiilor se impun soluții cât mai eficiente și inovatoare, astfel încât industria europeană ocupă o poziție de lider din punct de vedere tehnologic la nivel mondial.

2.3 În timp ce, în Europa, cererea stagnează, piețele din Asia, America Latină, Africa și țările CSI sunt în plină dezvoltare și vor continua să se dezvolte rapid. Ca atare, la nivel mondial au apărut alți actori, care devin competitivi chiar în afara piețelor lor naționale.

2.4 Criza financiară globală a afectat considerabil ambele sectoare. Spargerea bulei imobiliare a determinat, în a doua jumătate a anului 2008, o recesiune importantă în sectorul echipamentelor de construcții. A urmat o reducere drastică a investițiilor în sectorul construcțiilor, unde cifra de afaceri a scăzut cu 42 % în 2009. Această reducere se explică, în mare parte, prin lipsa capacității de finanțare a clienților și scăderea activității în construcții.

2.5 În sectorul utilajelor agricole, efectele crizei s-au resimțit ceva mai târziu. Deși scăderea a fost mai puțin pronunțată în 2009 (-22 %), relansarea nu a început în 2010, așa cum s-a întâmplat în alte sectoare industriale. Conform estimărilor, în 2010, cifra de afaceri a scăzut cu 9 %. Principalul factor, o dată în plus, a fost lipsa capacității de finanțare a clienților, asociată cu incertitudinea.

2.6 Cererea de produse suferă o mutație din ce în ce mai pronunțată. În timp ce piețele din afara Europei, supuse unor obligații juridice mult mai laxe, sunt în creștere, cererea de produse din UE, supuse unei legislații din ce în ce mai stricte în materie de siguranță și mediu, este în scădere. Acest lucru face să crească gama deja complexă de produse și determină, totodată, o deplasare a punctelor de producție, produsele destinate piețelor din afara UE fiind realizate mai aproape de cumpărători, ceea ce duce la pierderea de locuri de muncă în UE.

3. Utilaje agricole și echipamente de construcții: importanța strategică a sectorului, viitoarele provocări, structura pieței

3.1 Produse în cantitate mică, dar de o mare diversitate – puternică dependență de furnizori.

Există multe similitudini între cele două sectoare în ceea ce privește dimensiunea fabricanților și gama produselor.

Există mari întreprinderi multinaționale, care produc o gamă largă de produse, care acoperă echipamentele cele mai larg utilizate, precum tractoare agricole, excavatoare sau încărcătoare pe roți.

În același timp, există fabricanți de diverse dimensiuni, de la marile întreprinderi regionale, până la IMM-uri, care produc tipurile cele mai utilizate de echipamente, dar găsesc o cale de a supraviețui furnizând pe piață produse de nișă foarte specializate.

Gradul de specializare și varietatea produselor oferite pe piață sunt deseori disproporționate față de dimensiunea reală a fabricantului. Este destul de frecvent cazul în care fabricantul oferă până la 200 de modele diferite, constând în echipamente concepute pentru sarcini foarte specifice, din care vând mai puțin de 1 000 de modele pe an. Mulți alții supraviețuiesc din vânzarea a mai puțin de 100 de bucăți pe an din fiecare model.

3.2 Ocuparea forței de muncă și producția

3.2.1 Piața de utilaje agricole reflectă îndeaproape tendințele din sectorul agricol.

Fără ultimele modele de utilaje, nu ar exista un sector agricol modern, eficient și competitiv. În prezent, lucrează în agricultură peste 10 milioane de persoane. În timp ce numărul lucrătorilor din acest sector este în scădere, se pot identifica diferențe majore între țările din UE 15 și „noile” state membre, care au aderat la UE după 2004.

În UE 15, „numai” 4,0 % dintre lucrători sunt angajați în acest sector, în timp ce proporția acestora se ridică la 13,4 % din forța de muncă totală în cele 12 noi state membre.

De aceea, CESE consideră că este necesară o PAC puternică atât pentru agricultori, cât și pentru sector, care să mențină investițiile în cercetare și dezvoltare, care să îndeplinească atât dispozițiile legislative, cât și cererile cumpărătorilor.

În sectorul utilajelor agricole există în jur de 4 500 de fabricanți, care au generat, în 2008, o cifră de afaceri de circa 28 de miliarde de euro. În acest sector lucrează 135 000 de persoane, la care se adaugă 125 000 de persoane care lucrează în distribuție sau întreținere.

Două treimi din producția UE 27 se concentrează în Germania, Italia, Franța, Spania și Marea Britanie, în timp ce cele 12 „noi” țări reprezintă numai 7 % din producția europeană de utilaje.

3.2.2 Sectorul construcțiilor utilizează 7,1 % din populația activă a UE.

Producția de echipamente de construcții urmează același model ca și cea de utilaje agricole: Italia, Germania, Franța, Spania și Marea Britanie asigură aproape trei sferturi din totalitatea producției europene. În total, aceasta reprezintă în jur de 1 200 de întreprinderi în Europa, cu o cifră de afaceri totală de 31 de miliarde de euro în 2008, care a scăzut la 18 miliarde în 2009, ceea ce reprezintă o scădere de 42 %.

Sectorul utilizează în mod direct 160 000 de lucrători. Indirect, se estimează că alte 450 000 de locuri de muncă depindeau de acest sector în cadrul lanțului de aprovizionare, al rețelei de distribuție și întreținere. Conform estimărilor din sectorul industrial, în 2010, numărul locurilor de muncă directe a scăzut cu 35 %, iar cel al locurilor de muncă indirecte cu 20 %.

Cu toate acestea, sectorul suferă de o lipsă clară de personal calificat și tânăr. O anchetă privind forța de muncă realizată de asociația *Technology Industries of Finland* evidențiază o creștere a dificultăților de angajare de personal calificat. Penuria privește profesii care se află în capul listei de mai bine de zece ani: sudori, turnători, mecanici și ingineri.

3.3 Dependența de furnizorii de componente și utilaje

Producătorii europeni din ambele sectoare au deținut întotdeauna un loc de frunte la nivel mondial în ceea ce privește tehnologiile avansate și calitatea echipamentelor oferite. Tehnologiile avansate, de la funcțiile cu grad înalt de automatizare sau sistemele GPS de înaltă rezoluție destinate agriculturii de precizie, până la transmisiile cu variație continuă și componentele electronice trebuie să atingă stadiul cel mai avansat de performanță din aceste sectoare.

Pe de altă parte, necesitatea de a lucra în condiții extreme (praf, noroi, gheață, caniculă sau frig) implică faptul că componentele standard nu vor îndeplini cerințele și nu vor permite atingerea nivelurilor de performanță necesare.

Există o temere din ce în ce mai mare în acest domeniu că partenerii europeni necesari din sectorul componentelor nu vor mai fi disponibili în viitor pentru a asigura, printr-o dezvoltare comună, poziția de lider din punct de vedere tehnologic.

Motoarele constituie componentele-cheie pentru dezvoltarea de produse și respectarea legislației, dar, spre deosebire de sectorul automobilelor, numai marile întreprinderi multinaționale dispun de structurile necesare producției de motoare.

Numărul constructorilor de motoare independenți este în scădere, iar poziția lor pe piață este marginală. Deseori, majoritatea fabricanților de echipamente trebuie să rezolve problema dependenței de furnizorii de mașini, care sunt controlați de proprii lor concurenți.

3.4 Importanța rețelelor de distribuție și de întreținere

Reușita unui fabricant depinde într-o măsură decisivă de calitatea rețelei sale de comercializare și de întreținere. Având în vedere complexitatea lor, astfel de utilaje prezintă anumite riscuri pentru siguranță și sănătate dacă nu sunt utilizate și întreținute corespunzător. Ele necesită un sistem de distribuție bine pregătit, care să poată contribui la selectarea celor mai adecvate tehnologii și să furnizeze servicii de întreținere și de executare a reparațiilor de calitate superioară pentru a asigura asistența rapidă și fiabilă pe care o impun astfel de echipamente complexe, așteptările ridicate în materie de performanță ale consumatorilor, precum și condițiile climatice din anumite zone, unde vârfurile sezoniere și termenele scurte devin factori esențiali.

3.5 Efectul crizei economice asupra creșterii și producției

Criza economică a dat o lovitură puternică celor două sectoare, într-un moment în care cererea mondială se afla la un nivel foarte ridicat. În sectorul echipamentelor de construcții, cererea s-a prăbușit la nivel global în ultimul trimestru al anului 2008. În 2009, vânzările totale ale fabricanților europeni au scăzut cu până la 42 %, ceea ce a dus la o acumulare de stocuri drastică și la un nivel foarte scăzut de utilizare a capacităților. Pentru anul 2010, după cum s-a precizat mai sus, s-a înregistrat o scădere suplimentară de 9 %, în timp ce la sfârșitul anului 2010, în Asia, cererea a crescut din nou.

În sectorul utilajelor agricole, efectele crizei s-au făcut simțite ceva mai târziu, dat fiind că agricultura este mai puțin dependentă de climatul economic general. În 2009, vânzările au scăzut cu 22 %, iar în 2010 cu încă 9 %.

În ambele sectoare, în 2011 se prevede o rată de creștere cu o singură cifră, mult mai puțin decât este necesar pentru revenirea la situația anterioară crizei.

Principalul factor de limitare din perioada crizei a fost lipsa posibilităților de creditare, în principal în cazul clienților, pentru a investi în utilaje noi, dar și în cazul fabricanților. În plus, lipsa de activitate, în special în sectorul construcțiilor, a dus la reducerea cererii de noi echipamente. În ambele sectoare, cererea s-a dovedit a fi foarte instabilă.

4. Dificultăți și provocări în perioada de după criză

Criza economică a evidențiat o serie de particularități ale celor două sectoare și a generat o situație extrem de dificilă, care necesită o intervenție la nivel politic.

4.1 Insuficiențe în materie de furnizori și de know-how

Este important să se sublinieze faptul că sectorul construcțiilor de echipamente se confruntă, în prezent, cu schimbări substanțiale și fundamentale.

Centrul de greutate al pieței mondiale se deplasează din ce în ce mai mult către America Latină și Asia.

Europa, care înregistra 20 % din cererea mondială de echipamente de construcții în 2005, nu va mai reprezenta decât 14 % din această cerere în 2014 ⁽¹⁾.

Schimbările cele mai spectaculoase privesc China și India. Se prevede că cererea chineză de echipamente de construcții va reprezenta 34 % din cererea mondială în 2014, față de numai 18 % în 2005, ceea ce înseamnă o dublare a cererii în nouă ani.

Consecințele unei astfel de schimbări sunt de o importanță capitală, dat fiind că cererea reunită a SUA și UE va reprezenta în total numai 29 % din cererea globală.

Ca efect al crizei, s-a accelerat semnificativ tendința delocalizării producției mai aproape de noile piețe din afara Europei. Ca urmare, a scăzut dramatic și numărul furnizorilor europeni de componente cheie. Nu este vorba numai de o deplasare de unități de producție, ci și a know-how-ului necesar.

Dat fiind că nevoile și specificațiile piețelor străine diferă de cele europene, există o temere din ce în ce mai mare cu privire la o viitoare penurie de furnizori europeni de componente esențiale, care, în viitor, să poată răspunde nevoilor europene.

O altă problemă este cea a aprovizionării cu oțel în contextul actual al redresării economice globale, în care creșterea prețurilor și măsurile protecționiste ar putea avea un efect negativ asupra sectorului, după cum arată cifrele anterioare crizei.

4.2 Efectele asupra ocupării forței de muncă: îmbătrânirea forței de muncă, lipsa de personal calificat și exodul creierelor

În Europa, în sectorul ingineriei mecanice europene, lucrează 3,6 milioane de persoane ⁽²⁾.

10 % din aceștia lucrează în sectoarele utilajelor agricole și echipamentelor de construcții. În general, forța de muncă este în curs de îmbătrânire. Numai 20,1 % din lucrători au sub 30 de ani, în timp ce, în celelalte sectoare de producție de bunuri nefinanciare, media este de 1 la 4 lucrători.

Pe de altă parte, și agricultorii se confruntă cu aceeași problemă: numai 7 % din agricultorii europeni au sub 35 de ani. Agricultură și construcțiile atrag mai puține persoane decât alte sectoare, dat fiind că, în Europa, această muncă este mai grea și mai prost plătită decât în multe alte sectoare.

⁽¹⁾ Date furnizate de *Off Highway Research*: www.offhighway.co.uk

⁽²⁾ Date Eurostat: *European Business Facts and Figures*, ediția 2009

Imaginea publică defavorabilă a acestui sector, care duce la nerecunoașterea importanței sale pentru întreaga comunitate, deficitul de lucrători și ingineri competenți, necorelarea dintre competențele necesare și cele disponibile pe piața forței de muncă, diversitatea și disparitatea nomenclaturilor de calificări și a diplomelor naționale acordate la diverse niveluri, lipsa unui învățământ de elită în științe naturale și inginerie etc., toate aceste elemente care caracterizau sectorul s-au înrăutățit odată cu criza economică.

Sectorul a încercat să limiteze pe cât posibil reducerea locurilor de muncă. Cu toate acestea, după cum s-a precizat mai sus, din cauza crizei, forța de muncă utilizată de sectorul echipamentelor de construcții a fost redusă cu 35 % comparativ cu anul 2008 ⁽³⁾.

Totodată, criza a avut ca efect un exod al creierelor către Extremul Orient și America Latină, unde piețele sunt mai înfloritoare, iar efectele crizei sunt mai puțin dramatice.

5. Acțiuni necesare la nivel comunitar

5.1 *Garantarea aplicării măsurilor destinate combaterii concurenței neloiale*

Importarea, vânzarea și utilizarea în UE a echipamentelor de construcții care nu respectă normele rămâne o problemă majoră pentru sectorul european al echipamentelor de construcții. Echipamentele introduse pentru prima oară pe piața europeană trebuie să îndeplinească toate condițiile de siguranță și de mediu. Utilajele care nu îndeplinesc aceste cerințe sunt neconforme, iar statele membre trebuie să împiedice introducerea lor pe piața UE.

Este vorba despre o sursă de concurență neloială, care îi descumără pe furnizorii de bună credință să întreprindă activități de cercetare și dezvoltare. În plus, este pusă în pericol competitivitatea sectorului european al echipamentelor de construcții și locurile de muncă din acest sector. Utilajele neconforme prezintă riscuri mai mari de accidente și, de cele mai multe ori, nu respectă standardele impuse de UE.

Fabricanții care respectă legislația UE se confruntă în prezent cu concurența produselor introduse pe piața europeană în condiții neloiale și la un preț derizoriu față de cel al produselor conforme. Autoritățile nu dispun de mijloacele și resursele necesare pentru a combate acest fenomen, iar legislația nu este întotdeauna clară cu privire la protejarea produselor legale.

Din ce în ce mai multe utilaje neconforme intră ilegal pe piața UE, fără vreo intervenție eficace din partea autorităților de supraveghere și a autorităților vamale, deși legislația s-a înăspriț începând cu 1 ianuarie 2010 (Regulamentul 765/2008).

Recomandare: CESE solicită Comisiei Europene și autorităților din statele membre să adopte toate măsurile necesare pentru asigurarea unei concurențe loiale în cadrul pieței UE și să asigure condiții echitabile fabricanților care se confruntă cu concurența la nivel internațional.

5.2 *Trebuie luate deciziile juste pentru îmbunătățirea calității mediului*

Ca și în cazul sectorului autovehiculelor, una dintre principalele provocări cu care se confruntă cele două sectoare este legislația privind emisiile generate de echipamentele mobile. Spre deosebire de sectorul autovehiculelor, costurile de conformare unitare ale echipamentelor mobile sunt extrem de ridicate, întrucât producția și vânzările sunt mult mai scăzute, iar numărul de modele existente este mult mai ridicat.

Odată cu următoarea etapă de reducere a emisiilor, care se va aplica începând din 2011 (III B) și etapa următoare, prevăzută pentru 2014 (etapa IV), principalii poluanți vor fi reduși cu peste 90 % față de nivelurile existente. Aceste modificări vor viza motoarele, impunând totodată modificări fundamentale de concepție a întregului utilaj.

Tehnologiile impuse de respectarea acestor niveluri de emisii necesită utilizarea de carburanți cu conținut extrem de scăzut de sulf, greu de obținut în Europa pentru sectorul echipamentelor mobile fără destinație rutieră și imposibil de găsit în afara Europei. Aceasta va împiedica vânzările în afara Europei atât ale echipamentelor noi, cât și ale celor vechi.

Pentru atenuarea efectelor crizei, sectorul a solicitat adoptarea unui instrument legislativ care să permită creșterea numărului de motoare permise deja în conformitate cu mecanismul de flexibilitate al directivelor existente. Această măsură ar permite sectorului să realizeze economii considerabile, cu prețul unei creșteri punctuale a emisiilor de circa 0,5 %. Comisia Europeană a sprijinit această solicitare și a prezentat două propuneri de modificare a directivelor relevante. Aceste propuneri sunt pe masa de lucru a Consiliului și Parlamentului. Cu toate acestea, progresele în acest domeniu sunt prea lente și aceasta ar putea reduce efectele economice pozitive scontate.

CESE recomandă adoptarea cât mai rapidă cu putință a dispozițiilor complementare privind flexibilitatea pentru următoarea etapă legislativă privind emisiile echipamentelor mobile fără destinație rutieră, precum și lansarea unei propuneri similare privind tractoarele agricole.

Reducerea pe viitor a emisiilor de funingine și de NO_x va necesita utilizarea unor tehnologii speciale, care vor genera un consum suplimentar de carburanți și deci emisii de CO₂. Eforturile fabricanților au împiedicat creșterea reală a consumului de carburanți prin îmbunătățirea eficienței utilajelor în ansamblu. Orice nouă legislație privind limitarea/reducerea emisiilor de dioxid de carbon ar trebui armonizată cu legislația în curs și introdusă numai după o perioadă de pregătire suficientă de la încheierea etapei în curs de reducere a emisiilor.

Recomandare: înainte de a avea în vedere introducerea de dispoziții legislative noi sau mai constrângătoare pentru aceleași produse, ar trebui să realizeze o evaluare a impactului la nivelul UE, care să ia în considerare eventualele consecințe negative ale acestei legislații asupra competitivității sectorului pe piața mondială și eventualele îmbunătățiri marginale în practică ale acestor echipamente.

⁽³⁾ Date furnizate de Comitetul pentru echipamente de construcții europene (Committee for European Construction Equipment – CECE)

5.3 Vechimea echipamentelor utilizate – necesitatea unui program de defaectare pentru echipamentele mobile

Utilajele utilizate în agricultură și construcții au o durată de viață îndelungată. Durata de viață medie a unui tractor depășește 15 ani. În consecință, îmbunătățirea constantă a performanțelor de mediu ale noilor echipamente are numai un efect limitat și lent asupra performanței de mediu generale a echipamentelor utilizate. Introducerea de stimulente pentru retragerea de pe piață a echipamentelor învechite și poluante ar permite obținerea mai rapidă a unor rezultate. Această abordare prezintă și avantaje evidente față de modernizarea echipamentelor învechite cu sisteme de post-tratare. În plus, adaptarea vechilor echipamente cu filtre creează numeroase probleme suplimentare și scade eficiența atât sub raportul siguranței, cât și al performanței.

CESE recomandă aplicarea unui sistem de defaectare, care ar constitui o soluție adecvată pentru rezolvarea problemei utilajelor vechi și poluante și ar contribui la protecția mediului și la asigurarea unor condiții de lucru mai sigure.

CESE consideră că orice program de modernizare a sistemelor de echipament constituie o soluție neadecvată a problemei echipamentelor poluante utilizate în zonele urbane. Departate de a rezolva problema, aceste sisteme mențin în activitate utilaje zgomotoase și nesigure și chiar sporesc riscurile ca urmare a instalării lor neadecvate.

De asemenea, CESE recomandă armonizarea normelor în materie de modernizare a sistemelor de post-tratare, nu numai pentru că potențialul acestora de reducere a gazului de echipament este scăzut, ci și în vederea diminuării riscurilor pe care le provoacă atunci când sunt adaptate la utilajele utilizate în agricultură sau construcții.

5.4 Sectorul poate răspunde provocării privind reducerea CO₂

Ca și în sectorul rutier, contribuția cea mai mare la emisiile de CO₂ o are consumul de carburanți. Posibilitățile de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră trebuie evaluate în funcție de performanțele specifice ale echipamentelor și nu numai în funcție de consumul de carburant pe kilometru, ca în cazul sectorului automobilelor.

În anii trecuți, s-au înregistrat îmbunătățiri considerabile, cu utilaje mai eficiente. Costurile pe toată durata de viață a utilajului, din care costul carburantului constituie o mare parte, au devenit un factor din ce în ce mai important de alegere pentru client la cumpărare.

Cu toate acestea, dacă se dorește reducerea optimă a emisiilor de CO₂, optimizarea nu trebuie să se concentreze numai pe motor, ca sursă de putere, ci pe utilaj în ansamblul său, pe aplicații și mod de operare, pe lângă eficacitatea operațională și posibila utilizare a surselor de energie alternative cu emisii scăzute de CO₂.

CESE solicită reprezentanților instituțiilor europene și ai statelor membre să sprijine o abordare globală și bazată pe piață pentru reducerea emisiilor de CO₂ generate de utilajele mobile. Deoarece nu există o soluție unică, un răspuns pragmatic și judicios ar fi aplicarea unor măsuri adecvate tipurilor de utilaje care generează cea mare cantitate de emisii (tractoare,

combine etc.) prin măsurarea eficienței globale a utilajului (de exemplu, consumul de carburant pe tona de cereale recoltate sau pe kilometru de șosea asfaltată).

5.5 Armonizarea este cheia – în cadrul Europei și la nivel global – atât în materie de siguranță rutieră, cât și de protecția mediului

Odată cu deplasarea piețelor în afara Europei, importanța unei legislații și a unei standardizări a produselor armonizate la scară mondială devine din ce în ce mai stringentă. Acest lucru se aplică și în cazul armonizării standardelor în materie de siguranță rutieră, care, în prezent, lipsesc din sectorul echipamentelor de construcție și în cazul anumitor tipuri de vehicule agricole.

În plus, industria europeană se confruntă cu provocarea reprezentată de faptul că cerințele UE devin din ce în ce mai stricte față de restul lumii, ceea ce face ca versiunile europene ale utilajelor să fie prea scumpe sau incompatibile.

În ceea ce privește protecția mediului, de exemplu, este dorit ca orice decizie la nivelul UE să fie bine cântărită înainte ca orice act legislativ să fie adoptat și pus în aplicare în UE.

Sectorul utilajelor agricole și al echipamentelor de construcții a contribuit la protecția mediului prin reducerea emisiilor generate de echipamentele din acest sector, în conformitate cu Directiva 97/68/CE pentru echipamentele mobile fără destinație rutieră și cu Directiva 2000/25/CE pentru tractoare agricole. Aplicarea acestora va permite reducerea considerabilă a emisiilor de particule (97 %), NO_x (96 %) și CO (85 %).

Sectorul depune eforturi similare în ceea ce privește emisiile sonore: în ultimii zece ani, au fost aplicate măsuri de respectare a legislației privind emisiile sonore în cazul a 22 de tipuri de utilaje de construcție.

În plus, standardele internaționale privind ciclul de viață al utilajelor sunt deja în vigoare, iar standardele privind sistemele de reciclare pentru echipamentele de terasament au fost promovate de sectorul însuși.

Pentru a garanta competitivitatea produselor europene în viitor, este de o importanță capitală ca legislația și regulamentele să devină coerente la nivel global.

CESE solicită reprezentanților instituțiilor europene și statelor membre să acorde sprijin, să participe și să acționeze în vederea dezvoltării de standarde globale. În acest scop, UNECE⁽⁴⁾ pare a fi laboratorul ideal pentru elaborarea unor astfel de standarde.

5.6 Condițiile de muncă și dialogul social în acest sector

Atât în sectorul utilajelor agricole, cât și în cel al echipamentelor de construcții sunt implicați actori de dimensiuni mici și mijlocii, ceea ce impune condiții speciale în ceea ce privește dialogul social. Reprezentarea personalului este mai redusă, iar posibilitățile de schimb transnațional de informații sunt mai mici decât în sectoarele în care există comitete europene de

⁽⁴⁾ Comisia economică pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (Geneva, www.unece.org)

întreprindere. Cu toate acestea, diferitele întreprinderi din sector dau dovadă de o anumită unitate și manifestă nevoia unei coordonări organizate și a unor schimburi de acest tip. În consecință, se impune îmbunătățirea dialogului dintre întreprinderi și lucrători.

Munca în condiții de precaritate se manifestă din ce în ce mai pregnant în sectorul metalurgic și în alte sectoare. Una dintre consecințe este o perfecționare profesională de slabă calitate, riscul continuu ca lucrătorii competenți și cu experiență să migreze către alte sectoare. Condițiile de lucru au de asemenea de suferit din cauza acestui tip de contract de muncă.

Recomandare: CE ar trebui să încurajeze lansarea unei analize a sectorului care să vizeze în mod specific calitatea condițiilor de muncă. De asemenea, recomandăm întreprinderea de acțiuni de îmbunătățire a condițiilor de muncă în UE. În fine, este esențial să se aplice măsuri de evitare în viitor a capacităților excesive, de tipul celor înregistrate în timpul crizei economice, și să se încurajeze dezvoltarea de noi produse și idei inovatoare privind organizarea muncii, pe baza cunoștințelor tuturor părților interesate.

5.7 Ar trebui menținută forța de muncă tânără și calificată în Europa.

Lipsa de personal calificat, îmbătrânirea forței de muncă, exodul creierelor pe alte continente sunt doar câteva problemele care afectează sectorul utilajelor agricole și al echipamentelor de construcții sub aspectul ocupării forței de muncă. Este din ce în ce mai greu să fie atrași tineri lucrători calificați în acest sector. Sectorul și autoritățile publice ar trebui să continue să facă investițiile necesare în materie de formare, educație, învățare continuă, întrucât este vorba despre un sector esențial al industriei europene.

Fără o formare profesională de vârf și fără forțe proaspete, nu există viitor, iar inovarea tehnică are nevoie de ingineri cu înaltă calificare și creativi. Ar trebui puse în aplicare, la diferite

niveluri, programe destinate lucrătorilor, care să promoveze educația și formarea și utilitatea acestora, dar care să specifice și valoarea adăugată și beneficiile pe care le obțin angajatorii investind în lucrători și în îmbunătățirea competențelor acestora. O recunoaștere mai largă a acestor programe va fi obținută prin intermediul părților interesate, în cadrul dialogului social.

Recomandare: statele membre ar trebui să sprijine mai mult sectorul în materie de învățământ și formare, de învățare continuă și perfecționare profesională în domeniul ingineriei mecanice. Pentru viitor, este vital să se introducă programe finanțate de recalificare a lucrătorilor în exces, înainte ca situația să devină problematică.

5.8 IMM-urile trebuie să rămână în centrul inovării

Într-o comunicare recentă pe tema „O politică industrială adaptată la era globalizării”, DG Entreprise a evidențiat pe bună dreptate faptul că una dintre principalele provocări care necesită răspunsuri politice, pentru stimularea IMM-urilor din diferite sectoare (inclusiv sectoarele utilajelor agricole și al echipamentelor de construcții) este accesul la finanțare, care este încă dificil.

În timp ce, deseori, IMM-urile sunt cele care introduc pe piață inovații, posibilitatea acestora de a investi în inovare este compromisă de reducerea accesului la finanțare, care a devenit mai dificil în toate statele membre în cursul crizei financiare și economice. În special IMM-urile din acest sector au cunoscut o înăsprire a condițiilor de creditare. De aceea, majoritatea guvernelor au introdus sau au extins dispozitivele de garantare publică sau au furnizat ajutoare directe de stat. Nu este însă suficient.

Prin urmare, CESE recomandă statelor membre și Comisiei Europene să sprijine IMM-urile din sectorul utilajelor agricole și al echipamentelor de construcții cu proiecte și fonduri care să răspundă nevoilor acestora

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind dimensiunea externă a politicii industriale europene – ține seama politica comercială a UE în mod corect de interesele industriei europene? (aviz din proprie inițiativă)

(2011/C 218/05)

Raportor: **dl Antonello PEZZINI**

Coraportor: **dl Marcel PHILIPPE**

La 16 septembrie 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 pe tema

Dimensiunea externă a politicii industriale europene – ține seama politica comercială a UE în mod corect de interesele industriei europene?

(aviz din proprie inițiativă).

Comisia consultativă pentru mutații industriale (CCMI), însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 aprilie 2011. Raportor: dl Pezzini. Coraportor: dl Philippe.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 106 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE împărtășește pe deplin preocupările exprimate de Președinția ungară a UE, conform cărora „în întreaga lume au loc schimbări de o viteză și o profunzime incredibile; Europa trebuie să fie capabilă să facă față unei concurențe globale mai acerbe decât oricând”.

1.2 Comitetul cere UE să adopte de urgență măsuri concertate și coerente în ceea ce privește dimensiunea externă a unei strategii integrate de politică industrială, pentru ca Uniunea să poată juca un rol de forță motrice în schimburile comerciale și să asigure o direcție unică în acordurile comerciale multilaterale și bilaterale.

1.3 CESE consideră că sunt absolut necesare reguli echitabile ale jocului pentru toți actorii, pentru a asigura un context de concurență loială și de creștere economică și socială durabilă și competitivă, în conformitate deplină cu standardele economice, sociale și ecologice internaționale, ținând seama că, până în 2015, 90 % din creșterea mondială va fi generată în afara Europei, doar China producând o treime din această creștere. Din acest motiv, politica comercială a UE va trebui să sprijine și politica de dezvoltare și să țină seama de inegalitățile dintre diversele blocuri comerciale și din interiorul societăților, mai ales în țările în curs de dezvoltare.

1.4 Comitetul consideră că este necesar:

— să se stabilească un cadru comun de *gubernanță europeană consolidată* care să fructifice potențialul pieței unice, în vederea relansării pe plan internațional a industriei europene;

— să se adopte o singură poziție pe scena internațională;

— să se definească un comportament coerent pentru statele membre.

1.5 În opinia Comitetului, amplul efort început în 1988 pentru realizarea pieței interne trebuie să continue și să se intensifice și prin elaborarea unei legislații europene a contractelor pe întreprinderi, bazate pe un regulament care să stabilească un nou regim avansat, la care întreprinderile să se poată referi cu titlu facultativ în momentul încheierii de contracte internaționale.

1.6 Comitetul consideră că este posibil ca industria europeană să-și păstreze poziția de lider pe plan mondial nu doar prin inovare, cercetare și aplicarea noilor tehnologii, ci și prin realizarea unor infrastructuri eficiente și solicitarea unei reglementări inteligente a pieței mondiale, care să favorizeze forme de producție și de distribuție ecologice și durabile.

1.7 Comitetul consideră că trebuie acordată atenție specială măsurilor de la nivel comunitar, național și regional, educației și formării permanente de resurse umane, precum și diseminării cunoștințelor.

1.8 CESE recomandă să se ia în considerare interesele industriei europene, care să fie apărate cu hotărâre în cursul negocierilor, utilizându-se în mod clar, transparent și diversificat toate instrumentelor legislative aflate la dispoziție, inclusiv acordurile comerciale.

1.9 CESE subliniază că este important ca întreprinderile să dispună de un cadru de reglementare inteligent, previzibil și, mai ales, mai puțin împovărător, fiind necesară instaurarea unui mediu antreprenorial mai favorabil IMM-urilor.

1.10 Este în interesul întreprinderilor europene ca acordurile și contactele bilaterale să le asigure o protecție clară și transparentă, prevăzând:

- norme sociale, care să aducă respect pentru lucrători, în conformitate cu convențiile internaționale;
- norme de protecția mediului;
- îngrijiri în exploatarea resurselor mediului înconjurător;
- norme pentru economisirea energiei și pentru combaterea schimbărilor climatice;
- utilizarea generalizată a etichetelor ecologice;
- educarea în spiritul certificării Emas;
- respectarea standardelor tehnico-normative;
- protecția proprietății industriale și intelectuale;
- anumite instrumente eficiente de protecție a comerțului și de acces la piețe și la materii prime strategice, care să țină seama de preocupările societății civile din ambele părți în materie de gestionare a resurselor;
- inițiative care să faciliteze activitatea IMM-urilor în țările terțe;
- sisteme de dialog social și de verificare de către societatea civilă, mai ales prin intermediul studiilor de impact *ex ante* și *ex post*;
- un nivel ridicat de protecție a consumatorilor.

1.11 CESE împărtășește poziția Consiliului European de la Bruxelles din decembrie 2010, cu privire la „necesitatea de a se aborda în mod mai eficient provocările legate de globalizare și de a se valorifica oportunitățile legate de aceasta prin realizarea unor evaluări de impact înainte de lansarea negocierilor[,] [...] pentru a asigura piețe deschise, comerț și condiții de concurență echitabile”. În orice caz, politica comercială a UE ar trebui să ia în considerare condițiile inegale în care industria europeană este adesea obligată să concureze.

1.12 Comitetul solicită ca recomandările Consiliului UE de „îmbunătățire în continuare a coerenței și complementarității între politicile sale interne și externe” ⁽¹⁾ să aibă o urmare concretă.

1.13 Comitetul consideră că UE ar trebui să-și dezvolte avantajele competitive, pentru a asigura o apărare mai eficientă și strategică a intereselor sale, sporind credibilitatea modelului economic și social european pe scena mondială.

⁽¹⁾ Cf. litera a) de la anexa I la Concluziile Consiliului European din 16 septembrie 2010.

2. Introducere

2.1 Luată în ansamblu, industria – inclusiv serviciile specializate de care aceasta depinde și serviciile care depind de ea – reprezintă un domeniu foarte larg, însemnând aproape jumătate din PIB-ul UE (47 %).

2.2 Industria poate să-și aducă o contribuție specifică la dinamizarea creșterii întregii economii, prin:

- sporirea productivității europene,
- exportarea produselor manufacturate ⁽²⁾,
- progres tehnologic: mai bine de 80 % din cheltuielile sectorului privat în materie de cercetare și dezvoltare tehnologică provin în UE din sectorul manufacturier.

2.3 Miza luptei împotriva dezindustrializării constă în canalizarea tuturor politicilor UE către obiectivul de sprijinire a potențialului de creștere și de competitivitate a industriei, în primul rând prin consolidarea dimensiunii sale externe.

2.4 Nu este vorba de definirea unei politici izolate, ci de integrarea unei dimensiuni de competitivitate industrială și a serviciilor conexe în toate politicile UE, începând cu politica comercială comună.

2.5 Deschiderea piețelor reprezintă, neîndoios, premisa creșterii ocupării forței de muncă. Cu toate acestea, UE trebuie să-și actualizeze strategia, pentru a putea sprijini mai bine internaționalizarea întreprinderilor, într-un cadru de simetrie și reciprocitate care să asigure condiții concurențiale egale pentru toți protagoniștii.

2.6 O abordare coerentă necesită acțiuni într-o serie de sectoare, cu o valoare adăugată însemnată:

- viitoarea politică comercială a UE ar trebui integrată în cadrul Strategiei Europa 2020. Acest aspect impune necesitatea unui set precis și eficient de reguli, în vederea:
 - promovării unor piețe deschise și echitabile, solicitând respectarea condițiilor concurențiale egale pentru țările emergente și respectând nevoile țărilor mai puțin dezvoltate;
 - protejării proprietății industriale și intelectuale,
 - creării unor elemente de cunoaștere noi și mai bine integrate,
 - descurajării contrafacierilor,
 - apărării și difuzării valorilor *economiei sociale de piață* ⁽³⁾,

⁽²⁾ reprezentând circa trei sferturi din exporturile UE (sursă: DG Întreprinderi).

⁽³⁾ Cf. art. 3 din Tratatul de la Lisabona

- propunerii și solicitării unui nivel înalt de protecție și îmbunătățire a calității mediului,
 - promovării monedei euro ca monedă de reglementare a schimburilor internaționale.
- Deschiderea pieței globale și reciprocitatea tarifelor vamale rezultate sunt puternic limitate de obstacolele netarifare: trebuie intensificate eforturile „pentru a garanta respectarea drepturilor noastre în virtutea acordurilor bilaterale și multilaterale care vizează să deschidă piețele închise în mod ilegal”⁽⁴⁾, asigurând simetria, reciprocitatea și egalitatea regulilor jocului.
- Ar trebui revăzute și îmbunătățite inițiativele de sprijinire a internaționalizării IMM-urilor. Procentul exporturilor realizate de IMM-uri, în plus față de piața internă, reprezintă în prezent mai puțin de 15 %.
- Politica UE ar trebui să exploreze mai mult posibilitățile de consolidare a celorlalte moduri de înfăptuire a internaționalizării, precum:
1. investițiile străine directe (ISD),
 2. cooperarea tehnică,
 3. subcontractarea.
- Statele europene ar trebui să facă eforturi de dezvoltare a dialogului consolidat cu partenerii sociali și cu ansamblul actorilor economici și sociali.
- În ceea ce privește ocuparea forței de muncă, un nou elan ar trebui să susțină inițiativele sectoriale avansate, după exemplul acțiunilor-pilot referitoare la piețele-lider.
- 2.7 Trebuie consolidat rolul monedei euro ca monedă de reglementare a schimburilor internaționale, atât în ceea ce privește materiile prime, cât și produsele manufacturate.
- 2.8 Procesul impetuos al globalizării economiei internaționale și dezvoltarea economiilor emergente impun o revizuire substanțială a politicilor comerciale ale UE, dat fiind că iau pe deplin în considerare interesele industriei europene, astfel încât aceasta să-și poată păstra și consolida rolul în contextul „satului global”.
- 2.9 În termeni generali, politica industrială a UE se concretizează prin:
- măsuri generale, destinate dezvoltării pieței interne;
 - o politică comercială externă (măsuri *antidumping*, negocieri comerciale bilaterale și multilaterale care au incidență asupra unor sectoare industriale diferite);
 - numeroase politici sociale, regionale și de mediu, în vederea dezvoltării resurselor umane;
- o politică concurențială acompaniată de instrumente juridice necesare pentru remediarea neajunsurilor pieței și pentru implementarea ajutoarelor de stat;
 - o politică de cercetare și dezvoltare;
 - măsuri în favoarea inovării;
 - consolidarea cooperării între întreprinderile europene;
 - cultivarea dialogului și a cooperării dintre partenerii sociali și extinderea acestora la țările în curs de dezvoltare, în special prin negocierea Acordurilor-cadru internaționale;
 - depunerea de eforturi în vederea realizării politicilor de mediu;
 - o politică ambițioasă și performantă de educație și formare.
- 2.10 Comerțul, economia, dialogul între religii și culturi și – de aici – prosperitatea popoarelor sunt condiționate și determinate de calitatea relațiilor dintre state, guverne și organisme internaționale. De asemenea, trebuie să se țină seama de nivelurile diferite de dezvoltare și de diversele abordări adoptate în vederea rezolvării problemelor comune.
- 2.11 În acest aviz, CESE dorește să se concentreze asupra dimensiunii externe a politicii industriale.
- 2.12 În acest context, se recunoaște rolul de primă importanță al politicii industriale, mai ales pe baza unui nou proces de conștientizare: **necesitatea de a se restitui industriei și întreprinderilor locul central care li se cuvine.**
- 2.13 „O politică industrială adaptată erei globalizării”⁽⁵⁾: această inițiativă trebuie să stabilească prioritățile în vederea îmbunătățirii mediului de afaceri, în special pentru IMM-uri, și a sprijinirii dezvoltării unei baze industriale puternice și durabile.
- 2.14 Creșterea cu adevărat **„inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii”**⁽⁶⁾ este legată de consolidarea unui sector manufacturier diversificat, inovator, care să opereze cu succes pe piețele globale.
- 3. Domenii de interes și de acțiune pentru o dimensiune externă coerentă**
- 3.1 Domeniile de interes și de acțiune care pun în valoare dimensiunea externă a politicii industriale europene sunt multiple, dar CESE dorește să se concentreze asupra următoarelor domenii:
1. strategia europeană privind accesul la materiile prime;
 2. internaționalizarea IMM-urilor;

⁽⁴⁾ COM(2010) 612 final, punctul 4.

⁽⁵⁾ Cf. inițiativa strategică 10, COM(2010) 2020 final.

⁽⁶⁾ Ibidem.

3. standardizarea și drepturile de proprietate intelectuală (DPI);
4. dialogul privind reglementările;
5. politica comercială comună,
6. imaginea și perspectivele Uniunii;
7. inițiativele sectoriale: piețele-lider și platformele europene.

3.1.1 **Accesul la materii prime.** Accesul sigur și ușor la materii prime este esențial pentru aspectele legate de infrastructură și reprezintă premisa dezvoltării industriale. Inițiativele UE sunt indispensabile pentru:

- eliminarea tuturor inegalităților existente și stabilirea de noi reguli și acorduri privind accesul la materii prime, în special la cele energetice;
- solicitarea de eforturi constante, pentru a garanta, inclusiv la nivelul OMC, că țările producătoare vor respecta normele minimale de tip ecologic și social;
- îmbunătățirea condițiilor durabile în ceea ce privește extracția materiilor prime în Europa;
- sprijinirea filierelor europene sau naționale de reciclare pentru reducerea risipei, crearea unor locuri de muncă cu o înaltă valoare adăugată și limitarea efectelor ecologice și sociale ale proceselor extractive;
- promovarea utilizării eficiente a resurselor și a materiilor prime secundare;
- consolidarea autorităților și a instituțiilor responsabile de gestionarea materiilor prime în țările în curs de dezvoltare care dispun de acest tip de resurse;
- sprijinirea cercetărilor aflate deja în curs, în vederea producerii energiei prin fuziune, prin intermediul proiectelor JET și ITER, cu ajutorul unor materii prime (deuteriu, litium, tritium) foarte răspândite în natură, în special în apa de mare.

3.1.1.1 Dacă dorește să-și îmbunătățească și să-și crească prezența și competitivitatea pe plan mondial, industria europeană trebuie să se doteze cu o **strategie puternică și integrată, acordând atenție specială aprovizionării cu energie** și să adopte o veritabilă „diplomație a materiilor prime”.

3.1.1.2 Accesul la materii prime, în special la cele energetice, trebuie să reprezinte un element fundamental al noii politici industriale. Punctul-cheie ar trebui să fie consolidarea raporturilor noastre economice și politice cu țările terțe, pentru:

- eliminarea inegalităților privind condițiile de acces, prin acțiuni de combatere a restricțiilor la export ⁽⁷⁾;
- sprijinirea producției de metale în Europa;
- intensificarea eforturilor în legătură cu materiile prime de care Europa dispune deja;

— monitorizarea celor 14 materii prime strategice pentru viitorul producției noastre. Este vorba de: antimoniu, beriliu, cobalt, fluorină, galiu, germaniu, grafit, indiu, magneziu, niobiu, metalele grupului platinic (platină, paladiu, iridiu, rodiu, ruteniu și osmiu), pământuri rare, tantal și wolfram;

— constituirea de rezerve strategice pentru principalele materii prime;

— includerea bumbacului între materiile strategice;

— crearea unui Serviciu geologic european.

3.1.2 **Internaționalizarea IMM-urilor.** O altă miză crucială o reprezintă dimensiunea internațională a industriei europene: întreprinderile mici și mijlocii trebuie să poată concura pe piețele globale cu marile companii, valorificându-și în același timp propriile zone de producție.

3.1.2.1 Este necesară crearea și îmbunătățirea instrumentelor de asistență pentru prospecțiune și finanțare (asigurări, garanții de plată etc.), astfel încât IMM-urile să se dezvolte la nivel internațional.

3.1.2.2 Un studiu recent al DG Întreprinderi arată că, în cursul ultimilor trei ani, în 25 % din întreprinderile mici și mijlocii s-au desfășurat activități de import sau export. În afara pieței interne europene, doar 13 % dintre acestea au avut relații cu țări terțe și, dacă se iau în considerare piețele emergente ale țărilor din zona BRIC (Brazilia, Rusia, India și China), procentul oscilează între 7 și 10 %.

3.1.2.3 Într-adevăr, internaționalizarea le prieste întreprinderilor, oferindu-le ocazia unui salt calitativ:

— în ceea ce privește tendința de a angaja personal nou. IMM-urile active la nivel internațional înregistrează o rată de creștere a ocupării forței de muncă de 7 %, față de un modest 1 % în cazul celorlalte IMM-uri;

— în ceea ce privește tendința spre inovare. Introducerea unor produse sau servicii inovatoare a caracterizat 26 % din IMM-urile cu activitate internațională, față de 8 % în cazul celorlalte.

3.1.2.4 Trebuie îmbunătățite performanțele în comerțul internațional, importante în vederea consolidării creșterii și competitivității.

3.1.2.5 Trebuie intensificate și dezvoltate în special inițiativele-pilot, în vederea creării centrelor europene de asistență în țări terțe (așa-numitele *European Business Centres*) ⁽⁸⁾, precum și eforturile în vederea operaționalizării depline a *echipelor de acces la piețe* (*Market Access Teams*).

⁽⁷⁾ Precum cele impuse de China, India și altele.

⁽⁸⁾ În China, Thailanda, India și Vietnam.

3.1.3 **Standardizarea** Este necesară o politică decisă de standardizare și de apărare a proprietății intelectuale (DPI), prin asigurarea unei dimensiuni externe a proceselor de standardizare.

3.1.3.1 Trebuie evitat ca standardele să se transforme în bariere comerciale, iar creșterea numărului de norme naționale în domeniul serviciilor să dea naștere la obstacole în calea comerțului.

3.1.3.2 CESE este convins că trebuie introdusă obligația legală, pentru toți cei care creează standarde, de a respecta în acest proces principiile din acordul OMC privind barierele tehnice din calea comerțului (BTC).

3.1.3.3 O altă temă fundamentală este cea a interoperabilității: pentru a fi acceptate de piață și a răspunde obiectivelor stabilite, serviciile și aplicațiile trebuie să fie efectiv interoperabile.

3.1.4 **Dialogul privind reglementările.** Pentru ca industria europeană să fie cu adevărat competitivă, trebuie asigurate condiții echitabile pe plan mondial în ceea ce privește regulile și reglementările.

3.1.4.1 Adesea, la barierele comerciale tarifare se adaugă bariere netarifare de natură reglementară. De aceea, CESE consideră că trebuie intensificate eforturile din diferite domenii atât pentru a reduce barierele existente, cât și pentru a preveni apariția altora noi.

3.1.4.2 În acest context, principiul unei mai bune legiferări este fundamental pentru reducerea costurilor ridicate, datorate adesea excesului de reglementare, și pentru a beneficia de un acces mai eficient pe piețele internaționale, prin mecanisme de recunoaștere reciprocă.

3.1.5 **Politica comercială comună** este unul din pilonii relațiilor externe ale Uniunii Europene. Aceasta reglementează relațiile comerciale ale statelor membre cu țările terțe, urmărind obiectivul fundamental al asigurării unor condiții concurențiale egale și reguli ale jocului identice.

3.1.5.1 Este necesar să se asigure o mai mare eficiență în acțiunile de combatere a **contrafacerii și piratării**, atât în interiorul, cât și în exteriorul pieței unice, din cauza repercusiunilor foarte negative ce afectează un număr din ce în ce mai mare de sectoare, din ce în ce mai diferențiate.

3.1.5.2 În conformitate cu noile reglementări ale Tratatului de la Lisabona, trebuie îmbunătățite performanțele noastre în comerțul transfrontalier și internațional, importante în vederea consolidării creșterii, competitivității și viabilității pe termen lung a întreprinderilor, prin garantarea unei voci unice europene.

3.1.5.3 Instrumentele de apărare a comerțului și de acces la piețe urmăresc mai ales protejarea întreprinderilor europene împotriva obstacolelor comerciale. Uniunea trebuie să poată

garanta dezvoltarea armonioasă, echitabilă și durabilă a comerțului mondial, ținând seama de nivelurile diferite de dezvoltare a țărilor terțe, ajutându-le pe cele mai puțin dezvoltate în procesele de industrializare și solicitând respectarea deplină a regulilor de către țările emergente.

3.1.5.4 UE trebuie să definească precis criteriile economice, în vederea negocierii și încheierii acordurilor de liber-schimb și pentru identificarea propriilor parteneri, în special în ceea ce privește potențialul piețelor, în termeni de dimensiune și de creștere economică, asigurând mecanisme clare de evaluare *ex ante* (de coerență politică) și *ex post* (cu respectarea deplină a simetriilor și reciprocităților) și sprijinind dialogul social european și organizațiile societății civile.

3.1.5.5 Este necesar ca reducerea tarifelor în cadrul OMC să fie însoțită de un efort de îmbunătățire a condițiilor de muncă, în conformitate cu standardele OIM.

3.1.6 **Imaginea și perspectivele Uniunii.** Este nevoie de o viziune bazată pe o logică de dezvoltare durabilă și în măsură să promoveze societăți incluzive, economii deschise și relații pacifice, dintr-o perspectivă globală și pe termen lung.

3.1.6.1 Imaginea Uniunii Europene, atât în plan intern, cât – mai ales – în cel extern, trebuie să fie mai îngrijită, prin asigurarea coerenței, unității și capacității de acțiune rapidă, în vederea valorificării sale depline. Trebuie definită și pusă în aplicare o acțiune articulată în funcție de nivelurile de sinergie, coerente între ele, pentru:

- garantarea **deschiderii echilibrate a piețelor și prezervarea rezervelor limitate ale planetei**, asigurând totodată – din punct de vedere strategic – **accesul durabil al Europei la resursele strategice** necesare;
- **consolidarea dialogului economic cu toți partenerii principali**, în cadrul unei abordări multilaterale;
- **consolidarea rolului monedei euro pe scena internațională**;
- prezentarea UE ca „**putere normativă internațională**”, prin promovarea unor înalte standarde în domeniile industrial, ecologic, social și în cel al condițiilor decente de muncă, în cel al achizițiilor publice și cel al proprietății intelectuale;
- **relansarea principalelor trei politici de dezvoltare externă a UE**: extinderea, politica de vecinătate și Uniunea pentru Mediterana, noul parteneriat cu Africa în cadrul acordurilor ACP ⁽⁹⁾.

3.1.6.2 CESE are profunda convingere că, în lipsa unei **componente participative la nivel european privind perspectivele globale ale politicii industriale europene**, nu va fi posibilă dezvoltarea acestei viziuni strategice comune, indispensabilă pentru relansarea puternică și coerentă a dimensiunii externe a politicii industriale europene.

⁽⁹⁾ Avizul Comitetului Economic și Social European privind dimensiunea externă a Strategiei de la Lisabona reînnoite, JO C 128/2010, p. 41.

3.1.6.3 CESE își exprimă convingerea că dezvoltarea este în interesul industriilor europene și că singurul mod în care se poate ajunge la aceasta este de a nu simți în mod constant presiunea unei concurențe a costurilor scăzute.

3.1.7 Inițiative sectoriale: piețe-lider și platforme

3.1.7.1 Europa trebuie să-și construiască viitorul în funcție de propriile atuuiri. Sunt dezvoltate în mod constant diverse soluții sectoriale, pentru îmbunătățirea competitivității globale a Europei, astfel încât aceasta să devină mai atractivă ca loc de muncă și cămin.

3.1.7.2 Printre domeniile de vârf se numără:

- infrastructura tehnologică;
- rețelele de aprovizionare cu energie;
- societatea cunoașterii și societatea digitală;
- sănătatea și mobilitatea;
- tehnologiile orizontale, necesare industriilor din UE.

3.1.7.3 În opinia CESE, trebuie înscrise într-un cadru consolidat și coerent diversele abordări sectoriale existente, precum:

- platformele tehnologice europene;
- inițiativele privind piețele-lider;
- diversele comitete consultative de nivel înalt;
- Platformele de inovare, precum *LeaderShip*, *Cars 21*, *ICT Task Force*;
- grupul de nivel înalt din industria chimică.

3.1.7.4 De asemenea, CESE consideră că anumite sectoare foarte sensibile și promițătoare ar merita să se dezvolte mai mult, precum:

- **spațiul;**
- **mobilitatea durabilă;**
- **mizele sociale ale viitorului, referitoare la schimbări climatice;**
- **provocările concurențiale, precum industria chimică, ingineria și sectorul agroalimentar;**
- **sectoarele de înaltă intensitate energetică.**

4. Dimensiunea externă a politicilor UE, cheia succesului industriei Uniunii Europene

4.1 Așa cum a subliniat Președinția ungară, „în întreaga lume au loc schimbări de o viteză și o profunzime incredibile; Europa trebuie să fie capabilă să facă față unei concurențe globale mai acerbe decât oricând”.

4.2 20 de milioane de întreprinderi din Europa, îndeosebi întreprinderile mici și mijlocii, conduse de creatori, de lucrători, de meșteșugari și de întreprinzători, trebuie să poată inova, să-și dezvolte competitivitatea și să creeze locuri de muncă, sprijiniți în acest sens de o politică industrială europeană caracterizată de o dimensiune externă integrată.

4.3 CESE salută concluziile Consiliului European din 17 decembrie 2010, referitoare la competitivitatea internațională și la piața unică.

4.4 În special, CESE subliniază importanța dotării întreprinderilor cu un cadru normativ inteligent, previzibil și mai puțin împovărător, precum și cu un mediu antreprenorial mai favorabil IMM-urilor, astfel încât acestea să poată opera cu o viziune pe termen lung.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind întreprinderile de stat din țări terțe pe piețele de achiziții publice din UE (aviz din proprie inițiativă)

(2011/C 218/06)

Raportor: **dl Corrado ROSSITTO**

Coraportor: **dl Ulrich PAETZOLD**

La 16 septembrie 2010, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul său de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

Întreprinderile de stat din țări terțe pe piețele de achiziții publice din UE.

Comisia consultativă pentru mutații industriale, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 152 voturi pentru, 4 voturi împotriva și 9 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European consideră că deschiderea sistemelor de achiziții publice ale tuturor țărilor la concurența internațională, pe baza Acordului privind achizițiile publice (AAP – OMC), reprezintă o carte câștigătoare: acesta garantează reciprocitatea, simetria normativă și de conținut și permite combaterea măsurilor protecționiste și a practicilor de concurență neloială, adoptate în ciuda acordurilor specifice cu țările emergente, cu respectarea dreptului primar și derivat al UE în domeniu și a jurisprudenței Curții de Justiție a UE.

1.2 CESE consideră că Uniunea Europeană trebuie să-și mărească potențialul de negociere, pe baza dreptului său primar și derivat, astfel încât să-și îmbunătățească accesul la piețele publice ale țărilor terțe, dat fiind că UE și-a deschis mai mult de 80 % din piețele sale de contracte de achiziții publice, deși celelalte economii dezvoltate n-au făcut-o decât în proporție de 20 %.

1.3 Comitetul cere cu hotărâre Parlamentului European, Consiliului și Comisiei să asigure, atât pe plan intern, cât și la nivel internațional, apărarea mai eficientă și în mod mai strategic a intereselor Uniunii în ceea ce privește accesul la contractele de achiziții publice, consolidând astfel credibilitatea internațională a UE, longevitatea și dezvoltarea modelului economic și social european.

1.4 CESE consideră că întreprinderile participante la achiziții publice trebuie să se supună aceluiași condiții concurențiale, pentru a garanta o concurență echitabilă (*level playing field*), pe bază de reciprocitate cu întreprinderile din țările terțe care trebuie să respecte principiile cardinale valabile în achizițiile publice pe plan internațional, mai ales în ceea ce privește interzicerea ajutoarelor de stat (directe sau indirecte), metodele de calculare a prețurilor, luarea în considerare preventivă a costurilor și riscurilor.

1.5 În ceea ce privește achizițiile publice internaționale, CESE recomandă legiuitorilor pieței interne a Uniunii Europene și negociatorilor UE pe plan internațional să facă dovadă de coerență și să fie conștienți de posibilele consecințe reciproce în exercitarea propriei activități, promovând egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea, transparența, combaterea corupției, respectarea normelor sociale și ecologice, respectarea drepturilor fundamentale.

1.6 CESE consideră că este indispensabilă realizarea unui control sistematic al coerenței rezultatelor negocierilor desfășurate de Comisia Europeană, cu mandatul statelor membre, la nivel bilateral și multilateral, și implementarea totală și efectivă a măsurilor adoptate de către statele membre.

1.7 Comitetul consideră că Acordul privind achizițiile publice (AAP) ar trebui transformat dintr-un acord plurilateral într-unul multilateral, prin încurajarea aderării unor noi membri și a măsurilor tranzitorii în materie de compensații, de prețuri preferențiale, de introducere a unor noi entități sau sectoare și a unor noi praguri. CESE reafirmă cu hotărâre ideea excluderii temporare din AAP a acelor piețe de contracte publice finanțate prin fonduri europene pentru întreprinderile din țările care mențin măsuri de protecție la nivel național.

1.8 CESE solicită adoptarea rapidă a inițiativei anunțate privind condițiile în care țările terțe pot accede la piețele europene de achiziții publice (*Market Access Scheme for Procurement – MASP*) și la mecanisme clare, transparente și verificate, de deschidere reciprocă a piețelor, în vederea asigurării unui acces simetric la piețele publice, adaptând în consecință pachetul din 2004 privind achizițiile publice.

1.9 CESE consideră că trebuie consolidată abordarea bazată pe prevenție și pe un sistem de alertă rapidă în cazul proiectelor și/sau al intrării în vigoare a unei legislații din țările terțe restrictive în ceea ce privește achizițiile publice, astfel încât, utilizând informațiile încredințate băncii de date a Comisiei Europene privind accesul la piețe și acordând atenție informațiilor fiabile și rapid accesibile privind achizițiile publice, formalitățile și specificațiile tehnice din caietele de sarcini, să poată fi identificate și denunțate la nivel internațional potențialele obstacole încă din faza inițială, în special în cazul IMM-urilor, însoțite fiind de indicatori statistici și de impact privind fenomenele de distorsiune.

1.10 CESE recomandă adoptarea unor măsuri de accelerare și simplificare a procedurilor, adaptându-le la noile sfidări care stau în fața UE, și garantând autorităților contractante că vor putea fructifica – pe plan intern și internațional – toate oportunitățile economice și de inovare ale IMM-urilor, inclusiv prin acțiuni de formare, informare și asistență acordată contractanților și IMM-urilor participante la licitațiile internaționale și pe piețe terțe, în special în ceea ce privește formarea cadrelor acestora și a personalului de conducere.

2. Informații preliminare

2.1 În Uniunea Europeană, volumul anual al achizițiilor publice pentru bunuri și servicii reprezintă circa 17 % din PIB, adică în jur de 2 100 de miliarde EUR; din această sumă, aproximativ 3 % se situează deasupra pragului Acordului privind achizițiile publice (AAP), încheiat în cadrul OMC ⁽¹⁾. La nivel mondial, ponderea pieței achizițiilor publice este estimată între 10 și 20 % din PIB, în condițiile în care nu există date comparabile disponibile pentru anumite țări nemembre ale AAP; nivelul global al achizițiilor publice se situează cu mult peste pragul de 10 % din PIB-ul mondial.

2.2 Întreprinderile europene, de la marile multinaționale la IMM-urile cele mai întreprinzătoare, luptă pentru a se impune pe piețele internaționale, dar se confruntă cu dificultăți crescândă atunci când vor să acceadă la piața de achiziții publice, nu atât din cauze legate de obstacolele întâlnite la trecerea frontierei, cât din pricina obstacolelor de „dincolo de granițe”, mai complexe și mai problematice din punct de vedere tehnic, dat fiind că este nevoie de mai mult timp pentru a le identifica, analiza și elimina și pentru că normele și practicile aferente sunt restrictive, ceea ce riscă să împiedice întreprinderile europene să participe eficient la achizițiile publice din țările terțe.

2.3 Așa cum indică titlul, prezentul aviz din proprie inițiativă se referă la un aspect specific al domeniului achizițiilor publice: trebuie analizat și specificat – în raport cu participarea întreprinderilor publice din țările terțe la achiziții publice în UE – în ce mod UE poate:

— asigura buna funcționare a pieței sale interne în ceea ce privește achizițiile publice;

— garanta că întreprinderile publice din țările terțe sunt autorizate să opereze pe piața europeană, cu respectarea aceluiași condiții și criterii de eligibilitate ca și în cazul celorlalte întreprinderi;

— asigura reciprocitatea și simetria accesului întreprinderilor europene la piețele de achiziții publice din țările terțe.

Alte aspecte referitoare la achizițiile publice fac sau vor face obiectul unor avize ale CESE.

2.4 Relația dintre deschiderea comerțului exterior și reformele pieței interne se definește în ambele sensuri: dacă – în ambele cazuri – scopul este acela de a reduce costul impus de obstacolele legislative inutile care împiedică circulația bunurilor, serviciilor și investițiilor, interdependența crescândă dintre piața internă și piețele internaționale cere ca legiuitorii pieței interne a UE și negociatorii UE din domeniul comerțului internațional și al achizițiilor publice internaționale să fie conștienți de eventualele consecințe reciproce ale activității lor și să urmeze o politică coerentă, orientată spre promovarea principiilor din dreptul primar și derivat al UE, așa cum au fost confirmate de Curtea de Justiție și de Carta drepturilor fundamentale:

— respectarea drepturilor omului;

— combaterea corupției;

— respectarea standardelor sociale și de mediu;

— transparența;

— proporționalitatea;

— egalitatea de tratament;

— nediscriminarea;

— recunoașterea reciprocă.

2.5 În domeniile standardizării și reglementării, în cele ale serviciilor, investițiilor, achizițiilor publice, în cel al drepturilor de proprietate intelectuală sau al sistemelor de certificare, în multe dintre statele care ne sunt parteneri comerciali se aplică proceduri oneroase, se manifestă lipsa de transparență și se implementează măsuri de politică industrială destinate substituirii forțate a importurilor, transferului forțat de tehnologie și acordării unui acces preferențial la materii prime pentru producătorii locali.

2.6 În timp ce întreprinderile europene se confruntă cu o concurență crescândă pe propria piață internă, cu privilegierea unei deschideri transparente și cu eforturi pentru a crea o piață internă europeană fără bariere, în prezent reiese clar că această deschidere lasă piața internă complet fără apărare în fața unor operatori de pe piețe ale țărilor terțe care nu s-au străduit să practice aceeași deschidere pe propriile piețe.

⁽¹⁾ Sursă: estimările Comisiei Europene, în COM(2010) 612 final.

2.7 UE dispune de norme stricte în domeniu, urmărind asigurarea unei concurențe echitabile, în condiții egale (*level playing field*), însă experiența arată că aceste reguli nu se aplică în cazul întreprinderilor publice din țările terțe – mai ales când acestea participă la achiziții publice –, ceea ce contravine înseși principiilor pe care se întemeiază piața internă, provocând daune imense industriei și economiei europene.

2.8 CESE consideră că se impune analiza modului în care UE poate garanta buna funcționare a pieței interne și în cazurile în care întreprinderile publice din țările terțe sunt autorizate să opereze pe această piață, continuând să combată cu vigilență, în interesul consumatorilor, întreprinderilor și contribuabililor europeni, protecționismul și toate formele de dumping social și de mediu⁽²⁾, lipsa transparenței costurilor, prețurilor și subvențiilor acordate de stat, precum și nerespectarea normelor bugetare și a regulilor de pe piața liberă.

2.9 În Acordul general pentru Tarife și Comerț și în angajamentele din Acordul General privind Comerțul cu Servicii, achizițiile publice sunt exceptate în mod explicit de obligația de bază privind tratamentul național. Cu toate acestea, se cuvine să se ia în considerare⁽³⁾ faptul că, până în 2015, 90 % din creșterea mondială va fi generată în afara Europei, un sfert din această creștere înregistrându-se doar în China. În următorii ani, va trebui să fructificăm oportunitățile oferite de nivelurile ridicate de creștere a țărilor terțe, în special în Asia de sud și de est.

2.10 În timp ce piața noastră este deschisă într-o măsură considerabilă, cea a principalilor noștri parteneri comerciali rămâne mult mai puțin deschisă, mai ales la nivel regional și local. Ajung, spre ilustrare, câteva exemple de pe diferite continente:

2.10.1 În **CHINA**, măsura în care piața rămâne deschisă este cu mult sub ceea ce ar putea să fie. În condițiile unui PIB de **3 573,8 miliarde EUR în 2009**, China a exportat în UE în același an produse și servicii în valoare de 227 de miliarde, în timp ce importurile sale din UE se ridicau la 99,7 miliarde EUR. Clauzele *buy local* (cumpărarea de produse locale) există din 2003, așa cum prevede art. 10 din Legea guvernamentală privind achizițiile publice (*Government Procurement Law – GPL*), iar politica *Buy Chinese* a fost întărită în 2007 prin două decrete care limitează posibilitățile de achiziționare a produselor străine, cu excepția cazurilor în care produsele indigene s-ar dovedi *exagerat* de scumpe și de o calitate mai slabă. În 2009, interpretarea acestei reguli a devenit strictă, împiedicând orice posibilitate rămasă, mai ales pentru produsele tehnologice de vârf și inovatoare. Pe de altă parte, în cadrul planului de relansare din 2008 și 2009 în vederea stimulării interne, a fost pus în aplicare un control riguros în ceea ce privește achizițiile publice în sectorul construcțiilor. În noiembrie 2009, China a introdus o listă de produse inovatoare acreditate de origine internă („*Indigenous Innovation Product Accreditation List*”), iar în

2010 Consiliul de Stat a propus modificări referitoare la întreprinderile controlate de stat, pentru a le încuraja să nu opereze decât pe piața internă. În același timp, industriei chinezești de tehnologie de vârf i-au fost acordate ajutoare de stat pentru a o face mai competitivă pe piețele externe⁽⁴⁾.

2.10.1.1 În domeniul achizițiilor de lucrări, China a abandonat sistemul de acordare a licențelor pentru gestionarea proiectelor, gestionarea construcțiilor și a altor servicii de construcție, înlocuindu-l cu un nou sistem destinat *întreprinderilor de construcție aflate în totalitate în proprietate străină* (*Wholly Foreign Owned Construction Enterprise – WFOCE*) și asocierilor în participație (*joint-ventures*), în cadrul căruia întreprinderile străine sunt excluse *de facto* din proiectele care fac obiectul unei proceduri naționale de licitații publice (*national competitive bidding – NCB*) și nu sunt admise decât la rarele licitații publice internaționale (*international competitive bidding – ICB*) organizate pentru proiecte din China: cele două sisteme – WFOCE și *joint-ventures* – trebuie să răspundă cerințelor sistemului chinez de calificare, care prevede un capital social de cel puțin 5 ori valoarea proiectului, un personal încadrat de cel puțin 300 de angajați rezidenți în China de cel puțin un an, referințe privind alte lucrări executate în China și, pentru asocierile în participație, luarea în considerare a partenerului cu calificarea cea mai scăzută⁽⁵⁾.

2.10.1.2 Oferta actuală a Chinei în cadrul negocierilor OMC referitoare la Acordul privind achizițiile publice (AAP) nu include, nici la nivelul activităților, nici la cel al autorităților contractante, cea mai mare parte a lucrărilor de construcție care ar putea interesa întreprinderile europene.

2.10.1.3 **RUSIA** – care nu este semnatară a Acordului privind achizițiile publice – impune, printr-o reglementare din decembrie 2008 a ministerului dezvoltării economice, condiții restrictive în ceea ce privește accesul la piețele guvernamentale și municipale de achiziții publice, acordând preferință produselor și serviciilor naționale, care pot fi supraevaluate cu până la 15 %, și adoptând, încă din 2009, măsuri anticriză de tipul *Buy Russian*.

2.10.2 În **BRAZILIA**, legea privind achizițiile publice a fost modificată în iulie 2010 pentru a permite autorităților contractante să rezerve o marjă de 25 % pentru bunurile și serviciile produse în întregime sau în parte în Brazilia. În 2009, Brazilia a înregistrat un PIB de **1 128,5 miliarde EUR**⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Cf. COM(2010) 612/1.

⁽³⁾ Cf. COM(2010) 612/4.

⁽⁴⁾ „Una din preocupările esențiale cu privire la **achizițiile publice** precum și cu privire la **proprietatea intelectuală** este politica de **„inovare locală”** care vizează sprijinirea întreprinderilor chineze astfel încât să avanseze în lanțul valoric”. Regimul *inovării locale*, enunțat pentru prima oară în noiembrie 2009, îngreudește „mult accesul la achizițiile publice chineze în multe sectoare inovatoare, de la tehnologia ecologică la telecomunicații”, cf. SEC(2011) 298 final.

⁽⁵⁾ Cf. comunicarea Comisiei și documentul OMC nr. S/C/W/286, punctele 15-19. De asemenea, în cazul achiziției unei întreprinderi chineze de către o întreprindere străină, întreprinderii chinezești i se anulează calificările și trebuie să pornească din nou de la zero.

⁽⁶⁾ Prin amendamentele 2010/7 la legea braziliană privind achizițiile publice a fost introdusă clauza *Buy Brazilian*, pe o bază temporară.

2.10.3 În **SUA**, Congresul a înăsprițit exigențele de tip *Buy American* din *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) (7). În 2009, PIB-ul SUA se ridică la **10 122,6 miliarde EUR**, **exporturile de bunuri și servicii spre UE reprezentând aproximativ 286,8 miliarde EUR**, iar **importurile din UE – 323,8 miliarde EUR** (8).

2.10.4 În **JAPONIA**, a șaptea piață de export a UE, cu exporturi în 2009 în valoare de 36 de miliarde EUR și importuri de 56,7 miliarde EUR, întreprinderile din UE au dificultăți să accedă la piețele publice, în ciuda faptului că Japonia este semnatară a acordurilor AAP/OMC: doar 4 % din totalul achizițiilor publice japoneze sunt deschise întreprinderilor din UE, valoarea ridicându-se la 22 de miliarde EUR (2007), adică mai puțin de 0,7 % din PIB-ul japonez. Pentru a face o comparație, întreprinderile japoneze au avut acces la achiziții publice pe piața UE în valoare de 312 miliarde EUR (adică 2,5 % din PIB-ul UE) (9).

2.10.5 În aprilie 2010, **VIETNAMUL** a adoptat o directivă privind utilizarea produselor și materialelor naționale și a achizițiilor publice pentru aceste produse, finanțate cu fonduri de stat. În 2009, Vietnamul a înregistrat un PIB de **66,8 miliarde EUR**, **exporturile sale spre UE reprezentând 7,8 miliarde EUR**, **importurile din UE ridicându-se la 3,8 miliarde EUR**.

2.10.6 În **AUSTRALIA**, două state au adoptat în 2009 dispoziții privind achizițiile publice considerate strategice (cele de peste 250 de milioane de dolari australieni), la care se adaugă cerința din statul Victoria, că 40 % din produse trebuie să fie locale (australiene sau neozeelandeze) sau cea din Noua Galie de Sud (New South Wales) a fost stabilită o preferință de preț ce se ridică la 20 %, la care se adaugă, după caz, sume suplimentare ce merg de la 2,5 la 5 %. În 2009, Australia a înregistrat un PIB de **712,8 miliarde EUR**, **exporturile sale de bunuri și servicii spre UE reprezentând 14,4 miliarde EUR**, **importurile din UE ridicându-se la 34,1 miliarde EUR**.

2.11 În **TURCIA** în schimb, sistemul de achiziții publice a fost îmbunătățit prin adoptarea legii nr. 5812/2008, prin care dispozițiile interne au fost alinate dispozițiilor comunitare: piața achizițiilor publice de bunuri, lucrări și servicii se întemeiază pe mecanisme deschise de concurență, chiar dacă ar trebui îmbu-

nătățită transpunerea directivelor UE privind sistemele de recurs (10). Piețele aflate peste pragul UE se ridicau în 2008 la o sumă de 7 303 miliarde EUR pentru lucrări, 8 459 miliarde EUR pentru servicii și 8 042 miliarde EUR pentru bunuri.

3. Cadrul legislativ actual

3.1 Cadrul legislativ actual privind piața achizițiilor publice pentru întreprinderile europene este reprezentat de:

- cadrul comunitar de bază, constituit de directivele privind achizițiile publice din 2004: Directiva 2004/18/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, Directiva 2004/17/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor în sectoarele apă, energie, transporturi și servicii poștale, Directiva 2007/66/CE privind ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, Codul de bune practici pentru favorizarea accesului IMM-urilor la contractele de achiziții publice (11), precum și Directivele 89/665/CEE și 92/13/CEE;
- Tratatul care a introdus în dreptul primar al UE recunoașterea dreptului la autonomie regională și locală, cu posibilitatea acordată autorităților publice de a recurge la instrumentele proprii pentru îndeplinirea misiunilor de servicii publice ce le revin, cum sunt diversele forme de parteneriat public-public;
- numeroase hotărâri ale Curții de Justiție a UE în domeniul achizițiilor publice;
- instrumentul cel mai important pentru lansarea achizițiilor publice internaționale, adică Acordul multilateral al OMC privind achizițiile publice (GPA), aflat în prezent în curs de revizuire, în timp ce Acordul General al OMC privind Comerțul cu Servicii (GATS) nu abordează achizițiile publice în principalele sale dispoziții privind accesul la piețe, fără a aduce atingere mandatului de negociere multilaterală privind achizițiile publice de servicii, în cadrul căruia UE joacă un rol de vector în ceea ce privește angajamentele în domeniul accesului pe piețe și de interzicere a discriminării în cadrul achizițiilor publice de servicii, precum și normele procedurale comune referitoare la achiziții;
- clauzele privind achizițiile publice din acordurile de liber schimb (ALS), din acordurile de asociere (AA), din acordurile de parteneriat și cooperare (APC), din acordurile de stabilizare și asociere (ASA), din acordurile de parteneriat economic (APE), din acordurile interimare (AI) privind comerțul și chestiunile comerciale și din acordurile de cooperare comercială și economică;

(7) Legislația include două măsuri noi de tipul *Buy American*: prima interzice ca „fondurile alocate prin prezenta lege să poată fi utilizate pentru proiecte de construcții, modificări, întreținere sau reparare a unei clădiri publice sau pentru lucrări publice, cu excepția cazurilor în care totalitatea bunurilor din fier, oțel și produsele manufacturate utilizate în proiect sunt produse în SUA”, iar a doua interzice ca „fondurile alocate prin prezenta lege să poată fi utilizate pentru cumpărarea de către Departamentul de securitate internă (*Department of Homeland Security – DHS*) a unei liste amănunțite de articole textile, cu excepția cazurilor în care articolele respective sunt cultivate sau procesate în Statele Unite”.

(8) Un alt exemplu este cel al interdicției impuse administrației americane de a trimite comenzi întreprinderilor „invertite” (*inverted*), adică a întreprinderilor care s-au sustras jurisdicției fiscale americane, stabilindu-și sediul social într-o țară a cărei fiscalitate diferită trezește serioase îngrijorări cu privire la compatibilitatea sa cu AAP/OMC. Rezultă de aici că o întreprindere a UE stabilită în UE nu poate face tranzacții cu întreprinderile guvernamentale americane, chiar dacă ar fi acoperită de acordurile AAP.

(9) Cf. SEC 2011/298.

(10) Evaluarea achizițiilor publice în Turcia (2009), cf. **SIGMA** (*Support for Improvement in Governance and Management – Sprijinul acordat îmbunătățirii guvernantei și sistemelor de gestionare*), o acțiune comună a Uniunii Europene și a OCDE.

(11) Cf. documentul SEC(2008)2193 al serviciilor Comisiei Europene.

— punerea în aplicare a dreptului european privind achizițiile publice și concesiunile acordate parteneriatelor public-privat instituționalizate.

4. Observații

Comitetul consideră că deschiderea sistemelor de achiziții publice ale tuturor țărilor la concurența internațională, pe baza Acordului privind achizițiile publice, reprezintă o carte câștigătoare, pentru că garantează reciprocitatea, simetria normativă și de conținut și permite combaterea măsurilor protecționiste și a practicilor de concurență neloială, adoptate în ciuda acordurilor specifice cu țările emergente.

4.1 CESE subliniază datele furnizate recent de Comisie, conform cărora „până în 2015, 90 % din creșterea mondială va fi generată în afara Europei, din care o treime va proveni numai din China”⁽¹²⁾.

4.2 CESE împărtășește punctul de vedere conform căruia, în vederea valorificării propriilor avantaje competitive, UE trebuie „să-și apere mai eficient și în mod mai strategic propriile interese”, prin „întărirea nu doar a credibilității Europei pe scena internațională, ci și a longevității și dezvoltării modelului economic și social european”. „Pentru a fi mai credibilă, Europa trebuie să-și amplifice puterea de negociere, astfel încât să-și îmbunătățească accesul pe piețele țărilor terțe”, dat fiind că „Uniunea a deschis țărilor terțe mai mult de 80 % din piețele sale de achiziții publice, deși celelalte economii dezvoltate n-au făcut-o decât în proporție de 20 %”⁽¹³⁾.

4.3 CESE consideră că, în ceea ce privește domeniul achizițiilor publice, actualul cadru comunitar de reglementare este – în principiu – corespunzător și suficient pentru disciplinarea pieței europene din punct de vedere economic, social și ecologic. Din păcate, anumite state membre nu fructifică pe deplin posibilitățile oferite de acest cadru legislativ pentru a asigura o concurență loială, riscând să-și deschidă piețele – fără o bază de reciprocitate – pentru întreprinderi publice din țări terțe care nu respectă principiile fundamentale din domeniul achizițiilor publice internaționale. Cu toate acestea, este absolut necesar ca aceste reguli să fie respectate cu scrupulozitate, ca și principiile fundamentale ale Tratatului și ale Cartei drepturilor fundamentale.

4.4 Cooperarea public-public nu trebuie, în opinia Comitetului, să creeze piețe paralele care să se sustragă regulilor din domeniul achizițiilor publice și care să-i excludă pe operatorii privați.

4.5 UE are vocație de economie deschisă ce promovează liberul schimb în măsura în care oferă un acces nediscriminatoriu

și sigur pe plan juridic la o largă gamă de achiziții publice; în același timp, trebuie să asigure confidențialitatea și transparența pentru promovarea inovării și o piață durabilă de achiziții publice ce:

— privilegiază oferta economică cea mai avantajoasă în comparație cu cea mai scăzută ca preț și

— ia în considerare ciclul de viață complet al lucrării.

4.6 CESE consideră că tuturor întreprinderilor contractante trebuie să li se aplice aceleași condiții de concurență pe piață: în acest sens, își pune întrebări cu privire la condițiile de participare a „întreprinderilor de stat” din țări terțe, mai ales în ceea ce privește ajutoarele de stat (directe sau indirecte) care sunt interzise, metoda de calculare a prețurilor sau luarea în considerare a principiului de precauție în ceea ce privește costurile și riscurile. Într-adevăr, piața europeană garantează accesul, fără a oferi protecția corespunzătoare împotriva concurenței neloiale practicate de aceste „întreprinderi” de stat, care aduce cu sine riscuri de dumping social și de mediu și nerespectarea ansamblului de norme etice din tratate și din Carta drepturilor fundamentale.

4.7 În opinia CESE, sunt necesare următoarele:

4.7.1 în cazul negocierilor internaționale și cu țările terțe, să se insiste asupra faptului că valorile, drepturile și principiile fundamentale ale Uniunii, așa cum sunt acestea stabilite în dreptul primar al Uniunii în temeiul tratatelor și al Cartei drepturilor fundamentale, trebuie respectate și nu sunt negociabile;

4.7.2 în cadrul negocierilor internaționale, să se vorbească cu o singură voce puternică, coerentă și solidară, evitând acțiunile naționale individuale care ar putea prejudicia poziția comună de negociere și procedând la o analiză comparativă a deschiderii reale a piețelor naționale de achiziții, în condițiile și limitele prevăzute de acordurile încheiate la nivel european;

4.7.3 realizarea unei mai mari coordonări între serviciile Comisiei care se ocupă de diferite aspecte ale negocierilor comerciale, industriale, de cooperare, în acord cu dispozițiile privind achizițiile publice la nivel multilateral ale Acordului privind achizițiile publice (AAP) din 1994, ale Acordurilor de liber schimb (ALS) de nouă generație, ale Acordurilor de parteneriat și cooperare (APC) sau ale Acordurilor de asociere (AA) în cadrul parteneriatului euromediterranean, cu abordări care să se concentreze mai mult asupra barierelor netarifare și a exercitării de presiuni în vederea deschiderii piețelor de achiziții publice pentru întreprinderile din UE;

4.7.4 transformarea acordului plurilateral AAP într-un acord multilateral, prin noi adevizuri, cu măsuri tranzitorii în materie de compensare și cu prețuri preferențiale, precum și prin introducerea de organisme, sectoare sau praguri mai ridicate;

⁽¹²⁾ COM 2010/612, pct. 1.

⁽¹³⁾ Declarația comună, din 9.2.2011, a Franței, Germaniei, Spaniei, Portugaliei, Italiei și Poloniei, în vederea unei mai mari reciprocități în relațiile UE cu partenerii săi comerciali.

4.7.5 excluderea temporară din AAP a acelor achiziții finanțate cu fonduri europene pentru întreprinderile de stat care mențin măsuri de protecție națională, această idee fiind deja avansată de CESE în mai multe avize anterioare ⁽¹⁴⁾;

4.7.6 punerea amănunțită în aplicare a principiilor de reciprocitate și de proporționalitate în anumite sectoare, din „*Notele generale și derogările de la dispozițiile din articolul III apendicele I al CE*” ale AAP;

4.7.7 să li se impună întreprinderilor din țările terțe aceleași condiții care li se impun întreprinderilor europene pe piețele din aceste țări: UE nu mai poate continua să-și bazeze negocierile pe reciprocitate formală, în locul unei reciprocități economice reale. În caz de dezechilibru, ar trebui prevăzută o clauză suspensivă de salvagardare a acordului;

4.7.8 în cazurile în care partenerii comerciali importanți ai UE beneficiază de deschiderea generală a pieței europene, fără reciprocitate, UE trebuie să prevadă introducerea unor restricții specifice de acces la sectoarele de achiziții publice, pentru a-i determina pe acești parteneri să propună deschiderea reciprocă a pieței;

4.7.9 adoptarea cât mai rapidă a inițiativei privind condițiile de acces ale întreprinderilor din țări terțe la piețele europene de achiziții publice (*Market Access Scheme for Procurement – MASP*), cu mecanisme clare, transparente și verificate, pentru o deschidere reciprocă a piețelor, în vederea asigurării unui acces simetric la piețele de achiziții publice din economiile dezvoltate și din marile economii emergente, în sectoarele acoperite de Directiva 2004/17/CE ⁽¹⁵⁾ și de Programul de lucru pentru 2011 ⁽¹⁶⁾;

4.7.10 realizarea unei mai bune cooperări tehnice între reprezentanții statelor membre și Comisie, în ceea ce privește accesul la piețe, și organizarea de consultări mai frecvente cu reprezentanții industriei;

4.7.11 stabilirea de controale stricte și de măsuri care să sigure aplicarea efectivă a acestora, în ceea ce privește absența ajutoarelor de stat directe sau indirecte – considerate interzise în UE –, mai ales pentru licitațiile care beneficiază de finanțări comunitare, de la BEL, de fonduri structurale sau pentru rețelele europene, cu respectarea deplină a garanțiilor pentru standardele sociale și de mediu comunitare;

4.7.12 îmbunătățirea băncii de date privind accesul la piețe a Comisiei cu informații fiabile și accesibile privind procedurile de ofertare, formalitățile și specificațiile tehnice ale caietului de sarcini, care împiedică în mod concret participarea în achizițiile din țările terțe, furnizând date statistice și indicatori de impact privind fenomenele de distorsiune;

4.7.13 consolidarea abordării bazate pe prevenție și pe un sistem „rapid de alertă” în cazul proiectelor și/sau al adoptării de țările terțe a unor reglementări restrictive în ceea ce privește achizițiile publice. Această abordare ar permite identificarea și denunțarea la nivel internațional a obstacolelor potențiale încă din faza inițială, precum și tratarea lor la sursă prin recurgerea sistematică la procedura de notificare în cadrul Acordului privind obstacolele tehnice din calea;

4.7.14 introducerea unor măsuri la nivelul UE destinate IMM-urilor, pentru a garanta că autoritățile contractante la nivel național și internațional vor fructifica potențialul economic și inovativ al IMM-urilor;

4.7.15 acțiuni de formare, informare și de asistență acordată participanților la licitațiile internaționale și la cele de pe piețe terțe, în special cadrele de conducere ale acestora, recunoscând astfel în ce măsură apărarea intereselor comerciale și accesul la piețe și la informații reprezintă elemente esențiale în raport cu dimensiunea lor;

4.7.16 modificarea articolului 55 alineatul (3) din Directiva 2004/18/CE și a articolului 57 alineatul (3) din Directiva 2004/17/CE privind ofertele anormal de scăzute, astfel încât să nu fie posibilă acceptarea ofertelor prezentate de întreprinderile de stat care nu fac dovada că oferta lor nu beneficiază de niciun ajutor de stat – direct sau indirect – interzis de reglementările UE: un exemplu în acest sens, de *test de ajutoare de stat* este menționat la anexa 4 din *US Millennium Challenge Corporation*;

4.7.17 adăugarea, drept criteriu de excludere obligatorie, în termenii art. 45 ⁽¹⁷⁾ din Directiva 2004/18/CE și ai art. 54 ⁽¹⁸⁾ din Directiva 2004/17/CE, a încălcării drepturilor de proprietate intelectuală, în cazul utilizării brevetelor sau datelor tehnice dobândite în mod fraudulos;

4.7.18 garanția că viitoarele instrumente juridice europene privind libera circulație a lucrătorilor din țările terțe nu favorizează întreprinderile de stat ale acestor țări care beneficiază de ajutoare de stat interzise;

4.7.19 asigurarea publicării rapide și specifice, într-o bancă de date centralizată a UE, a normelor și practicilor restrictive din domeniul achizițiilor publice care împiedică întreprinderile din UE să participe eficient la licitațiile din țările terțe (cum ar fi actele legislative de tipul *Buy Local*, a celor cu *conținuturi locale* într-o proporție ridicată sau *măsuri de stimulare* a tehnologiilor și inovațiilor locale ori a celor cuprinzând măsuri de „relansare economică” națională al căror obiectiv este favorizarea operatorilor locali și limitarea posibilităților de acces pe piață a întreprinderilor din alte țări);

⁽¹⁴⁾ Avizul CESE privind achizițiile publice internaționale, JO C 224 din 30.8.2008, p.32.

⁽¹⁵⁾ COM(2009) 592.

⁽¹⁶⁾ COM(2010) 612 și COM(2010) 623, vol. II, p. 36.

⁽¹⁷⁾ Art. 45 „Situția personală a candidatului sau a participantului la licitație”.

⁽¹⁸⁾ Art. 54 „Criterii de selecție calitativă”.

4.7.20 consolidarea constantă a coerenței și a complementarității dintre politicile internă și externă ale UE, în spiritul concluziilor Consiliului European din septembrie 2010, în vederea reanalizării „interfeței dintre politica industrială și politica în domeniul concurenței având în vedere globalizarea și necesitatea de promovare a condițiilor de concurență echitabile” ⁽¹⁹⁾.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Cf. Consiliul Concurență din 10.12.2010 – Concluziile privind o politică industrială integrată pentru era globalizării, punctul. 15.

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 471-A SESIUNE PLENARĂ DIN 4 ȘI 5 MAI 2011

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O politică industrială integrată adaptată erei globalizării – Atribuirea celui mai important rol competitivității și sustenabilității”

[COM(2010) 614 final]

(2011/C 218/07)

Raportor: **dl Joost VAN IERSEL**

Coraportor: **dl Enrico GIBELLIERI**

La 28 octombrie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), 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 politică industrială integrată adaptată erei globalizării – Atribuirea celui mai important rol competitivității și sustenabilității”

COM(2010) 614 final

Comisia consultativă pentru mutații industriale (CCMI), însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul preaviz cu 119 voturi pentru, 1 vot împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută Comunicarea privind politica industrială ca o inițiativă emblematică a Strategiei Europa 2020. Comitetul sprijină ferm abordarea holistică și interconectarea sporită a politicilor UE, precum și coordonarea aprofundată între UE și statele membre în domeniul industriei. Obiectivul este crearea unui sector industrial european sustenabil și competitiv în cadrul economiei globale.

1.2 CESE solicită Consiliului și Comisiei să elaboreze o listă de priorități și termene pe baza comunicării și concluziilor aferente ale Consiliului (¹).

⁽¹⁾ Concluzii adoptate de Consiliul Competitivitate la 10 decembrie 2010 (ref. 17838/10). Consiliul European a înregistrat un bun început la 4 februarie 2011 în domeniul energiei și promovării inovării.

1.3 În opinia CESE, interconectarea consolidată ar trebui să ducă la abordări integrate pe o piață internă dezvoltată pe deplin în cadrul unei economii de piață sociale, printr-o legislație inteligentă, prin cercetare-dezvoltare și inovare, prin acces la finanțare, printr-o economie eficientă din punct de vedere energetic și cu emisii scăzute de dioxid de carbon, prin politicile din domeniul mediului, transporturilor, concurenței și ocupării forței de muncă, prin îmbunătățirea abilităților și competențelor, prin comerț și aspecte corelate, precum și prin acces la materii prime.

1.4 Eficientizarea planificării și coordonării interne în cadrul instituțiilor UE, precum și concentrarea asupra unei relații mai strânse între UE și statele membre plasează îmbunătățirea guvernanței în centrul viitoarei politici industriale. Statele membre ar trebui să-și îmbunătățească coordonarea între ele, iar regiunile și zonele metropolitane ar trebui să-și asume și ele răspunderea. Pe scurt, ar trebui intensificate conexiunile verticale, precum și orizontale în Europa, pentru a ține pasul cu alte continente.

1.5 CESE subliniază importanța rapoartelor anuale ale Comisiei privind politicile industriale naționale, care ar trebui să fie orientate spre obiective stabilite de comun acord. Aceste rapoarte ar trebui discutate în mod deschis în vederea îmbunătățirii coordonării și promovării celor mai bune practici și a unor condiții de concurență echitabile.

1.6 CESE insistă asupra existenței unui nivel adecvat de resurse financiare private și publice pentru competitivitate și inovare, pentru a contrabalansa bugetele în scădere. CESE salută călduros îmbunătățirea anunțată a condițiilor transfrontaliere pentru capitalul de risc, precum și propunerile de lansare a unor obligațiuni UE publice și private pentru proiecte, destinate investițiilor în energie, transport și TIC ⁽²⁾. Ar trebui examinată lansarea unor obligațiuni pentru proiecte în alte domenii, de exemplu, pentru proiectele de cercetare și demonstrare. Fondurile structurale și cel de coeziune ar trebui să se concentreze și pe obiectivele politicii industriale. Ar trebui dezvoltate noi idei inovatoare pentru a atrage capitalul privat către sectorul industrial.

1.7 Politica industrială vizează diverse sectoare ale industriei prelucrătoare și servicii interconectate. Limitele dintre sectoare se estompează. IMM-urile devin tot mai importante atât în ceea ce privește valoarea adăugată, cât și crearea de locuri de muncă. Acești factori necesită o legislație și/sau o reglementare inteligentă la nivel orizontal și sectorial, precum și măsuri aferente. Ar trebui avute în vedere complexitatea rețelelor internaționale și procesele de producție integrate.

1.8 Din cauza complexității și a interconexiunilor variate, CESE subliniază nevoia unor angajamente (comune) ale părților interesate din domeniul public și privat prin intermediul unor grupuri la nivel înalt, al unor platforme tehnologice, al dialogurilor sociale și al programelor educaționale.

1.9 CESE pune accentul pe următoarele priorități:

- necesitatea unei reglementări inteligente, stabilitatea reglementărilor, estimările adecvate și evaluările *ex-post*;
- acces la finanțare la nivelul UE: PC7/PC8, CIP ⁽³⁾, BEI și FEL, în special pentru IMM-uri;
- Uniunea inovării ar trebui să fie foarte strâns conectată cu politica industrială, în special în domeniul tehnologiilor generice esențiale și al industriilor energofage;
- coordonarea în cadrul lanțurilor de cunoștințe – centre de cercetare, universități, întreprinderi – și între acestea ar trebui promovată;
- un brevet european reprezintă un test pentru credibilitatea politicii industriale;
- angajații ar trebui implicați și ar trebui să participe;

⁽²⁾ A se vedea Analiza anuală a creșterii, secțiunea 9, COM(2011) 11 final

⁽³⁾ Programul-cadru și Programul pentru inovație și competitivitate.

— școlarizarea și formarea la toate nivelurile sunt necesare alături de promovarea antreprenoriatului, pentru a asigura locuri de muncă de calitate înaltă și stabile cu salarii adecvate și durabile; ar trebui comunicate cele mai bune practici;

— evoluțiile la nivel global necesită o politică comercială activă și o monitorizare eficientă a pieței și impun fără echivoc ca Europa să acționeze unit în vederea creării unor condiții de concurență similare la nivel global;

— o economie eficientă din punct de vedere al utilizării resurselor și cu emisii scăzute de dioxid de carbon în Europa ar trebui să implice faptul că UE solicită respectarea acelorași standarde de către partenerii săi comerciali;

— accesul la materii prime și la surse diversificate de energie ar trebui protejat.

2. Introducere

2.1 Politica industrială de „stil nou” datează din aprilie 2004 ⁽⁴⁾. După un lung proces de liberalizare și privatizare, o mare diversitate de concepte naționale de politică industrială a continuat să predomine.

2.2 La nivelul UE, s-a acordat prioritate condițiilor cadru pentru consolidarea industriilor. Au fost efectuate analize sectoriale.

2.3 CESE a luat parte în mod activ la acest proces și s-a exprimat într-o serie de avize cu privire la interesul accentuat pentru sectoare și caracteristicile lor specifice manifestat la nivelul UE ⁽⁵⁾.

2.4 Între timp, contextul se schimbă constant. Din cauza crizei economice și financiare, opiniile divergente în ceea ce privește guvernarea la nivelul UE, precum și performanțele industriale divergente din statele membre afectează capacitatea Europei de a răspunde la schimbări.

2.5 În paralel, au apărut noi teme și provocări societale, printre care se numără îmbătrânirea populației, protecția climei și dezvoltarea durabilă, accesul la energie, intensificarea globalizării, societatea digitală și bazată pe cunoaștere și schimbările de pe piețele forței de muncă.

2.6 Inovarea este la ordinea zilei, fiind inspirată atât de cercetarea în curs și de tehnologie, cât și de intensificarea concurenței deopotrivă pe piețele interne și pe cele externe.

2.7 În decursul ultimului deceniu, școlarizarea și formarea la toate nivelurile au fost evidențiate din ce în ce mai puternic ca fiind o prioritate.

⁽⁴⁾ COM(2004) 274.

⁽⁵⁾ Avizele relevante ale CESE pot fi găsite la adresa <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry>.

2.8 În ciuda progresului clar, fragmentarea pieței interne și o lipsă de concentrare au persistat, în parte din cauza abordărilor divergente față de întreprinderi. Relația dintre finalizarea pieței interne și politicile industriale este prea des trecută cu vederea. CESE a îndemnat în repetate rânduri să se creeze condiții propice, ținând seama de nevoia de a institui reguli adaptate fiecărui sector în parte și de aspectele tematice care iau în considerare rețelele ample de valori la nivel mondial.

3. Ce este nou în comunicare

3.1 Politica industrială are drept scop menținerea unei industrii prelucrătoare puternice în Europa și conștientizarea de către întreaga societate și părțile interesate a faptului că Europa trebuie să evalueze și să creeze condiții adaptate în vederea consolidării industriei – sectorul prelucrării și serviciile – pentru a se putea dezvolta cu succes pe piețele interne și externe.

3.2 Politica industrială ar trebui să facă față provocărilor reprezentate de incertitudinile și dezechilibrele sporite, precum și de concurența acerbă și agendele stabilite de către alți actori globali prin definirea unui cadru pentru o puternică bază industrială în Europa, pentru investiții și crearea de locuri de muncă.

3.3 Politica industrială este o inițiativă emblematică în cadrul Strategiei Europa 2020, alături de alte astfel de inițiative și domenii importante, precum inovarea, competențele, comerțul și piața unică. Abordarea holistică subliniază nevoia de coordonare eficientă și de coerență pentru **toate** politicile UE. Coordonarea și coerența, însoțite de transparența și vizibilitatea politicilor UE, trebuie să sprijine progresul tehnologic și inovarea (în special tehnologiile generice esențiale), restructurarea, crearea de locuri de muncă de calitate ⁽⁶⁾ și prezența europeană pe piețele internaționale.

3.4 Un nou instrument este propunerea Comisiei privind „controlul competitivității” printr-o procedură de evaluare, care trebuie să treacă dincolo de simpla competitivitate bazată pe preț sau pe costuri, pentru a include investiții și factori de inovare.

3.5 Dimensiunea externă adesea neglijată a politicii industriale constituie o prioritate. Același lucru este valabil și pentru atenția sporită față de accesul la materii prime ca o condiție de bază a oricărei politici industriale.

3.6 Se pune un accent reînnoit pe o abordare orizontală integrată, combinată cu aplicații sectoriale și abordări adaptate fiecărei situații în parte, pe cerința de a acorda atenție interconectării dintre sectoare și îmbinării lanțurilor valorice și de aprovizionare (cruciale pentru IMM-uri), pe rețele și clustere, pe impactul serviciilor pentru întreprinderi și accesul la finanțare.

⁽⁶⁾ A se vedea Avizul CESE pe tema „Organizarea inovatoare a muncii ca sursă de productivitate și de locuri de muncă de calitate”, adoptat la 18.3.2011 (nepublicat încă în Jurnalul Oficial), în special punctul 2.6.

3.7 În paralel cu schimbarea continuă și procesele de restructurare din mari părți ale industriei europene, comunicarea indică noi sectoare cu investiții și locuri de muncă în creștere, precum spațiul ⁽⁷⁾, noile servicii de securitate și industriile culturale și creative.

3.8 În opinia CESE, foarte importantă și ambițioasă este propunerea Comisiei, bazată pe articolul 173 din Tratatul de la Lisabona, de a publica rapoarte anuale privind situația actuală și dezvoltarea politicilor industriale naționale, care se presupune că vor consolida analizele comune și abordările și politicile stabilite de comun acord.

3.9 CESE ia notă cu satisfacție de faptul că Consiliul Competitivitate aprobă pe deplin cadrul pentru liniile strategice ale acțiunilor UE, ceea ce va facilita o viziune comună asupra priorităților. Extrem de important este faptul că Consiliul subliniază și nevoia de coordonare între politicile industriale ale statelor membre.

4. Observații generale

4.1 Date fiind circumstanțele imperioase, CESE consideră Comunicarea privind politica industrială, precum și concluziile Consiliului ca fiind de foarte mare actualitate.

4.2 Faptul că politica industrială reprezintă o inițiativă emblematică a Strategiei Europa 2020 dovedește determinarea Comisiei de a elabora o strategie coordonată atât la nivelul UE, precum și în statele membre. Angajamentul statelor membre este vital și imperios necesar.

4.3 CESE subliniază importanța unei industrii prelucrătoare competitive și sustenabile în Europa. Aceasta necesită o bază industrială puternică, conectată cu servicii care sunt vitale pentru industrie. Surse credibile subliniază o mutație graduală a locurilor de muncă de la industria prelucrătoare către serviciile conexe industriei, acestea incluzând nu doar intermediari, ci și serviciile furnizate de fabricanții înșiși ⁽⁸⁾.

4.4 Politicile puternice sunt esențiale pentru a configura viitorul: energia inteligentă, nanotehnologia și științele vieții, noile materiale, serviciile pentru întreprinderi și mijloacele de comunicare sociale, precum și nevoia de a extinde TIC. Europa nu are un Apple sau un Google! China recuperează rapid terenul și depășește deja Europa în anumite domenii.

4.5 UE are urgentă nevoie de o viziune și un program pentru îmbunătățirea investițiilor productive și a productivității. Principiile de acțiune comune bine definite în UE și în statele membre ar trebui să genereze stimulente pentru programe de investiții ambițioase derulate de întreprinderi și de autoritățile publice.

⁽⁷⁾ CESE subliniază importanța specifică a industriilor spațiale pentru dezvoltarea zonelor izolate și a celor rurale.

⁽⁸⁾ Printre altele, a se vedea *Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise* (Sectoarele care creează locuri de muncă pe termen scurt și mediu după criză) (Centrul de analiză strategică de pe lângă prim-ministrul Franței, noiembrie 2010).

4.6 Politica industrială necesită un nivel adecvat de resurse financiare private și publice. Bugetele în scădere ar trebui compensate prin alte mijloace financiare, stabilite de comun acord⁽⁹⁾.

4.7 CESE distinge trei teme majore care trebuie urmărite în anii următori:

- interconectarea și interacțiunea unui spectru larg de politici orizontale și sectoriale ale UE,
- rețelele internaționale complexe și procesele de producție integrate⁽¹⁰⁾, precum și
- evaluarea și coordonarea consolidată a politicilor naționale la nivelul UE și între statele membre.

4.8 Eficientizarea planificării și coordonării interne în cadrul instituțiilor UE, precum și concentrarea asupra unei relații mai strânse între UE și statele membre plasează îmbunătățirea guvernanței în centrul viitoarei politici industriale.

4.9 Statele membre își dezvoltă propriile abordări și obiective privind industria. Pentru a asigura reușita politicii industriale de „stil nou” a UE, Consiliul ar trebuie să dezvolte concluziile Consiliului Competitivitate ca o bază pentru o colaborare mai intensă.

4.10 CESE este într-un tot de acord cu faptul că este necesară o abordare holistică și integrată. Interconectarea consolidată a politicilor este un concept important pentru o economie de piață socială sustenabilă în Europa. Aceasta ar trebui să ducă la o abordare integrată privind viitorul industrial al Europei pe o piață internă operațională printr-o legislație inteligentă, cercetare-dezvoltare și o politică de inovare, acces la finanțare, o economie eficientă în privința consumului de energie și cu emisii scăzute de dioxid de carbon, prin politica de mediu, politica în domeniul transporturilor și politica de concurență, prin îmbunătățirea abilităților și competențelor, prin politica comercială și alte aspecte corelate, precum și prin acces la materii prime. Abordările sectoriale vor amplifica potențialele. Aceste subiecte sunt discutate în comunicări separate⁽¹¹⁾.

4.11 CESE salută un „control al competitivității” eficient, care ar trebui lansat pe o bază selectivă.

4.12 Menținerea sau chiar extinderea resurselor financiare ale UE în domeniul cercetării-dezvoltării sunt deosebit de importante. Proiectele europene mari, cum ar fi cele în domeniul energiei, și realizarea unei infrastructuri paneuropene, cofinanțate de unul sau mai multe state membre, ar trebui să inducă efecte de pârghie.

⁽⁹⁾ De exemplu, Germania și-a mărit recent bugetul pentru inovație cu 20 %.

⁽¹⁰⁾ A se vedea Avizul CESE privind dezvoltarea lanțului de valori și de aprovizionare în contextul european și global (JO C 168 din 20.7.2007, p. 1).

⁽¹¹⁾ Primul exemplu de aplicare a acestei metode poate fi găsit în LeaderSHIP 2015, o strategie pentru sectorul european al construcțiilor navale lansată în 2005.

4.13 Clusterelor industriale apar de regulă în bazine industriale tradiționale, care se dezvoltă continuu pe bază de noi investiții, tehnologii și inovații, lanțuri valorice, competențe și abilități, precum și pe baza rețelilor regionale și internaționale⁽¹²⁾. Regiunile avansate sunt vârful de lance ale Europei.

4.14 CESE consideră că politicile și acțiunile combinate la nivelul UE, împreună cu furnizarea continuă de informații mai transparente și actuale privind evoluțiile naționale, vor contribui substanțial la realizarea unor condiții de concurență echitabile și a unei piețe interne robuste, care este motorul integrării europene.

4.15 Datele și analizele sunt esențiale. CESE apreciază analizele detaliate realizate de către Comisie. Analizele aprofundate și datele precise și comparabile la nivelul UE sunt indispensabile pentru orice politică. O monitorizare și o evaluare mai detaliate și orientate spre viitor necesită date credibile privind tendințele dinamice actuale⁽¹³⁾. Progresul este în curs, dar mai sunt încă multe de făcut.

4.16 Alături de statisticile naționale, Eurostat joacă un rol vital. Ar trebuie înzestrat cu resurse satisfăcătoare pentru a colecta datele corecte și pentru a analiza din timp dinamica și tendințele europene și globale. Ar trebui să beneficieze de mijloace îmbunătățite de accesare a datelor. Informațiile trebuie să fie disponibile cât mai rapid și complet posibil.

5. Guvernanța la nivelul UE; abordări orizontale și specifice: sectoare și rețele de valori

5.1 Reuniunea activităților Comisiei într-un singur concept subliniază nevoia de suprimare a granițelor sectoriale cu scopul de a spori vizibilitatea și eficiența.

5.2 Politica industrială rămâne într-o anumită măsură națională. Lista domeniilor menționate în comunicare, în care UE (Comisia, Consiliul, PE) are datoria de a acționa sau în care ar putea interveni este, de asemenea, impresionantă. În acest context, cadrul coerent al Strategiei Europa 2020 oferă oportunități promițătoare.

5.3 CESE este de acord cu intențiile în materie de politică ale Comisiei. Cu toate acestea, rolul Comisiei nu este întotdeauna clar definit, ceea ce se datorează în parte lipsei de competențe formale într-o serie de domenii. În anumite sectoare, precum cel energetic, obiectivele și procedurile naționale continuă să predomine, iar competențele Comisiei și ale statelor membre nu sunt aplicate în mod coerent.

⁽¹²⁾ Acest aspect este ilustrat de evoluțiile dintr-o serie de regiuni și zone metropolitane de pe teritoriul Europei, unde structurile industriale demodate sunt înlocuite cu investiții orientate spre viitor și un nou dinamism.

⁽¹³⁾ CESE a mai susținut această opinie și anterior, într-un raport informativ intitulat „Un sondaj sectorial privind relocarea” (2006) care dovedește deficiențele în ceea ce privește comparabilitatea datelor utilizate de Comisie.

5.4 Prin urmare, autoritatea și eficiența Consiliului Competitivitate, care – împreună cu Comisia – stabilește obiectivele și este responsabil de reglementarea cu privire la o serie foarte amplă de subiecte, ar trebui îmbunătățite.

5.5 CESE solicită Consiliului și Comisiei să elaboreze o listă operațională de priorități și un calendar corespunzător. Aceste priorități trebuie să includă și infrastructura economică, precum rețelele de transport avansate, sursele diversificate de energie și accesul la acestea, agenda digitală și tehnologia informației și comunicațiilor.

5.6 Dimensiunea externă a pieței interne și obiectivul instituirii unor reguli de concurență echitabile la nivel mondial necesită din ce în ce mai mult o politică comercială activă și un corp diplomatic european eficient.

5.7 Industria trece din nou prin transformări fundamentale generate de cercetare-dezvoltare și inovare, de modificarea reglementărilor, de industria și piețele de servicii internaționale. Aceste evoluții afectează toate sectoarele. Prioritățile stabilite în programele de lucru succesive ale UE ar trebui să reflecte tendințele pentru a asigura condițiile-cadru adecvate și a include o agendă concretă care să ofere orientări și certitudine pentru investițiile industriale. Este necesar un cadru de reglementare stabil, pe termen lung.

5.8 Relația dintre politica industrială și piața unică este de o importanță deosebită. CESE insistă asupra faptului că, în paralel cu politicile industriale mai specifice, luarea de decizii în ceea ce privește Actul privind piața unică va reconfirma în mod clar rolul Comisiei și al UE, precum și necesitatea unor condiții de concurență echitabile la nivel european.

5.9 CESE confirmă încă o dată nevoia de a menține obiectivul de 3 % din PIB pentru cheltuielile în domeniul cercetării-dezvoltării. Scăderea resurselor financiare nu trebuie să afecteze forțele inovatoare decisive.

5.10 În vederea asigurării eficienței și a valorii adăugate a politicilor și a instrumentelor financiare, CESE a salutat în diverse avize grupurile sectoriale la nivel înalt, platformele tehnologice, stimularea clusterelor inovatoare și cooperarea transfrontalieră între comitetele de cercetare și centrele de cercetare, toate fiind sprijinite prin fonduri europene. Proiectele demonstrative și cele exemplare ar trebui extinse.

5.11 Un proiect reușit este inițiativa privind piețele-pilot pentru șase sectoare importante, care are ca obiectiv reducerea barierelor din calea produselor și serviciilor⁽¹⁴⁾. În mod similar, UE ar putea demara noi proiecte industriale, de exemplu privind autovehiculele ecologice și eficiente din punct de vedere energetic, captarea și stocarea carbonului, rețelele paneuropene, activitatea spațială și tehnologiile generice esențiale.

5.12 CESE consideră că adoptarea brevetului european este o ocazie de a testa credibilitatea politicii industriale a UE. Dacă nu se poate ajunge acum la un brevet european pentru întreaga UE, deocamdată un număr limitat de țări ar putea să inițieze un astfel de brevet.

5.13 La nivel mai general, protejarea drepturilor de proprietate intelectuală reprezintă o mare prioritate, în contextul mondial actual.

5.14 Abordările elaborate în mod specific pentru fiecare sector sunt esențiale în vederea obținerii unei reglementări mai bune și mai adecvate și a dezvoltării instrumentelor, precum și a elaborării măsurilor necesare.

5.15 Cu toate acestea, globalizarea, fragmentarea lanțurilor de aprovizionare peste granițele țărilor și strânsa interdependență a diferiților actori reduc relevanța unei abordări „tradiționale”, pe sectoare, a industriei dintr-o perspectivă politică. Nu trebuie să se considere că astfel se neagă existența unor probleme foarte specifice în anumite sectoare, însă ele trebuie abordate de la caz la caz într-o perspectivă europeană.

5.16 O abordare sectorială flexibilă permite un schimb reușit de idei și reprezintă o bună bază pentru angajamentul părților interesate din domeniul public și privat. Pe lângă Comisie și oficialii guvernamentali, acestea includ întreprinderi, institute de cercetare, instituții de învățământ (superior), parteneri sociali, ONG-uri și reprezentanți regionali.

6. Aspecte specifice importante

6.1 Politica industrială este un concept general care cuprinde o serie de domenii înrudite și interconectate.

6.2 **Accesul la finanțare și fonduri** este un punct de blocaj serios și trebuie abordat urgent. CESE salută cu entuziasm îmbunătățirea anunțată a condițiilor transfrontaliere pentru capitalul de risc, precum și propunerile de lansare a unor obligațiuni UE pentru publice și private proiecte, destinate investițiilor în energie, transport și TIC⁽¹⁵⁾. Ar trebui examinată lansarea unor obligațiuni pentru proiecte în alte domenii, de exemplu, pentru proiectele de cercetare. Vor trebui luate în considerare alte măsuri, inclusiv regimuri de deducere fiscală.

6.3 În special IMM-urile au fost afectate de criza financiară. Trebuie dezvoltate idei inovatoare pentru a mobiliza capitalul privat, de exemplu prin „crowd funding”. CESE propune organizarea de către Comisie a unor mese rotunde cu părțile interesate externe pentru a examina modalitățile și mijloacele de mobilizare a capitalului privat în scopuri industriale. Trebuie să se țină seama de practicile din întreaga lume. Trebuie difuzate ideile și practicile fertile.

6.4 CESE recomandă ca și BEI, împreună cu FEI să fie încurajate în eforturile de dezvoltare a unor instrumente precise menite să ajute IMM-urile europene să se dezvolte.

⁽¹⁴⁾ Inițiativa privind piețele-pilot a identificat următoarele piețe: eSănătate, îmbrăcăminte de protecție, construcții durabile, reciclare, produse biologice și energii regenerabile.

⁽¹⁵⁾ A se vedea nota de subsol 2.

6.5 Rolul BEI este cu atât mai important cu cât aceasta este un exemplu pentru alți investitori privați, precum și un catalizator pentru atragerea de fonduri suplimentare. Aceasta include și promovarea investițiilor pe termen lung, necesare pentru dezvoltarea de procese inovatoare. Criterii sociale și de mediu ar trebui integrate în împrumuturile BEI și ar trebui realizate evaluări ex-post ale impactului cheltuielilor BEI asupra industriei europene în general și pentru îndeplinirea obiectivelor UE.

6.6 În ceea ce privește PC7 și PC8, CESE salută accentul sporit pus de Comisie pe proiecte industriale inovatoare și de cooperare (transfrontalieră).

6.7 La momentul actual, întreaga finanțare a UE pentru cercetare și dezvoltare se concentrează asupra difuzării și aprofundării cunoștințelor. Trebuie sprijinite proiectele care sunt conforme cu concepțiile platformelor tehnologice ale UE, precum și Institutul European de Inovare și Tehnologie (EIT) ⁽¹⁶⁾. CESE susține simplificarea sporită a punerii în aplicare. Finanțarea UE trebuie investită în scopuri precise pentru a crea un efect de multiplicare a investițiilor publice și/sau private.

6.8 Aceasta înseamnă că PC8 împreună cu cercetarea fundamentală trebuie să fie direcționate în funcție de obiectivele politicii industriale. Pentru proiectele industriale de mare anvergură, este oricum necesară o coordonare eficientă între finanțarea UE (centralizată) și finanțarea națională.

6.9 Același lucru este valabil pentru programul pentru inovație și competitivitate destinat sprijinirii IMM-urilor în domeniile energiei, TIC și antreprenoriatului.

6.10 Dezvoltarea în regiunile monoidustriale trebuie privită dintr-o perspectivă nouă pentru a încuraja într-un mod mai eficient diversificarea industrială. Dezvoltarea durabilă va fi susținută prin finanțarea de către UE a proiectelor de reducere a emisiilor de dioxid de carbon și de protejare a mediului inconjurător.

6.11 Relația dintre **inovare** și politica industrială este evidentă. Inovarea este un domeniu foarte larg și acoperă și aspecte care nu sunt de natură tehnică. Pe bună dreptate, inițiativele emblematice din domeniul inovării și al politicii industriale au în mare măsură aceeași focalizare și obiective comune ca parteneriate pentru inovare. Aceasta va contribui la sporirea eficienței și vizibilității.

6.12 O posibilă dezindustrializare trebuie evitată prin consolidarea legăturii dintre inovare și industrie ⁽¹⁷⁾, printre altele prin punerea accentului pe „tehnologiile generice esențiale”. Ar trebui îmbunătățite condițiile pentru industriile bazate pe știință.

6.13 Politica de cercetare și de inovare la nivel național și la nivelul UE se află într-o legătură foarte strânsă cu politica industrială, în special în condițiile presiunii exercitate de scăderea

bugetelor și de eforturile depuse pe alte continente. Reducerea și/sau delocalizarea cheltuielilor pentru cercetare în întreprinderi este de asemenea îngrijorătoare.

6.14 Transformarea cercetării și științei în produse prin intermediul tehnologiilor aplicate rămâne un punct slab în întreaga Europă. Deși cercetarea fundamentală rămâne vitală, CESE subliniază nevoia unei tranziții eficiente, sustenabile și mai rapide de la laborator la economia reală.

6.15 Obiectivele din cadrul procesului de tranziție spre o economie cu consum scăzut de energie și emisii scăzute de dioxid de carbon pot duce la apariția unor oportunități suplimentare pentru inovații deschizătoare de drumuri.

6.16 O îmbunătățire a coordonării în cadrul lanțurilor de cunoștințe și între acestea ar trebui să fie o prioritate. Aceasta ar trebui dezbătută în rândul tuturor părților interesate din sectorul public și privat, pentru a elimina lacunele și pentru a promova valoarea adăugată și eficiența.

6.17 Universitățile încă nu își îndeplinesc pe deplin rolul care le revine care parte integrantă a triunghiului cunoașterii. Trebuie să se pună accent pe rețelele deschise și transfrontaliere între universități și industrie. UE ar trebui să se concentreze pe promovarea unor astfel de evoluții.

6.18 **Capitolul social** al Strategiei Europa 2020 tratează diverse elemente. Crearea de locuri de muncă prin investiții private și prin lanțul de aprovizionare și de valori, precum și prin IMM-uri ocupă un loc central. Acest obiectiv ar spori și gradul de acceptare publică a strategiei.

6.19 Angajații trebuie implicați și trebuie să participe. CESE subliniază nevoia unui dialog social eficient și a promovării de obiective și angajamente comune în aceste vremuri de schimbări dinamice. Dialogul social este necesar și pentru soluții acceptabile din punct de vedere social și pentru a crea încredere în transformarea economică; mai mult, el trebuie să sprijine o mai bună conștientizarea și acceptare de către public.

6.20 Statele membre au propriile tradiții în acest domeniu. În opinia CESE, participarea angajaților și implicarea acestora trebuie să aibă loc la nivelul întreprinderilor, la nivel regional, național și la nivelul UE, pentru a încuraja așteptările și a modela schimbarea. La nivelul UE, dialogurile sociale sectoriale sunt un instrument foarte valoros, pe care Comisia ar trebui să îl sprijine în continuare, și ar trebui să fie promovate de aceasta atunci când nu există.

6.21 **Școlarizarea și formarea** la toate nivelurile constituie o prioritate. Analizele pieței forței de muncă (la nivel sectorial) ar trebui să reprezinte baza pentru orientările destinate programelor de învățământ, ținând seama de cerințele pe termen mediu și lung în materie de competențe. Ar trebui eradicate decalajele între bărbați și femei. În anumite domenii, precum ingineria și profesiile tehnice, discrepanța dintre cerere și ofertă pe piața forței de muncă este îngrijorătoare. Antreprenoriatul trebuie promovat.

⁽¹⁶⁾ Primele trei comunități de cunoaștere și inovare (CCI) sunt în curs de lansare.

⁽¹⁷⁾ A se vedea, printre altele, „The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose!” (Dezindustrializarea Europei. Nu mai este timp de pierdut!), Académie Royale de Belgique, 2010.

6.22 Orientările și difuzarea bunelor practici sunt necesare pentru a modela programele de învățământ (superior) ⁽¹⁸⁾. CESE solicită Comisiei să-și intensifice angajamentul în acest domeniu.

6.23 **Evoluțiile globale** necesită o politică comercială european activă. Diviziunea muncii între țările de „valoare înaltă” și cele de „valoare redusă” se estompează. Au loc progrese economice și sociale majore în mod accelerat, în special în Asia. Astfel, condițiile de concurență echitabile la nivel global sunt și mai importante în ceea ce privește standardele sociale și de mediu, reciprocitatea accesului pe piață, proprietatea intelectuală etc ⁽¹⁹⁾.

6.24 CESE insistă ca toate luările de decizie la nivel european, precum și evaluarea legislației viitoare să ia în considerare condițiile de concurență echitabile la nivel global. În paralel, trebuie instituite o monitorizare mai bună și o supraveghere mai eficientă a pieței în UE. Trebuie extinse competențele organismelor de control vamal.

6.25 Importanța standardizării cu greu poate fi supra-estimată. Aceasta reprezintă un instrument important pe piața unică. Întreprinderile americane și chineze se aliniază adesea în mod spontan la aceste standarde, pentru că ele sunt deschizătoare de drum la nivel mondial.

6.26 CESE subliniază legătura dintre politica industrială și politica comercială și aspectele conexe. Barierele artificiale ridicate în calea comerțului și investițiilor în alte părți ale lumii trebuie combătute. Negocierile privind aceste aspecte pot trece dincolo de cadrul OMC și trebuie tratate în cadre bilaterale sau în alte cadre multilaterale. Dimensiunea externă a politicii industriale necesită ca UE să se exprime cu un singur glas în orice forum economic internațional ⁽²⁰⁾.

6.27 UE trebuie să combată în mod agresiv limitările accesului la materii prime, aplicate de partenerii comerciali. CESE salută recomandările de acțiuni cu privire la prețurile materiilor prime și la consolidarea pieței în sectorul minier. Trebuie abordată problema speculației pe piețele de bunuri.

6.28 Fără a aduce prejudicii obiectivelor și standardelor privind clima și energia convenite de UE, instrumentele de politică trebuie examinate și concepute cu atenție ținând seama de amploarea impactului lor asupra competitivității industriei ⁽²¹⁾. O economie bazată pe utilizarea eficientă a resurselor și cu emisii scăzute de dioxid de carbon în Europa ar trebui să implice faptul că UE va solicita atingerea acelorași

standarde de către partenerii săi comerciali ⁽²²⁾. Soluția preferabilă este reprezentată de acordurile multilaterale. Ar trebui evitată aplicarea de sancțiuni comerciale.

6.29 În ceea ce privește **standardele sociale**, CESE face trimitere la declarația OIM privind standardele fundamentale de muncă din 1998, privind discriminarea, munca copiilor și munca forțată, precum și libertatea de a constitui sindicate și de a purta negocieri colective ⁽²³⁾. Convențiile OIM sunt mai concrete, însă ele nu sunt recunoscute sau aplicate de o serie de țări.

6.30 Responsabilitatea socială a întreprinderilor (RSI) trebuie practică la nivel internațional pe baza declarațiilor OIM și a orientărilor OCDE, precum și a altor instrumente internaționale recunoscute pe scară largă ⁽²⁴⁾. Întreprinderile încep să utilizeze RSI ca o etichetă care le îmbunătățește imaginea.

7. Relația dintre politicile industriale naționale și UE

7.1 În ciuda diferențelor dintre statele componente, economia Statelor Unite ale Americii funcționează cu o singură piață și un singur guvern central. Același lucru este valabil pentru China și alte țări.

7.2 În Europa, în schimb, toate statele membre au propriile forme de politică industrială ⁽²⁵⁾. Acest model extrem de diversificat este rezultatul structurilor decizionale și tradițiilor naționale divergente, al relațiilor specifice între sectoarele public și privat, al structurilor divergente ale economiilor, precum și al diverselor avantaje comparative. În plus, criza actuală poate aduce cu sine tentația unui protecționism ascuns.

7.3 Din cauza tuturor acestor disparități, rezultatele în ceea ce privește creșterea economică și ocuparea forței de muncă sunt foarte diferite în statele membre. Consiliul subliniază că se dorește elaborarea de rapoarte anuale privind dezvoltarea politicii industriale naționale. Având în vedere competențele limitate ale Comisiei în acest domeniu, aceasta nu este deloc o sarcină ușoară.

7.4 Un obiectiv central al Strategiei Europa 2020 este de a apropia mai mult UE și statele membre. Rapoartele Comisiei pot constitui o parte adițională a guvernății UE. Transparența, exemplele de reușite și bunele practici pot duce la o convergență pozitivă a atitudinilor guvernamentale. Ele ar trebui să genereze dezbateri în cadrul Consiliului privind diversele concepte și rezultatele practice ale acestora.

⁽¹⁸⁾ A se vedea Avizul CESE pe tema „Universități pentru Europa” (JO C 128 din 18.5.2010, p. 48).

⁽¹⁹⁾ A se vedea Comunicarea privind politica comercială, SEC(2010) 1268.

⁽²⁰⁾ A se vedea avizele CESE intitulate „Dimensiunea externă a politicii industriale europene – ține seama politica comercială a UE în mod corect de interesele industriei europene?” (A se vedea pagina 25 din prezentul Jurnal Oficial) și JO C 128 din 18.5.2010, p. 41.

⁽²¹⁾ A se vedea Avizul CESE privind impactul dezvoltării continue a piețelor energetice asupra lanțurilor de valori economice industriale din Europa, (JO C 77, 31.3.2009, p. 88), în special punctul 1.6.

⁽²²⁾ A se vedea Avizul CESE privind efectele acordurilor internaționale de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră asupra mutațiilor industriale în Europa (JO C 185 din 8.8.2006, p. 62).

⁽²³⁾ A se vedea Declarația OIM privind principiile și drepturile fundamentale la locul de muncă (1998)

⁽²⁴⁾ De exemplu Platforma „Global Compact” a ONU, „Standardele internaționale de raportare financiară” (IFRS, inclusiv „Standardele internaționale de contabilitate”). Orientările ONU privind activitățile întreprinderilor și drepturile omului, elaborate de John Ruggie, sunt de asemenea relevante.

⁽²⁵⁾ Exagerând oarecum, aceasta înseamnă 27 de politici industriale și privind inovarea.

7.5 Fiecare stat membru este, desigur, liber să-și definească propriile puncte forte și să creeze cunoștințe și alte infrastructuri, dacă acțiunile sale sunt în concordanță cu normele UE. Platformele pentru dezbaterile experiențelor pot îmbunătăți cooperarea între grupuri de state membre.

7.6 Monitorizarea și evaluarea performanțelor naționale pot deschide calea spre noi oportunități pentru cooperarea între guverne, între guverne și Comisie și, bineînțeles, pentru întreprinderi, în special pentru numărul imens de IMM-uri care se internaționalizează.

7.7 Diverse țări dețin propriile platforme de inovare cu obiective naționale. Acestea sunt rareori benefice obiectivelor europene comune. CESE susține examinarea modului în care abordările transfrontaliere pot spori eficiența. Bunele practici trebuie difuzate și discutate.

7.8 Rapoartele anuale trebuie să analizeze coerența politicii industriale a UE și pe cea a politicilor naționale. De puțin timp, statele membre, de exemplu Germania, Franța, Regatul Unit, Spania și Țările de Jos, publică și ele documente de politică privind propria lor politică națională ⁽²⁶⁾. Însă legătura cu obiectivele și acțiunile europene rămâne slab. CESE recomandă Comisiei să analizeze aceste rapoarte naționale dintr-o perspectivă europeană, în următorul său raport anual.

7.9 Schimburile de opinii între statele membre privind politicile industriale dezirabile se intensifică și ele. Practicile de acest tip, precum și rezultatele operaționale ar trebui difuzate în Uniune pentru a înlocui viziunile naționale limitate cu perspective mai ample.

7.10 Regiunile și zonele metropolitane trebuie să-și asume răspunderea. Ele ar trebui să aibă posibilitatea de a dezvolta clustere și de intensifica cooperarea între institutele de învățământ, centrele de cunoaștere și industrie (de exemplu, dezvoltând rețele regionale sectoriale).

7.11 Evaluarea Comisiei ar trebui să cuprindă performanțele și practicile din domenii specifice, precum achizițiile publice – 17 % din PNB – unde, conform analizelor și contrar directivelor UE, obiectivele industriale naționale sunt încă predominante.

7.12 Un caz special îl reprezintă echipamentul militar, care este adesea trecut cu vederea. Bugetele reduse au adesea un efect negativ asupra cheltuielilor militare. Examinările independente trebuie să deschidă calea spre o mai bună utilizare a fondurilor.

7.13 În acest domeniu, CESE subliniază nevoia de a elimina barierele din UE și, în aceeași măsură, de a dezvolta lanțuri de aprovizionare transfrontaliere competitive. Trebuie promovate efectele de contaminare (*spill-over*) și de diviziune (*spin-off*) între producția militară și civilă. În paralel, ar trebui avută în vedere armonizarea europeană a autorizațiilor de export.

7.14 Un alt domeniu interesant sunt „utilitățile publice”. Pe baza unui inventar efectuat de Comisie, trebuie avută în vedere o mai mare deschidere față de cooperarea transfrontalieră și/sau față de bunele practici.

7.15 Analizele UE pot produce date interesante privind calitatea unei serii ample de condiții din statele membre. Trebuie încurajate simplificarea practicilor administrative (fără a afecta siguranța produselor și protecția consumatorului) și reducerea sarcinilor financiare ⁽²⁷⁾. În unele domenii și țări aceste procese sunt în curs.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ *In focus: Germany as a competitive industrial nation* (Germania), *Feuilles de route des comités stratégiques de filière* (Franța), *Growth Agenda* (Regatul Unit; va fi urmată în curând de un program detaliat), *Plan Integral de Política Industrial 2020* (Spania), *Naar de top: de hooflijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid* (Țările de Jos).

⁽²⁷⁾ Grupul Stoiber.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro

[COM(2010) 524 final – 2010/0278 (COD)]

(2011/C 218/08)

Raportor: **dl Vincent FARRUGIA**

La 6 decembrie 2010, în conformitate cu articolele 136 și 121 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro

COM(2010) 524 final – 2010/0278 (COD).

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 139 de voturi pentru, 10 voturi împotriva și 33 de abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE recunoaște că reformele Pactului de stabilitate și de creștere (PSC) sunt necesare pentru a remedia problemele care au apărut după criza din 2008, precum și problemele care existau de mult timp și care erau clare încă dinainte de criză. De asemenea, CESE menționează că PSC nu a reușit să evite și să limiteze dezechilibrele bugetare care își au originea în alte surse, printre care se numără dezechilibrele macroeconomice și deficiențele practicilor și reglementărilor bancare și financiare.

1.2 Salutând propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare, pe care o consideră un pas în direcția reformelor atât de necesare, CESE subliniază nevoia revizuirii adecvate a componentei preventive și a celei corective ale acestei propuneri.

1.3 CESE consideră că normele bugetare ar trebui să ia în considerare în mod deosebit:

- chestiunea calității activităților bugetare, în ceea ce privește creșterea contribuției mecanismelor veniturilor și cheltuielilor la partea de ofertă a economiei;
- faptul că durabilitatea situațiilor financiare bugetare este cel mai bine asigurată prin punerea unui accent mai puternic pe abordările preventive, în locul celor corective; și
- faptul că mecanismele care se bazează pe stimulente au cele mai mari șanse de succes, în comparație cu cele care se bazează exclusiv pe măsuri punitive.

Acest punct de vedere nu diminuează importanța componentei corective, care este esențială pentru promovarea disciplinei bugetare.

1.3.1 O astfel de abordare este considerată a fi în concordanță cu obiectivele Strategiei Europa 2020 pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii.

1.4 În ceea ce privește componenta preventivă (și în concordanță cu obiectivele enunțate în analiza anuală a creșterii), s-a propus ca stabilirea unor obiective numerice pentru performanța bugetară să se bazeze pe un sistem dublu, cu un element descendent și un element ascendent. Elementul descendent s-ar concentra pe stabilirea unui obiectiv care să determine efortul de consolidare bugetară necesar pentru întreaga zonă euro, în timp ce abordarea ascendentă ar duce la distribuirea acestui efort în acțiuni întreprinse de fiecare stat membru în parte. Acest lucru ar consolida, printr-o abordare formală, eforturile Comisiei în direcția punerii unui accent mai puternic pe circumstanțele specifice fiecărei țări, în cadrul aplicării PSC.

1.5 În cadrul acestei abordări, efectele externe pozitive în ceea ce privește credibilitatea, așteptate de la uniunea monetară, ar putea însemna că membrilor li se va solicita să depună eforturi de consolidare bugetară corelate cu mărimea lor relativă și capacitatea lor de a depune astfel de eforturi.

1.6 CESE propune ca constituirea de depozite cu dobândă și de depozite fără dobândă și impunerea de amenzi să fie efectuate astfel încât acestea să fie finanțate direct, în primul rând prin corectarea elementelor de politică care duc la

situații bugetare nesustenabile. Existența acestora din urmă ar urma să fie stabilită prin evaluarea abaterilor elementelor de venituri și cheltuieli de la parcursul de convergență, așa cum este determinat acesta de componenta preventivă. În plus, valoarea lor ar fi calculată în funcție de mărimea cheltuielilor și/sau a veniturilor identificate ca fiind cele care antrenează direct nesustenabilitatea politicii bugetare. Această abordare ar contribui la îmbunătățirea calității politicii bugetare.

1.7 În plus, se propune ca sancțiunile aplicate în cadrul componentei corective să fie însoțite de o evaluare riguroasă de impact pentru a se putea constata dacă are loc o îmbunătățire reală a calității politicii bugetare.

1.8 Pentru a încuraja echilibrul dintre abordările stimulative și cele punitive în cadrul componentei corective, CESE propune ca statelor membre vizate să li se poată returna dobânda la depozitele nepurtătoare de dobândă odată ce s-a realizat o reducere a datoriei publice care să fie cel puțin echivalentă cu această dobândă și care să poată fi susținută în viitor. Pe de altă parte, amenzile ar fi direcționate către Mecanismul european de stabilitate.

1.9 CESE consideră că o reformă corespunzătoare a supravegherii bugetare va fi o piatră de temelie pentru consolidarea guvernantei și restaurarea credibilității în zona euro.

2. Aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro

2.1 Criza financiară și economică globală din 2008 a dus la o creștere rapidă a deficitelor bugetare și a datoriei. Acestea au agravat temerile pe termen lung cu privire la sustenabilitatea bugetară. Rezultatele bugetare inegale ale statelor membre – cu posibilitatea reală de a se ajunge la incapacitatea de plată în unele cazuri –, cuplate cu lipsa unei coordonări bugetare suficiente și a mecanismelor compensatorii, reprezintă o altă provocare majoră. Astfel de temeri sunt accentuate de deficiențele sistemelor financiare și bancare și a infrastructurilor de reglementare, precum și de eventualitatea insolvenței, care rezultă din acestea.

2.2 PSC, un cadru de reglementare pentru coordonarea politicilor bugetare naționale în uniunea economică și monetară, a fost creat anume pentru asigurarea disciplinei bugetare, dar experiențele recente au evidențiat lipsuri și slăbiciuni persistente în sistem, care ar putea submina serios stabilitatea monedei euro. Aceasta a generat o dezbatere asupra guvernantei economice a UE ⁽¹⁾, ocazie cu care, în septembrie 2010, Comisia a prezentat un pachet legislativ care conținea șase comunicări. Pachetul se referă la:

— consolidarea PSC prin elaborarea unor politici bugetare prudente ⁽²⁾;

— prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice ⁽³⁾;

— crearea cadrelor bugetare naționale pentru calitate ⁽⁴⁾ și

— o aplicare mai strictă a normelor în domeniu ⁽⁵⁾.

2.3 Prezentul aviz se axează în special pe aplicarea normelor în domeniu, astfel cum este prezentată aceasta în propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro ⁽⁶⁾. De asemenea, trebuie menționat că, în prezent, CESE lucrează la elaborarea unui aviz privind COM(2010) 527 final ⁽⁷⁾.

3. Context

3.1 Instrumentul esențial pentru coordonarea și supravegherea politicii bugetare în zona euro este PSC, care pune în aplicare dispozițiile tratatului referitoare la disciplina bugetară. În iunie 2010, Consiliul European a convenit asupra nevoii urgente de a consolida coordonarea politicilor economice și, astfel, a ajuns la un acord cu privire la:

(i) consolidarea atât a componentei preventive, cât și a celei corective a PSC, inclusiv prin sancțiuni, ținând seama de situația specifică a statelor membre din zona euro;

(ii) acordarea unui rol mult mai important nivelului și evoluției datoriei și sustenabilității globale în cadrul supravegherii bugetare;

(iii) asigurarea alinierii la PSC a normelor bugetare și a cadrelor bugetare naționale pe termen mediu ale tuturor statelor membre;

(iv) asigurarea calității datelor statistice.

3.2 În ceea ce privește aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro, propunerea de regulament a Parlamentului European și a Consiliului urmărește să aducă modificări suplimentare regulamentelor (CE) nr. 1466/97 și (CE) nr. 1467/97, care pun bazele PSC ⁽⁸⁾. Propunerea de regulament urmărește în special să creeze componenta preventivă și să consolideze componenta corectivă a PSC.

⁽³⁾ COM(2010) 527 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 523 final.

⁽⁵⁾ COM (2010) 524 final și COM (2010) 525 final.

⁽⁶⁾ COM(2010) 524 final.

⁽⁷⁾ Avizul CESE privind dezechilibrele macroeconomice. A se vedea pagina 53 din prezentul Jurnalul Oficial.

⁽⁸⁾ Regulamentele au fost modificate în 2005 prin regulamentele (CE) nr. 1055/2005 și (CE) nr. 1056/2005 și completate prin Raportul Consiliului din 20 martie 2005 privind îmbunătățirea punerii în aplicare a PSC.

⁽¹⁾ A se vedea Avizul CESE, JO C 107 din 6.4.2011, p. 7.

⁽²⁾ COM (2010) 522 final și COM (2010) 526 final.

3.2.1 În ceea ce privește componenta preventivă, propunerea de regulament indică faptul că actualul obiectiv pe termen mediu (OTM) conținut în programele de stabilitate și convergență și cerința privind convergența într-un ritm anual de 0,5 % din PIB vor fi menținute, dar vor deveni operaționale în virtutea unui nou principiu de politică bugetară prudentă. Conform propunerii, acest principiu stabilește că creșterea cheltuielilor anuale nu trebuie să depășească o rată prudentă de creștere pe termen mediu a PIB-ului, cu excepția cazului în care creșterea suplimentară este contrabalansată de venituri bugetare suplimentare sau în care reducerile discreționare ale veniturilor sunt compensate de reduceri ale cheltuielilor. În cazul unor devieri de la o politică bugetară prudentă, Comisia va emite o recomandare, susținută de un mecanism de executare în temeiul articolului 136 din tratat, pentru impunerea unui depozit purtător de dobândă, în valoare de 0,2 % din PIB.

3.2.2 Componenta corectivă este legată de obligația statelor membre din zona euro de a evita datorii și deficite excesive definite în raport cu un prag numeric de 3 % din PIB, în ceea ce privește deficitul, și cu un prag de 60 % din PIB, în ceea ce privește datoria, o orientare suficient de pronunțată înspre criteriul datoriei fiind, de asemenea, considerată acceptabilă.

3.2.2.1 Propunerea Comisiei recunoaște că punerea accentului pe echilibrul bugetului anual poate duce la o concentrare excesivă a atenției pe considerațiile pe termen mai scurt și că datoria trebuie considerată mai degrabă un indicator al sustenabilității fiscale pe termen mai lung.

3.2.2.2 În componenta corectivă a PSC, propunerea de regulament menționează că executarea va fi consolidată prin introducerea unui nou set de sancțiuni financiare pentru statele membre din zona euro, care vor fi aplicate mai devreme în cursul procesului, conform unei abordări progresive. În urma deciziei de a califica o țară ca fiind în deficit excesiv, va fi impus un depozit nepurtător de dobândă, în valoare de 0,2 % din PIB. În caz de nerespectare, depozitul va fi transformat în amendă.

3.2.3 Comisia propune ca aspectele operaționale ale controlului aplicării componentelor preventive și corective să fie aplicate printr-o procedură de „vot invers”, prin care Comisia ar putea recomanda Consiliului să impună unui stat membru obligația de a constitui un depozit. Această recomandare ar fi valabilă cu excepția situației în care Consiliul ar decide contrariul, cu majoritate calificată, în termen de zece zile de la recomandarea prezentată de Comisie.

3.2.4 Propunerea de regulament a Comisiei prevede posibilitatea de reducere a valorii depozitului de către Consiliu, în unanimitate, sau pe baza unei propuneri specifice a Comisiei, în virtutea unor circumstanțe excepționale, ori a unei cereri motivate introduse de către statul membru respectiv. În cazul componentei preventive, în momentul în care Consiliul este mulțumit de modul în care statul membru a rezolvat situația, depozitul va fi restituit statului membru respectiv, împreună cu dobânda acumulată. În ceea ce privește componenta corectivă, propunerea de regulament a Comisiei afirmă că depozitul nepurtător de dobândă va fi eliberat după corectarea deficitului

excesiv, în timp ce dobânda acestuia și amenzile colectate vor fi distribuite între statele membre din zona euro, care nu sunt în situație de deficit excesiv și nici nu fac obiectul unei proceduri de dezechilibru excesiv.

3.2.5 Propunerea este formulată într-un context mai larg, în care se solicită o evaluare macroeconomică mai amplă, inclusiv o evaluare a dezechilibrelor structurale care au un impact negativ asupra competitivității. În acest scop au fost publicate propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro⁽⁹⁾, precum și propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice⁽¹⁰⁾.

3.3 O supraveghere bugetară eficientă la nivelul zonei euro trebuie să fie completată de o focalizare a atenției asupra cadrelor bugetare naționale.

3.4 Aceste propuneri fac parte dintr-o reformă mai amplă a guvernării economice, impulsionată de obiectivele prezentate în Strategia Europa 2020. Coordonarea politicilor economice, inclusiv supravegherea situației bugetare prin aplicarea normelor bugetare și a reformelor structurale ar urma să fie integrată în Semestrul european, ce reprezintă o perioadă de timp în care politicile bugetare și structurale ale statelor membre vor fi revizuite pentru a se identifica orice incompatibilități sau dezechilibre iminente, precum și pentru a se intensifica coordonarea în timpul pregătirii deciziilor bugetare importante⁽¹¹⁾.

4. Observații generale

4.1 Reformele aduse PSC în scopul remedierii slăbiciunilor sistemului sunt necesare pentru a elimina problemele care au devenit evidente după criza excepțională din 2008, dar și problemele care apăruseră înainte de aceasta.

4.2 Într-adevăr, deja cu câțiva ani înainte de criză, unele țări din zona euro avuseseră deficite bugetare mai mari decât valoarea de referință de 3 % și rate în creștere ale datoriei publice⁽¹²⁾. Declanșarea crizei financiare și economice a dus la o agravare semnificativă a situației bugetare, astfel încât se așteaptă ca deficitul mediu în zona euro să ajungă la 6,3 % din PIB până la sfârșitul anului 2010, iar rata datoriei față de PIB la 84,1 %⁽¹³⁾. PSC nu a avut rolul de a preveni astfel de dezechilibre care, în multe cazuri, au apărut și ca rezultat al unor tensiuni puternice în mediul macroeconomic și financiar mai extins.

⁽⁹⁾ COM(2010) 525 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2010) 527 final.

⁽¹¹⁾ Semestrul european a fost lansat prin publicarea, în ianuarie 2011, a documentului „Analiza anuală a creșterii” [COM(2011) 11 final]. Analiza anuală a creșterii grupează diferite acțiuni esențiale pentru accelerarea redresării pe termen scurt, acordând totodată atenție obiectivelor Strategiei Europa 2020.

⁽¹²⁾ Eurostat Statistics, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Comisia Europeană, *European Economic Forecast* (Previiziunile economice pentru Europa), toamna anului 2010.

4.3 În ceea ce privește PSC, trebuie analizate două observații principale. Prima se referă la îmbunătățirile care pot fi aduse mecanismului de executare. A doua privește dependența excesivă de criteriul deficitului bugetar, atenția acordată datoriei fiind limitată. Ciclul economic nu s-a reflectat suficient în punerea în aplicare a PSC.

4.3.1 În ceea ce privește neaplicarea măsurilor relevante, o serie de țări au încălcat de-a lungul anilor criteriul deficitului și al datoriei. Lipsa sancțiunilor a dus la o atitudine bugetară care nu a ignorat doar sustenabilitatea bugetară la nivelul statului membru respectiv, ci și impactul atitudinii bugetare neviabile a unui stat membru asupra întregii uniuni monetare. Neaplicarea măsurilor în trecut a slăbit PSC și i-a compromis credibilitatea.

4.3.1.1 Se așteaptă ca reformele aduse componentei preventive și celei corective ale pactului, susținute printr-un nou set de sancțiuni financiare mai dure, să remedieze această deficiență. Cu toate acestea, rămâne de văzut în ce măsură va exista o aplicare credibilă a pactului.

4.3.1.2 Dintr-un anumit punct de vedere, se poate afirma că de această dată consecințele unui pachet inefficient ar fi extrem de grave. Mai mult decât oricând, piața financiară se va dovedi extrem de prudentă în ceea ce privește monitorizarea echilibrelor bugetare și macroeconomice de către țările din zona euro. Lipsa unei aplicări credibile a măsurilor ar indica eșecul PSC și, astfel, ar submina serios stabilitatea zonei euro.

4.3.1.3 În același timp, trebuie acordată atenție faptului că propunerile de îmbunătățire a supravegherii vin în urma unei crize fără precedent, creșterea economică fiind în continuare redusă. Guvernele au trebuit să intervină prin infuzii de capital în bănci, pentru a împiedica prăbușirea totală a sistemului financiar. Ele au trebuit să intervină și pentru a limita costurile economice și sociale ale crizei.

4.3.2 În ceea ce privește dependența excesivă de criteriul deficitului, se observă că revizuirea din 2005 a PSC a încercat să îndrepte atenția către deficitele structurale, pentru a ține seama de situația ciclică a fiecărui stat membru. Însă, cu această ocazie, nu s-a ținut seama de disciplina financiară într-o perspectivă pe termen mai lung. Atenția mai mare acordată criteriului datoriei va remedia într-o anumită măsură această deficiență.

4.3.2.1 Cu toate acestea, mecanismul trebuie să ia în considerare motivele care stau la baza acumulării datoriilor. Datoriile care finanțează proiectele realizate cu capital public care aduc mari beneficii economice și sociale nu pot fi privite în același mod ca finanțarea cheltuielilor care aduc beneficii mici.

4.3.2.2 În plus, deși se așteaptă ca reforma mecanismelor de supraveghere să ia în considerare caracteristicile specifice unei țări, cum ar fi structura datoriei, riscurile legate de structura datoriei, gradul de îndatorare a sectorului privat, precum și responsabilitățile față de persoanele în vârstă, este important să se facă și diferența între datoria externă și cea internă, aceasta din urmă contribuind la stabilitatea macroeconomică.

4.3.2.3 O altă critică adusă mecanismului de supraveghere este legată de importanța acordată valorilor de referință specifice, care sunt în esență arbitrare⁽¹⁴⁾. Cu toate acestea, se recunoaște faptul că abordarea bazată pe valoarea de referință are merite importante în ceea ce privește simplitatea, transparența și facilitarea guvernancei.

4.3.2.4 Pe de altă parte, îndepărtarea fiecărui stat membru în parte de aceste valori de referință arată că, deocamdată, convergența în UE rămâne greu de realizat. Este de dorit o convergență rapidă între țări, atenția acordată recent de Consiliu acestui aspect fiind justificată. Acest lucru, pe de altă parte, necesită menținerea unui echilibru delicat, la nivel național, între angajamentul necesar față de disciplina bugetară, pe de o parte, și nevoile specifice de restructurare, investiții și creștere care ar putea avea nevoie să fie sprijinite prin intervenții bugetare, pe de altă parte.

4.4 Este important să se reitereze că sustenabilitatea bugetară nu poate fi analizată independent de dezechilibrele macroeconomice. În consecință, supravegherea macroeconomică mai amplă, pentru a monitoriza corectarea dezechilibrelor, este foarte justificată.

4.5 Eforturile de creare a cadrelor bugetare naționale care să vină în completarea PSC pleacă de la recunoașterea faptului că, deși disciplina bugetară este o preocupare comună a țărilor din zona euro, competențele legislative cu privire la politica bugetară se află la nivel național.

4.5.1 Măsura în care se poate asuma o abordare mai descentralizată a disciplinei bugetare poate, într-un caz extrem, să depindă de schimbări relevante aduse tratatului, care ar limita interesul național în favoarea intereselor comune, dar ar putea fi realizată și prin dispoziții mai flexibile, în cadrul acordurilor la nivelul statelor membre. Dacă nu se realizează astfel de schimbări, indiferent cât de justificate sunt interesele comune, ar putea exista tendința ca interesul național să fie prioritar⁽¹⁵⁾. Astfel, este important să se analizeze rolul pe care legile privind responsabilitatea bugetară la nivel național îl pot juca în promovarea disciplinei bugetare, care, prin aplicarea cu succes a acestor legi, poate impulsiona promovarea sustenabilității bugetare în toată zona euro.

5. Observații specifice

5.1 Deși obiectivele propunerii de regulament bazate pe consolidarea PSC prin intermediul unor instrumente care să ducă la o aplicare eficientă a supravegherii trebuie lăudate, CESE consideră că unele detalii specifice privind componenta preventivă și cea corectivă a pactului trebuie reconsiderate.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz C. (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?*, Graduate Institute for International Studies („Disciplina bugetară în UEM: reguli sau instituții?”, Institutul de studii internaționale), Geneva și CEPR.

⁽¹⁵⁾ Direcția Generală Politici Interne – Departamentul Politici A: Politici economice și științifice, *Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance* („Afaceri economice și monetare – Supraveghere multilaterală”) (Charles Wyplosz).

5.2 Obiectivul privind cheltuielile, prezentat în componenta preventivă, care se bazează pe o rată prudentă de creștere pe termen mediu a PIB, nu ține seama de diferitele elemente ale cheltuielilor guvernamentale, deși un obiectiv general privind cheltuielile este util pentru simplitate și facilitarea guvernantei. Acest lucru este valabil și în cazul normelor bugetare care se concentrează exclusiv pe indicatori generali, cum ar fi criteriul deficitului și al datoriei. Astfel de criterii nu țin seama de creșterea pe termen lung a ofertei, indusă de anumite categorii de cheltuieli guvernamentale, și nici de îmbunătățirea calității cheltuielilor bugetare și a mecanismelor de generare a veniturilor în general.

5.2.1 În consecință, trebuie să se pună accentul pe calitatea finanțelor publice prin evaluarea structurii și eficienței cheltuielilor publice. Acest lucru poate fi deosebit de relevant pentru investițiile în capitalul uman realizate prin cheltuieli în educație și sănătate, în cercetare și dezvoltare, în infrastructura publică și în dezvoltarea instituțiilor⁽¹⁶⁾ (17). Se propune astfel ca pentru acest tip de cheltuieli să nu se aplice un plafon al cheltuielilor, mai ales în cazul cheltuielilor finanțate prin programele de finanțare ale UE și prin elementele naționale de cofinanțare. În interesul menținerii calității cheltuielilor sociale, pot fi excluse și elementele nediscreționare ale ajutoarelor de șomaj. În plus, îndeplinirea obiectivelor bugetare trebuie să fie în deplină concordanță cu realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020, care se concentrează pe o creștere inteligentă, durabilă și incluzivă, realizarea acestor obiective putând necesita cheltuieli guvernamentale mai mari⁽¹⁸⁾.

5.2.2 În plus, pentru ca asupra regulamentului să nu planeze incertitudinea, CESE propune definirea clară a expresiilor „elaborarea unei politici bugetare prudente”, „rata de creștere prudentă pe termen mediu” și „circumstanțe excepționale”.

5.3 Mecanismul de executare nu ar trebui să fie declanșat doar pe baza deviațiilor de la valorile numerice, trebuind să se țină seama și de considerații mai ample, cum ar fi condițiile economice, politice și sociale care predomină în statul membru respectiv. Această propunere nu are rolul de a slăbi mecanismul preventiv, ci mai degrabă de a permite să se țină seama de considerațiile specifice statelor membre din zona euro. Acest lucru este în concordanță cu propunerea de regulament privind dezechilibrele macroeconomice, potrivit căruia, pe baza unui mecanism de alertă, este efectuată o examinare amănunțită a statului membru respectiv.

5.4 S-a propus, de asemenea, ca constituirea de depozite cu dobândă și de depozite fără dobândă și impunerea de amenzi să aibă loc în fiecare caz astfel încât acestea să fie finanțate direct

prin corectarea elementelor de politică care duc la o situație bugetară imprudentă și nesustenabilă, a cărei existență este stabilită pe baza abaterilor de la dispozițiile componente preventive. În plus, valoarea lor ar urma să fie calculată în funcție de mărimea cheltuielilor și/sau a veniturilor identificate ca fiind cele care determină direct nesustenabilitatea a politicii bugetare. Printr-o astfel de abordare s-ar evita riscul ca depozitele și amenzile să fie finanțate prin fonduri guvernamentale care generează o rată mare a profitului. Deși se recunoaște că identificarea comportamentelor nesustenabile nu este un lucru ușor, eforturile ar trebui direcționate către formularea unor definiții clare și practice, care să poată fi utilizate în acest context.

5.4.1 Mai mult decât atât, este absolut necesar ca depozitul să fie eliberat doar când statul membru respectiv și-a asumat angajamentul de a redirecționa fondurile către cheltuieli productive. În această privință, ar putea fi justificată utilizarea unor abordări bazate pe evaluarea costurilor și a beneficiilor, similară celor utilizate în cazul alocării fondurilor structurale și a Fondului de coeziune⁽¹⁹⁾.

5.5 În plus, trebuie acordată o atenție corespunzătoare implicațiilor aplicării supravegherii, prin care s-ar putea impune crearea unui depozit nepurtător de dobândă și aplicarea unei sancțiuni într-un moment în care cadrul economic și social al statului membru respectiv ar putea fi considerat vulnerabil. În consecință, orice recomandare formulată de Comisie în sensul declanșării componente corective trebuie supusă unei analize de impact, care să ofere informații cu privire la modul în care aplicarea acestei componente ar duce cu adevărat la îmbunătățirea calității politicii bugetare în statele membre vizate și în zona euro în general. Este important ca măsurile de executare să nu genereze o situație mai gravă decât cea pe care încearcă să o rezolve.

5.6 Articolul 7 din regulament se referă la distribuirea dobânzii și a amenzii percepute de Comisie, în mod proporțional cu ponderea venitului național brut al statelor membre din zona euro în care nu există un deficit excesiv sau dezechilibre excesive. În acest caz, sistemul de distribuire poate cauza dezechilibre mai mari în cadru uniunii monetare, care ar putea determina diferențe mai mari între statele membre din zona euro, lucru care ar putea contraveni cerințelor uniunii monetare.

5.7 Pentru a încuraja echilibrul dintre abordările stimulative și cele punitive în cadrul componente corective, CESE propune ca statelor membre vizate să li se poată returna dobânda la depozitele nepurtătoare de dobândă odată ce s-a realizat o reducere a datoriei publice care să fie cel puțin echivalentă cu această dobândă și care să poată fi susținută în viitor. Pe de altă parte, amenzile ar fi direcționate către Mecanismul european de stabilitate.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios și Andreas Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, („Calitatea finanțelor publice și a creșterii”) European Commission Economic Papers 337.

⁽¹⁷⁾ Antonio Alfonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht și Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series No.438 („Calitatea finanțelor publice și a creșterii”).

⁽¹⁸⁾ A se vedea Avizul CESE, JO C 107 din 6.4.2011, p. 7.

⁽¹⁹⁾ Comisia Europeană, Direcția Generală Politică Regională, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, (Ghid pentru analiza cost-beneficii aplicată proiectelor de investiții), iunie 2008.

5.8 La baza acestei propuneri se află ideea conform căreia PSC ar trebui să aibă un rol de stimulent al promovării unui comportament sustenabil, și nu un rol exclusiv de mecanism punitiv.

5.9 Deși este recunoscut faptul că obiectivul de a se ajunge la o convergență fundamentală în termeni economici și bugetari trebuie să se bazeze pe obiective comune, se afirmă că ar putea fi necesară aplicarea flexibilă a unui obiectiv comun, pentru evaluarea sustenabilității bugetare pe termen foarte scurt, cel puțin până când se realizează o convergență economică fundamentală suficientă între țări, dar și pentru a ține seama de modul asimetric în care recesiunea recentă a afectat diferite țări membre.

5.9.1 Este, de asemenea, important să se creeze condițiile-cadru prin care fiecare stat membru să poată beneficia de efectele externe pozitive în ceea ce privește credibilitatea, care sunt așteptate de la o zonă monetară mare. Astfel, s-ar putea avea în vedere ca țărilor să li se solicite eforturi de consolidare bugetară, proporțional cu mărimea lor relativă în cadrul zonei monetare și cu abilitatea lor de a depune astfel de eforturi, astfel încât obiectivul general comun al zonei euro să fie realizat în mod consecvent. Această abordare ar aduce beneficii directe tuturor țărilor, datorită credibilității economice a întregii zone, în special în procesul de elaborare a politicilor din țările cu performanțe mai bune.

5.9.2 Eficacitatea unei astfel de abordări depinde mult de mecanismul de supraveghere așa cum a fost propus de Comisie, care ar garanta că țările care au rămas în urmă depun toate eforturile posibile pentru a realiza convergența într-un ritm optim. Este nevoie și să se acorde o atenție permanentă evaluărilor statistice corecte, precum și îmbunătățirii statisticilor și rapoartelor până la un nivel care să asigure furnizarea sigură și la timp de date credibile.

5.9.3 În consecință, Comitetul propune ca pe termen scurt, imediat și până la realizarea unei convergențe economice suficiente între diferitele state membre, să fie utilizat un sistem dublu, cu un element descendent și un element ascendent, pentru consolidarea și completarea eforturilor curente menite să reinstitue sustenabilitatea bugetară în zona euro prin introducerea elementelor necesare de flexibilitate într-un mod planificat și bine reglementat.

5.9.4 Abordarea descendentă este bazată pe stabilirea unui obiectiv pentru întreaga zonă, care să determine efortul de consolidare bugetară necesar la acest nivel. Îndeplinirea unui astfel de obiectiv îmbunătățește credibilitatea zonei euro în general, fiecare țară în parte urmând să beneficieze de aceasta. Abordarea ascendentă ar însemna ca efortul întregii zone euro să se distribuie în acțiuni care ar urma a fi întreprinse de fiecare stat membru în parte. Distribuția eforturilor ar ține seama de o serie de criterii economice obiective, cum ar fi nivelul de dezvoltare, investițiile necesare, amploarea reformei pensiilor, amploarea reformei structurale, calitatea finanțelor publice și

eficiența sistemului de taxe. În plus, această abordare ar evita ca o abordare excesiv de restrictivă a PSC să afecteze permanent creșterea în cazul anumitor țări.

5.9.5 Această abordare ar introduce, pe de o parte, un element de solidaritate justificată între țările din zona euro, iar pe de altă parte ar fi un prim pas în direcția îmbunătățirii coordonării și a integrării bugetare. În situația în care ar exista o convergență economică fundamentală suficientă, distribuția eforturilor între statele membre conform unei abordări ascendente ar echivala cu o situație în care diferitele țări ar urmări obiective numerice comune. Între timp, flexibilitatea necesară nu s-ar mai aplica diferit de la țară la țară, așa cum s-a întâmplat adesea în trecut, pe baze aparent ad-hoc și, poate, nejustificate, ci ar face parte dintr-un sistem coerent și consecvent în vederea depunerii eforturilor necesare consolidării bugetare la nivelul zonei euro. Această abordare ar putea contribui mult la menținerea credibilității în sistem.

5.9.6 O astfel de abordare este similară celei adoptate la stabilirea obiectivelor Strategiei Europa 2020, prin care statele membre își stabilesc propriile obiective naționale, congruente cu obiectivele generale stabilite pentru UE. Într-adevăr, în anexa 1 a documentului „Analiza anuală a creșterii”, care prezintă obiective provizorii diferite pentru statele membre, se menționează faptul că un element important al strategiei este acela că fiecare stat membru își stabilește propriul nivel al ambițiilor în ceea ce privește obiectivele generale ale Strategiei Europa 2020. Se susține că este mai ușor să se urmărească astfel de obiective, având în vedere dezbaterile politice interne necesare pentru stabilirea lor, care permite luarea în considerare a situațiilor inițiale și a condițiilor naționale. În acest context, se poate propune stabilirea de perioade de tranziție explicite, în cadrul unui calendar de consolidare realist, pentru țările care necesită eforturi mari în acest sens.

5.9.7 Această abordarea nu este echivalentă cu slăbirea mecanismului de prevenire propus de Comisie, întrucât se bazează pe convergența pe termen lung către aceleași obiective numerice a tuturor membrilor zonei euro. Ea are totuși rolul de a permite un cadru formal de justificare a diferitelor ritmuri de convergență la nivelul statelor membre din zona euro, în consonanță cu abordarea de la țară la țară, propusă chiar de Comisie. Acest lucru este văzut și ca o cale importantă de a îmbunătăți credibilitatea sistemului, prin includerea formală a flexibilității în planurile de convergență specifice ale țărilor.

5.10 În final, este important să se menționeze că dialogul social are un rol important de jucat. La nivel național, dialogul social este important pentru elaborarea unui cadru de politică națională care să se axeze pe politica bugetară și supravegherea macroeconomică. Un dialog social și politic cuprinzător și realizat cu maturitate permite înfruntarea provocărilor sociale și economice, în special a celor pe termen lung, cum ar fi reforma pensiilor și cheltuielile de sănătate. Pentru ca guvernele să îndeplinească obiective precum sustenabilitatea bugetară și echilibrul macroeconomic, trebuie să existe un grad ridicat de colaborare și parteneriat social, inclusiv un consens politic.

5.10.1 CESE are de jucat un rol important la rândul său, printr-un dialog eficace între membrii săi cu privire la durabilitatea bugetară. În acest scop, CESE poate oferi, în strânsă colaborare cu partenerii de dialog social de la nivel național, recomandări și sugestii de reformă. Așa cum s-a propus în Avizul pe tema „Îmbunătățirea coordonării politicii economice pentru stabilitate, creștere și locuri de muncă – instrumente pentru o guvernare mai puternică în UE”, CESE ar putea organiza sesiuni anuale dedicate acestei teme, pentru a discuta recomandările și propunerile de reformă. Mai mult decât atât, CESE are de jucat un rol în asigurarea faptului că partenerii sociali și alte organizații ale societății civile sunt conștienți de obiectivele comunitare care contribuie la dezvoltarea socială și economică.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro

[COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD)]

și propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice

[COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD)]

(2011/C 218/09)

Raportor: **dl Stefano PALMIERI**

La 1 decembrie 2010, în conformitate cu articolele 136 și 121 alineatul (6) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro

COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD),

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice

COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD).

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 189 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 11 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) întâmpină cu satisfacție faptul că, în contextul consolidării guvernancei economice, Comisia Europeană a avut în vedere necesitatea de a acorda o atenție sporită dezechilibrelor macroeconomice – ca și deficitelor bugetare publice –, considerate drept factori de instabilitate economică, financiară și socială în economiile statelor membre (SM) ale Uniunii Europene (UE).

1.2 CESE recunoaște că, într-adevăr, actuala criză economică a pus la grea încercare capacitatea economică, socială și chiar politică a UE, în general, și a Uniunii economice și monetare (UEM), în special. Pentru prevenirea crizei, s-a dovedit că nu este suficient să se ia în considerare doar dimensiunea cantitativă a creșterii economice a unei țări, ci ar fi trebuit evaluată și calitatea acestei creșteri, prin identificarea factorilor macroeconomici pe care se întemeiază, în mai mică sau în mai mare măsură, sustenabilitatea acestei dinamici.

1.3 CESE recomandă să se realizeze consolidarea guvernancei economice europene, acordându-se o atenție la fel de mare exigențelor de stabilitate și de creștere generatoare de noi locuri de muncă.

1.4 De aceea, CESE speră ca consolidarea guvernancei economice, piatră de temelie a politicilor economice, sociale și de coeziune ale UE, să fie de un real folos în realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020 și ale noii politici de coeziune europene.

1.5 CESE își propune să contribuie la găsirea consensului larg care este necesar pentru consolidarea eficientă a guvernancei economice, punând în evidență, pe de o parte, unele limite și riscuri intrinseci ale abordării Comisiei și, pe de altă parte, potențialul său remarcabil.

1.6 În cazul în care, după cum a subliniat Comisia⁽¹⁾, apariția și perpetuarea dezechilibrelor macroeconomice între statele membre pot fi puse pe seama unor factori de competitivitate și dacă prin *competitivitate* se înțelege, potrivit definiției formulate de Comisie, „capacitatea unei economii de a asigura în mod durabil, pentru populația sa, un nivel ridicat de trai, în continuă creștere, precum și o rată înaltă de ocupare a forței de muncă”⁽²⁾, rezultă că trebuie să se țină seama de o gamă mai largă de factori economici, financiari și sociali pentru evaluarea acestor dezechilibre, iar CESE subliniază această cerință.

⁽¹⁾ Comisia Europeană, DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area, Quarterly Report on the Euro Area*, 1/2010.

⁽²⁾ COM(2002) 714 final.

1.7 De aceea, CESE consideră că tabloul de bord pentru evaluarea dezechilibrelor ar trebui să cuprindă indicatori economici, financiari și sociali. În acest context, CESE atrage atenția asupra necesității de a fi luate în considerare dezechilibrele care decurg din inegalități de distribuție grave, tot mai accentuate, din interiorul statelor membre, care s-au numărat printre cauzele crizei economice și financiare recente ⁽³⁾.

1.8 Diferențele macroeconomice nu sunt doar o consecință a uniunii monetare, ci și rezultatul deschiderii pieței interne comune. Diviziunea transfrontalieră a muncii se bazează pe diferențele avantaje și dezavantaje concurențiale de pe fiecare piață în parte. De aceea, măsurile avute în vedere nu trebuie să urmărească nivelarea diferențelor, dacă acestea derivă din dinamicele pieței interne și nu au efecte negative.

1.9 În ceea ce privește evaluarea dezechilibrelor macroeconomice, CESE subliniază că este necesar să se ajungă la o evaluare corectă și echitabilă atât a factorilor de competitivitate corelați cu prețurile, cât și a celor care nu au legătură cu prețurile.

1.10 CESE recomandă ca procesul de reflecție asupra indicatorilor care vor face parte din tabloul de bord prevăzut de Comisie să fie extins, astfel încât să fie implicați – la nivel european și național – un număr mare de actori instituționali și organisme reprezentante ale societății civile, printre care CESE însuși și Comitetul Regiunilor.

1.11 În opinia CESE, tabloul de bord propus de Comisie în cadrul mecanismului de alertă trebuie considerat în esență un instrument de primă evaluare din cauza problemelor tehnice intrinseci ale abordării (stabilirea unor praguri de alertă, ponderea care trebuie atribuită diferitelor surse de dezechilibru, perioada care trebuie avută în vedere). Prin urmare, tabloul va trebui să fie urmat, în orice caz, de o evaluare economică mai amplă și mai aprofundată a dezechilibrelor statului membru respectiv.

1.12 CESE atrage atenția asupra pericolului de a considera de la sine înțeleasă relația dintre identificarea dezechilibrelor, aplicarea măsurilor de corecție și revenirea la situația de echilibru într-un interval rezonabil. În acest context, intră în discuție factori care determină întârzieri, precum: a) relațiile complexe dintre obiective și instrumente macroeconomice; b) controlul indirect al instrumentelor de către decidenții politici; c) posibila ineficiență a sistemului de sancțiuni propus pentru țările din cadrul UEM.

1.13 CESE atrage atenția asupra riscului ca eventualele măsuri restrictive de reechilibrare să conducă la politici prociclice, amplificând și prelungind astfel actuala fază de contracție economică. Este posibil chiar ca mixul de politici

economice recomandate diferitelor state membre ca fiind necesare pentru corectarea dezechilibrelor interne să se dovedească a fi inadecvat UE în ansamblu.

1.14 CESE consideră că, referitor la măsurile de prevenire a dezechilibrelor macroeconomice strâns legate de expunerile excesive în materie de creanțe ale sectorului privat, a fost subevaluată capacitatea de supraveghere și control pe care o pot exercita Banca Centrală Europeană (BCE), Sistemul European al Băncilor Centrale, Comitetul european pentru riscuri sistemice și Autoritatea bancară europeană. De aceea, CESE solicită ca – prin coordonarea organismelor sus-menționate – să se asigure condițiile necesare pentru garantarea unei supravegheri directe sau indirecte eficiente a sistemului bancar, odată cu intervențiile de reglementare a creditului care se impun. Criteriile (de reglementare) trebuie să fie definite în mod adecvat.

1.15 CESE subliniază că, din pachetul legislativ pentru prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, lipsește o necesară reflecție asupra bugetului UE. Existența unor șocuri asimetrice asupra statelor membre ale zonei euro face necesară utilizarea unor instrumente de reechilibrare a sistemului macroeconomic. În acest context, CESE atrage atenția asupra caracterului oportun al unei evaluări a potențialului pe care l-ar putea avea un sistem bugetar mai flexibil și care să dispună de mai multe resurse decât cel actual. Astfel, s-ar putea efectua transferurile necesare dinspre zonele avantajate de șocuri către cele afectate de acestea, fie prin stabilizatori automați, fie prin finanțarea unor proiecte de investiții la nivelul întregii Uniuni (de exemplu, prin emisiunea de euro-obligațiuni) ⁽⁴⁾.

1.16 CESE subliniază că o coordonare eficientă a politicilor economice europene – care să le insuflă o puternică legitimitate democratică cetățenilor europeni – trebuie să treacă neapărat printr-un rol mai incisiv al Parlamentului European (PE), al CESE și al Comitetului Regiunilor, ca instituții reprezentative pentru cetățeni, partenerii sociali și societatea civilă ⁽⁵⁾.

1.17 CESE consideră că Parlamentul European poate juca un rol decisiv în ceea ce privește acceptarea cadrului macroeconomic de referință, ordinea de priorități a problemelor de abordat și identificarea politicilor economice care trebuie puse în aplicare. În acest context, PE își asumă rolul capital de loc în

⁽³⁾ OIM-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Provocările creșterii, ocupării forței de muncă și coeziunii sociale), document de discuție pentru Conferința comună OIM-FMI, Oslo, 13 septembrie 2010, p. 67-73.

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society, Report to the President of the European Commission*, mai 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs*, nr. 22, februarie 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, decembrie 2010, disponibil on-line la adresa: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ La punctele 1.15-1.18 sunt reluate recomandările din Avizul ECO/282 privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Consolidarea coordonării politicilor economice pentru stabilitate, creștere și locuri de muncă – Instrumente pentru o mai bună guvernare economică în UE, JO C 107, 6.4.2011, p. 7.

care se ajunge la un acord – alături de celelalte organe instituționale europene – asupra unei strategii comune care să nu se limiteze la enunțarea unor reguli și proceduri formale, ci să intre în detaliile politicilor concrete, pentru a spori încrederea cetățenilor europeni și pentru a răspunde așteptărilor acestora.

1.18 CESE salută concluziile Consiliului European din 24-25 martie 2011, conform cărora CESE va fi implicat într-o „cooperare strânsă” în punerea în aplicare a semestrului european, pentru „a asigura o implicare largă”. Comitetul își declară așadar deplina disponibilitate de a colabora și speră să poată fi inițiate rapid discuții cu Consiliul pe această temă.

1.19 CESE ar putea – tocmai în calitatea sa de forum al societății civile – să lanseze o sesiune anuală specială (toamna) pentru discutarea recomandărilor adresate statelor membre, inițiind o dezbatere cu participarea respectivelor consilii economice și sociale naționale, a parlamentelor naționale și a PE, contribuind astfel la evaluarea strategiilor adoptate, precum și la difuzarea și acceptarea acestora la nivel național.

1.20 CESE speră într-o utilizare mai intensivă a dialogului macroeconomic (DME), astfel încât prevenirea și corectarea dezechilibrelor să nu rămână numai în sarcina Comisiei și a guvernelor statelor membre. DME ar deveni așadar un instrument de evaluare în comun, de către guverne și partenerii sociali, a situației economice de la nivelul UE și a acțiunilor care trebuie întreprinse, în strânsă legătură cu procesele de dialog social și de concertare la nivel național, pentru ca dinamicile UE în ansamblu să fie în concordanță cu ale statelor membre.

2. Acțiunea de corectare a dezechilibrelor macroeconomice interne propusă de Comisia Europeană în comunicările COM(2010) 525 final și COM(2010) 527 final

2.1 La 30 iunie 2010, Comisia Europeană a prezentat comunicarea pe tema „Consolidarea coordonării politicilor economice pentru stabilitate, creștere și locuri de muncă – Instrumente pentru o mai bună guvernare economică în UE” (6). Prin această comunicare, Comisia a intenționat să continue considerațiile din comunicarea „Consolidarea coordonării politicilor economice” (*Reinforcing economic policy coordination*) (7).

2.2 În contextul crizei financiare internaționale, Comisia și grupul operativ al președintelui Van Rompuy recunosc că, pentru garantarea stabilității UEM, nu este suficient să fie respectați (și, ulterior, consolidați în contextul reformei guvernantei) parametrii fiscali ai Pactului de stabilitate și de creștere (PSC). De asemenea, prezența dezechilibrelor macroeconomice în SM riscă să afecteze în mod negativ sistemul economic

european în ansamblu, contribuind atât la deteriorarea finanțelor publice, cât și la apariția unor tensiuni pe piețele financiare.

2.3 În acest context, Comisia a prezentat la 29 septembrie 2010 un pachet legislativ compus din șase propuneri (8), având drept scop stabilirea unui cadru de reglementare pentru prevenirea și corectarea în SM atât a dezechilibrelor bugetare (în relație cu PSC) (9), cât și a celor de natură macroeconomică. Prezentul aviz are ca obiect propunerea Comisiei privind supravegherea dezechilibrelor macroeconomice, bazată pe COM(2010) 525 și 527 final, care abordează procedura pentru dezechilibre excesive în SM, cu sancțiuni care se limitează doar la țările din cadrul UEM, respectiv mecanismul de alertă, pentru toate SM.

2.3.1 Mecanismul de alertă pentru toate SM este alcătuit din:

— evaluarea periodică a riscurilor care decurg din dezechilibrele macroeconomice în fiecare SM, pe baza unui cadru de referință (tablou de bord) compus din indicatori economici și din praguri de declanșare a alertei;

— identificarea, de către Comisie, pe baza unei lecturi economice, și nu mecanice, a tabloului de bord, a statelor membre care prezintă riscul de a se confrunta cu dezechilibre, pentru a putea fi evaluată gravitatea reală a situației;

— un bilanț aprofundat al situației economice generale a SM pentru care tabloul de bord este foarte negativ;

— în cazul unui risc real, o posibilă recomandare din partea Comisiei adresată statului membru respectiv, vizând corectarea dezechilibrului, în contextul recomandărilor politice prevăzute în cadrul semestrului european [articolul 121 alineatul (2) din TFUE];

— în cazul unui risc de dezechilibru grav sau – în zona euro – care se poate transmite și celorlalte SM, punând în pericol buna funcționare a UEM, posibila deschidere a unei proceduri de dezechilibru excesiv (articolul 121 alineatul (4) din TFUE).

2.3.2 Procedura de dezechilibru excesiv prevede prezentarea unui plan de acțiune de corecție de către SM Consiliului UE. Dacă măsurile de corecție sunt apreciate drept corespunzătoare, procedura se suspendă până când planul de corecție asupra căruia s-a căzut de acord este pus în aplicare, dar SM va trebui să raporteze periodic Consiliului ECOFIN progresele înregistrate. Procedura se va încheia doar după ce Consiliul va stabili, pe baza unei recomandări a Comisiei, că dezechilibrul respectiv a fost redus îndeajuns pentru a nu mai fi considerat drept excesiv.

(6) COM(2010) 367 final, cu privire la care a fost elaborat Avizul CESE privind consolidarea coordonării politicilor economice, JO C 107, 6.4.2011, p. 7.

(7) COM(2010) 250 final.

(8) A se vedea, pentru detalii:

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm

(9) Avizul CESE privind supravegherea bugetară în zona euro (A se vedea pagina 46 din prezentul Jurnal Oficial).

2.3.3 Doar în cazul țărilor din UEM, dacă nu se iau măsuri pentru combaterea dezechilibrelor excesive, se aplică sancțiuni (maximum 0,1 % din PIB), dacă, de două ori la rând, SM nu prezintă la termen un plan de acțiuni de corecție corespunzător sau nu pune în aplicare măsurile prevăzute.

2.4 Instrumentul de bază pentru activarea mecanismului de alertă privind dezechilibrele macroeconomice este tabloul de bord propus de Comisie, alături de o analiză specifică a situației economice din SM. Caracteristicile sale sunt următoarele:

- i) un număr limitat de indicatori, pentru evidențierea dezechilibrelor și a problemelor de competitivitate;
- ii) praguri de alarmă care, odată depășite, declanșează punerea sub observație;
- iii) posibila diferențiere a pragurilor, în funcție de apartenența sau neapartenența la zona euro;
- iv) un caracter „evolutiv”, căci setul de indicatori va trebui adaptat, în timp, schimbărilor care se vor produce în funcție de diversele surse de dezechilibru.

2.4.1 Din primele lucrări ale Comisiei privind alegerea indicatorilor pentru tabloul de bord ⁽¹⁰⁾ rezultă că printre aceștia s-ar putea număra următorii, dintre care primii trei se referă la situația statului membru pe plan extern, iar ultimii patru se referă la situația internă:

- **soldul contului curent raportat la PIB**, care reflectă situația netă debitoare sau creditoare a țării față de restul lumii;
- **situația financiară netă a activelor străine raportată la PIB**, care reprezintă contrapartida, sub formă de stoc din soldul contului curent;
- **variația ratei de schimb reale efective**, bazată pe costul unitar al mâinii de lucru, care indică sintetic competitivitatea țării (cu praguri diferențiate pentru zona euro);
- **variația prețului real din sectorul imobiliar**, pentru a exercita un control asupra apariției bulelor speculative sau, ca alternativă, **variația cotei de valoare adăugată din sectorul imobiliar, raportată la valoarea adăugată totală**;
- **datoria sectorului privat raportată la PIB**, pentru a evalua vulnerabilitatea sectorului privat, confruntat cu variațiile ciclului economic, ale inflației și ale ratei dobânzii;

⁽¹⁰⁾ Comisia Europeană – DG ECFIN: *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism* și *A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010*, Notă în atenția Comitetului pentru politică economică și a supleanților Comitetului economic și financiar, 11 noiembrie 2010 (cf. *Centro Europa Ricerche* – CER, 2011, *Vincoli Esteri*).

— **variațiile creditelor acordate sectorului privat**, care reprezintă contrapartida, sub formă de flux, din stocul datoriilor private;

— **datoria publică raportată la PIB**, ca indicator tradițional privind starea finanțelor SM.

3. Persistența decalajelor de competitivitate în zona euro

3.1 Prezența unor dezechilibre macroeconomice în interiorul SM este corelată cu discrepanțele persistente dintre cererea agregată și oferta agregată, care duc la un surplus sau la un deficit sistematic în economiile de ansamblu din cadrul unei economii date. Aceasta derivă dintr-o multitudine de factori care influențează cererea globală și oferta globală și tinde să aibă efecte negative asupra bunei funcționări a economiei SM, a UEM și a Uniunii în ansamblu.

3.2 Trebuie așadar apreciată atenția pe care Comisia înțelege să o acorde din nou dezechilibrelor de natură macroeconomică din SM, precum și deficitelor bugetare publice, ca factori de instabilitate economică și financiară pentru UE în ansamblu.

3.3 La mai mult de un deceniu de când Comisia a pus sub supraveghere, în interiorul UEM, doar echilibrul bugetelor publice, este lansată o abordare care permite o evaluare a performanțelor naționale în mod cert mai completă și extinsă la toate SM. Este din ce în ce mai evident că nu este suficient să se țină seama doar de dimensiunea cantitativă a creșterii economice a unei țări, ci trebuie evaluată și calitatea acestei creșteri, prin identificarea factorilor macroeconomici aflați la baza sustenabilității – în mai mare sau în mai mică măsură – a unei astfel de dinamici.

3.4 Odată cu constituirea UEM, s-a crezut, în mod greșit, că decalajele de competitivitate dintre SM ar fi temporare. Pe lângă faptul că a relevat caracterul persistent al acestor divergențe, experiența monedei euro a evidențiat modul în care acestea subminează înseși fundamentele UEM, generând poziții dificil de susținut, după cum demonstrează și crizele financiare din ultimele luni.

3.4.1 În special pe parcursul ultimului deceniu care a precedat criza economică s-a manifestat o divergență de productivitate persistentă între țările care fac parte din zona euro, exprimată sub forma ratelor de schimb reale efective, precum și de competitivitate (rezultatele la export) (figurile 1 și 2 din anexă) ⁽¹¹⁾. Caracterul excepțional al acestei situații nu rezidă atât în forma de manifestare, cât în durată, dat fiind că, în cazurile precedente (deceniile 1970 și 1980), discrepanțele erau resorbite prompt prin realinierea ratelor de schimb nominale din țările respective.

⁽¹¹⁾ Comisia Europeană – DG ECFIN, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, n. 1/2010.

3.4.2 Aceste discrepanțe au avut repercusiuni asupra balanțelor comerciale ale SM. În cazul balanței comerciale a Germaniei și a grupului de țări „periferice”, alcătuit din Portugalia, Italia, Grecia și Spania, se manifestă o tendință opusă, deficitele părând echivalente excedentelor⁽¹²⁾ (figurile 3 și 4 din anexă). Dinamica nu pare să aibă caracter temporar, de la constituirea UEM se constată o tendință de adâncire a decajelor, deși criza din 2008 pare să le fi redus.

3.4.3 Perpetuarea acestor discrepanțe în materie de competitivitate și de export tinde să se reflecte în balanțele de plăți curente și în poziția netă față de activele străine (figurile 5 și 6 din anexă), creând astfel situații care sunt dificil de susținut pe termen mediu pentru unele SM din zona euro.

4. Puncte-cheie ale intervenției propuse

4.1 Într-un astfel de context foarte problematic, care reclamă soluții energice, pe măsură, persistă încă unele semne de întrebare referitoare la reformele propuse de Comisie și la posibilele riscuri aferente acestora.

4.2 În cazul în care, după cum a subliniat Comisia⁽¹³⁾, apariția și perpetuarea dezechilibrelor interne cu caracter macroeconomic trebuie puse pe seama unor factori de competitivitate și dacă prin *competitivitate* se înțelege – potrivit definiției formulate de Comisie „capacitatea unei economii de a asigura în mod durabil, pentru populația sa, un nivel ridicat de trai, în continuă creștere, precum și o rată înaltă de ocupare a forței de muncă”⁽¹⁴⁾, CESE consideră că ar trebui să se țină seama de o gamă largă de factori economici, financiari și sociali care stau la baza acestor dezechilibre macroeconomice și, în consecință, de indicatorii în măsură să semnaleze potențialele dezechilibre macroeconomice pe care trebuie să-i cuprindă tabloul de bord.

4.2.1 Printre factorii de competitivitate se numără factorii aferenți prețurilor (care se reflectă, sintetic, în cursul de schimb real efectiv), precum și factori care nu țin de prețuri, dar care sunt la fel de importanți. Din această a doua categorie fac parte diferențierea produselor, conținutul tehnologic al bunurilor produse, calitatea ofertei de produse, calitatea serviciilor corelate cu produsul (servicii de asistență) etc. Acestea reprezintă o serie întregă de elemente determinante în definirea competitivității unui sistem de producție care, cu toate că sunt greu de cuantificat într-un singur indicator, ar reclama totuși un bine-venit efort de identificare a unor variabile în măsură să semnaleze nivelul și dinamica UEM din interiorul SM.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, Notă în atenția Comisiei pentru afaceri economice și monetare a Parlamentului European, septembrie 2010.

⁽¹³⁾ Comisia Europeană, DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, nr. 1/2010.

⁽¹⁴⁾ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind politica industrială într-o Europă extinsă, COM(2002) 714 final.

4.2.2 Din primele analize ale Comisiei cu privire la alegerea indicatorilor pare să rezulte o subevaluare a impactului pe care l-au avut asupra apariției dezechilibrelor, într-o perioadă îndelungată de timp (cel puțin în ultimii douăzeci de ani), discrepanțele mari dintre SM în materie de distribuire a resurselor și de retribuție, care s-au adâncit tot mai mult. Ne referim mai ales la rolul acestora în declanșarea crizei economice și financiare, din cauza dezechilibrelor dintre expansiunea ofertei de bunuri și servicii la nivel mondial și scăderea puterii de cumpărare a consumatorilor⁽¹⁵⁾.

4.2.3 Setul de indicatori care urmează a fi inclus în tabloul de bord trebuie să fie în măsură să identifice factorii care pot genera dezechilibre în ceea ce privește cererea globală și oferta globală și care sunt induși de fenomene de natură macroeconomică, financiară și socială. De exemplu, ar putea fi utilă introducerea în tabloul de bord atât a coeficientului de concentrare Gini, care prezintă valori deosebit de ridicate în cazul țărilor mediteraneene și anglo-saxone⁽¹⁶⁾, cât și a diferenței dintre producția actuală și cea potențială a unei țări (*output gap*), ceea ce ar permite să se țină cont de ciclul său economic.

4.2.4 Este așadar de dorit ca procesul de reflecție privind indicatorii de introdus în tabelul de bord să fie extins, astfel încât să implice, la nivel național și european, un număr cât mai mare de actori instituționali și de organisme reprezentative ale societății civile organizate, printre care și CESE și Comitetul Regiunilor.

4.3 În plus, în abordarea Comisiei, legătura dintre guvernarea fiscală și guvernarea macroeconomică pare slabă și neîntemeiată din punct de vedere științific. Deși există, într-adevăr, suficiente motive pentru a ține sub control politica fiscală a SM din cadrul UEM⁽¹⁷⁾, în ceea ce privește dezechilibrele macroeconomice interne, cu toate că procedura de supraveghere este rezultatul unor exigențe concrete, motivele și modalitățile coordonării par cu mult mai controversate⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Date fiind cauzele multiple de dezechilibru, factorii care trebuie monitorizați în comun sunt numeroși (comerț exterior, costuri de producție, discrepanțe de distribuție, factori de productivitate care au sau nu legătură cu prețurile, bule speculative imobiliare și financiare etc.) și interacționează cu elemente culturale și sociale din afara sistemului de producție (de exemplu, preferințele și comportamentele consumatorilor și ale depunătorilor). Pe lângă problemele de identificare și de

⁽¹⁵⁾ OIM-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Provocările creșterii, ocupării forței de muncă și coeziunii sociale), document de discuție pentru Conferința comună OIM-FMI, Oslo, 13 septembrie 2010, p. 67-73.

⁽¹⁶⁾ OCDE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, octombrie 2008.

⁽¹⁷⁾ Este vorba despre efectele negative de contagiune (*spillover*) care se exercită asupra țărilor cu comportament corespunzător, generate, în cadrul uniunii monetare, de țările cu datorii mari, prin intermediul unei rate a dobânzii comune. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, capitolul 10 (Economia Uniunii Monetare, Il Mulino, 2009).

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, octombrie 2010, disponibil on-line la adresa www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

alegere a acestor factori, se pun atât problema stabilirii unor praguri de alertă, cât și cea a evaluării diferitelor surse de dezechilibru ⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Trebuie adăugat la aceasta că, după identificarea dezechilibrelor (prin intermediul pragurilor de alertă) și intervenția măsurilor de corecție, nu se produce neapărat de la sine revenirea la situația de echilibru, într-un interval rezonabil. Nu este cert că intervenția menită să asigure reechilibrarea macroeconomică contribuie la identificarea celor mai potrivite răspunsuri de politică economică. Dimpotrivă, deciziile greșite ar putea favoriza politici prociclice, intensificând și prelungind faza actuală, de contracție macroeconomică, prin acțiuni restrictive, când ar fi necesare de fapt acțiuni care să vizeze expansiunea, în beneficiul cererii. Este posibil chiar ca mixul de politici economice prescrise diferitelor state membre, necesare pentru contracțarea dezechilibrelor interne, să se dovedească inadecvat UE în ansamblu.

4.3.3 Indicatorii pentru care pare să opteze Comisia în vederea supravegherii – în special prețurile și salariile și deci competitivitatea – depind în primul rând de actori din exteriorul sferei publice (întreprinderile și sindicatele), fiind controlați așadar doar indirect și cu întârziere de politica economică, prin stimulente, reglementarea concurenței și dialogul social. Rezultă de aici că astfel de variabile nu prea se pretează automatismelor și intervențiilor rapide: nu întâmplător face apel propunerea Comisiei la nevoia de flexibilitate în aplicarea noilor reguli și la continua evoluție a acestora.

4.4 Mai mult, din pachetul legislativ propus lipsește o reflecție asupra politicii monetare și de credit, care ar fi binevenită, deoarece ar constitui un teren mai fertil pentru asigurarea unei mai bune coordonări în domeniul supravegherii financiare și al controlului acumulării de datorii excesive (și, în paralel, de credite) în sectorul privat ⁽²⁰⁾, în legătură cu care CESE a formulat deja unele propuneri ⁽²¹⁾. Nu este menționat deloc rolul de stabilitate economică pe care l-ar putea juca – cu respectarea autonomiei statutare de care în mod justificat se bucură – Banca Centrală Europeană (BCE), împreună cu Sistemul Băncilor Centrale și cu instituții recent înființate, precum Comitetul european pentru riscuri sistemice și Autoritatea bancară europeană.

4.4.1 Acestea din urmă par a fi în măsură să instaureze o politică europeană de supraveghere a creditelor mai prudentă și

mai atentă decât în trecut, când reguli și practici necorespunzătoare au dus la apariția unor excese, provocând intrarea în criză a unor SM și punând în pericol stabilitatea întregii UEM. Trebuie amintit că, într-adevăr, țări care astăzi sunt în dificultate, precum Irlanda și Spania, răspundeau, până în 2007, exigențelor Pactului de stabilitate și de creștere, având bugete echilibrate și datorii publice scăzute, în vreme ce extinderea ofertei pe seama creditelor a alimentat boom-ul imobiliar, fără ca autoritățile monetare ale UE să se ocupe de această proliferare a creditelor. Asemenea probleme sunt legate și de rolul agențiilor de rating și, în special, de impactul deciziilor acestora asupra finanțelor publice ale SM, cu privire la care CESE și-a exprimat deja preocuparea ⁽²²⁾.

4.4.2 Din acest motiv, considerăm oportun ca, la nivelul UE, să se atribuie competențe specifice de supraveghere și reglementare care să împiedice proliferarea creditelor în SM, în special a creditelor ipotecare ⁽²³⁾. Într-o zonă financiară integrată cum este UEM ar fi de dorit să fie încredințate competențele de supraveghere și reglementare nu autorităților naționale, ci unui organism terț. Chiar noilor autorități financiare europene le-ar putea fi încredințate competențe și prerogative prin care să asigure o eficiență supraveghere directă sau indirectă a sistemului bancar, precum și intervenții de reglementare a creditelor. Criteriile (de reglementare) trebuie să fie definite în mod adecvat.

4.5 În final, din pachetul legislativ propus lipsește și o reflecție asupra bugetului UE. Dată fiind posibila apariție a unor șocuri asimetrice în SM din zona euro, sub forma variațiilor cererii sau ofertei pozitive în unele țări și negative în altele, acestea nefiind în măsură să utilizeze nici rata de schimb, nici rata dobânzii ⁽²⁴⁾, trebuie utilizate alte instrumente de ajustare a sistemului economic. Lăsând deoparte prețurile și salariile care, în general, sunt prea puțin flexibile, potrivit teoriei economice unicul instrument eficient într-o astfel de situație este prezența unui sistem bugetar mai flexibil și mai bine dotat decât cel actual. Astfel, s-ar putea efectua transferurile necesare dinspre zonele avantajate de șocuri către cele afectate de acestea, fie prin stabilizatori automați, fie prin finanțarea unor proiecte de investiții la nivelul întregii Uniuni (de exemplu, prin emisia de euroobligațiuni) ⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Avizele CESE privind agențiile de rating, JO 2009/C 277/25, p. 117 și Avizul CESE privind agențiile de rating de credit, JO 2011/C 54/12, p. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, EuroIntelligence, septembrie 2010, disponibil on-line la adresa http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0.

⁽²⁴⁾ În cazul în care variațiile pozitive și negative se compensează la nivelul uniunii monetare, banca centrală a Uniunii nu va avea motive să intervină asupra politicii monetare (cf. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., cap. 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, mai 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, nr. 22, februarie 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, decembrie 2010, disponibil on-line la adresa www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Institutul german de cercetare în domeniul economiei) – Documente de discuție ale DIW, Berlin, noiembrie 2010.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, octombrie 2010, disponibil on-line la adresa www.voxeu.com/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, octombrie 2010, disponibil on-line www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, octombrie 2010, disponibil on-line la adresa www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Avizul CESE privind consecințele crizei datoriei publice asupra guvernării UE, JO 2011/C 51/03, p. 15.

4.6 Pentru a contribui la găsirea unui echilibru între stimulente și sancțiuni în ceea ce privește corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro, CESE recomandă ca amenziile încasate să nu se distribuie statelor membre în funcție de valoarea venitului lor național brut (VNB), după cum propune Comisia, ci să fie destinate Mecanismului european de stabilitate.

4.7 Și în prezentul aviz CESE subliniază⁽²⁶⁾ că regulile și automatismele riscă nu numai să fie prea puțin eficace în prevenirea crizelor grave, acestea decurgând aproape întotdeauna din evenimente extraordinare și imprevizibile, ci chiar să înrăutățească situația. Pe de o parte, ele pot diminua încrederea în instituțiile UE care, în ochii cetățenilor europeni, se eschivează de la alegerile politice, lasându-le pe seama „tehnocraților de la Bruxelles”, după cum arată sondajele Eurobarometru⁽²⁷⁾. Pe de altă parte, ele cristalizează o abordare tradițională pentru rezolvarea problemelor, care lasă pe planul al doilea temele creșterii, echității sociale și degradării mediului, riscând astfel să sugrume din fașă ambițiile Strategiei Europa 2020.

4.8 Se pare că în prezent se profilează, ca linie directoare în politica europeană⁽²⁸⁾, aceeași perspectivă „de termen scurt”, care condiționează activitățile financiare și care pare să fi fost identificată drept factor latent al crizei. Intervențiile punctuale sunt cele care predomină, atât în instituțiile UE, cât și la nivel interguvernamental⁽²⁹⁾, ca răspuns la situațiile critice, care reclamă decizii rapide, sau în paralel cu evoluțiile opiniei publice din statele membre cele mai importante, pe care oamenii politici le urmăresc cu îngrijorare, mai ales la scadențele electorale.

5. Posibilități de intervenție vizând combaterea dezechilibrelor macroeconomice

5.1 O coordonare eficientă a politicilor economice europene, care să nu se lase influențată de dinamica electorale și de schimbările bruște ale opiniei publice, trece printr-un rol mai incisiv al Parlamentului European (PE), al Comitetului Regiunilor și al CESE, adică al instituțiilor reprezentative pentru cetățeni și societatea civilă. Ele pot reprezenta o sursă de puternică legitimitate democratică pentru procedurile de prevenție și de corecție ale parcursului de coordonare prevăzut de Comisie, acesta găsind astfel amplul consens necesar pentru a fi pus în aplicare în mod eficient.

5.2 În cadrul semestrului european, așa cum este conceput în prezent, trebuie subliniat că PE îi revine un rol secundar, limitat la faza inițială, de dezbateră și de primă orientare a parcursului de coordonare. PE ar putea însă juca un rol mai util și mai

eficient dacă s-ar coordona cu activitatea parlamentelor naționale în faza de dezbateră și de aprobare a bugetelor diferitelor SM. Mai mult decât atât, rolul PE ar putea fi decisiv în acceptarea cadrului macroeconomic de referință, a ordinii de prioritate a problemelor care urmează a fi abordate, a identificării politicilor economice care trebuie adoptate. PE poate fi locul în care să se ajungă la un acord asupra unei strategii comune care să nu se limiteze la enunțarea unor reguli și proceduri formale, ci să intre în detaliile politicilor concrete, pentru a spori încrederea cetățenilor europeni și pentru a răspunde așteptărilor acestora.

5.3 Concentrarea asupra dezechilibrelor de competitivitate presupune să se acorde o atenție sporită negocierilor dintre guverne, partenerii sociali și societatea civilă, în special în cadrul zonei euro, unde SM nu mai au posibilitatea de a ajusta rata de schimb. Relațiile dintre guverne, partenerii din cadrul dialogului social (sindicate și asociațiile patronale) și societatea civilă ar trebui așadar să facă parte integrantă din strategia elaborată de Comisie.

5.4 Acesta este cadrul în care CESE, cu respectarea rolului său de organism consultativ al instituțiilor europene, poate contribui la consolidarea *governanței* economice a UE, în calitate de forum în măsură să promoveze dialogul dintre organizațiile reprezentative ale societății civile. Valoarea adăugată a CESE constă chiar în reprezentarea, în cadrul său, a organizațiilor care pot susține – după o atenă evaluare – consensul asupra politicilor economice din SM. Astfel, Comitetul poate contribui semnificativ la implicarea și responsabilizarea nu numai a liderilor politici, ci și, mai ales, a cetățenilor din SM și a țesutului de producție, social și civil din care este alcătuită UE.

5.4.1 CESE ar putea să lanseze o sesiune anuală specială pentru a discuta recomandările și modul în care se poate ajunge la un consens asupra reformelor de la nivel național, ținând cont de impactul social al măsurilor adoptate⁽³⁰⁾. Această discuție poate fi purtată în toamnă, după adoptarea oficială a recomandărilor de către statele membre, iar concluziile ei ar putea constitui o bază de dezbateră cu consiliile economice și sociale respective, cu parlamentele naționale și cu PE, fiind astfel posibile atât evaluarea strategiilor adoptate, precum și difuzarea și acceptarea acestora la nivel național.

5.5 În plus, ar trebui promovată utilizarea mai intensă și funcțională a dialogului macroeconomic (DME). Printr-un salt calitativ, el ar deveni un instrument de evaluare în comun, de către guverne și partenerii sociali, a situației economice de la nivelul UE și a acțiunilor care trebuie întreprinse, în strânsă legătură cu procesele de dialog social și de concertare la nivel național, astfel încât dinamica UE să concorde cu cele naționale, cu respectarea compatibilităților sociale.

⁽²⁶⁾ După cum s-a afirmat în Avizul CESE privind consolidarea coordonării politicilor economice, JO 2011/C 107/02, p. 7.

⁽²⁷⁾ Încrederea scade nu atât în instituțiile europene ca atare, cât în ceea ce privește utilitatea apartenenței la UE. Date extrase din Eurobarometru 73 – Primele rezultate, întrebările QA9a și QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13 decembrie 2010.

⁽²⁹⁾ De exemplu, pactul de competitivitate prezentat de guvernele Franței și Germaniei la 4 februarie 2011.

⁽³⁰⁾ Conform propunerii formulate în Avizul CESE privind consolidarea coordonării politicilor economice, JO C 107, 6.4.2011, p. 7.

5.5.1 Prevenirea și corectarea dezechilibrelor nu pot fi lăsate doar pe seama Comisiei și a guvernelor SM⁽³¹⁾. Procesul de formare a salariilor și a prețurilor reprezintă un aspect esențial al întregului mecanism de monitorizare a dezechilibrelor macroeconomice, fiind așadar necesar ca orice acțiune politică să fie întreprinsă în conformitate cu articolul 153 alineatul (5) din tratat și să implice partenerii sociali atât la nivel național, cât și european. În acest context, la nivel european DME poate fi intensificat printr-o structură și o organizare stabile, iar la nivel național poate fi mai bine îmbinat cu dialogurile sociale și cu

instituțiile de resort. Guvernele naționale ar trebui să susțină și să stimuleze prezența întreprinderilor și sindicatelor în cadrul acestor organisme, precum și formele de negociere colectivă care au loc în acest context. Pentru a se face față complexității dezechilibrelor și întârzierilor înregistrate în corectarea acestora prin reforme naționale, intensificarea DME ar putea reprezenta un instrument mai eficient, oportun și coordonat, care să mențină corespondența dintre problematicile macroeconomice și dinamica de pe piața forței de muncă.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 iulie 2010, disponibil online la adresa www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?*, articol pentru *European Alternatives*, 2010, disponibil on-line la adresa www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea albă privind schemele de garantare a asigurărilor

[COM(2010) 370 final]

(2011/C 218/10)

Raportor: **dl Joachim WUERMEILING**

La 12 iulie 2010, 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

Cartea albă privind schemele de garantare a asigurărilor

COM(2010) 370 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 5 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 148 de voturi pentru, 7 voturi împotriva și 10 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută Cartea albă a Comisiei Europene privind schemele de garantare a asigurărilor. Comitetul sprijină eforturile Comisiei de a propune, la nivelul UE, măsuri de protecție a persoanelor asigurate.

1.2 CESE sprijină eforturile Comisiei de a introduce norme armonizate pentru sistemele de garantare a asigurărilor. Comitetul este de acord cu intenția Comisiei de a elabora o directivă europeană cu un nivel de protecție ridicat în forma unei armonizări minime, astfel încât sistemele naționale să poată prevedea, de asemenea, o protecție suplimentară. Schema de garantare trebuie utilizată ca o ultimă soluție, atunci când alte instrumente, de exemplu, cele de supraveghere legală, au fost epuizate.

1.3 În acest context ar trebui să se țină seama de faptul că, în ultimii ani, dispozițiile privind garantarea solvabilității asigurărilor prin supraveghere și cerințe privind capitalul propriu au fost considerabil îmbunătățite. Rata de faliment a asigurărilor este în realitate scăzută și ar trebui să dească și mai mult datorită acestor măsuri. La conceperea schemelor de garantare, ar trebui să se țină seama de acest lucru, pentru a asigura un echilibru între utilitate și costuri. Prin urmare, CESE se pronunță în favoarea unor norme UE, prin care să se realizeze, pe de o parte, obiectivul protecției consumatorilor și angajaților și, pe de altă parte, să se mențină costurile pentru întreprinderi și asigurători la un nivel redus.

1.4 În opinia CESE, Comisia a procedat corect abordând în Cartea albă chestiunea acoperirii nelimitate a schemelor de garantare. Trebuie să se evite punerea în dificultate a societăților de asigurare solide din cauza unor obligații de asistență nelimitate. De aceea, CESE salută faptul că, în Cartea albă, Comisia ia în considerare stabilirea de limite pentru pretențiile de despăgubire.

1.5 În cazul unei inițiative legislative, Comisia ar trebui să acorde o atenție deosebită momentului în care poate să se utilizeze schema de garantare. Înainte de intervenția acesteia

ar trebui însă să se epuizeze toate posibilitățile de intervenție prin mecanismele de supraveghere legală. Simpla neîndeplinire a cerinței privind capitalul minim în conformitate cu Directiva Solvabilitatea II nu ar trebui să fie suficientă pentru activarea schemei de garantare.

1.6 În ceea ce privește dotarea schemelor, CESE recomandă, să se examineze încă o dată diferențele opțiuni pe baza rezultatelor „celui de-al cincilea studiu de impact cantitativ (QIS5)” privind Directiva Solvabilitatea II. Ar fi de dorit ca la nivelul UE să se stabilească un anumit nivel de protecție, însă dotarea specifică ar trebui determinată în funcție de riscul din fiecare țară și din fiecare ramură de asigurări.

1.7 Ținând seama de schemele de garantare naționale existente, reglementarea europeană ar trebui să prevadă un nivel de protecție ridicat și adecvat. Chestiunile legate de definirea sistemului pot fi lăsate la latitudinea statelor membre, de exemplu modalitatea detaliată de colectare a contribuțiilor, momentul finanțării, decizia în favoarea transferului portofoliului sau acordării de despăgubiri și introducerea unor scheme de garantare specifice pentru fiecare ramură.

2. Introducere

2.1 Asigurările acoperă riscuri elementare pentru consumator cum ar fi boala, accidentul sau răspunderea și oferă sprijin în cazul vârstei înaintate⁽¹⁾. Încetarea existenței unei asigurări poate duce la o pierdere ireparabilă a întregului capital al consumatorului sau a unor părți importante ale acestuia, cauzând chiar sărăcie.

2.1.1 Întrebarea privind necesitatea unei scheme de garantare se pune în mod diferit în diferitele ramuri de asigurări. În timp ce în cazul asigurării de viață apare periodic riscul pierderii capitalului acumulat, acesta nu este cazul asigurării generale.

⁽¹⁾ JO C 48, 15.2.2011, p. 38, punctul 1.4.

2.1.2 Asigurarea de viață bazată pe acumularea de capital asigură protecție de lungă durată pentru persoanele în vârstă sau urmași. În cazul pierderii acesteia, o parte importantă a protecției private se pierde, dacă nu există protecție împotriva insolvenței. În cazurile serioase, trebuie să intervină sistemele de protecție socială de stat. Astfel, CESE consideră că în aceste cazuri trebuie introduse urgent scheme de garantare a asiguraților.

2.1.3 În cazul asigurării generale și al asigurării de răspundere civilă, trebuie protejați deținătorii polițelor de asigurare care la momentul insolvenței introduseseră o cerere de compensare a daunelor ce nu a fost încă onorată. Pentru ceilalți asigurați nu se pune însă problema că un nou contract de la un alt asigurător se poate obține doar în condiții mai defavorabile, deoarece, între timp, deținătorul poliței de asigurare a îmbătrânit sau starea sa de sănătate s-a degradat. O nouă asigurare poate fi obținută de regulă pe piață în condiții comparabile.

2.2 Conform datelor Comisiei, dintre cele 5 200 de societăți de asigurare (2008), 130 au intrat în incapacitate de plată, în perioada scursă din 1994. În acest context trebuie să se țină însă seama și de faptul că societățile sunt obligate prin lege să pună deoparte capital propriu pentru satisfacerea totală sau cel puțin parțială a pretențiilor de despăgubire ale deținătorilor de polițe în astfel de cazuri.

2.3 De aceea, până acum nu s-a considerat necesar să se introducă scheme de garantare la nivel european pentru cazul rar al insolvenței unui asigurător. Deși în 2001 Comisia a început lucrările preliminare pentru o directivă, proiectul a fost abandonat. Schemele de garantare colective nu sunt obișnuite în economiile de piață, însă au fost introduse pe scară largă în sectorul financiar ținând seama de riscurile deosebite pentru consumatori.

2.4 În domeniul bancar, o garanție pentru depozite la nivel european există deja din 1994 ⁽²⁾ din cauza riscului unei „panici bancare” care ar putea destabiliza din temelii piețele financiare. Aceasta este actualizată în prezent ⁽³⁾. Riscurile din sectorul asigurărilor sunt însă diferite de cele cărora sunt expuse băncile. În special nu există un risc de panică și o nevoie de refinanțare. De aceea, o schemă eficientă pentru asigurări trebuie concepută într-un mod structural diferit de cazul băncilor.

2.5 Pentru a proteja clienții de pierderea drepturilor lor, în cazul asigurărilor, legiuitorul a adoptat măsuri cuprinzătoare: o supraveghere amplă și proactivă, cerințe ridicate privind capitalul propriu, reguli stricte pentru investițiile de capital și protecția drepturilor în legislația privind falimentul. Punerea în aplicare a Directivei Solvabilitatea II reduce și mai mult riscul unor probleme financiare în cazul asigurătorului ⁽⁴⁾.

2.6 În plus, riscurile asigurării primare sunt acoperite în mod special prin reasigurări, ceea ce reduce și mai mult riscul de faliment. Prin concentrarea și diversificarea unei multitudini de riscuri la nivelul reasigurării se creează o asocieră puternică a asigurătorilor, care protejează în mod suplimentar consumatorul.

2.7 Mai mult, în urma crizei financiare, UE a pus supravegherea financiară pe o bază complet nouă, europeană. În ceea ce privește asigurările, aceasta include și crearea unei „Autorități europene pentru asigurări și pensii ocupaționale” (AEAPO).

2.8 Sectorul asigurărilor a rămas în mare parte stabil în perioada crizei financiare. El nu a fost la originea crizei ⁽⁵⁾, însă a fost afectat de aceasta. Asigurătorii europeni au trebuit să realizeze amortizări, iar dobânzile menținute la un nivel scăzut prin acțiunile de salvare și politica monetară îngreunează obținerea de către asigurători a veniturilor necesare din investiții. Problemele spectaculoase din sector, precum cele care au afectat societatea AIG din SUA sau mai recent Ambac, nu au fost generate de activitatea clasică de asigurare, ci de activități de acoperire a riscului asemănătoare celor realizate de bănci. Acest lucru este posibil și pe viitor, în special în cazul societăților și conglomeratelor financiare, care realizează atât activități bancare, cât și de asigurare.

2.9 În 12 dintre cele 27 de state membre există deja scheme de garantare a asiguraților ⁽⁶⁾. Acestea sunt foarte complexe: în anumite state membre, o schemă de garantare există doar pentru anumite ramuri. În plus, acoperirea oferită de scheme variază. Parțial, există și garanții acordate de stat.

2.10 Concernele de asigurări active la nivel european lucrează pe piețele naționale de regulă prin sucursale autonome la nivel național, care ar urma să contribuie la schemele de garantare naționale respective. Dacă o mare societate europeană ar fi în dificultate, schemele de garantare naționale ar fi, de regulă, suficiente pentru a proteja clienții. CESE propune totuși să se prevadă o schemă de garantare europeană pentru societățile de asigurare transfrontaliere pentru cazul în care schemele de garantare naționale nu ar fi suficiente.

2.11 Costurile aferente unei scheme de garantare sunt transferate în cele din urmă către deținătorii polițelor de asigurare prin intermediul unor prime mai ridicate. Chiar dacă fiecare consumator individual este protejat împotriva insolvenței, totalitatea consumatorilor suportă costurile în acest scop.

3. Observații privind analiza Comisiei din capitolul 3 al Cărții albe

3.1 Tipul măsurilor posibile la nivelul UE (Cartea albă 3.1)

Piețele naționale ale asigurărilor se deosebesc puternic în ceea ce privește structura produselor și a riscurilor. De aceea, instrumentul ales ar trebui să fie o directivă care să vizeze o armonizare minimă, pentru a permite statelor membre să țină seama în mod corespunzător de particularitățile naționale ale legislației în materie de insolvență, de contracte, ale legislației fiscale și sociale, precum și pentru menținerea mecanismelor de garantare existente care și-au dovedit eficiența, în măsura în care acestea sunt compatibile cu dispozițiile directivei.

⁽²⁾ JO L 135, 31.5.1994, p. 5; JO L 84, 26.3.1997, p. 22.

⁽³⁾ COM (2010) 368 final 2010/0207 (COD) din 12.7.2010.

⁽⁴⁾ JO C 224/11, 30.08.2008, punctul 3.1.

⁽⁵⁾ JO C 48, 15.2.2011, p. 38, punctul 1.3.

⁽⁶⁾ O sinteză cuprinzătoare a acestor sisteme din statele OCDE se găsește în Raportul OCDE nr. DAF/AS/WD (2010)20 din 10 noiembrie 2010.

3.2 Nivelul de centralizare și rolul schemelor de garantare a asigurațiilor (Cartea albă 3.2)

3.2.1 În primul rând este important să nu se ajungă în niciun caz la o situație de insolabilitate a asigurătorului. În acest scop trebuie să existe mai întâi un sistem de supraveghere eficient. În caz de eșec, pot fi utilizate schemele de garantare.

3.3 Domeniul geografic de aplicare (Cartea albă 3.3)

Comisia favorizează pe bună dreptate principiul țării de origine. Aceasta poziție este conformă principiilor supravegherii europene a asigurărilor: conform Directivei Solvabilitatea II, supravegherea tuturor activităților asigurătorilor autorizați din UE se face în țara în care își au sediul central. Acest lucru este valabil și pentru activitățile desfășurate prin intermediul unor sucursale dependente în virtutea libertății de stabilire în orice stat membru sau pentru activitățile de servicii prestate la nivel transfrontalier în virtutea liberei circulații a serviciilor.

3.4 Polițele de asigurare garantate (Cartea albă 3.4)

3.4.1 Având în vedere diferențele între asigurarea de viață și asigurarea generală, este util să se creeze mecanisme de garantare separate pentru aceste ramuri. Riscul în interiorul unei ramuri este mai mult sau mai puțin același. În acest caz, un sprijin reciproc poate fi justificat. În schimb este greu de justificat de ce deținătorii unor polițe de asigurare de locuință trebuie să contribuie la un sistem de garantare prin care se pun la dispoziție fonduri pentru protejarea deținătorilor de polițe de asigurare de viață. Întrucât decizia în acest sens depinde de particularitățile naționale, cum ar fi, de exemplu, existența pe piața respectivă a unei obligații de separare juridică a societăților din diferitele ramuri de asigurări (așa-numitul principiu al separației ramurilor de asigurări), legiuitorul european ar trebui să acorde statelor membre libertate de decizie.

3.4.2 În ceea ce privește asigurarea auto, în concordanță cu avizul elaborat de CEIOPS (Comitetul european al inspectorilor de asigurări și pensii ocupaționale), CESE consideră că acest subiect ar trebui inclus în viitoarea directivă privind schemele de garantare a asigurațiilor, din motive de claritate, echilibru concurențial și de facilitare a înțelegerii sale de către consumatori.

3.4.3 Propunerile Comisiei nu includ protecția pensiilor ocupaționale. Doar asigurațiile de pensii ocupaționale în sens clasic sunt acoperite de schema de garantare. CESE consideră însă că este necesar să se ia măsuri și în cazul altor pensii ocupaționale și se pronunță în favoarea includerii acestei chestiuni în măsurile ulterioare adoptate în contextul Cărții verzi privind pensiile.

3.4.4 O participare adecvată și suportabilă a deținătorilor de polițe de asigurare reprezintă un stimulent adecvat pentru ca aceștia să se informeze despre soliditatea asigurătorului, în măsura în care acest lucru este posibil.

3.4.5 Ar fi util să se stabilească limite superioare sau alte forme de limitare a prestațiilor schemei de garantare, cum ar fi limite de pierderi minime sau franșize, așa cum propune și CEIOPS în avizul său. În acest context, deținătorii de polițe de asigurare nu trebuie împovărați prin cumularea limitărilor.

Astfel s-ar reduce în mod considerabil povara asupra schemelor de garantare, ceea ce s-ar reflecta în costuri. Totodată ar profita și comunitatea asiguraților, care suportă în cele din urmă costurile.

3.5 Solicitanți eligibili (Cartea albă 3.5)

3.5.1 Comisia explică pe bună dreptate că o schemă de garantare în favoarea tuturor participanților pe piață conduce la costuri disproporționat de mari. În prima frază a Cărții albe, schemele de garantare sunt prezentate ca o măsură de protecție a consumatorului. Aceasta nu înseamnă însă că grupul persoanelor protejate ar trebui să se limiteze la consumatori. Entitățile care beneficiază de aceeași protecție ca cea acordată consumatorilor în temeiul legislației naționale din anumite țări, fie acestea deținători ai polițelor de asigurare, asigurați sau beneficiari, ar trebui însă să fie și ele acoperite.

3.5.2 Ar trebui să se lase libertatea statelor membre de a exclude de la bun început din domeniul de aplicare al schemelor de garantare asigurațiile pur comerciale, ca, de exemplu, pentru întreruperile de activitate sau pentru transport. De asemenea, statele membre ar trebui să decidă dacă este utilă includerea micilor societăți în domeniul de aplicare a directivei.

3.6 În cazul unei inițiative legislative, Comisia ar trebui să acorde o atenție deosebită momentului în care poate să se utilizeze schema de garantare și cine ia decizia în acest sens. Comisia ia în considerare utilizarea schemei de garantare nu abia în caz de faliment, ci deja pentru evitarea falimentului. În opinia CESE, din considerente de eficiență și pentru a reflecta natura schemei și scopul în care a fost concepută, neîndeplinirea cerinței privind capitalul minim în conformitate cu Directiva Solvabilitatea II ar trebui să fie suficientă pentru activarea schemei de garantare.

3.7 Finanțare (Cartea albă 3.6)

3.7.1 Momentul finanțării (Cartea albă 3.6.1)

3.7.1.1 Este o chestiune controversată dacă trebuie aleasă o finanțare *ex post*, *ex ante* sau un sistem mixt. Toate sistemele au avantaje și dezavantaje.

3.7.1.2 O finanțare *ex post* retrage mai puțină lichiditate de pe piață, ceea ce reduce și primele pentru deținătorii polițelor de asigurare, date fiind costurile mai mici. Aceasta evită problema investirii intermediare a sumelor colectate. În cazul finanțării *ex post*, nu se utilizează pentru administrare o parte a fondurilor deja înainte de apariția unui caz de insolabilitate.

3.7.1.3 O finanțare *ex post* îngreunează însă soluționarea problemei hazardului moral. Deoarece tocmai participanții pe piață mai puțin solizi sunt eliminați de pe piață în urma intrării lor în insolabilitate în momentul în care este necesară finanțarea, aceștia nu mai pot fi obligați să suporte costurile.

3.7.1.4 Avantajul finanțării *ex ante* constă în primul rând în faptul că se pot stabili contribuțiile în funcție de riscul de insolabilitate. Participanții pe piață cu un comportament de afaceri riscant sunt obligați să contribuie mai mult. Și efectele prociclice pot fi mai ușor evitate în cazul unei finanțări *ex ante* decât în cel al unei finanțări *ex post*.

3.7.1.5 Momentul finanțării poate fi esențial pentru eficiența unei scheme de garantare. Avantajele unei scheme de finanțare *ex nunc* depășesc de departe dezavantajele și este greu de înțeles de ce particularitățile și tradițiile naționale ar justifica posibilitatea statelor membre de a decide în acest sens. Pentru a asigura eficiența schemei, directiva ar trebui să prevadă o singură formă, *ex nunc*, de finanțare.

3.7.2 Nivelul țintă (Cartea albă 3.6.2)

3.7.2.1 Cheltuielile financiare pentru schemele de garantare ar trebui limitate, astfel cum se solicită și în avizul CEIOPS. O obligație de acoperire nelimitată ar implica riscuri incalculabile pentru fiecare societate. Aceasta ar avea drept rezultat faptul că asiguratorul este răspunzător pentru întreaga piață⁽⁷⁾. Gestionarea riscului fiecărei societăți nu ar mai depinde de propriile decizii, ci în mod decisiv de comportamentul în materie de risc al celorlalți concurenți.

3.7.2.2 Într-o primă etapă, Comisia a stabilit un nivel țintă pentru schemele de garantare de aproximativ 1,2 % din primele brute de asigurare încasate. CESE ar saluta reexaminarea diferitelor opțiuni pe baza cifrelor disponibile în prezent referitoare la Directiva Solvabilitatea II. În acest context, ar trebui să se țină seama și de faptul că Directiva Solvabilitatea II și alte mecanisme de intervenție au fost introduse în scopul unei mai bune protecții a deținătorilor de polițe de asigurare. Acest lucru a fost subliniat și de CEIOPS în avizul său.

3.7.2.3 Comisia pornește în calculele sale de la premisa că probabilitatea medie ca schema de garantare să intervină este de 0,1 %. Aceste calcule se bazează însă pe o acoperire prin capital propriu de 100 % a cerințelor de capital de solvabilitate (Solvency Capital Requirements - SCR). În cazul în care în statele membre și în diferitele ramuri, capitalul propriu depășește SCR, riscul de faliment descrește în mod corespunzător. De aceea, directiva ar trebui să permită stabilirea nivelului de dotare a schemelor de garantare naționale în funcție de riscul real de daune pe piețele naționale și în diferitele ramuri.

3.7.2.4 Comisia nu abordează în Cartea albă întrebarea dacă trebuie plătită o nouă contribuție la schema de garantare, atunci când s-au produs daune. Este însă nevoie de reguli și limite clare în acest sens, pentru a exclude o răspundere nelimitată și pentru ca societățile să-și cunoască în avans obligațiile și să se poată pregăti pentru a face față acestora.

3.7.3 Contribuții (Cartea albă 3.6.3)

3.7.3.1 Valoarea contribuțiilor ar trebuie să se bazeze pe datele existente, pentru a reduce cheltuielile birocratice. În cazul asigurării de viață ar trebui să se bazeze pe capitalul acumulat, iar în cazul asigurării generale, pe volumul provizioanelor tehnice. Și dotarea cu capital propriu raportată la SCR ar putea fi un criteriu. Legiuitorul european ar trebui să stabilească metodologia și să permită statelor membre să stabilească detaliile sistemului de stabilire a valorii contribuției, pentru ca acestea să poată ține seama de caracteristicile naționale speciale.

3.7.3.2 Înainte de a se recurge la schemele de garantare, ar trebui să li se ofere ocazia asiguratorilor solvabili de a prelua societăți aflate în pericol, fără o contribuție financiară, dacă doresc să își asigure clienții acestora.

3.8 Transferul portofoliului și/sau indemnizarea (Cartea albă 3.7)

3.8.1 Pentru schemele de garantare stau la dispoziție două tehnici diferite: plata unei indemnizații punctuale către deținătorul poliței de asigurare sau continuarea contractului prin intermediul unui mecanism de garantare împotriva insolvenței după transferul portofoliului către acest mecanism. În opinia CESE, acest „transfer de portofoliu” are avantaje pentru deținătorul poliței de asigurare în cazul asigurării de viață. În schimb, în cazul asigurării generale și al asigurării împotriva accidentelor, plățile compensatorii ar trebui să fie suficiente pentru protecția consumatorului. Directiva europeană nu ar trebui să împiedice însă utilizarea sistemului mai avantajos pentru consumator.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ JO C 48, 15.2.2011, p. 38, punctul 2.7.3.1.

ANEXĂ

la Avizul Comitetului Economic și Social European

Următorul amendament a fost respins, dar a obținut cel puțin o pătrime din voturile exprimate [articolul 54 alineatul (3) din Regulamentul de procedură]:

Punctul 2.10

Se modifică după cum urmează:

„Concernele de asigurări active la nivel european lucrează pe piețele naționale de regulă prin sucursale autonome la nivel național, care ar urma să contribuie la schemele de garantare naționale respective. Dacă o mare societate europeană ar fi în dificultate, schemele de garantare naționale ar fi, de regulă, suficiente pentru a proteja clienții. CESE propune totuși să se ia în considerare, într-o etapă ulterioară, prevedea o crearea unei scheme de garantare europeană pentru societățile de asigurare transfrontaliere pentru cazul în care schemele de garantare naționale nu ar fi suficiente.”

Expunere de motive

În această etapă, introducerea unor mecanisme europene de salvare reciprocă a societăților de asigurări pare a fi prematură.

Rezultatul votului asupra amendamentului:

Voturi pentru: 68

Voturi împotriva: 78

Abțineri: 13

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei privind monitorizarea și raportarea datelor referitoare la înmatricularea autoturismelor noi

[COM(2010) 657 final]

(2011/C 218/11)

Raportor: **dl Mihai MANOLIU**

La 10 noiembrie 2010, 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 privind monitorizarea și raportarea datelor referitoare la înmatricularea autoturismelor noi

COM(2010) 657 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 5 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 148 de voturi pentru și 4 abțineri.

1. Concluzii

1.1 CESE consideră că *mobilitatea durabilă* se referă la circulația persoanelor și bunurilor pe teritoriul Europei în modul cel mai eficient, implicând reducerea emisiilor și economisirea carburanților. Aceasta presupune informare și accesul la modul sau modurile de transport cele mai adecvate, precum și realizarea de investiții în tehnologii, infrastructură și sisteme de gestionare care încurajează *circulația liberă și durabilă*.

1.2 În opinia CESE, *mobilitatea durabilă* înseamnă *conceperea unui cadru reglementar care permite industriei europene a autovehiculelor să prospere și să continue să inoveze și să producă tehnologii și vehicule cu emisii scăzute, în perspectiva unui viitor durabil*.

1.3 Așa cum a subliniat CESE, cadrul legislativ de implementare a obiectivului privind media emisiilor flotei de autoturisme noi ar trebui să asigure stabilirea unor obiective de reducere a emisiilor care să fie neutre din punct de vedere concurențial, echitabile din punct de vedere social și durabile și care să respecte diversitatea producătorilor de autovehicule europeni, evitând totodată orice denaturare nejustificată a concurenței între producătorii de autovehicule.

1.4 CESE se bucură că, „*în vederea unei mai bune reglementări*”, Comisia Europeană „urmărește să promoveze o interacțiune coerentă între diferitele domenii politice, să asigure previzibilitatea și să protejeze interesul public (de exemplu, mediul și siguranța), încercând să reducă în același timp obligațiile de natură reglementară care revin industriei”.

1.5 Comitetul salută angajamentul în favoarea unei abordări globale și voința manifestată de a integra, în același timp, diferitele dimensiuni ale *dezvoltării industriei și ale competitivității acesteia și diferitele părți interesate*.

1.6 CESE consideră că la stabilirea standardelor de emisii este important să se ia în considerare implicațiile pentru consumatori, pentru piețe și pentru competitivitatea producătorilor,

stimularea inovării și reducerea consumului de energie. Este important să se asigure, pentru producătorii de autovehicule, o siguranță a planificării.

2. Context

2.1 Piața UE pentru autoturismele noi a înregistrat o scădere a activității cu 5,5 % în 2010, în cursul anului fiind înmatriculate 13 360 599 de noi autoturisme, conform cifrelor furnizate de Asociația Constructorilor Europeni de Automobile (ACEA). Rezultatele din 2010 au fost marcate în multe țări ale UE de încetarea programelor guvernamentale de reînnoire a parcurilor de autovehicule. În decembrie, înmatriculările s-au ridicat la 1 009 638 de autoturisme, cu 3,2 % mai puțin față de aceeași perioadă a anului anterior.

2.2 În decembrie (- 3,2 %), cererea de noi autoturisme a scăzut semnificativ în Spania (- 23,9 %), Italia (- 21,7 %) și Regatul Unit (- 18 %). Piața franceză a rămas stabilă (- 0,7 %), în timp ce în Germania, piața a înregistrat o creștere de 6,9 %.

2.3 Numărul de modele oferite pe segmentul de piață al autoturismelor este mai mare ca oricând. Noi tipuri de vehicule polivalente, de exemplu automobilele de tip crossover cu caracteristici de autoturism break și de teren, concurează pentru cote de piață alături de autovehiculele clasice, cum ar fi cele de tip berlină, coupé, decapotabile, hatchback și break. Toate aceste noi configurații sunt bine distribuite între diferitele segmente ale pieței de autovehicule, de la mașinile din clasa „compactă” la cele de lux.

2.4 Aceasta este o veste bună pentru cumpărători, care dispun de o gamă mai largă de opțiuni atât în ceea ce privește prețul, cât și stilul și funcționalitatea. Comportamentul consumatorilor afectează emisiile totale produse de autoturisme. Consumatorilor ar trebui să li se ofere informații referitoare la respectarea obiectivelor privind emisiile de către autoturismele noi.

2.5 Mobilitatea durabilă înseamnă a garanta consumatorilor posibilitatea reală de a alege, dar și a-i încuraja să cumpere autovehiculul care corespunde cel mai bine nevoilor lor, precum și a-i forma în tehnici de condus ecologic, pentru a reduce poluarea inutilă și a face economii.

2.6 În ceea ce privește construcția de autovehicule, mobilitatea durabilă presupune identificarea unor materiale mai durabile, îmbunătățirea lanțului de aprovizionare pe plan logistic pentru a reduce deșeurile și emisiile inutile și conceperea unui număr sporit de piese care să poată fi reciclate după scoaterea din uz.

2.7 Politicile guvernamentale trebuie să includă la rândul lor mai multe mijloace eficiente de a diminua emisiile de CO₂, stimulente fiscale comune și dezvoltarea carburanților alternativi și a energiilor regenerabile, precum și a infrastructurii din țările respective.

2.8 În consecință, trebuie elaborată o nouă metodologie, prin care să se țină seama în mod corespunzător de economiile de CO₂ generate de autovehiculele bicarburant (*bi-fuel*) și multicarburant (*flex-fuel*) care pot funcționa pe bază de carburanți alternativi.

2.9 Industria va trebui să investească și mai mult în tehnologiile de reducere a emisiilor, inclusiv în tehnologiile inteligente de gestionare a traficului, continuând totodată să îmbunătățească eficiența motoarelor.

2.10 UE a prezentat o strategie ambițioasă de reducere a emisiilor de CO₂ provenind de la vehiculele rutiere, înregistrându-se deja progrese importante. Regulamentul (CE) nr. 443/2009 de stabilire a standardelor de performanță privind emisiile pentru autoturismele noi ⁽¹⁾ prevede ca până în 2015, să se atingă un nivel mediu de emisii de 130 g CO₂/km pentru autoturismele noi.

2.11 Producătorii de autovehicule depun eforturi pentru a atinge până în 2012 obiective stricte în materie de emisii de CO₂ pentru autoturismele noi, precum și obiective și mai ambițioase până în 2020. Acest sector industrial va participa activ la dezbaterile privind transportul durabil.

2.12 În ultimii 20 de ani, emisiile de CO₂ provenite de la autoturisme și autovehicule comerciale s-au redus spectaculos, cu circa 20 % din 1995 și până în prezent. Comisia Europeană a recunoscut progresul înregistrat, precum și faptul că el se datorează în mare parte investițiilor realizate în tehnologia autovehiculelor; pentru a se putea obține reduceri semnificative în continuare, CESE consideră că societatea nu trebuie să se limiteze doar la aspecte legate de tehnologia autovehiculelor.

2.13 În opinia CESE, este necesară o așa-numită abordare integrată, care să asigure competitivitatea și sporirea caracterului durabil al industriei autovehiculelor pentru a menține producția de automobile în Europa și pentru a oferi un cadru eficient de dezvoltare și de introducere pe piață a autovehiculelor ecologice și eficiente din punct de vedere energetic.

2.14 Statele membre ar trebui să monitorizeze numărul de autovehicule înmatriculate pentru a evalua impactul asupra procesului de monitorizare și a atingerii obiectivului UE

privind media emisiilor de CO₂ pentru flota de autoturisme noi, în conformitate cu avizul emis de Comitetul privind schimbările climatice.

2.15 CESE consideră că stabilirea de obiective ale UE pentru autoturismele noi este necesară pentru a împiedica fragmentarea pieței interne, care rezultă din adoptarea unor măsuri diferite la nivelul fiecărui stat membru.

2.16 Obiectivele comune oferă producătorilor mai multă siguranță în ceea ce privește planificarea și mai multă flexibilitate în vederea atingerii obiectivelor de reducere a emisiilor de CO₂ decât le-ar putea oferi obiectivele de reducere a emisiilor stabilite separat, la nivel național.

3. Datele, transmiterea datelor, sursele de date, administrarea și controlul datelor

3.1 În conformitate cu articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 443/2009, statele membre trebuie, în fiecare an, să înregistreze și să transmită Comisiei anumite date privind noile autoturisme înmatriculate pe teritoriul lor în cursul anului precedent. ⁽²⁾

3.2 Datele respective vor constitui baza pentru determinarea obiectivelor privind emisiile specifice de CO₂ pentru producătorii de autoturisme noi și vor fi utilizate și pentru a verifica dacă producătorii respectă aceste obiective; este necesară armonizarea normelor privind colectarea și raportarea acestor date.

3.3 Pentru o evaluare completă a respectării de către fiecare producător a obiectivului privind emisiile specifice de CO₂ și pentru a câștiga experiența necesară în aplicarea regulamentului respectiv, Comisia are nevoie de date detaliate. Statele membre ar trebui să se asigure că astfel de date sunt înregistrate și transmise Comisiei.

3.4 Indiferent care este sursa datelor utilizate de fiecare stat membru pentru a pregăti datele agregate de monitorizare și datele detaliate de monitorizare, aceste date se bazează pe informațiile cuprinse în certificatul de conformitate al autoturismului respectiv.

3.5 Sursa principală care trebuie utilizată de statele membre pentru a colecta datele o reprezintă *certIFICATELE DE CONFORMITATE* sau documentația referitoare la omologarea de tip. Certificatul de înmatriculare nu poate înlocui, la înmatricularea unui vehicul, certificatul de conformitate. Certificatul de înmatriculare se eliberează numai după ce vehiculul este înmatriculat.

3.6 Este important ca datele referitoare la înmatricularea autoturismelor noi să fie precise și să poată fi prelucrate în mod eficient în scopul stabilirii obiectivului privind emisiile specifice. Statele membre trebuie să înregistreze și să raporteze informațiile privind vehiculele nou înmatriculate care sunt concepute pentru utilizarea carburanților alternativi, inclusiv proporția stațiilor de alimentare cu astfel de carburanți de pe teritoriul lor.

⁽¹⁾ JO L 140, 5.6.2009, p. 1.

⁽²⁾ Regulamentul (UE) nr. 1014/2010 privind monitorizarea și raportarea datelor referitoare la înmatricularea autoturismelor noi în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 443/2009 al Parlamentului European și al Consiliului, JO L 293 din 11.11.2010, p.15.

3.7 Statele membre asigură administrarea, colectarea, controlul, verificarea și transmiterea datelor agregate de monitorizare și ale datelor detaliate de monitorizare.

3.8 Datele trebuie monitorizate și înregistrate per producător. În consecință, este important ca producătorul să fie identificat în mod clar și să se facă distincția între acesta și marcă.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului

[COM(2010) 791 final – 2011/0001 (COD)]

(2011/C 218/12)

Raportor: **dl Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

La 19 ianuarie 2011 și, respectiv, la 18 ianuarie 2011, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul și Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului

COM(2010) 791 final – 2011/0001 (COD).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 5 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și la 5 mai 2011 (ședința din 5 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 104 voturi pentru, 13 voturi împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE sprijină propunerea Comisiei și întâmpină cu satisfacție intenția acesteia de a conferi legislației Uniunii mai multă claritate, certitudine și siguranță juridică.

1.2 Cu toate acestea, CESE regretă conținutul atât de sumar al propunerii și faptul că aceasta nu acoperă toate aspectele regulamentului care trebuie modificate, având în vedere experiența acumulată de la intrarea în vigoare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004.

1.3 CESE solicită Comisiei ca, la următoarea revizuire a Regulamentului nr. (CE) 2006/2004, să țină seama de propunerile formulate în prezentul document, pentru îmbunătățirea funcționării cooperării actuale dintre administrațiile competente în domeniul consumului.

2. Context

2.1 CESE s-a pronunțat deja favorabil asupra propunerii de regulament (CE) nr. 2006/2004 ⁽¹⁾, regretând totuși existența anumitor lacune care afectau, în special, sistemul de asistență reciprocă prevăzut și sistemul de reciprocitate preconizat, ceea ce ar fi putut duce la apariția unor obstacole în calea funcționării pieței interne.

2.2 La 27 octombrie 2004 a fost adoptat Regulamentul (CE) nr. 2006/2004 ⁽²⁾ privind cooperarea dintre autoritățile

naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului, în termenii generali ai propunerii de regulament.

3. Raportul privind aplicarea

3.1 La 2 iulie 2009, Comisia a prezentat un raport privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 ⁽³⁾, în care se examinau cadrul instituțional și de punere în aplicare referitor la crearea rețelei, funcționarea propriu-zisă a rețelei și cadrul de cooperare. CESE deplângea deja în avizul său ⁽⁴⁾ faptul că nu a fost consultat de Comisie în legătură cu raportul de aplicare a regulamentului.

3.2 În concluzie, Comisia consideră că rețeaua nu și-a atins încă potențialul maxim, semnalând că aceasta trebuie să-și îmbunătățească eficacitatea funcționării prin intermediul unei serii de măsuri care, la momentul oportun, ar include revizuirea Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 în legătură cu aspecte privind normele de aplicare, adoptarea unui plan anual de acțiune pentru aplicarea legislației, operațiunile comune, precum acțiunile comunitare de verificare, promovarea unei interpretări uniforme a legislației comunitare sau sporirea vizibilității activităților rețelei.

4. Propunerea Comisiei

4.1 La 3 ianuarie 2011, Comisia a prezentat o propunere de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004, prin care se dorea actualizarea conținutului anexei la Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului pentru a reflecta noile evoluții ale legislației din domeniul protecției consumatorului.

⁽¹⁾ JO C 108, 30.4.2004, p. 86.

⁽²⁾ JO L 364, 9.12.2004 p. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 336 final.

⁽⁴⁾ JO C 18, 19.1.2011, p. 100.

4.2 Actualizarea anexei constă în eliminarea din anexă a legislației care nu este relevantă pentru cooperarea în materie de protecție a consumatorilor între autoritățile naționale însărcinate cu aplicarea legislației, precum și în actualizarea, prin referințe la noua legislație din domeniul protecției consumatorilor, a referințelor la vechea legislație care nu mai este în vigoare.

4.3 Aceasta implică, printre altele, eliminarea anumitor referințe (cum ar fi cea privind Directiva privind publicitatea înșelătoare și comparativă)⁽⁵⁾ sau înlocuirea (cum este cazul Directivei privind creditul de consum, al Directivei privind serviciile mass-media audiovizuale sau cel al Directivei privind dreptul de utilizare pe durată limitată a bunurilor imobile).

5. Observații generale

5.1 CESE întâmpină pozitiv propunerea Comisiei, întrucât, în opinia sa, claritatea redactării legislației Uniunii duce la o mai mare certitudine și siguranță juridică pentru toți cetățenii. CESE își manifestă îngrijorarea față de situația lucrătorilor pe cont propriu și a întreprinderilor mici, aceasta fiind similară celei în care se află consumatorii atunci când solicită serviciile întreprinderilor mari, în special în cazul industriilor de rețea.

5.2 CESE îndeamnă încă o dată Comisia să stimuleze în mod coerent această cooperare administrativă, pe care o consideră necesară pentru buna funcționare a pieței interne, și recunoaște eforturile Comisiei în favoarea transparenței depuse la adoptarea Recomandării din 1 martie 2011, care conține *orientările pentru punerea în aplicare a normelor privind protecția datelor în cadrul Sistemului de cooperare pentru protecția consumatorilor*⁽⁶⁾.

5.3 Cu toate acestea, CESE consideră că propunerea este excesiv de laconică și că nu abordează multe din chestiunile rămase nerezolvate în materie de cooperare între autoritățile de protecție a consumatorilor. Comisia nu abordează nici măcar chestiunile pe care le consideră ca fiind „puncte slabe” în raportul său privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 2006/2004.

5.3.1 În opinia CESE, următoarele chestiuni ar fi putut fi abordate în propunerea de modificare:

5.4 Supravegherea sistematică a pieței

5.4.1 Îndeplinirea funcțiilor de supraveghere și de inspecție a bunurilor și serviciilor supuse reglementării europene implică adoptarea unei planificări comune și foarte precise, atât în ce privește calendarul, cât și conținutul, în programarea acțiunilor care trebuie întreprinse în fiecare caz de autoritățile de protecție a consumatorilor din statele membre. Este utilă implementarea unor mecanisme de verificare echivalente, pentru a se garanta respectarea dispozițiilor supranaționale, prin campanii sistematice de supraveghere a pieței, menite să mențină în permanență un nivel de protecție a consumatorilor ridicat și uniform, în cadrul pieței unice.

⁽⁵⁾ Directiva 2006/114/CE vizează protejarea intereselor consumatorilor doar în ce privește publicitatea comparativă. În anexa regulamentului va figura o singură referință la articolele pertinente din directiva menționată.

⁽⁶⁾ JO L 57, 2.3.2011, p. 44.

5.4.2 Această coordonare anuală a activităților de inspecție ar putea, în special prin reglementări cu caracter orizontal, să fie completată de inițiative de informare și de analiză a pieței, prin controale (*screenings*) adecvate, care ar reglementa acțiunile de verificare desfășurate în prezent.

5.5 Proceduri de sancționare

5.5.1 Pentru a se evita „efectul de frontieră” în aplicarea măsurilor de corecție în cazul nerespectării reglementărilor europene în vigoare, ar trebui să se pună problema armonizării minime a criteriilor comune ale procedurii de sancționare și a sancțiunilor care vor fi impuse autorităților de protecție a consumatorilor, în vederea atingerii unei eficacități și a unor garanții echivalente pentru inițierea și rezolvarea unor dosare similare pentru infracțiuni identice.

5.6 CESE consideră că divergențele legate de aspecte esențiale ale procedurilor de sancționare pot să ducă la încălcarea dispozițiilor UE, să pună în grav pericol protecția consumatorilor și integritatea pieței, să distorsioneze concurența pe piața internă și, în fond, să pună sub semnul întrebării încrederea consumatorilor.

5.7 CESE consideră că sunt absolut necesare o mai mare convergență și proceduri de sancționare mai riguroase, pentru a se evita riscul unei funcționări deficitare a pieței unice. În acest scop, propune stabilirea unui set minim de criterii comune pentru o apropiere minimă a procedurilor de sancționare naționale, care să conțină:

- tipuri adecvate de sancțiuni administrative împotriva încălcării dispozițiilor fundamentale;
- publicarea sancțiunilor grave;
- amenzi administrative suficient de ridicate, în funcție de infracțiunea comisă;
- criteriile care trebuie luate în considerare la aplicarea sancțiunilor;
- sancțiuni pentru persoane fizice și juridice;
- posibila introducere a unor sancțiuni penale pentru infracțiunile mai grave;
- mecanisme de sprijin adecvate pentru o aplicare eficace a sancțiunilor.

5.8 Monitorizarea calității bunurilor și serviciilor

5.8.1 În desfășurarea inițiativei „Supravegherea sistematică a pieței”, menționată mai sus, un caz particular îl reprezintă metodologia de monitorizare a bunurilor și a serviciilor și evaluările analitice corespunzătoare, menite să verifice respectarea normelor respective, precum și informațiile pe care le prezintă și, în special, prevenirea și asigurarea calității intrinsece a acestora.

5.8.2 Este vorba de stabilirea unei proceduri comune de monitorizare, care să ducă la convergență metodologică în cadrul practicii respective, precum și de conceperea și elaborarea unei planificări transnaționale care să permită extinderea sferei monitorizării cât mai eficient cu putință la utilizarea resurselor puse la dispoziție în cadrul fiecărei administrații participante, pentru a se evita duplicările și suprapunerile care ar putea impune presiuni diferențiate nedorite în acest sens.

5.8.3 Pe lângă stabilirea unor criterii uniforme de acțiune referitoare la selecționarea produselor care trebuie monitorizate, este de asemenea necesar să se stabilească, în cadrul procedurii comune, aspectele referitoare la identificarea mostrelor, înregistrarea documentelor, efectuarea de analize inițiale, comparative și dirimante, precum și toate celelalte elemente neincluse în standardele de calitate sau în orice altă reglementare pertinentă.

5.9 Necesitatea acestei inițiative este evidentă pe o piață globală în care comerțul transfrontalier a devenit practica obișnuită a consumatorilor, în căutările lor pentru a-și satisface dorințele și nevoile.

5.10 **Siguranța produselor.** Deși este domeniul de cooperare de predilecție și, în consecință, dispune de un nivel mai înalt de armonizare, acesta prezintă încă unele carențe care scapă sistemului de schimb rapid de informații, cunoscut sub numele de rețea de alertă, sistem care ar putea fi îmbunătățit și completat prin punerea în practică a unor instrumente de evaluare, de gestionare și de comunicare a riscurilor, așa cum se preconizează pentru riscurile aferente produselor alimentare.

5.10.1 În mod concret, elaborarea periodică a unui Eurobarometru pentru analiza percepției consumatorilor asupra riscurilor aferente produselor nealimentare reprezintă fără îndoială un avantaj în momentul abordării altor aspecte conexe, printre care cele legate de informarea și educarea cetățenilor în domeniul consumului.

5.10.2 Altă măsură care trebuie propusă în acest domeniu pentru sporirea eficacității rețelelor de alertă actuale constă în integrarea lor într-un singur instrument care să permită interoperabilitatea, și anume, schimbul de date indiferent de originea și sursele lor, atât în ce privește informațiile, cât și organele de gestionare competente (sanitare, agroalimentare, de consum, fiscale etc.).

5.11 **Aspecte etice și de mediu ale autorizației pentru comercializarea de bunuri și servicii.** Este deosebit de interesant și indispensabil pentru punerea lor în aplicare ca procedurile referitoare la notificarea stărilor de alertă să fie extinsă la produse care trebuie retrase de pe piață din motive de ordin ecologic, etic sau din alte motive referitoare la practici antreprenoriale contrare demnității persoanelor sau care aduc atingere mediului în care acestea se află, - și anume infracțiunile menționate în convențiile Organizației Internaționale a Muncii -, deteriorarea mediului sau epuizarea resurselor naturale, printre altele, atât în faza de producție și de distribuție, cât și în cea de desfacere a produselor și de prestare a serviciilor corespunzătoare.

5.11.1 În contextul unei fabricări delocalizate, ignorarea de către consumatori a informațiilor relevante privind originea produselor (unde și cum au fost fabricate și distribuite, precum și impactul economic și social asupra comunității care le produce) este extrem de gravă. Din acest motiv, consumatorii trebuie să dispună, pe cât posibil, prin intermediul paginilor web sau prin alte mijloace, de informații referitoare la aceste aspecte, precum și de informații care să le permită să nu consume în necunoștință de cauză produse provenite din practici ilegale. De asemenea, trebuie să se includă informații care să permită consumatorului să țină seama, la efectuarea alegerilor de achiziționare, și de alte criterii decât cele convenționale legate de calitate și de preț; astfel, consumatorii se asigură că, prin actele lor, nu contribuie involuntar la perpetuarea de practici ilicite legate direct sau indirect de produsul respectiv, când, în cunoștință de cauză, nu ar fi făcut alegerea respectivă.

5.11.2 Acest drept recunoscut al consumatorilor de a dispune de informații cuprinzătoare asupra produselor oferite, ceea ce s-ar putea numi „trasabilitatea socială a produselor”, este legat atât de protejarea concurenței, cât și de concretizarea puterii și rolului consumatorilor pe piață, prin intermediul alegerilor pe care le fac în mod liber atunci când iau decizia de cumpărare („când cumperi, votezi”).

5.12 *Încurajarea bunelor practici antreprenoriale în domeniul consumului responsabil*

5.12.1 Importanța și incidența pe termen lung pe care le capătă programele de responsabilitate socială a întreprinderilor impun ca politicile în domeniul consumului să joace un rol în acest sens, la fel ca și participarea consultativă a consumatorilor la declarațiile de responsabilitate socială.

5.12.2 Adoptarea de criterii și de politici comune de promovare în domeniul controlului respectării programelor de responsabilitate socială de către întreprinderile transfrontaliere, în ce privește incidența lor asupra comunităților de consumatori și utilizatori de nivel supranațional trebuie să fie de asemenea completată prin mecanisme convingătoare de recunoaștere a bunelor practici, cum ar fi autoreglementarea, codurile de conduită, etichetele de calitate și orice altă inițiativă voluntară care vizează convergența intereselor respective.

5.12.3 În plus, aceste acțiuni sporesc competitivitatea întreprinderilor pe o piață cu o concurență leală și unde este posibilă crearea unui cerc virtuos oferind avantajul tuturor agenților din cadrul acestuia (producători, distribuitori, consumatori), prin intermediul sinergiilor care demonstrează că antagonismele pot fi evitate, în special în contexte de reciprocitate în exercitarea diverselor activități și de recunoaștere de către consumatori și utilizatori a valorii adăugate respective.

5.12.4 De asemenea, în cadrul acestei inițiative trebuie să se țină seama în mod specific de aspectele legate de agroecologie, comerțul echitabil, achiziționarea responsabilă, suveranitatea alimentară etc. și de alte teme de actualitate, cum ar fi cele legate de organismele modificate genetic.

5.13 Acțiuni colective

5.14 Acțiunile colective în încetare fac obiectul unei reglementări comunitare, ceea ce nu este cazul acțiunilor colective în despăgubire sau în compensare, domeniu în care CESE s-a pronunțat în repetate rânduri în favoarea stabilirii unui cadru comunitar armonizat, care să includă posibilitatea de reclama așa-numitele „daune minore”.

5.15 În cazul infracțiunilor grave, trebuie să se prevadă, ca măsuri complementare sancțiunilor impuse de autorități, confiscarea beneficiilor ilicite și despăgubiri punitive. Sumele corespunzătoare sancțiunilor – așa cum a propus CESE în repetate rânduri⁽⁷⁾ – trebuie să fie destinate Fondului de ajutor pentru acțiuni colective, ceea ce ar facilita introducerea acestui tip de acțiuni colective în despăgubire de către organizațiile consumatorilor. Pe de altă parte, la gestionarea acestui fond ar trebui să participe și organizațiile consumatorilor, precum și autoritățile. În acest sens, CESE⁽⁸⁾ reamintește Comisiei necesitatea de adoptare a unei reglementări supranaționale pentru armonizarea acțiunilor colective, în vederea atingerii unui nivel ridicat de protecție a intereselor economice ale consumatorilor.

5.16 CESE își reafirmă poziția privind introducerea în reglementare a posibilității de a promova cooperarea dintre autorități și organizațiile consumatorilor, pentru a permite autorității naționale competente să încredințeze „altor organisme” sarcina de a pune capăt sau de a interzice infracțiunile intracomunitare.

5.17 Mecanismele alternative de soluționare a litigiilor

5.17.1 Comisia a publicat un document consultativ privind „utilizarea mecanismelor alternative de soluționare a litigiilor în

cazul litigiilor legate de tranzacțiile și practicile comerciale în Uniunea Europeană”, în legătură cu care Comitetul nu a fost consultat. CESE așteaptă cu interes propunerea Comisiei pentru a se pronunța, din nou, asupra acestor sisteme complementare de acces la protecție juridică efectivă.

5.17.2 În acest scop, pentru sporirea încrederii consumatorilor, ar trebui să se analizeze posibilitatea implementării unei „etichete comunitare” pentru instituțiile sau întreprinderile care aderă la aceste sisteme.

5.18 Rețele și centre de resurse

5.18.1 Trebuie stimulate aceste centre europene prin măsuri de dezvoltare a rețelilor de cooperare actuale pentru promovarea informării, formării și educării consumatorilor (de exemplu, centre europene ale consumatorilor, publicații, programe și proiecte etc.).

5.19 **Trasabilitatea prețurilor.** Pe o piață unică în cadrul căreia consumatorii împărtășesc aceleași preocupări și probleme și al cărei caracter global poate împiedica accesul la informații fiabile, pe de o parte, și opaciza sistemul de formare a prețurilor bunurilor, pe de altă parte, ar fi util să se stabilească o metodă de trasabilitate a prețurilor articolelor analoage și de primă necesitate, care să permită sporirea coeziunii pieței unice în beneficiul consumatorilor și al utilizatorilor, în special pentru o mai mare transparență care să reînnoiască încrederea acestora, indicator solid al sănătății economice a unui anumit teritoriu, în cazul de față, Uniunea Europeană.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

(7) JO C 162, 25.6.2008, p. 1 și JO C 175, 28.7.2009, p. 20.

(8) JO C 324, 30.12.2006, p. 1.

ANEXĂ

la Avizul Comitetului Economic și Social European

- A) Următorul punct al avizului secțiunii a fost modificat în urma adoptării de către Adunare a unui amendament, dar a obținut mai mult de un sfert din voturile exprimate [art. 54 alineatul (4) din Regulamentul de procedură]:

„5.7 CESE consideră că sunt absolut necesare o mai mare convergență și proceduri de sancționare mai riguroase, pentru a se evita riscul unei funcționări deficitare a pieței unice. În acest scop, propune stabilirea unui set minim de criterii comune pentru o apropiere minimă a procedurilor de sancționare naționale, care să conțină:

- tipuri adecvate de sancțiuni administrative împotriva încălcării dispozițiilor fundamentale;
- publicarea sancțiunilor;
- amenzi administrative suficient de ridicate;
- sancțiuni pentru persoane fizice și juridice;
- criteriile care trebuie luate în considerare la aplicarea sancțiunilor;
- posibila introducere a unor sancțiuni penale pentru infracțiunile mai grave;
- mecanisme de sprijin adecvate pentru o aplicare eficace a sancțiunilor.”

Rezultatul votării amendamentului:

Voturi pentru:	82
Voturi împotriva:	44
Abțineri:	10

- B) Următoarele amendamente, care au obținut cel puțin un sfert din voturile exprimate, au fost respinse în cursul dezbaterii [art. 54 alineatul (3) din Regulamentul de procedură]:

Punctul 5.11.2

5.11.2 „Acest drept recunoscut al consumatorilor de a dispune de informații cuprinzătoare asupra produselor oferite, ceea ce s-ar putea numi «trasabilitatea socială a produselor», este legat atât de protejarea concurenței, cât și de concretizarea puterii și rolului consumatorilor pe piață, prin intermediul alegerilor pe care le fac în mod liber atunci când iau decizia de cumpărare («când cumperi, votezi»).”

Expunere de motive

În practică, nu este fezabil să se menționeze toate informațiile solicitate pe eticheta produsului, mai ales pentru IMM-uri. Această cerință va impune o sarcină (administrativă) suplimentară IMM-urilor care produc și distribuie bunuri și servicii, va crea un dezavantaj concurențial și probleme la importarea de bunuri din țări terțe.

În plus, organizațiile de consumatori dispun oare deja de studii referitoare la utilizarea acestor informații de către consumatori și la disponibilitatea acestora de a plăti costurile suplimentare pe care le presupune furnizarea informațiilor respective?

Rezultatul votării amendamentului:

Voturi pentru:	45
Voturi împotriva:	75
Abțineri:	4

Punctul 5.16

5.16 „CESE își reafirmă poziția privind introducerea în regulament a posibilității de a promova cooperarea dintre autorități și organizațiile consumatorilor, pentru a permite autorității naționale competente să încredințeze altor organisme sarcina de a pune capăt sau de a interzice infracțiunile intracomunitare.”

Expunere de motive

Este inacceptabil să se încredințeze unei organizații care reprezintă doar una dintre părți sarcina de a pune capăt infracțiunilor intracomunitare sau de a le interzice.

Rezultatul votării amendamentului:

Voturi pentru:	38
Voturi împotriva:	76
Abțineri:	8

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a cerințelor tehnice aplicabile transferurilor de credit și debitelor directe în euro și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 924/2009

[COM(2010) 775 final – 2010/0373 (COD)]

(2011/C 218/13)

Raportor: **dl Joachim WUERMELING**

Parlamentul European și Consiliul, la 18 ianuarie 2011 și, respectiv, la 28 ianuarie 2011, au hotărât, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a cerințelor tehnice aplicabile transferurilor de credit și debitelor directe în euro și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 924/2009

COM(2010) 775 final – 2010/0373 (COD).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 5 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 137 de voturi pentru, 8 voturi împotriva și 19 abțineri.

1. Concluziile și recomandările Comitetului

1.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) sprijină Comisia Europeană în eforturile acesteia de creare a unei zone unice de plăți în euro (SEPA). Faptul că dintr-un cont pot fi efectuate tranzacții fără numerar în toată Europa, utilizând proceduri de plată uniforme, reprezintă un pas important către finalizarea pieței interne.

1.2 Cu toate acestea, CESE consideră că unele puncte din propunerea de regulament prezentată de Comisie trebuie să fie modificate pentru a se asigura o tranziție lină în interesul consumatorilor și al întreprinderilor în calitate de utilizatori, precum și al băncilor în calitate de prestatori de servicii.

1.3 CESE consideră că termenele stabilite în propunerea de regulament pentru migrarea obligatorie către operațiunile de plată SEPA sunt prea scurte. Funcționalitatea, securitatea și ușurința de utilizare pot fi asigurate doar dacă toate instituțiile financiare au timp suficient de pregătire. Pentru transferurile de credit, termenul de aplicare nu ar trebui să fie doar de un an, ci de trei ani după intrarea în vigoare a regulamentului. Pentru debitele directe, termenul nu ar trebui să fie de doi ani după intrarea în vigoare a regulamentului, ci de patru ani.

1.4 Competențele conferite de propunerea de regulament de adoptare a unor acte delegate ar trebui restrânse semnificativ sau eliminate, întrucât adaptarea cerințelor privind operațiunile de plată impuse de regulament la progresul tehnic și la evoluțiile pieței au consecințe practice considerabile. Astfel de decizii trebuie adoptate de legislatori în conformitate cu procedura legislativă, inclusiv prin consultarea CESE.

1.5 CESE salută explicit faptul că propunerea de regulament va interzice în principiu comisioanele interbancare multilaterale

pentru debitele directe. Acest lucru creează claritate și transparență în relațiile contractuale complexe care stau la baza operațiunilor de plată și va fi benefic în special pentru întreprinderile mici și mijlocii.

2. Contextul avizului

2.1 Realizarea zonei unice de plăți în euro este una dintre prioritățile Comisiei Europene pentru finalizarea pieței unice. Datorită noilor proceduri europene pentru transferurile de credit și debitele directe SEPA, utilizatorii instrumentelor de plată pot să realizeze plăți fără numerar în interiorul aceleiași țări sau la nivel transfrontalier utilizând una și aceeași procedură. Acest lucru ușurează plățile, reduce costurile administrative și economisește bani tuturor celor care participă la comerțul intracomunitar, fie ei consumatori sau întreprinderi. În viitor, mai mult de 500 de milioane de oameni și mai mult de 20 de milioane de întreprinderi din cadrul pieței unice vor beneficia de noile proceduri.

2.2 Primul cadru legislativ esențial pentru SEPA a fost deja instituit în anii precedenți. Directiva 2007/64/CE privind serviciile de plată în cadrul pieței interne a introdus condiții și drepturi armonizate pentru clienții serviciilor de plată din UE. Astfel, piața unică s-a deschis pentru serviciile de plată. Diversitatea sistemelor naționale și diferențele între procedurile de plăți naționale și transfrontaliere au persistat însă. Cu toate acestea, a fost deja creată baza juridică pentru crearea unei proceduri uniforme pentru toate plățile transfrontaliere.

2.3 Regulamentul (CE) nr. 924/2009 privind plățile transfrontaliere în Comunitate a stabilit că taxele pentru debitele directe naționale și transfrontaliere trebuie să fie, în principiu, aceleași. În plus, a fost creată baza pentru infrastructura de plăți a SEPA.

2.4 CESE a elaborat avize privind ambele proceduri legislative⁽¹⁾. În acestea, CESE a salutat faptul că după introducerea monedei euro urma să fie creată și zona unică de plăți în euro.

2.5 Începând cu 28 ianuarie 2008, băncile au pus la dispoziție transferul de credit SEPA la derularea operațiunilor de plată. Începând cu noiembrie 2009, timpul maxim permis pentru efectuarea unui transfer este de trei zile lucrătoare bancare. Din 2012, timpul de procesare urmează a fi redus la o zi lucrătoare bancară.

2.6 Debitele directe SEPA au devenit posibile de la 2 noiembrie 2009. Au fost prevăzute două tipuri diferite de operațiuni: debitul direct principal SEPA ca procedură de bază (*SEPA Core Direct Debit*) și debitul direct SEPA între întreprinderi pentru plăți între parteneri de afaceri (*SEPA Business to Business Direct Debit*). Din noiembrie 2010, toate băncile sunt obligate să accepte debitele directe principale SEPA.

2.7 În prezent, utilizarea operațiunilor de plată SEPA este, încă, redusă. Astfel, la începutul anului 2011, adică la trei ani după ce au fost introduse, ponderea transferurilor de credit SEPA a fost de aproximativ 4%. Dacă această tendință continuă, va fi nevoie de 25 de ani până când se va putea beneficia în întregime de avantajele SEPA.

2.8 Comisia Europeană consideră că, printr-o abordare bazată exclusiv pe piață, s-au înregistrat progrese prea reduse cu privire la realizarea SEPA. Prin urmare, Comisia propune măsuri legislative prin care introducerea instrumentelor de plată SEPA să devină obligatorie. Instrumentele naționale de plată urmează să fie înlocuite de procedurile SEPA până la un termen stabilit.

2.9 Comisia Europeană a solicitat efectuarea unor estimări, care indică faptul că băncile, ca ofertanți de servicii, vor trebui să amortizeze 52 de miliarde de euro pentru migrarea către operațiunile de plată SEPA. Pe de altă parte, calculele arată că utilizatorii, ca solicitanți de servicii, vor beneficia de prețuri mai mici și de avantaje practice.

2.10 Propunerea Comisiei Europene din 16 decembrie 2010 stabilește astfel termenii pentru renunțarea treptată la transferurile de credit și debitele directe naționale, după care urmează a fi utilizate doar instrumentele de plată SEPA. După intrarea în vigoare a regulamentului în țările din zona euro, transferurile de credit naționale vor mai fi posibile timp de 12 luni, iar debitele directe naționale timp de 24 de luni.

2.11 Pentru consumatori și întreprinderi, o diferență esențială între transferurile și debitele directe SEPA și actualele tranzacții naționale constă în faptul că și în cazul plăților naționale trebuie utilizate numărul de cont bancar internațional (*International Bank Account Number – IBAN*) și codul de identificare bancară (*Bank Identifier Code – BIC*) în loc de numărul bancar și numărul de cont naționale, cu care sunt aceștia obișnuiți. IBAN este un număr de cont bancar internațional standardizat de maximum 34 de caractere. BIC este numărul bancar internațional al unei instituții financiare și are maximum 11 caractere.

3. Observații generale

3.1 CESE salută propunerea Comisiei Europene. Propunerea de regulament este un pas decisiv prin care o zonă unică de plăți în euro funcțională devine realitate.

3.2 Piața unică este unul dintre motoarele principale ale creșterii economice în UE. Introducerea monedei euro a fost un pas important care le-a permis statelor membre să continue să obțină creștere împreună. Astfel, în opinia CESE, este firesc ca acum și proiectul sistemului de plăți unice în întreaga Europă să devină un succes.

3.3 Cu toate acestea, CESE consideră că propunerea de regulament este prea ambițioasă în ceea ce privește termenii pe care le stabilește pentru eliminarea treptată a operațiunilor naționale de plată. Important este succesul proiectului, nu viteza sa de punere în aplicare. Plățile reprezintă o chestiune foarte sensibilă, în special pentru consumatori, dar și pentru ceilalți operatori economici. Ca și în cazul introducerii monedei euro, trebuie luate toate măsurile de precauție imaginabile, precum testele, perioadele de testare, campaniile de informare etc., pentru a evita disfuncționalitățile, întreruperea serviciilor, plățile efectuate greșit, pierderea sumelor transferate etc. Pentru aceasta trebuie neapărat să se dispună de timpul necesar. Prin urmare, CESE trage un semnal de alarmă în ceea ce privește graba exagerată, care ar putea periclita succesul proiectului pentru cetățeni. Firește, ar trebui luat în considerare și faptul că o perioadă de migrare prea lungă ar putea cauza costuri suplimentare.

3.4 Încă nu au fost rezolvate corespunzător toate problemele pentru a se asigura o migrare lină către procedurile de plată SEPA. În acest context, trebuie să se țină seama de faptul că multe dintre chestiunile nesoluționate pot fi rezolvate doar la nivel național de către părțile implicate în proiectul SEPA. În special, trebuie să se găsească un echilibru între interesele băncilor, de partea ofertei, și ale utilizatorilor, de partea cererii.

3.5 Atât consumatorii, cât și întreprinderile se întreabă adesea de ce trebuie să se renunțe la procedurile naționale, care s-au dovedit bune, în favoarea SEPA. Cei implicați sunt obișnuiți cu vechile numere de cont și coduri de bancă naționale pe care le utilizează de ani de zile. De fapt, noile operațiuni de plată SEPA simplifică transferurile de credit și debitele directe transfrontaliere. Cu toate acestea, procedurile SEPA vor deveni obligatorii și pentru tranzacțiile naționale, care reprezintă majoritatea operațiunilor de plată. Comisia Europeană și băncile au datoria de a face mai mult pentru a informa mai bine publicul despre avantajele operațiunilor de plată SEPA, în ceea ce privește viteza și costurile.

3.6 Succesul proiectului SEPA depinde într-o măsură esențială de acceptarea sa de către utilizatori (consumatori și întreprinderi). Pentru a se întâmpla acest lucru, în primul rând trebuie să se mărească, urgent, gradul de cunoaștere de către public a instrumentelor de plată SEPA și a elementelor lor componente, IBAN și BIC. În acest sens, este nevoie de o campanie de informare mai puternică din partea sectorului serviciilor financiare. Până acum, acest lucru nu s-a întâmplat într-o măsură suficientă în toate statele membre. În consecință, segmente largi ale populației nu cunosc în mod adecvat cerințele noilor produse SEPA, acestea nefiind suficient cunoscute nici în rândul multor întreprinderi mici și mijlocii.

(1) JO C 318, 23.12.2006, p. 51 și JO C 228, 22.9.2009, p. 66.

3.7 Utilizarea IBAN-ului, care poate avea până la 34 de caractere, poate fi cel puțin simplificată prin inserarea unui separator (spațiu, liniuță de cratimă, un nou câmp) între fiecare grup de patru caractere. Ar trebui să se țină seama de faptul că în special utilizatorii mai în vârstă pot avea dificultăți cu noile date și rânduri de caractere. Prin urmare, băncile ar trebui să acorde asistență consumatorilor, de exemplu prin intermediul unor programe de conversie.

3.8 În plus, noile instrumente de plată trebuie testate în mod adecvat. Acest lucru nu a fost posibil pentru toate produsele SEPA, întrucât, de exemplu debitele directe SEPA au fost disponibile la scară largă doar odată ce a intrat în vigoare obligația ca aceste debite să fie acceptate de către toate băncile, în noiembrie 2010. Doar testele practice oferă părților interesate – bănci și utilizatori – posibilitatea de a identifica și elimina problemele inițiale și obstacolele de natură practică. Înainte de toate, perioadele de pregătire trebuie să fie suficient de lungi pentru a asigura faptul că noile operațiuni de plată SEPA se pot derula în mod automatizat și sunt adecvate pentru o utilizare pe scară largă.

3.9 CESE consideră că introducerea obligatorie a SEPA trebuie însoțită de suficiente măsuri de siguranță, menținând în același timp ușurința de utilizare a procedurilor, în special pentru serviciile bancare pentru persoanele fizice. Plătitorii, beneficiarii plăților și prestatorii serviciilor de plată trebuie să aibă toți garanția că plățile vor fi operate corect, la timp și în mod fiabil.

3.10 Nu în ultimul rând, la nivel național pot apărea probleme de implementare în legătură cu migrarea către operațiunile de plată SEPA. De exemplu, în Germania, de departe țara cu cel mai mare număr de utilizatori ai debitelor directe din întreaga UE, încă nu este clar dacă actualele mandate pentru debitele directe pot fi utilizate și pentru debitele directe SEPA. Pentru această chestiune trebuie găsită o soluție eficientă și sigură din punct de vedere juridic, care să nu dezavantajeze pe nedrept nici consumatorii, nici întreprinderile. Ar fi inacceptabil ca toți clienții să fie contactați și să li se solicite emiterea de noi mandate. Acest lucru ar genera cheltuieli administrative și financiare disproporționate. Nu ar fi nici în folosul consumatorilor, întrucât aceștia s-ar confrunta cu o avalanșă de scrisori din partea partenerilor lor contractuali.

3.11 În plus, la conceperea operațiunilor de plată, utilizatorii ar trebui să fie consultați mai mult la nivel european și național. Acest lucru nu este valabil doar pentru actuala fază de implementare a instrumentelor de plată SEPA, dar și în ceea ce privește dezvoltarea în viitor a procedurilor. Prin crearea Consiliului SEPA, Comisia Europeană și Banca Centrală Europeană au făcut primul pas către o mai mare implicare a utilizatorilor în conceperea procedurilor. Cu toate acestea, din păcate, asociațiile utilizatorilor reprezentate în Consiliul SEPA nu reflectă suficient interesele părților implicate în proiectul SEPA. De asemenea, ar fi important să se creeze un grup de experți în cadrul Consiliului SEPA, format dintr-un număr egal de reprezentanți ai ofertanților de servicii și ai utilizatorilor, care să analizeze dezvoltarea tehnică în viitor a operațiunilor de plată SEPA.

4. Observații specifice

4.1 *Articolul 5 alineatele (1) și (2) – timp suficient pentru migrarea către SEPA*

4.1.1 CESE consideră că termenele propuse de Comisia Europeană pentru migrarea obligatorie către operațiunile de

plată SEPA sunt prea scurte. Întâi, trebuie luate măsuri pentru a se garanta că noile produse SEPA sunt la fel de eficiente și sigure ca și actualele proceduri naționale de plată.

4.1.2 Pentru transferurile de credit, termenul de aplicare nu ar trebui să fie doar de un an, ci de trei ani după intrarea în vigoare a regulamentului.

4.1.3 Pentru debitele directe, termenul nu ar trebui să fie de doi ani după intrarea în vigoare a regulamentului, ci de patru ani.

4.1.4 Aceste termene mai lungi sunt necesare în primul rând pentru a câștiga încrederea consumatorilor în noile proceduri de plată SEPA. Trebuie mărit gradul de cunoaștere a procedurilor SEPA de către public. Acest lucru este valabil în special pentru cunoștințele privind codurile IBAN și BIC. În plus, trebuie comunicate mai bine avantajele procedurilor de plată SEPA. Noile produse trebuie să se dovedească eficiente și sigure în practică. În afară de aceasta, trebuie încă rezolvate problemele naționale, cum ar fi migrarea mandatelor.

4.1.5 Din punctul de vedere al întreprinderilor, sunt necesare termene mai lungi pentru că schimbările procedurilor sunt costisitoare. Astfel, întreprinderile trebuie să facă investiții suplimentare și să-și adapteze procedurile de lucru și sistemele de operare. Printre acestea se numără, de exemplu, migrarea întregii baze de date a clienților către IBAN și BIC. Însăși Comisia Europeană a afirmat în evaluarea de impact că ciclul obișnuit de investiții pentru sistemele IT ale întreprinderilor durează între trei și cinci ani.

4.2 *Articolul 5 alineatul (4) în legătura cu articolul 12 – evitarea unui transfer excesiv de competențe*

4.2.1 CESE consideră că este necesar ca și în viitor deciziile esențiale privind dezvoltarea SEPA să fie luate de legislatorul european, cu participarea organelor consultative, cum este CESE. În opinia Comitetului, competențele generale conferite Comisiei Europene de a adopta acte delegate pentru a realiza adaptări la progresul tehnic și la evoluția pieței merg prea departe. Chiar și unele schimbări minore ale procedurilor europene de plată pot avea un impact important asupra consumatorilor, întreprinderilor și operatorilor plăților, acesta trebuind să fie discutat temeinic și să facă obiectul unei decizii în conformitate cu procedura legislativă obișnuită.

4.2.2 Articolul 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) stipulează că transferarea competenței de a adopta acte delegate este permisă doar în scopul suplimentării sau modificării anumitor elemente neesențiale ale actului legislativ relevant.

4.2.3 Cerințele pentru transferurile de credit și debitele directe SEPA, prezentate în anexa propunerii de regulament, sunt criterii decisive pentru viitoarele produse SEPA. Chiar și unele schimbări minore ale acestor cerințe pot avea un impact major asupra procedurilor tehnice atât pentru prestatorii de servicii, cât și pentru utilizatorii serviciilor. În definitiv, lista cerințelor include și cerința de a aboli procedurile naționale, întrucât acestea nu mai respectă specificațiile SEPA. Prin urmare, ar trebui respinsă modificarea cerințelor fără o implicare suficientă a Parlamentului European și a Consiliului.

4.3 Articolul 6 – claritate în ceea ce privește structura costurilor în viitor

4.3.1 CESE salută explicit faptul că, în principiu, comisioanele interbancare multilaterale pentru debitele directe vor fi interzise în viitor. Trebuie să se asigure faptul că în viitor comisioanele pe tranzacții sunt transparente și pot fi atribuite unor servicii specifice oferite de bănci.

4.3.2 Comisia Europeană a subliniat de la începutul proiectului faptul că noile plăți SEPA nu trebuie să fie mai scumpe decât cele vechi, naționale. CESE susține cu fermitate aceasta cerință și solicită Comisiei să ia toate măsurile necesare pentru a asigura că noile plăți SEPA nu devin mai scumpe decât cele vechi, naționale prin mărirea taxelor naționale, așa cum s-a întâmplat la introducerea euro. Altfel, nu se poate asigura acceptarea noilor proceduri de plată, în primul rând de către

consumatori. Comisioanele interbancare multilaterale nu sunt uzuale în toate țările din zona euro. Prin urmare, ar fi un semnal fundamental fals dacă acestea ar fi introduse în fiecare țară din zona euro odată cu procedurile de plată SEPA.

4.3.3 CESE subliniază în continuare că pentru tranzacțiile directe care nu pot fi efectuate în mod corespunzător de către un prestator de servicii de plată, deoarece plata este respinsă, refuzată, returnată sau inversată (tranzacții R), consumatorii ar trebui să plătească un comision interbancar multilateral doar în caz de fonduri insuficiente în conturile lor la momentul efectuării plății asociate debitului direct. În toate celelalte cazuri, un astfel de comision trebuie plătit de către beneficiarul plății. Beneficiarul plății, banca acestuia sau banca plătitorului nu trebuie să aibă voie să impute plătitorului plata comisioanelor pentru tranzacțiile R care nu au fost cauzate de plătitor.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

ANEXĂ

la Avizul Comitetului Economic și Social European

Următoarele amendamente au fost respinse, dar au obținut cel puțin o pătrime din voturile exprimate [articolul 54 alineatul (3) din Regulamentul de procedură]:

Punctul 3.11 (nou)

Se adaugă un nou punct:

„CESE consideră că mandatul ar trebui să rămână la banca debitorului deoarece dacă este păstrat de creditor apar mai multe riscuri în ceea ce privește securitatea, banca consumatorului (banca debitorului) neavând control asupra mandatului. CESE consideră, de asemenea, că IBAN-ul plătitorului nu ar trebui să fie niciodată comunicat beneficiarului plății automat și fără consimțământul plătitorului.”

Expunere de motive

Securitatea unui sistem de plăți european este esențială pentru a întări încrederea consumatorilor în serviciile de plată.

Rezultatul votului asupra amendamentului:

Voturi pentru: 64
Voturi împotriva: 74
Abțineri: 13

Punctul 3.12 (nou)

Se adaugă un nou punct:

„CESE sprijină pe deplin măsurile care permit consumatorului să-și instruiască banca să limiteze o debitare directă la o anumită sumă sau periodicitate sau la ambele și să blocheze orice debite directe în contul plătitorului. Cu toate acestea, în ceea ce privește dreptul la rambursare, CESE subliniază că, întrucât nu este acordat de destinatarul plății, nu poate fi exclus de acesta.”

Expunere de motive

Pentru a fi în conformitate cu articolul 62 din Directiva privind serviciile de plată.

Rezultatul votului asupra amendamentului:

Voturi pentru: 64
Voturi împotriva: 83
Abțineri: 10

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială

[COM(2010) 748 final/2 – 2010/0383 (COD)]

(2011/C 218/14)

Raportor general: **dl HERNÁNDEZ BATALER**

La 15 februarie 2011, în conformitate cu articolele 67 alineatul (4) și 81 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială

COM(2010) 748 final/2 – 2010/0383 (COD).

La 1 februarie 2011, Biroul a însărcinat Secțiunea pentru piața unică, producție și consum cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Bernardo HERNÁNDEZ BATALER raportor general în cadrul celei de-a 471-a sesiuni plenare din 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai 2011) și a adoptat prezentul aviz cu 162 voturi pentru, 1 vot împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE sprijină propunerea Comisiei, considerând că prin aceasta se poate îndeplini obiectivul eliminării obstacolelor juridice, ceea ce ar facilita existența cetățenilor și a întreprinderilor, îmbunătățind accesul efectiv la justiție.

1.2 CESE îndeamnă Comisia să își continue acțiunile de eliminare a obstacolelor juridice din cadrul Uniunii Europene, pentru a realiza un veritabil spațiu judiciar european, ținând seama de toate observațiile formulate de CESE în diferitele sale avize pe această temă.

2. Introducere

2.1 De la 1 martie 2002, Regulamentul (CE) nr. 44/2001 înlocuiește Convenția de la Bruxelles și, în general, întregul ansamblu de instrumente bilaterale existente între diferitele state membre în acest domeniu. Cunoscut și sub numele de „Regulamentul Bruxelles I”, acesta este cel mai important act juridic de până acum al Uniunii în materie de cooperare judiciară civilă.

2.2 În principal, Regulamentul (CE) nr. 44/2001 permite, în anumite cazuri, acționarea în justiție în instanțele unui stat membru a oricărei persoane fizice sau juridice care este implicată într-o procedură judiciară transnațională și care își are domiciliul într-un alt stat decât cel în care se introduce acțiunea, favorizându-se astfel „punctul de legătură cel mai apropiat”.

2.2.1 Pe de altă parte, articolul 5 din regulament prevede că, în materie contractuală (în special în cazul vânzării-cumpărării de mărfuri), o întreprindere poate fi acționată în justiție în statul membru în care au fost sau ar fi trebuit să fie livrate mărfurile.

2.2.2 Astfel, domeniile în care se aplică noua reglementare sunt enumerate în articolul 5: răspunderea contractuală și necontractuală, acțiunile în despăgubiri, exploatarea sucursalelor și agențiilor etc.

2.2.3 O întreagă secțiune a regulamentului (cea de-a treia) este dedicată competenței în materie de asigurări, în care se stipulează că deținătorul poliței de asigurare se poate adresa instanțelor de la locul unde își are domiciliul pentru a acționa în justiție asiguratorul, inclusiv în cazul în care acesta din urmă își are domiciliul pe teritoriul unui alt stat membru. Cu toate acestea, dacă asiguratorul dorește să-l acționeze în justiție pe deținătorul poliței de asigurare, pe asigurat sau pe beneficiar, este obligat să se adreseze instanțelor din locul în care aceștia își au domiciliul.

2.3 Întregul Regulament nr. 44/2001 constă într-o serie de atribuiri exprese de competențe, acordându-se uneori o atenție sporită protecției anumitor grupuri (contracte încheiate de consumatori, contracte individuale de muncă). Cu toate acestea, se utilizează în continuare regulile tradiționale de atribuire a competenței atunci când este vorba de litigii privind imobilele, dizolvarea persoanelor juridice sau înscrierile în registre și executarea hotărârilor judecătorești.

2.4 După ce dedică două secțiuni cuprinzătoare executării hotărârilor judecătorești și recunoașterii documentelor publice ale altor state membre, Regulamentul nr. 44/2001 se încheie cu o serie de dispoziții finale și tranzitorii, printre care se evidențiază relația acestui nou instrument de cooperare judiciară cu alte convenții mai specifice încheiate între statele membre.

2.5 La 21 aprilie 2009, Comisia a adoptat un raport privind punerea în aplicare a acestui regulament și o Carte verde asupra căreia CESE a emis un aviz ⁽¹⁾, pronunțându-se favorabil cu privire la unele propuneri de reformă prezentate de Comisie.

3. Propunerea de regulament

3.1 Obiectivul general al revizuirii este de a dezvolta și mai mult spațiul european de justiție, prin eliminarea obstacolelor rămase în calea liberei circulații a hotărârilor judecătorești, în conformitate cu principiul recunoașterii reciproce. Importanța acestui obiectiv a fost subliniată de Consiliul European, în Programul său de la Stockholm, din 2009 ⁽²⁾. Concret, propunerea urmărește facilitarea soluționării litigiilor transfrontaliere și a liberei circulații a hotărârilor judecătorești în Uniunea Europeană. Revizuirea ar trebui să contribuie totodată la crearea unui cadru juridic care să favorizeze redresarea economiei europene.

3.2 Elementele propuse ale reformei sunt următoarele:

- suprimarea procedurii intermediare pentru recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești (*exequatur*), cu excepția hotărârilor pronunțate în cauze privind calomnia și în acțiunile colective în despăgubiri, asigurându-se diverse posibilități pentru a evita, în circumstanțe excepționale, ca o hotărâre judecătorească pronunțată într-un stat membru să producă efecte în alt stat membru;
- propunerea conține și o serie de formulare-standard menite să faciliteze recunoașterea sau executarea hotărârilor judecătorești pronunțate în străinătate în absența procedurii de *exequatur*, precum și formularea unei cereri de revizuire în temeiul procedurii care garantează dreptul la apărare;
- extinderea normelor privind competența judiciară prevăzute în regulament la litigiile care implică părți din țări terțe, inclusiv reglementarea situațiilor în care aceeași cauză este pe rolul unei instanțe din UE și al uneia din afara UE. Prin această modificare se va asigura faptul că normele privind competența menite să protejeze consumatorii, lucrătorii și persoanele asigurate se vor aplica și în cazul în care părătul își are domiciliul în afara UE;
- îmbunătățirea eficacității acordurilor de alegere a forului, care include două modificări:
 - pe de o parte, atunci când părțile au desemnat una sau mai multe instanțe pentru soluționarea unui litigiu, propunerea acordă prioritate instanței aalese să hotărască cu privire la competența sa judiciară, indiferent dacă a fost sesizată prima sau a doua;

- pe de altă parte, propunerea introduce o normă armonizată privind conflictul de legi referitoare la valabilitatea pe fond a acordurilor de alegere a forului, asigurându-se astfel o soluționare similară a cauzei, indiferent de instanța sesizată;

- îmbunătățirea relației dintre regulament și arbitraj;

- îmbunătățirea accesului la justiție pentru anumite litigii specifice;

- clarificarea condițiilor în care măsurile provizorii pot circula în UE.

4. Observații generale

4.1 Comitetul întâmpină favorabil propunerea Comisiei și sprijină adoptarea textului reformat al Regulamentului nr. 44/2001 al Consiliului, aflat în vigoare, privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială (Bruxelles I).

4.2 După cum se desprinde cu claritate din propunerea Comisiei, este vorba despre o inițiativă necesară pentru a îmbunătăți funcționarea spațiului de libertate, securitate și justiție și a pieței interne, inițiativă care nu poate fi promovată decât de la nivel supranațional. De asemenea, aceasta constituie un valoros instrument juridic într-o lume globalizată, deoarece va facilita tranzacțiile comerciale internaționale și va înlesni rezolvarea conflictelor apărute în relațiile ce depășesc cadrul teritorial al UE.

4.2.1 În acest sens, trebuie menționat că ansamblul inovațiilor cuprinse în mecanismele juridice relevante propuse, precum și clasificarea anumitor norme și principii care se aplică deja în UE în acest domeniu își au originea în experiențele pe care operatorii juridici transnaționali, experții și organele competente ale statelor membre le-au transmis public Comisiei Europene.

4.2.2 Propunerea ține seama în general de principiul subsidiarității, care justifică acțiunea supranațională, dată fiind lipsa competenței statelor membre în ceea ce privește modificarea unilaterală a anumitor aspecte ale Regulamentului Bruxelles I aflat în vigoare – cum ar fi procedura de *exequatur* și dispozițiile în materie de competență și de coordonare a procedurilor judiciare între diferite state membre sau a acestora cu procedurile de arbitraj. În afară de aceasta, se acordă importanță și așa-numitei subsidiarități funcționale, o parte integrantă a principiului democrației participative, consacrat în TUE ca urmare a Tratatului de la Lisabona. În trecut, CESE s-a pronunțat în favoarea multora dintre propunerile formulate acum de Comisie ⁽³⁾.

⁽¹⁾ JO C 255 din 22.9.2010, p. 48.

⁽²⁾ Adoptat în reuniunea Consiliului European din 10 și 11 decembrie 2009.

⁽³⁾ JO C 117 din 26.4.2000, p. 6

4.3 Propunerea prevede, în termeni realiști, chibzuiți și flexibili, soluții tehnice la problemele întâmpinate în anii de punere în aplicare a Regulamentului Bruxelles I, care conțin, pe scurt: eliminarea procedurii de *exequatur*, cu excepția hotărârilor pronunțate în cauze privind calomnia și în acțiunile colective în despăgubiri; aplicarea regulamentului în litigiile care implică părți din țări terțe; sporire eficacității acordurilor de alegere a forului; îmbunătățirea relației dintre regulament și arbitraj; clarificarea condițiilor în care măsurile provizorii și de conservare dispuse de un organ judiciar dintr-un stat membru se pot aplica în alte state membre; și, pe scurt, îmbunătățirea accesului la justiție și a funcționării anumitor proceduri în curs în instanțele naționale.

4.3.1 Nu există motive de fond pentru excluderea acțiunilor colective din propunerea de eliminare a procedurii de *exequatur*, fapt pentru care formularea articolului 37 se dovedește nesatisfăcătoare. CESE s-a pronunțat deja, cu diferite ocazii, în favoarea unei reglementări supranaționale a acțiunilor colective. Comisia ar trebui să reflecteze asupra unei eventuale modificări a articolului 6 din Regulamentul nr. 44/2001, pentru a admite conexarea procesuală a acțiunilor diferiților reclamanți, cu condiția ca cererile să fie atât de strâns legate între ele încât să fie oportună instrumentarea și judecarea lor în același timp, pentru a se evita riscul pronunțării unor hotărâri ireconciliabile în cazul judecării separate a cauzelor.

4.3.2 În ceea ce privește excluderea calomniei, în realitate articolul 37 alineatul (3) litera (a) acoperă un domeniu mai amplu, cuprinzând hotărârile pronunțate în alt stat membru cu privire la obligațiile necontractuale care decurg din încălcarea dreptului la intimitate și a drepturilor referitoare la personalitate. Comisia ar trebui să reflecteze asupra sferei de aplicare a acestei excepții și la posibilitatea de a o delimita, astfel încât să nu poată fi excluse cazuri obișnuite din viața cotidiană a cetățenilor.

4.3.3 Pentru a aprofunda reflecția cu privire la modificările ce trebuie aduse mecanismelor și procedurilor judiciare tratate în această propunere, Comitetul consideră oportun să formuleze câteva observații, în vederea luării lor în considerare de către Comisie în viitor.

4.3.4 Astfel, în ceea ce privește articolul 58 alineatul (3) din textul reformat al Regulamentului, care prevede, pentru recursurile formulate împotriva unei hotărâri pronunțate cu privire la contestațiile în ceea ce privește cererea de încuviințare a executării, ca instanța competentă „să se pronunțe în termen scurt”, ar trebui să se precizeze mai clar durata maximă a acestui termen, astfel încât să se evite întârzieri nejustificate sau încălcări care i-ar afecta pe justițiabili.

4.3.5 În acest sens, s-ar putea stabili fie un termen de 90 de zile, așa cum se prevede la alineatul (2) al aceluiași articol 58 în cazul deciziilor adoptate cu privire la recursurile formulate împotriva unei hotărâri privind cererea de încuviințare a executării, fie un termen intermediar, cuprins între cele șase săptămâni prevăzute la articolul 11 alineatul (3) din

Regulamentul (CE) nr. 2201/2003 (privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materia răspunderii părintești) și cele 90 de zile menționate mai sus.

4.3.6 În mod similar, s-ar putea lua în considerare reformularea noului mecanism de cooperare judiciară stabilit la articolul 31 din textul reformat al Regulamentului, pentru a întări rolul instanței competente în fond și a preveni eventuale acțiuni de rea-credință care ar întârzia soluționarea litigiului.

4.3.7 Într-adevăr, datoria generală de „coordonare” între instanța competentă în fond și instanța unui alt stat membru căreia i se solicită măsuri provizorii și de conservare, ca această dispoziție să se limiteze la simpla obligație a acestuia din urmă de a se informa în legătură cu toate circumstanțele relevante ale cauzei (cum ar fi caracterul urgent al măsurii solicitate sau eventualul refuz al unor măsuri similare pronunțat de instanța competentă în fond), ar putea fi completată cu o altă prevedere în virtutea căreia să rezulte caracterul excepțional al recurgerii la astfel de măsuri sau prin care să se declare, în general, desistarea în favoarea judecătorului de fond.

4.3.8 Mai mult, acest lucru ar fi pe deplin coerent cu rolul central pe care, din motive de celeritate și de aplicare a principiului recunoașterii reciproce, Curtea de Justiție i-l recunoaște organului competent în fond în ceea ce privește interpretarea de norme conexe, cum ar fi Regulamentul (CE) nr. 2201/2003 mai sus menționat.

4.4 Merită să se acorde o atenție specială menținerii clauzei privind ordinea publică – articolul 34 alineatul (1) din Regulamentul Bruxelles I aflat în vigoare și articolul 48 alineatul (1) din Propunerea de text reformat - doar în cazurile în care se elimină procedura de *exequatur*, care le permite organelor jurisdicționale ale statelor membre solicitate să nu recunoască deciziile care sunt în mod manifest contrare ordinii lor publice.

4.4.1 Este vorba, fără nicio îndoială, de o facultate care ar putea da naștere la diverse interpretări și la aplicări discreționare din partea judecătorilor solicitați în acest sens, însă, după cum demonstrează practica urmată de la intrarea în vigoare a Regulamentului Bruxelles I, riscul rămâne în prezent foarte atenuat, din cauza a cel puțin trei limite juridice: criteriile stabilite în acest sens de Curtea de Justiție⁽⁴⁾, caracterul obligatoriu al Cartei drepturilor fundamentale a UE aflate în vigoare și consolidarea unei jurisprudențe ample și abundente a Curții de Justiție însăși, care subordonează noțiunea de ordine publică celei de efect util al dreptului Uniunii.

⁽⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 28 martie 2000, cauza C-7/98, Krombach, Culegere de jurisprudență 2000 p. I-01935.

4.4.2 Cu toate acestea, Comitetul invită Comisia Europeană să acorde o atenție specială conduitei organelor jurisdicționale ale statelor membre, în vederea unei puneri în aplicare corecte a principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești ori de câte ore se pronunță asupra competenței jurisdicționale pe motive de ordine publică.

4.5 Cu toate că propunerea de text reformat al regulamentului stabilește în mod tangențial, deși inovator, o regulă de recunoaștere a convențiilor de arbitraj care desemnează un for situat într-un stat membru al UE, atenuând astfel riscurile de căutare a instanței celei mai favorabile („forum shopping”), acest lucru nu pare suficient.

4.5.1 Având în vedere utilizarea masivă și tot mai mare a acestei modalități de soluționare a conflictelor, îndeosebi în materie comercială, și dezvoltarea sa care ar fi de dorit în alte domenii esențiale pentru interesele cetățenilor (de exemplu, dreptul consumatorilor și dreptul muncii), Comitetul invită Comisia să aibă în vedere, pe termen scurt, crearea unui instrument juridic supranațional pentru recunoașterea și executarea hotărârilor arbitrale. Cu toate că deschide calea unui control judiciar, propunerea care face obiectul prezentului aviz [articolul 1 alineatul (2) litera d)] exclude în mod expres arbitrajul din domeniul său de aplicare.

4.6 În mod similar, pentru a clarifica conținutul său și a accelera adoptarea hotărârilor judiciare, Comisia ar putea să încurajeze elaborarea unei comunicări sau a unui ghid cu privire la interpretarea articolului 5 din propunere, care, practic, reia termenii articolului în vigoare din Regulamentul Bruxelles I.

4.6.1 Potrivit ambelor dispoziții, competența în materie contractuală îi revine instanței locului unde a fost sau trebuie executată obligația care se află la baza solicitării; în cazul vânzării-cumpărării de mărfuri, instanța competentă este cea a statului membru în care mărfurile au fost sau ar fi trebuit să fie livrate, cu excepția situației în care părțile au stabilit altfel, iar în

cazul prestărilor de servicii, competența îi revine instanței statului membru în care serviciile au fost sau ar fi trebuit să fie prestate.

4.6.2 Jurisprudența Curții de Justiție care interpretează noțiunile de „serviciu” și „marfă” în raport cu libertățile pieței interne nu se aplică în ceea ce privește Regulamentul Bruxelles I și, prin urmare, Curtea de Justiție a tranșat, până în prezent, chestiunile de interpretare cu privire la domeniul de aplicare al articolului 5 prin intermediul trimiterilor la anumite reglementări internaționale care nu au caracter obligatoriu nici pentru UE, nici pentru toate statele sale membre, întrucât nu reprezintă norme comune aplicabile contractelor intracomunitare.

4.7 În mod paradoxal, motivele de celeritate procedurală par să se afle la originea noii formulări a articolului 24 alineatul (2), a propunerii de text reformat, în contextul în care aceasta subordonează punerea în aplicare a articolului 24 alineatul (1) (care acordă o competență cu caracter general instanței judecătorești din statul membru înaintea căreia se înfățișează pârâtul) condiției ca actul de sesizare a instanței să conțină informații pentru pârât cu privire la dreptul său de a contesta competența acestei jurisdicții și la consecințele înfățișării. Această dispoziție, pusă în aplicare cu ușurință prin includerea de clauze de stil, poate prejudicia drepturilor părților slabe implicate într-un contract, cu atât mai mult cu cât același articol 24 alineatul (2) limitează aplicarea sa la contractele de asigurări, contractele încheiate de consumatori și contractele individuale de muncă.

4.7.1 Având în vedere că instanța care primește solicitarea va fi cea care va trebui să verifice dacă aceste informații au fost transmise pârâtului, fără a se fi definit nicio cerință specifică în acest sens, Comitetul dorește să sublinieze situația de incertitudine și caracterul discreționar care pot rezulta în urma aplicării dispoziției în cele 27 de jurisdicții suverane ale UE. Prin urmare, invită Comisia Europeană să reconsidere formularea acestei dispoziții astfel încât să consolideze poziția juridică a consumatorilor și a lucrătorilor și să garanteze modele uniforme de conduită a instanțelor competente.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
al Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 2003/71/CE și 2009/138/CE în ceea ce privește competențele Autorității europene pentru asigurări și pensii ocupaționale și ale Autorității europene pentru valori mobiliare și piețe

[COM(2011) 8 final – 2011/0006 (COD)]

(2011/C 218/15)

Raportor: **dl Joachim WUERMELING**

La 3 februarie 2011 și, respectiv, la 2 martie 2011, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 2003/71/CE și 2009/138/CE în ceea ce privește competențele Autorității europene pentru asigurări și pensii ocupaționale și ale Autorității europene pentru valori mobiliare și piețe

COM(2011) 8 final – 2011/0006 (COD).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 5 aprilie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 111 voturi pentru, 1 vot împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE **salută călduros propunerea de directivă a Comisiei Europene** de modificare a Directivelor 2003/71/CE și 2009/138/CE și sprijină eforturile Comisiei de modificare a legislației sectoriale pentru a permite funcționarea eficientă a Sistemului european al supraveghetorilor financiari (SESF). Comitetul își reafirmă sprijinul ferm în favoarea noilor norme prudențiale în domeniul asigurărilor (Solvabilitate II), în special în lumina experiențelor ocazionate de recenta criză financiară.

1.2 Cu toate acestea, încercarea de a stabili standarde solide în materie de solvabilitate **ar trebui să ia în considerare necesitatea garantării faptului că piețele de asigurări** au capacitatea de a gestiona riscurile clienților lor și de a-și asuma în continuare rolul de sursă de finanțare pentru comunitățile și întreprinderile de toate mărimile.

1.3 CESE salută modificările suplimentare aduse Directivei Solvabilitate II în ceea ce privește introducerea unor **cerințe tranzitorii**, pe lângă prelungirea cu două luni a datei de implementare.

1.4 CESE subliniază necesitatea principiului unei tranziții de la regimul actual (Solvabilitate I) la noul regim (Solvabilitate II). Ar trebui să se facă **o tranziție lină către noul regim**. Perturbarea pieței ar trebui evitată, printr-o abordare care să articuleze în mod coerent măsurile de supraveghere prudențială și cerințele tranzitorii. Directiva „Solvabilitate II” nu ar trebui să ducă la consolidarea pieței, în special în ceea ce privește societățile de asigurare de mărime mică și mijlocie.

1.5 Cerințele tranzitorii așa cum sunt prevăzute în prezenta propunere ar trebui să permită un **proces de introducere/eliminare progresivă** (*phasing in/phasing out*) care să țină seama de capacitatea întreprinderilor de a pune în practică

schimbările. Valoarea maximă a duratei tranziției ar putea fi redusă de către Comisie în cazul și în momentul în care există dovezi concrete permițând o astfel de acțiune. Este evident că perioadele de tranziție vor fi diferite, în funcție de domeniu.

1.6 **Calendarul de implementare ar trebui să reflecte în mod realist atât capacitatea supraveghetorilor, cât și cea a întreprinderilor de asigurări**, inclusiv a celor de dimensiuni mai mici, de a atinge obiectivele stabilite de Directiva „Solvabilitate II”. CESE solicită insistent Comisiei și AEAPO să se asigure că noul regim nu creează sarcini administrative excesive și că nu se dovedește de o complexitate imposibil de gestionat, ceea ce ar putea afecta negativ calitatea serviciilor furnizate clienților.

1.7 CESE susține ideea **legitimării democratice a viitorului ansamblu de norme europene** („cadru unic de reglementare”) pentru asigurători. Definirea sferei adecvate de aplicare a standardelor tehnice ar trebui, de asemenea, considerată ca instrument suplimentar în direcția obținerii convergenței practice de supraveghere și în vederea elaborării unui cadru unic de reglementare.

1.8 CESE consideră că trebuie făcută o **distincție** clară între aspectele care țin **strict de domeniul tehnic**, pe de o parte, și aspectele care țin de domeniul **politic**, ce sunt de competența instituțiilor comunitare investite cu un mandat politic, pe de altă parte.

1.9 Cu toate acestea, CESE evidențiază statutul de **organism autonom** al AEAPO. În îndeplinirea sarcinii sale de a contribui la elaborarea unui cadru unic de reglementare, AEAPO acționează în limitele mandatului stabilit de către organismele legislative cu responsabilitate politică.

1.10 În opinia CESE, sectorul asigurărilor ar trebui să le ofere în continuare clienților **pensii pe termen lung garantate** și ar trebui să rămână un partener fiabil pentru asigurarea de bătrânețe. În consecință, o structură adecvată pe termene a ratelor dobânzilor este indispensabilă pentru calcularea capitalului de solvabilitate. CESE susține o soluție care permite să se garanteze că astfel de produse rămân viabile din punct de vedere economic.

1.11 Pe lângă aceasta, CESE recomandă ca metodele utilizate în privința acestor calcule să nu fie considerate doar o chestiune tehnică, ci să fie definite sub supravegherea Parlamentului și a Consiliului, **reflectând implicațiile politice** pe care stabilirea unor astfel de metode le-ar putea avea pentru gradul general de pregătire a cetățenilor în raport cu creșterea speranței de viață și cu rata scăzută de înlocuire de către generațiile mai tinere.

1.12 CESE subliniază importanța unei **consultări permanente a grupurilor de părți interesate ale AEAPO**, care cuprind reprezentanți ai sindicatelor din industrie, clienți ai serviciilor financiare, precum și specialiști din mediul universitar în domeniul reglementării și supravegherii financiare.

2. Context și observații generale

2.1 La 19 ianuarie 2011, Comisia a adoptat o propunere de directivă de modificare a două directive anterioare privind activitățile din sectorul serviciilor financiare, Directiva privind prospectul și Directiva „Solvabilitate II”. Propunerea este numită Directiva „Omnibus II”, deoarece este cea de-a doua directivă care reunește diferite modificări ale directivelor existente, în vederea adaptării lor la noua structură europeană pentru supraveghere financiară.

2.2 Directiva „Solvabilitate II” acoperă aspectele legate de accesul la activitatea de asigurare și de reasigurare și la desfășurarea acestei activități. Reforma supravegherii asigurărilor în Europa, pregătită în mod amănunțit, urmărește consolidarea durabilă a sectorului asigurărilor și creșterea competitivității acestuia: cerințele de capital pentru asigurători vor fi bazate într-o măsură mult mai mare pe riscuri (Pilonul I). Cerințele în materie de gestionare calitativă a riscurilor (Pilonul II) și de raportare de către asigurători (Pilonul III) vor fi și ele actualizate.

2.3 Directiva „Omnibus II” are ca scop adaptarea mecanismelor europene de supraveghere, ca urmare a concluziilor grupului la nivel înalt prezidat de dl Jacques de Larosière și a Comunicării Comisiei din mai 2009, care a propus crearea unui Sistem european al supraveghetorilor financiari (SESF), constând într-o rețea de autorități naționale de supraveghere financiară ce colaborează cu noile Autorități europene de supraveghere (AES).

2.4 Avizele adoptate de CESE (printre altele, CESE 100/2010 și 446/2010) privind noua arhitectură de supraveghere financiară au exprimat sprijinul larg acordat reformelor și au evidențiat distincția care se cere făcută între aspectele tehnice și cele politice, acestea din urmă fiind considerate de competența instituțiilor comunitare care dispun de un mandat politic. Avizele CESE au subliniat necesitatea ca noile autorități să mențină dialogul cu organismele reprezentative ale sectorului

serviciilor financiare, cu sindicatele, cu consumatorii de servicii financiare și, în mod similar, cu CESE, în calitate de reprezentant al societății civile organizate din Europa.

2.5 CESE și-a exprimat, în general, sprijinul, pentru eforturile Comisiei de a conferi autorităților nou înființate competențe care să le permită stabilirea de standarde tehnice și soluționarea dezacordurilor dintre organismele naționale de supraveghere financiară. Prezenta propunere urmărește același obiectiv – de această dată în domeniul valorilor imobiliare, în cel al asigurărilor și în cel al pensiilor ocupaționale.

2.6 CESE salută obiectivele globale ale directivei, și anume protejarea tuturor clienților serviciilor financiare și asigurarea stabilității piețelor printr-o abordare flexibilă, angajamentul său în favoarea principiilor necesității și proporționalității pe calea convergenței practicilor de supraveghere, precum și elaborarea unui cadru unic de reglementare. Aceste obiective pot contribui la procesul de transformare a pieței unice într-o realitate și la menținerea Europei în avangarda stabilirii de standarde pe plan internațional, fără a pierde din vedere piețele internaționale de servicii financiare.

2.7 Directiva „Omnibus II” modifică în special Directiva „Solvabilitate II”, prevăzând noi competențe pentru stabilirea de standarde tehnice obligatorii și aliniind procedurile referitoare la măsurile de punere în aplicare la dispozițiile Tratatului de la Lisabona. Propunerea cuprinde modificări generale, comune pentru cea mai mare parte a legislației sectoriale din sectorul financiar, conform prevederilor Directivei „Omnibus I”, și necesare pentru buna funcționare a directivelor în contextul instituirii noilor autorități: de exemplu, schimbarea denumirii CEIAPPO în AEAPO și garantarea prezenței și disponibilității unor canale adecvate pentru schimbul de informații.

2.8 De asemenea, propunerea adaptează actualul regim al competențelor de executare (nivel 2) la Tratatul de la Lisabona. Directiva „Solvabilitate II” a intrat în vigoare înaintea noului tratat. Din această cauză, se impune transformarea abilităților de nivel 2 existente în abilitări pentru a adopta acte delegate, pentru a lua măsuri de punere în aplicare sau pentru a stabili standarde tehnice de reglementare. Trebuie prevăzute proceduri de control corespunzătoare.

2.9 Și în Directiva „Solvabilitate II” sunt introduse măsuri tranzitorii. Acestea sunt necesare pentru a permite o tranziție lină către noul regim. Trebuie evitată perturbarea pieței și ar trebui să se poată lua în considerare impactul asupra gamei principalelor produse de asigurări.

3. Modificări ale Directivei „Solvabilitate II”

3.1 În avizul său privind Directiva „Solvabilitate II” (CESE 976/2008), CESE a **salutat eforturile cruciale menite să consolideze sectorul asigurărilor** și să-i sporească competitivitatea, prin îmbunătățirea alocării capitalurilor, a gestionării riscului și a raportării. În această privință, în opinia CESE, Directiva „Solvabilitate II” reprezintă, de asemenea, răspunsul adecvat din perspectiva experienței reprezentate de recenta criză financiară. CESE sprijină abordarea Comisiei de a nu

aduce nicio modificare esențială Directivei „Solvabilitate II”. Cu toate acestea, în cazurile în care adaptarea măsurilor de punere în aplicare pare inadecvată, este posibil să fie necesare și alte modificări în anumite domenii cu o sferă de aplicare limitată.

3.2 În timp, pe măsură ce criza generată de tranzacționarea instrumentelor derivate a stârnit îngrijorare cu privire la soliditatea tuturor activităților financiare, au apărut anumite temeri în legătură cu faptul că ajustarea standardelor de solvabilitate aplicabile activităților în domeniul asigurărilor ar putea fi afectată de considerații care decurg din înclinația către evitarea cu orice preț a riscurilor. CESE ia notă de declarațiile Comisiei prin care aceasta își confirmă angajamentul de a adopta o poziție echilibrată în raport cu aceste standarde. CESE solicită Comisiei să evite crearea unor probleme de volatilitate într-un sector în care, de regulă, angajamentele se iau pe termen lung.

3.3 Din momentul lansării procesului de revizuire a Directivei „Solvabilitate II”, au fost întreprinse mai multe serii de studii de impact cantitativ; cele mai recente dintre ele, așa-numitele QIS5, au implicat aproximativ două treimi din piața europeană de asigurări. Rezultatele au fost publicate recent de AEAO și trebuie să facă obiectul unei analize aprofundate suplimentare. Datorită studiilor de impact realizate, a devenit totuși evident că amploarea și calendarul tranziției către noul regim ar putea avea **consecințe grave asupra disponibilității și accesibilității asigurărilor** pentru comunități, întreprinderi și familii, precum și asupra condițiilor de funcționare ale întreprinderilor de asigurări.

3.4 Comitetul își reiterează sprijinul exprimat anterior în favoarea principiilor proporționalității și flexibilității. CESE a insistat asupra faptului că procesul ar trebui să ducă la adoptarea unor cerințe clare și adecvate și că diversitatea pieței de asigurări, atât în ceea ce privește dimensiunile, cât și tipul întreprinderilor de asigurări, ar trebui să se bucure de atenția cuvenită. În stadiul actual, CESE este preocupat de faptul că punerea în aplicare a Directivei „Solvabilitate II” va produce un nivel de **complexitate căruia întreprinderile mici și mijlocii din sectorul asigurărilor nu îi vor putea face față**.

3.5 Conceperea adecvată a cerințelor tranzitorii pentru Directiva „Solvabilitate II” și pentru supravegherea financiară la nivelul UE este esențială pentru a garanta **stabilitatea piețelor de asigurări**. Aceste obiective vor fi amenințate, dacă nu se indică încă de pe acum direcția de urmat.

Amânarea până la 1 ianuarie 2013

3.6 CESE este de acord cu **prelungirea cu două luni** a datei de implementare a Directivei „Solvabilitate II” care, conform noilor dispoziții, urmează să intre în vigoare la 1 ianuarie 2013.

3.7 CESE este de acord cu Comisia că este mai bine **ca noul regim „Solvabilitate II”**, cu noile sale obligații de calculare, de raportare și de altă natură, **să înceapă la data care marchează în mod obișnuit începutul exercițiului financiar** pentru majoritatea întreprinderilor de asigurări (1 ianuarie), în loc să înceapă în cursul exercițiului, așa cum propune Directiva „Solvabilitate II” (1 noiembrie). În consecință, celelalte date prevăzute

de Directiva „Solvabilitate II”, în special în ceea ce privește măsurile tranzitorii și clauza de revizuire, trebuie prelungite și ele cu două luni, așa cum prevede Directiva „Omnibus II”.

Regimul tranzitoriu

3.8 Propunerea Comisiei răspunde solicitărilor de a face ca **tranziția** între standardele actualizate ale Directivei „Solvabilitate I” și standardele „Solvabilitate II” să se facă **mai lin**, pentru a **evita perturbarea pieței**. Grupurile active atât în UE, cât și în afara ei, ar trebui să poată să-și gestioneze activitatea economică în mod mai eficient.

3.9 Este important ca **tranziția să acopere toți cei trei piloni ai Directivei „Solvabilitate II”**. CESE este de acord cu Comisia că măsurile tranzitorii ar trebui să fie permise în ceea ce privește calcularea, guvernarea și raportarea. Este necesar să se ia în considerare impactul asupra gamei de produse de asigurări cu importanță pentru piețele naționale. Cel de-al cincilea studiu de impact cantitativ (QIS5) ar trebui să fie văzut ca o sursă principală de idei pentru cerințele tranzitorii. QIS5 dezvăluie faptul că este imperios necesar un concept tranzitoriu coerent privind introducerea/eliminarea progresivă (*phase-in/phase-out*), astfel încât întreprinderile și supraveghetorii să aibă **suficient timp pentru a se pregăti** în mod corespunzător.

3.10 CESE recomandă să se evalueze în mod adecvat modul în care aceste cerințe tranzitorii ar putea fi **articulate** în mod sistematic **cu acțiunile de supraveghere**, în cazul nerespectării noilor cerințe. O tranziție lină ar trebui să țină seama și de actualele niveluri de intervenție în scopuri de supraveghere, garantând menținerea **protecției deținătorilor de polițe de asigurare cel puțin la nivelul său actual**.

3.11 CESE recomandă ca **tranziția să facă o referire mai explicită la standardele îmbunătățite ale Directivei „Solvabilitate I”**, ca nivel minim (opțional).

3.12 În ceea ce privește raportarea, CESE recomandă definirea mai amănunțită nu numai a metodelor, ci și a conținutului și calendarului raportării pe durata perioadei tranzitorii. Dat fiind că există îndoieli cu privire la ceea ce ar trebui inclus în rapoartele trimestriale sau chiar în declarația inițială, pare mai oportun ca ajustarea standardelor de raportare să fie autorizată și după data de 1 ianuarie 2013. Această prevedere este esențială pentru întreprinderile mici și mijlocii. Societățile mutuale în domeniul asigurărilor și ceilalți asigurători care nu au acces la piața bursieră nu ar trebui să fie obligați să îndeplinească aceleași cerințe de raportare ca întreprinderile cotate pe bursele de valori internaționale, care au pregătit conturi IFRS încă de la început, și nici să respecte aceleași termene stricte.

Asigurarea unor garanții pe termen lung pentru pensii

3.13 CESE a subliniat **importanța asigurărilor de pensii solide și bine gestionate** și a celorlalte forme de asigurări de bătrânețe în contextul îmbătrânirii societăților europene, exemplul cel mai recent fiind Avizul său privind Cartea verde „Către sisteme europene de pensii adecvate, viabile și sigure” (CESE 72/2011).

3.14 Elaborarea politicilor privind calcularea ratelor dobânzilor pentru pensii are o importanță crucială pentru condițiile în care consumatorii pot beneficia de o astfel de protecție. CESE este **preocupat de structura pe termene a ratelor dobânzilor**, dezbătută la ora actuală. Consecința probabilă va fi o scădere masivă a ofertei și o creștere a costurilor produselor de pensie.

3.15 În această privință, CESE abordează critic faptul că, în conformitate cu propunerea „Omnibus II” a Comisiei, structura pe termene a ratelor dobânzilor și prima de lichiditate nu vor fi determinate de organisme legislative. Structura pe termene a ratelor dobânzilor și riscul ratelor dobânzilor determină viitorul asigurărilor private de bătrânețe. O astfel de **decizie politică importantă nu poate fi luată numai la nivelul administrativ** al AEAPO.

Provocări pentru AEAPO

3.16 O observație importantă, având în vedere faptul că nici propunerea, nici măsurile de punere în aplicare nu au fost încă adoptate, se referă la **calendarul de lansare efectivă a Directivei „Solvabilitate II”, care pare să fie deosebit de greu de respectat**. Întreprinderile de asigurări nu pot fi considerate responsabile pentru niște instrucțiuni care nu vor fi publicate decât într-un stadiu ulterior. Din acest motiv, CESE încurajează Comisia să publice de urgență aceste instrucțiuni sau să acorde termene rezonabile în vederea adaptării.

3.17 În mod analog, CESE recunoaște că AEAPO și-a asumat un volum important de muncă, mai ales că agenția este încă în curs de extindere și nu a angajat tot personalul preconizat. CESE consideră, prin urmare, că este posibil ca propunerea în curs de examinare să **suprasolicite capacitățile existente ale AEAPO** și se așteaptă ca Comisia să ia în considerare în mod corespunzător echilibrul priorităților care se cer stabilite.

3.18 În opinia CESE, trebuie verificat cu deosebită atenție dacă AEAPO va dispune de resurse suficiente în raport cu competențele și sarcinile care i-au fost atribuite de Directiva „Omnibus II”, mai ales în ceea ce privește datele privind inputurile tehnice și medierea obligatorie, în momentul intrării în vigoare a Directivei „Solvabilitate II”. Propunerea ca AEAPO să elaboreze proiecte de măsuri de punere în aplicare până la 31 decembrie 2011 pare să fie relativ ambițioasă.

3.19 CESE este conștient de faptul că, la ora actuală, AEAPO își completează personalul și cunoștințele. Regimul de tranziție ar trebui să fie coerent cu resursele cu care a fost înzestrată AEAPO, pentru a se evita perturbările. Resursele ar trebui să fie pe măsura competențelor și sarcinilor acesteia.

3.20 Acestea ar putea afecta echilibrul **dintre, pe de o parte, îndatoririle organismelor de supraveghere de la nivelul statului membru**, care ar trebui să efectueze în mod curent și coerent supravegherea întreprinderilor de care răspund și noua autoritate, pe de altă parte.

3.21 Concret, CESE consideră că **rolul conducător al supraveghetorului grupului trebuie să fie confirmat** în ceea ce privește aprobarea modelelor interne pentru întregul grup și că directiva nu ar trebui să lase nicio îndoială în privința competențelor și responsabilităților existente.

3.22 CESE consideră justificată abordarea de către Comisie a diferitelor roluri ale autorităților naționale de supraveghere și a noii autorități europene de supraveghere, AEAPO. Este important să se **includă în mod corespunzător posibilitatea ca AEAPO să soluționeze în mod echilibrat dezacordurile** din domeniile în care au fost deja prevăzute procese decizionale comune de către Directiva „Solvabilitate II” sau de alte acte din legislația sectorială.

Competențe de executare

3.23 În opinia CESE, funcționarea „sistemului Lamfalussy” de punere în aplicare a regulamentului financiar la diferite niveluri juridice necesită **un sistem coerent, „în cascadă”**, pentru a garanta că standardele tehnice sunt elaborate pe baza măsurilor de punere în aplicare, astfel încât **orice reglementare să aibă la bază o responsabilitate politică**, în special în ceea ce privește subsidiaritatea, iar măsurile de punere în aplicare să fie centrate în continuare pe uniformitate și claritate.

3.24 CESE ia notă de propunerea Comisiei privind standardele tehnice obligatorii (nivelul 3), în domeniile în care măsurile de punere în aplicare (nivelul 2) au fost deja prevăzute. **Standardele tehnice obligatorii suplimentare** ar trebui să aibă o sferă de aplicare limitată. Ar fi de dorit ca, prin delegarea competențelor, viitorul echilibru dintre instituțiile europene să devină mai clar.

3.25 CESE consideră că stabilirea priorităților în materie de standarde tehnice obligatorii poate juca un rol crucial pentru asigurarea calității normelor armonizate. Este posibil ca anumite standarde tehnice de punere în aplicare să nu fie necesare la începutul aplicării Directivei „Solvabilitate II”, iar AEAPO ar putea dispune astfel de mai mult timp pentru a le elabora, luând în considerare practicile din sector și experiența supraveghetorilor. Celelalte standarde tehnice de punere în aplicare ar putea fi considerate ca opționale („pot fi”) și ar trebui instituite numai în situațiile în care ulterior va fi necesară o armonizare.

3.26 Trebuie examinată cu atenție sfera de aplicare a standardelor tehnice. Merită **examinat dacă reglementarea complexă care se prefigurează este cu adevărat necesară**, la nivel european, din perspectiva subsidiarității. În cazul în care există îndoieli, pentru măsurile de punere în aplicare (nivelul 2) considerate separat nu ar trebui prevăzute standarde tehnice suplimentare (nivelul 3); de exemplu, nivelul 3 nu pare să fie necesar în materie de evaluare a propriilor riscuri și a propriei solvabilități (ORSA) și de clasificare a propriilor fonduri sau a fondurilor restricționate.

3.27 Existența unor reglementări pe mai multe niveluri nu ar reprezenta un factor de transparență. Mai mult, este posibil să existe devieri pe plan național, pentru același domeniu de reglementare. Toate acestea ar duce la un **cadru mult prea complex** – în special pentru IMM-uri. Un alt aspect care trebuie examinat cu atenție este propunerea de a prelungi valabilitatea anumitor măsuri de punere în aplicare în funcție de conținut.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor referitoare la răspunsul la Raportul Grupului de experți privind evaluarea intermediară a celui de-al șaptelea program-cadru pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative și la Raportul Grupului de experți privind evaluarea intermediară a mecanismului de finanțare cu partajarea riscurilor

[COM(2011) 52 final]

(2011/C 218/16)

Raportor general: **Gerd WOLF**

La 9 februarie 2011, 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 referitoare la răspunsul la Raportul Grupului de experți privind evaluarea intermediară a celui de-al șaptelea program-cadru pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative și la Raportul Grupului de experți privind evaluarea intermediară a mecanismului de finanțare cu partajarea riscurilor”

COM(2011) 52 final.

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

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor [articolele 20 și 57 alineatul (1) din Regulamentul de procedură], Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl WOLF raportor general în cadrul celei de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011) și a adoptat prezentul aviz cu 118 voturi pentru, 1 vot împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul salută Raportul Grupului de experți și sprijină pe deplin recomandările conținute în acesta; sprijină, de asemenea, poziția adoptată în acest sens în comunicarea Comisiei, cu privire la care își exprimă un punct de vedere specific.

1.2 Cu referire și la Raportul Grupului de experți, Comitetul recomandă în special:

— creșterea bugetului pentru promovarea cercetării și inovării la o cotă a bugetului total care să corespundă pe deplin importanței și priorității recunoscute a acestei teme în Strategia UE 2020;

— concentrarea finanțării pe acele sarcini al căror succes depinde de cooperarea la nivel transnațional;

— menținerea și consolidarea cercetării în colaborare;

— includerea în finanțare a infrastructurilor mari;

— evidențierea mai clară a temei „tehnologii generice esențiale”, fără de care nu putem nici înfrunta provocarea reprezentată de concurența globală, nici aborda temele societale majore;

— facilitarea unei mai mari participări a statelor membre care sunt subreprezentate în prezent, prin legături mai strânse între fondurile structurale și programul-cadru;

— cel puțin 20 % din bugetul total al programului ar trebui să fie disponibil pentru activități de cercetare și dezvoltare coordonate de Consiliul European pentru Cercetare;

— simplificarea radicală a procedurilor administrative și luarea în considerare în acest sens a unui moratoriu asupra noilor instrumente.

1.3 Comitetul invită statele membre să-și respecte pe deplin obligația de a alocă 3 % din PIB cercetării și chiar să depășească acest obiectiv, dacă este posibil din punct de vedere economic.

1.4 Cu referire la terminologia aleasă în Raportul Grupului de experți pentru cele trei categorii de cercetare, Comitetul are rezerve față de termen de „știință pentru știință”. El recomandă să se folosească în locul acestuia termenul de „știință pentru cunoaștere”.

1.5 Comitetul salută poziția Comisiei cu privire la Raportul Grupului de experți privind evaluarea intermediară a mecanismului de finanțare cu partajarea riscurilor. Comitetul sprijină evaluarea Grupului de experți și consideră că acest mecanism este un instrument financiar foarte util, care promovează inovarea.

2. Comunicarea Comisiei

2.1 În conformitate cu deciziile Parlamentului European și Consiliului, s-a realizat o evaluare intermediară ⁽¹⁾ a celui de-al 7-lea Program-cadru pentru cercetare și dezvoltare de către un grup de experți externi. În acest context, au fost formulate 10 recomandări foarte clare, care merită urmate. Cu privire la acest raport al Grupului de experți și la recomandările acestuia, Comisia a elaborat comunicarea menționată mai sus, în care răspunde recomandărilor prezentate în evaluarea intermediară.

Prezentul aviz al Comitetului se referă la această comunicare și prin urmare și la Raportul Grupului de experți și la recomandările acestuia.

2.2 În comunicarea Comisiei, sunt examinate în special următoarele afirmații din recomandările Raportului Grupului de experți:

- 1) Promovarea obiectivelor Spațiului european de cercetare (SEC) și ale inițiativei „O Uniune a inovării” prin integrarea capacităților de cercetare.
- 2) Dezvoltarea și înființarea unor infrastructuri de cercetare de înaltă calitate.
- 3) Nivelul finanțării trebuie cel puțin menținut.
- 4) Este nevoie de o strategie de inovare bine articulată.
- 5) Simplificarea are nevoie de un salt semnificativ.
- 6) În pachetul de măsuri de finanțare din PC7 și în programele succesoare, abordările „bottom-up” și „top-down” privind cercetarea ar trebui să se regăsească într-o altă proporție.
- 7) Ar trebui avut în vedere un moratoriu asupra unor noi instrumente.
- 8) Ar trebui adoptate noi măsuri de creștere a participării feminine la PC7 care să fie aplicate în anii rămași din programul-cadru.
- 9) Activități pregătitoare pentru creșterea participării statelor membre care sunt subreprezentate prin ameliorarea legăturilor dintre fondurile structurale și programul-cadru.
- 10) Deschiderea PC7 către cooperarea internațională.

2.3 În esență, Comisia este de acord cu aceste recomandări ale Raportului Grupului de experți și își declară intenția de a ține seama în mod corespunzător de acestea în următorul program-cadru. Cu toate acestea, Comisia operează modificări în general minore legate de importanța temelor tratate și adaugă anumite explicații și interpretări clarificatoare.

3. Observații generale

3.1 Comitetul recunoaște faptul că Raportul Grupului de experți și comunicarea Comisiei referitoare la acesta constituie baza pentru Cartea verde a Comisiei ⁽²⁾, în care sunt prezentate principiile avute în vedere de Comisie pentru finanțarea cercetării și inovării pe viitor. Prin urmare, acestor două documente le revine o importanță care depășește cadrul unei simple evaluări intermediare.

3.2 Comitetul constată cu mare satisfacție că cele mai multe dintre recomandările de mai sus (punctul 2.2) din Raportul Grupului de experți corespund în mare parte afirmațiilor și recomandărilor prezentate deja în avizele anterioare ale Comitetului.

3.3 În acest sens, Comitetul se exprimă pe scurt cu privire la câteva din recomandările din Raportul Grupului de experți comentate de Comisie:

3.3.1 Promovarea obiectivelor Spațiului european de cercetare (SEC) și ale inițiativei „O Uniune a inovării” prin integrarea capacităților de cercetare.

Comitetul sprijină clar recomandarea prezentată în acest sens în Raportul Grupului de experți, conform căreia finanțarea UE trebuie să se concentreze pe acele domenii în care este vitală o masă critică și în care succesul depinde de cooperarea transnațională. În opinia Comitetului, aceasta se referă în special la cercetarea în colaborare de succes, care joacă un rol vital și integrator și prin urmare trebuie menținută și extinsă.

3.3.2 Dezvoltarea și înființarea unor infrastructuri de cercetare de înaltă calitate.

Comitetul este întru totul de acord cu acest obiectiv, conform pozițiilor adoptate în avizele anterioare. Întrucât infrastructurile majore depășesc în general capacitatea statelor membre de a le finanța și de a le utiliza, acestea îndeplinesc condiția prevăzută la punctul 3.3.1 și, prin urmare, ar trebui să beneficieze de un sprijin fiabil din partea Comisiei în faza de construcție și operare.

3.3.3 Nivelul finanțării trebuie cel puțin menținut.

În timp ce în Raportul Grupului de experți se afirmă: „Procentul din bugetul total al UE care revine PC7 la încheierea sa ar trebui considerat minim” – ceea ce reprezintă, în opinia Comitetului, poziția minimă care merită încă susținută –, reacția Comisiei în comunicarea sa denotă o poziție chiar mai defensivă în această privință. Comitetul este extrem de îngrijorat cu privire la această tendință, care contravine tuturor afirmațiilor și obiectivelor politice de până acum în legătură cu Strategia UE 2020. Prin urmare, Comitetul îndeamnă Comisia și toți factorii politici relevanți să acorde obiectivelor cercetării și inovării în cadrul bugetului UE și Strategiei UE 2020 statutul și greutatea necesare.

⁽¹⁾ Disponibilă online la adresa <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

⁽²⁾ COM(2011) 48

3.3.4 Este nevoie de o strategie de inovare bine articulată.

Comitetul este pe deplin de acord și face trimitere la avizele sale INT/545⁽³⁾ și INT/571. Inovațiile duc la progres, creștere economică, prosperitate, securitate socială, competitivitate pe plan internațional și ocuparea forței de muncă. Inovațiile necesită și, totodată, sprijină un climat social de încredere în viitor și încredere în sine, care poate contribui la noi progrese și la un dinamism constructiv, pentru a înfrunta concurența existentă la nivel global. Pentru a înflori, acestea au nevoie de o abordare europeană și de o piață unică europeană, în care Spațiul european de cercetare să joace un rol central, împreună cu un solid program-cadru pentru cercetare și dezvoltare.

3.3.5 Simplificarea are nevoie de un salt semnificativ.

Comitetul este pe deplin de acord și face trimitere la avizul său pe această temă⁽⁴⁾ (chiar dacă metafora „saltului cuantic” – utilizată în unele versiuni lingvistice – reprezintă o interpretare greșită a conceptului fizic). Numărul în creștere al diferitelor programe și instrumente, care adesea urmează reguli și proceduri foarte divergente, reprezintă o problemă gravă a finanțării cercetării în UE. Această complexitate este agravată și mai mult de regulile, uneori foarte diferite, ale statelor membre și ale organismelor lor de finanțare naționale. Prin urmare, este necesară o simplificare radicală, inclusiv acceptarea practicilor contabile uzuale ale statelor membre.

3.3.6 În pachetul de măsuri de finanțare din PC7 și în programele succesore, abordările „bottom-up” și „top-down” privind cercetarea ar trebui să se regăsească într-o altă proporție.

Corect, dacă aceasta vrea să spună că abordărilor de jos în sus trebuie să li se acorde o importanță mai mare. În timp ce abordările de sus în jos rezultă dintr-o perspectivă strategică a părților interesate cu rol de conducere pe baza stadiului actual al cunoașterii, abordările de jos în sus utilizează potențialul creativ al oamenilor de știință și al inginerilor a căror activitate se concentrează direct pe aspectele care necesită investigație sau îmbunătățiri. Chiar și când este vorba de aspecte sociale majore, precum sănătatea, clima și energia, sau de tehnologii generice esențiale, ar trebui să se pună un accent mai puternic pe ideile lansate de jos în sus și pe propunerile care provin din cadrul comunității științifice largi, mai degrabă decât numai pe directive venite de sus. „Investițiile realizate în contextul politicii în materie de inovare ar trebui orientate către inovațiile la locul de muncă în sens organizațional și cele bazate pe contribuția salariaților”⁽⁵⁾.

3.3.7 Ar trebui avut în vedere un moratoriu asupra unor noi instrumente.

Corect, cum s-a afirmat deja în mai multe avize ale Comitetului care abordează problema multiplicării continue a instrumentelor; aceasta se referă direct și la punctul 3.3.5. În

măsura în care se consideră că afirmațiile clare din Raportul Grupului de experți⁽⁶⁾ nu sunt suficiente în acest scop, instrumentele de finanțare ar trebui examinate împreună cu o gamă largă de utilizatori pentru a vedea ce instrumente au avut succes, astfel încât să se elimine sau să se reducă instrumentele mai puțin folositoare.

3.3.8 Ar trebui adoptate noi măsuri de creștere a participării feminine la PC7 care să fie aplicate în anii rămași din programul-cadru.

Corect. În primul rând, aceasta necesită încurajarea femeilor să studieze știință sau tehnologie. Apoi, se aplică chestiunii generale de gen a ocupării pozițiilor profesionale de către femei. În ceea ce privește carierele în cercetare și dezvoltare, o problemă specifică constă în asigurarea unor posibilități suficiente de carieră duală⁽⁷⁾, care sunt deosebit de importante, având în vedere mobilitatea necesară a cercetătorilor.

3.3.9 Activități pregătitoare pentru creșterea participării statelor membre care sunt subreprezentate prin ameliorarea legăturilor dintre fondurile structurale și programul-cadru.

Corect, a se vedea în acest sens Avizul Comitetului privind Cartea verde. Comitetul sprijină afirmația făcută în această privință în Cartea verde a Comisiei⁽⁸⁾: „Pe termen lung, excelența de nivel mondial se poate dezvolta doar într-un sistem în care toți cercetătorii din întreaga UE dispun de mijloacele necesare pentru a atinge excelența și, în cele din urmă, pentru a concura pentru locurile fruntașe. Pentru aceasta, statele membre trebuie să urmărească programe de modernizare ambițioase pentru baza lor de cercetare publică și să sprijine finanțarea din fonduri publice. Finanțarea UE, inclusiv prin intermediul fondurilor politicii de coeziune, ar trebui să contribuie la dezvoltarea excelenței, acolo unde și dacă este cazul.”

3.3.10 Deschiderea PC7 pentru cooperarea internațională.

Corect, Comitetul și-a exprimat deja sprijinul pentru această acțiune importantă⁽⁹⁾. Cooperarea internațională are un impact favorabil asupra progresului științific și tehnologic, dar și asupra înțelegerii între popoare. Ar trebui să se recunoască faptul că s-au realizat multe lucruri în acest domeniu. Cu toate acestea, succesul cooperării internaționale depinde și de atractivitatea Spațiului european de cercetare și de performanța universităților și a institutelor de cercetare europene.

3.4 Comitetul salută poziția Comisiei cu privire la Raportul Grupului de experți privind evaluarea intermediară a mecanismului de finanțare cu partajarea riscurilor. Comitetul sprijină evaluarea Grupului de experți și consideră că acest mecanism este un instrument financiar foarte util, care promovează inovarea. În acest sens face trimitere și la cerințele sale privind capitalul de risc, în special în cazul înființării de noi întreprinderi, de exemplu de la punctul 4.8 din Avizul său privind o Uniune a inovării⁽¹⁰⁾.

⁽³⁾ A se vedea JO C 132, 3.5.2011, p. 39 – „O Uniune a inovării”

⁽⁴⁾ A se vedea JO C 48/129, 15.2.2011, p. 129-133.

⁽⁵⁾ A se vedea C 132, 3.5.2011, p. 22 – „Organizarea inovatoare a muncii”, punctul 2.6.

⁽⁶⁾ A se vedea în acest sens Raportul Grupului de experți începând cu punctul 4.3.

⁽⁷⁾ CESE 305/2004, în special punctul 5.5.5.2, JO C 110/3, 30.4.4.

⁽⁸⁾ COM(2011) 48 final.

⁽⁹⁾ A se vedea JO C 306, 16.12.2009.

⁽¹⁰⁾ A se vedea JO C 132, 3.5.2011, p. 39 („O Uniune a inovării”).

4. Observații specifice

4.1 În acest capitol, Comitetul dorește să abordeze acele aspecte care, în opinia sa, nu au fost tratate suficient de clar în comunicarea Comisiei sau care impun comentarii asupra Raportului Grupului de experți.

4.2 Tehnologiile generice esențiale

Comisia a elaborat deja o comunicare în care evidențiază importanța pentru competitivitatea la nivel global a unei poziții fruntașe în ceea ce privește dezvoltarea tehnologiilor generice esențiale, iar Comitetul a redactat un aviz pe această temă ⁽¹⁾. Dezvoltarea și disponibilitatea tehnologiilor generice esențiale reprezintă o condiție prealabilă vitală pentru ca economia europeană să facă față concurenței globale și să îndeplinească sarcinile impuse de marile provocări societale. Cu toate acestea, în comunicarea aflată în discuție nu se acordă suficientă importanță acestei teme esențiale. Prin urmare, Comitetul recomandă explicit să se acorde mai multă importanță și vizibilitate acestui chestiuni în cadrul pregătirilor PC8.

4.3 Consiliul European pentru Cercetare

În recomandările Raportului Grupului de experți și în comunicarea Comisiei referitoare la acesta nu se examinează suficient succesul vizibil deja al componentei „Idei” a programului-cadru, avizată și coordonată de Consiliul European pentru Cercetare, și al standardului ridicat al activităților derulate în cadrul acesteia. De aceea, Comitetul își reiterează recomandarea ca acestei părți a programului să i se aloce 20 % din bugetul total al PC 8.

4.4 Terminologie

Pentru abordarea marilor provocări, Raportul Grupului de experți propune următoarea structură a programului:

— știință pentru știință – cercetătorii stabilesc agenda;

— știință pentru competitivitate – industria stabilește agenda;

— știință pentru societate – actorii societății civile stabilesc agenda.

Comitetul consideră că aceste formulări sunt foarte pătrunzătoare și oportune, însă este cu atât mai îngrijorat că acestea ar putea să nu reflecte suficient relația complexă între abordări „bottom-up” și „top-down” sau între cercetarea fundamentală și cercetarea aplicată. În acest sens, face trimitere la avizul său INT/571, subliniind aici doar faptul că nu există de fapt cercetare de tipul „știință pentru știință”, ci doar „știință pentru cunoaștere”. În cazul celor trei categorii menționate mai sus propuse în Raportul Grupului de experți, ne putem întreba mai degrabă dacă și în ce măsură noile cunoștințe așteptate în urma cercetării sunt considerate *a priori* ca fiind relevante și folositoare pentru rezolvarea problemelor existente.

4.4.1 Comitetul face, de asemenea, trimitere la afirmațiile din avizul său INT/545 cu privire la inovațiile incrementale și revoluționare; din acestea rezultă că tocmai inovațiile revoluționare, deschizătoare de drumuri nu au apărut – sau au apărut foarte rar – de pe agenda industriilor deja existente, tocmai datorită lor fiind create industrii și ramuri economice complet noi.

4.4.2 Prin urmare, Comitetul propune reexaminarea acestei terminologii, oricât de sugestivă ar fi, pentru a nu apărea în niciun caz neînțelegeri care ar putea duce la decizii și alocări greșite ale resurselor.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ A se vedea JO C 48/112, 15.2.2011.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Politica UE de combatere a terorismului: principale realizări și viitoare provocări

[COM(2010) 386 final]

(2011/C 218/17)

Raportor: **dl Cristian PÎRVULESCU**

La 20 iulie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Politica UE de combatere a terorismului: principale realizări și viitoare provocări

COM(2010) 386 final.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 martie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 167 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE atrage atenția, în contextul resimțirii efectelor crizei economice actuale, asupra riscului de radicalizare crescut, atât în ceea ce privește terorismul motivat religios, cât și cel motivat ideologic. Apărarea drepturilor fundamentale trebuie să fie un criteriu major de evaluare în proiectarea și implementarea politicii antiteroriste.

1.2 CESE solicită reconsiderarea componentei prevenției și adăugarea unei dimensiuni ce o precedă și care se referă la dezvoltarea unei relații de cooperare și rezolvare timpurie a tensiunilor. Este o dimensiune transversală, legată atât de politica antiteroristă, cât și de alte politici UE și politici naționale, precum cele de tineret, cultură, educație, de participarea politică și civică.

1.3 CESE recomandă utilizarea în documentele oficiale ale Uniunii Europene și ale agențiilor specializate, a termenului *terorism bazat pe fanatism, rasism și xenofobie* în loc de *terorism islamist*.

1.4 CESE recomandă ca toate instituțiile UE și guvernele naționale să acționeze în proiectarea politicilor pe baza evidențelor calitative și cantitative privind dinamica terorismului. Având în vedere diversitatea acestui fenomen, o politică de tip *one size fits all* ar putea fi greșită ca design, costisitoare și ineficientă ca implementare. De asemenea, trebuie utilizat principiul proporționalității, astfel încât răspunsul să fie proporțional în termeni de efort și costuri cu dimensiunea amenințărilor de acest tip.

1.5 CESE recomandă ca, în documentele strategice privind antiterorismul în UE, pe lângă cele 4 axe – prevenire, protecție, urmărire și reacție – sau aspectele transversale – respectarea

drepturilor fundamentale, cooperare internațională și parteneriate cu țări terțe și finanțare – să fie incluse și tipurile de terorism, în funcție de motivație și incidență: separatist, de extremă stânga sau anarhist, de extremă dreapta, *single issue* și bazat pe motive religioase. Această structurare strategică va ajuta guvernele naționale, instituțiile comunitare și pe ceilalți actori implicați să își adapteze viziunea și instrumentele la provocările specifice ale diferitelor tipuri de terorism.

1.6 CESE recomandă ca Strategia specifică a UE pentru combaterea radicalizării și recrutării pentru terorism și planul de acțiune corespondent să includă măsuri concrete care țin seama de limitarea inegalităților și a discriminării și să se întemeieze, printre altele, pe lucrările Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene.

1.7 CESE recomandă Comisiei Europene și guvernelor naționale evaluarea detaliată a impactului economic pe care măsurile de securitate le au asupra activității operatorilor privați. CESE avertizează că dezvoltarea unor tehnologii costisitoare și complicarea procedurilor pot afecta activitatea agenților economici și pe cea a cetățenilor.

1.8 CESE avertizează că utilizarea ilegală sau nepotrivită a unor date personale, de cele mai multe ori delicate, împreună cu puterile sporite ale autorităților, poate rezulta în discriminarea și stigmatizarea unor persoane și/sau grupuri specifice.

1.9 Pentru a mări credibilitatea politicii antiteroriste și relevanța problematicii respectării drepturilor fundamentale, CESE recomandă Comisiei să dea curs solicitării Parlamentului European, formulată în rezoluția din 2007 asupra presupuselor

folosiri de către CIA a teritoriului statelor membre pentru transportarea și reținerea ilegală de prizonieri, de a realiza o evaluare a legislației antiteroriste la nivelul statelor membre precum și a altor proceduri care ar putea permite desfășurarea unor astfel de acțiuni.

1.10 CESE recomandă ca Uniunea Europeană să promoveze mai decis modelul de combatere a terorismului bazat pe standarde și proceduri democratice în țări în care politica antiteroristă poate afecta calitatea democrației și respectarea drepturilor fundamentale.

2. Introducere

2.1 Prezenta comunicare furnizează elementele-cheie ale unei evaluări politice a actualei Strategii UE de combatere a terorismului, astfel cum a solicitat Parlamentul European, și reprezintă o importantă etapă pregătitoare în cadrul strategiei mai ample privind securitatea internă.

2.2 Inventarierea unor realizări trecute și anticiparea unor viitoare provocări sunt deosebit de relevante în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, precum și a adoptării unui nou program de lucru multianual și a unui plan de acțiune în domeniul justiției, libertate și securitate („Programul de la Stockholm”), o astfel de evaluare fiind necesară. Prezenta comunicare valorifică și completează măsurile și inițiativele referitoare la combaterea terorismului, identificate în Programul de la Stockholm⁽¹⁾ și în planul de acțiune pentru punerea în aplicare a acestuia⁽²⁾, care definesc pe larg viitoarele acțiuni ale UE.

2.3 Strategia UE din 2005 de combatere a terorismului⁽³⁾, care continuă să fie principalul cadru de referință pentru acțiunea UE în acest domeniu, urmărește patru axe: prevenire, protecție, urmărire și reacție. Prezenta comunicare urmează această structură. Pentru fiecare dintre cele patru axe, au fost evidențiate câteva realizări importante și au fost identificate viitoare provocări.

2.4 CESE apreciază pozitiv evaluarea integrată a politicii antiteroriste a Uniunii Europene și consideră că este un pas important către crearea unei viziuni echilibrate asupra amenințărilor teroriste, dar și asupra instrumentelor de combatere a acestora.

2.5 CESE solicită ca Strategia antiterorism revizuită, împreună cu recent lansata Strategie pentru securitate internă, să stabilească obiective și instrumente prin care imperatiile securității individuale să nu afecteze protejarea drepturilor și libertăților fundamentale. Acestea din urmă nu pot fi suspendate sau limitate în nicio instanță, fiind piatra de temelie a statului de drept și a societății democratice.

2.6 CESE a formulat anterior două avize care au vizat în mod direct problematica politicii antiteroriste. Aceste două

avize s-au concentrat asupra prevenției și, în special, asupra combaterii radicalizării, în ambele fiind trasate liniile generale de poziție ale Comitetului. Aceste linii generale vor fi revizuite și formulate astfel încât să ajute la ajustarea politicii antiteroriste, în lumina noilor tendințe ale fenomenului.

3. Comentarii generale

3.1 Criza economică a afectat structural nu numai economiile europene, ci și relațiile sociale, politice și culturale de pe continent. Criza economică a slăbit legăturile de solidaritate între cetățeni, grupuri și instituții politice. În acest context, neîncrederea și intoleranța față de populațiile minoritare s-au răspândit rapid, punându-le pe acestea într-o poziție defensivă.

3.2 CESE consideră că politica antiteroristă a Uniunii Europene este un domeniu complex și sensibil, în care imperatiile asigurării securității, dezvoltarea tehnologică și a instrumentelor legislative trebuie să fie încadrate într-un sistem solid de apărare a drepturilor fundamentale.

3.3 Având în vedere diversitatea fenomenului terorist și cauzele profunde ale acestuia, CESE recomandă întregirea politicii antiteroriste a UE cu o viziune asupra integrării și cooperării politice care anulează utilitatea acțiunilor teroriste. Consolidarea unor obiective precum incluziunea socială, combaterea sărăciei, egalitatea de gen și îmbunătățirea calității locurilor de muncă, în special în dimensiunea socială a Strategiei Europa 2020 devine în mod imediat relevantă în dezbateră privind prevenția.

3.4 În ultimul raport Europol se înregistrează câteva date relevante cu privire la dinamica fenomenului terorist în Uniunea Europeană⁽⁴⁾. În anul 2009 a scăzut numărul atacurilor de tip terorist eșuate, împiedicate sau efectuate. Comparativ cu anul 2007, acestea au scăzut la jumătate, urmând o tendință clar descendentă.

3.5 Nu numai incidența atacurilor de tip terorist s-a schimbat, ci și structura acestora. Cel mai răspândit tip de atac terorist în 2009 a fost cel de tip separatist (257 de atacuri), urmat de cel de extremă stângă sau anarhist (40 de atacuri), de extremă dreaptă (4 atacuri) și cele de tipul *single issue* (2 atacuri). Ceea ce trebuie remarcat este faptul că terorismul bazat pe motive religioase, perceput public drept cel mai prezent și periculos tip de terorism, este cel mai rar, în 2009 înregistrându-se un singur atac, în Italia.

3.6 CESE regretă pierderile de vieți omenești și deteriorarea bunurilor materiale ca urmare a desfășurării activităților de tip terorist. Dinamica descendentă a incidenței terorismului arată însă că, printr-o combinație inteligentă și vizionară de politici și măsuri, acest fenomen poate fi restrâns. Politicile antiteroriste trebuie să trateze în mod specific fenomenul, în funcție de aria de manifestare, de motivația, tipul și cauzele acestuia.

⁽¹⁾ JO C 115, 4.5.2010, p. 1.

⁽²⁾ COM(2010) 171 final, din 20 aprilie 2010.

⁽³⁾ Doc. 14469/4/05, din 30 noiembrie 2005.

⁽⁴⁾ Raportul Europol din 2010 privind situația terorismului și evoluția acesteia (TE-SAT), disponibil online la adresa http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf.

3.7 Având în vedere diferențele semnificative dintre percepția publică asupra terorismului și manifestările sale concrete, CESE solicită guvernelor și instituțiilor UE să contribuie la corecta informare a cetățenilor privind cauzele, dimensiunile și efectele acestuia. CESE avertizează asupra riscurilor informării incorecte și parțiale asupra acestui fenomen, precum și a pericolului de a transforma amenințarea teroristă într-o bază pentru excludere socială, intoleranță și discriminare. Cum scopul terorismului este răspândirea fricii, exagerarea dimensiunilor amenințărilor teroriste poate servi de fapt celor care ar putea derula astfel de acțiuni. Pe de altă parte, trebuie evitată tendința de dezvoltare a unei „piețe a terorismului” care să justifice interesul special al diferiților actori economici și instituționali în domeniul combaterii amenințărilor teroriste.

3.8 În ceea ce privește urmărirea și pedepsirea infracțiunilor asociate cu terorismul, există o dinamică relevantă. Majoritatea arestărilor s-au realizat pe baza apartenenței suspecților la organizații de tip terorist, și nu pentru infracțiuni legate direct de pregătirea și lansarea unor atacuri. Acest lucru arată că autoritățile naționale reușesc să inhibe încă din faze incipiente organizarea sau derularea atacurilor teroriste.

3.9 Evoluția și utilizarea tehnologiei în acest domeniu, în special cea de supraveghere, culegere și stocare a datelor, trebuie să fie ajustată în funcție de seriozitatea amenințărilor. Politica antiteroristă nu trebuie să se transforme într-o prezență invazivă în viața privată a cetățenilor. Acest lucru ar contribui la răspândirea sentimentului general de nesiguranță, și nu la limitarea acestuia, și ar putea scădea încrederea în acțiunea guvernelor naționale și a instituțiilor comunitare.

3.10 CESE consideră că societatea civilă europeană are un rol important în limitarea răspândirii amenințărilor teroriste. Societatea civilă, chiar dacă este foarte diversă sub aspectul valorilor, al modalității de organizare și al mijloacelor de acțiune promovate, trebuie să fie implicată în toate dimensiunile politicii antiteroriste și în special în faza de prevenție. De asemenea, societatea civilă poate avea un rol în construirea modelului de comunicare, cooperare și solidaritate care precede prevenția propriu-zisă, faza în care indivizii sunt deja dispuși să se angreneze în acțiuni de tip terorist⁽⁵⁾. CESE crede că cea mai eficientă modalitate de a combate terorismul este tratarea cauzelor, și nu a efectelor acestuia.

3.11 CESE crede că societatea civilă europeană are capacitatea de a fi o punte de legătură între cetățeni, guverne

naționale și locale și comunitățile și grupurile care pot susține acțiuni teroriste. Societatea civilă poate să își asume un rol specific, în complementaritate cu intervențiile publice, contribuind cu instrumente și programe specifice (de exemplu, mediere, educație).

4. Comentarii specifice

Principalele realizări ale UE și viitoare provocări

4.1 Prevenirea

4.1.1 CESE întâmpină cu satisfacție reorientarea strategică din ultima perioadă către axa prevenției. Prin Programul de la Stockholm, în următorii cinci ani axa va fi consolidată în ceea ce privește cercetarea în domeniul securității, dar și în ceea ce privește aspectele politice și societale. Tratarea drept prioritate a posibilei utilizări a internetului în scopuri teroriste – pentru comunicare, colectare de fonduri, formare, recrutare și propagandă – este, de asemenea, bine-venită. Urmărirea comunicațiilor nu trebuie însă transformată într-un instrument care poate afecta viața privată a cetățenilor.

4.1.2 CESE a susținut inițiativa de elaborare a Strategiei specifice a UE pentru combaterea radicalizării și recrutării pentru terorism⁽⁶⁾. Această strategie are trei obiective: contracararea activităților rețelelor și indivizilor care racolează persoane în scopuri teroriste, asigurarea prevalenței poziției majoritare asupra extremismului și promovarea democrației, securității, justiției și egalității de șanse. CESE așteaptă cu interes rezultatele evaluărilor intermediare ale implementării strategiei și se declară dispus să contribuie la ajustarea strategiei în lumina rezultatelor. Remarcăm însă că, în ultimul Plan de acțiune antiterorism, nu există acțiuni la capitolul „Țintirea inegalităților și discriminării acolo unde există în UE și promovarea integrării pe termen lung acolo unde este necesar”⁽⁷⁾.

4.1.3 Deși atenția acordată prevenției este bine-venită, aceasta în continuare nu tratează corespunzător cauzele terorismului. Așa cum Comitetul a arătat anterior, „multe dintre deviațiile teroriste pot fi explicate ca puncte finale ale proceselor de alienare, radicalizare și recrutare alimentate de inegalitățile orizontale dintre grupuri în interiorul aceluiași teritoriu, de fenomenele de excludere și discriminare (socială, politică sau economică)”⁽⁸⁾. Astfel, propunem intensificarea dialogului în scopul identificării răspunsurilor de tip politic la dezvoltarea fenomenului terorist. Aceste răspunsuri țin de reconsiderarea raporturilor politice, instituționale, sociale și economice de la nivelul statelor membre și trebuie să urmărească pacificarea efectivă a unor tensiuni istorice.

⁽⁶⁾ *Strategia UE pentru combaterea radicalizării și recrutării pentru terorism* a fost revizuită în noiembrie 2008 (CS/2008/15175).

⁽⁷⁾ Consiliul Uniunii Europene; *Plan de acțiune UE de combatere a terorismului*, Bruxelles, 17 ianuarie 2011.

⁽⁸⁾ JO C 211, 19.8.2008, p. 61.

⁽⁵⁾ JO C 128, 18.5.2010, p. 80.

4.1.4 CESE salută crearea de către Comisia Europeană, în 2008, a Rețelei europene de experți pe probleme de radicalizare (ENER), considerând că o contribuție instituționalizată și care ia în considerare specificul fiecărei societăți și tip de act terorist poate ajuta la ajustarea politicilor UE și a statelor membre în domeniu.

4.1.5 Având în vedere faptul că majoritatea actelor de terorism înregistrate în Uniunea Europeană sunt de natură istorică și tratează problema separatistă, CESE crede că, în dezbateră europeană, trebuie implicat într-o mai mare măsură Comitetul Regiunilor, organismul UE ce îi grupează pe reprezentanții de la nivel local și regional, cu care este mai mult decât deschis să intre în dialog.

4.1.6 CESE apreciază pozitiv intenția Comisiei de a lansa o comunicare privind bunele practici din statele membre privind combaterea radicalizării și recrutării în scopuri teroriste. Comitetul recomandă Comisiei ca, în această comunicare, să ia în considerare concluziile și recomandările formulate în Avizul CESE privind rolul UE în procesul de pace din Irlanda de Nord⁽⁹⁾. Bunele practici identificate îi vor ajuta pe toți actorii implicați să înțeleagă mai bine diferitele tipuri de terorism, în funcție de motivația și incidența acestora. Acesta este un pas înainte în elaborarea unor politici specifice pentru fiecare stat membru și pentru fiecare tip de amenințare teroristă în parte.

4.2 Protecția

4.2.1 CESE salută eforturile Comisiei Europene, ale statelor membre, ale comunității de cercetare și ale mediului privat de a proteja viața cetățenilor și integritatea infrastructurilor. Această axă, care cuprinde activități precum evaluarea amenințărilor la nivelul UE, securitatea lanțului de aprovizionare, protejarea infrastructurii critice, securitatea transporturilor și controalele la frontieră, precum și cercetarea în domeniul securității, este cea mai complexă și costisitoare. Dezvoltarea sistemelor de protecție trebuie să fie însă proporțională cu dimensiunea amenințărilor și adaptată diferitelor tipuri de terorism.

4.2.2 Siguranța transporturilor pe teritoriul statelor membre este un domeniu-cheie. Piața internă se bazează pe libera circulație a bunurilor, capitalului, serviciilor și persoanelor. Mobilitatea cetățenilor țărilor membre în interiorul și în afara granițelor acestora este o componentă importantă a economiilor și stilurilor de viață europene. Mobilitatea facilitează cunoașterea reciprocă, comunicarea și toleranța. CESE consideră că securitatea transporturilor, în toate componentele ei, merită o atenție considerabilă din partea instituțiilor comunitare și a guvernelor naționale.

4.2.3 CESE remarcă eforturile comunității de cercetare din domeniul securității de a dezvolta tehnologii ce protejează

integritatea persoanelor și a infrastructurilor. Comunitatea de cercetare trebuie însă să fie conștientă de impactul pe care tehnologia îl poate avea asupra vieții și intimității persoanelor. Aceasta trebuie să se asigure că tehnologia nu poate fi folosită în mod abuziv sau într-un mod ce afectează demnitatea și drepturile persoanei.

4.2.4 CESE salută cooperarea sectorului privat, precum TIC sau industria chimică, în combaterea amenințărilor teroriste. De asemenea, salută deschiderea operatorilor privați de transport către măsuri sporite de securitate, a căror aplicare riscă să le producă pierderi. În acest sens, CESE recomandă cu tărie Comisiei Europene și guvernelor naționale evaluarea detaliată a impactului economic pe care măsurile de securitate îl au asupra activității operatorilor privați. CESE avertizează că dezvoltarea unor tehnologii costisitoare și complicarea procedurilor pot afecta activitatea agenților economici și pe cea a cetățenilor.

4.2.5 Având în vedere că, la nivel european, multe dintre activitățile legate de protecția transporturilor de persoane sunt desfășurate în cooperare cu agenți privați, este necesară includerea acestora în programele de instruire și informare, astfel încât procedurile de securitate să nu aducă atingere securității și demnității pasagerilor.

4.3 Urmărirea

4.3.1 Comitetul salută recente evoluții corespunzătoare acestei axe, care cuprinde aspecte cum ar fi culegerea și analiza informațiilor, împiedicarea deplasării teroriștilor și a activităților acestora, cooperarea judiciară și polițienească și combaterea finanțării terorismului. În această axă, toți actorii implicați pot da dovadă de viziune în a configura răspunsurile la amenințările teroriste, în funcție de tipul acestora.

4.3.2 Comitetul crede că la succesul combaterii amenințărilor teroriste contribuie și colaborarea bilaterală între autoritățile naționale și între acestea și agențiile europene specializate. Este însă necesar să atragem atenția asupra chestiunilor delicate legate de strângerea și utilizarea informațiilor cu caracter privat. Protejarea dreptului la viață privată trebuie să fie o preocupare constantă în cadrul eforturilor de combatere a terorismului. Așa cum s-a indicat de către Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor (AEPD), utilizarea ilegală sau nepotrivită a unor date personale de cele mai multe ori delicate, împreună cu puterile sporite ale autorităților, poate determina discriminarea și stigmatizarea unor persoane și/sau grupuri specifice⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Avizul CESE privind rolul UE în procesul de pace din Irlanda de Nord, din 23.10.2008, JO C 100, 30.4.2009, p. 100.

⁽¹⁰⁾ Avizul Autorității Europene pentru Protecția Datelor referitor la Comunicarea Comisiei privind politica UE de combatere a terorismului, *Counter-Terrorism Policy and Data Protection* - contribuția domnului Giovanni Buttarelli la audierea din cadrul Comitetului Economic și Social (CESE), 9 februarie 2011.

4.3.3 Limitarea finanțării terorismului este o componentă importantă a politicii antiteroriste. Comitetul remarcă schimbările din legislația UE privind procedurile de includere pe o listă a persoanelor și entităților care au legătură cu terorismul, astfel încât să fie respectate drepturile fundamentale. CESE crede că procedurile de sancționare individuală precum înghețarea bunurilor trebuie să fie corecte, clare și transparente. Persoanele suspecte trebuie să aibă posibilitatea să se apere și să conteste deciziile autorităților.

4.3.4 Comitetul este de acord că transparența, buna guvernare și responsabilitatea sunt esențiale pentru ONG-uri. Proceduri voluntare la nivel european ar putea ajuta, dar nu ar trebui să ducă la crearea unui nou strat de reguli (introducând obstacole de reglementare și/sau financiare nerealiste) care intră în contradicție cu legislația statelor membre și care pot afecta abilitatea sectorului sau angajamentul cetățenilor de a lucra în sprijinul beneficiarilor lor. Comitetul este deschis pentru cooperare, astfel încât să se găsească soluții în vederea creării unei strategii comune a politicii antiteroriste și în favoarea dreptului și dorinței cetățenilor de a se organiza în asociații independente, drept fundamental, ce trebuie respectat.

4.4 Reacția

4.4.1 Comitetul apreciază pozitiv evoluțiile recente în această axă care cuprinde întărirea capacității civile de reacție pentru a gestiona urmările unui atac terorist, sistemele de avertizare rapidă, gestionarea crizelor în general și asistența acordată victimelor terorismului. CESE consideră că statele membre trebuie să își întărească capacitățile de răspuns, urmărind protejarea eficientă a vieții și securității umane în situații critice.

4.4.2 Comitetul salută eforturile de limitare a accesului la materiale chimice, biologice, radioactive și nucleare care pot fi folosite în scop terorist. Implementarea Planului de acțiune al UE privind materialele CBRN, ce conține 130 de acțiuni specifice în domeniul prevenirii, detectării și reacției la incidente CBRN, trebuie să fie urmărită cu prioritate, luându-se însă în considerare efectele pe care măsurile propuse le pot avea asupra sectorului economic în cauză. Se impun consultări extinse cu reprezentanții acestuia.

4.4.3 CESE apreciază în egală măsură eforturile depuse de către Comisia Europeană în scopul asistării victimelor terorismului, sub forma finanțării cu aproximativ 5 milioane EUR a sprijinului acordat victimelor terorismului și prin susținerea unei Rețele a asociațiilor victimelor terorismului. Comitetul crede că această susținere trebuie continuată și îmbunătățită.

Aspecte orizontale

4.5 Respectarea drepturilor fundamentale

4.5.1 Comitetul apreciază pozitiv tratarea drept prioritate orizontală a respectării drepturilor fundamentale. Cu toate

acestea, angajamentul Comisiei privind respectarea drepturilor fundamentale trebuie să fie dublat de un angajament similar al guvernelor naționale. De asemenea, protejarea drepturilor fundamentale nu trebuie să se rezume la faza de concepere și la elaborarea instrumentelor, ci trebuie să includă și implementarea acestora.

4.5.2 Sistemul european de apărare a drepturilor omului este solid din punct de vedere juridic și acest lucru trebuie reflectat mai bine în comunicările și acțiunile Comisiei. Instrumentele specifice trebuie folosite de către guvernele naționale cu mai mare determinare. Angajamentele politice trebuie să se reflecte și în practica guvernelor. Practicile de tolerare sau organizare a torturii pe teritoriul statelor membre trebuie sancționate și eliminate definitiv. Principiul nereturnării trebuie respectat. Practicile discriminatorii, expres identificate și sancționate în legislația internațională, europeană și națională trebuie urmărite și combătute.

4.5.3 Comitetul sugerează Comisiei să identifice cele mai rapide mecanisme de feedback și decizie ce privesc respectarea drepturilor fundamentale, în conexiune cu politica antiteroristă. În acest scop, se poate mobiliza mai bine potențialul societății civile europene, în mod esențial preocupată de protejarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

4.6 Cooperare internațională și parteneriate cu țări terțe

4.6.1 Terorismul, mai ales cel motivat religios, are o importantă dimensiune internațională. Uniunea Europeană trebuie să colaboreze cu alte țări în scopul limitării amenințărilor teroriste chiar dacă, așa cum s-a arătat anterior, nu mai este o țintă predilectă a acestor tipuri de amenințări.

4.6.2 Uniunea Europeană trebuie să promoveze, în relație cu țările terțe, proceduri și standarde democratice în combaterea terorismului. În Uniunea Europeană există multiple sisteme de asigurare și promovare reală a drepturilor omului. În numeroase țări terțe însă politica antiteroristă poate devia și afecta atât calitatea democrației, cât și apărarea drepturilor fundamentale.

4.7 Finanțare

4.7.1 Comitetul apreciază pozitiv existența Programului „Securitate și protecția libertăților”, care cuprinde programul specific pentru prevenirea, pregătirea și gestionarea consecințelor terorismului. Ponderele cheltuielilor pentru fiecare axă din interiorul strategiei (prevenție, protecție, urmărire, și reacție) trebuie reechilibrată, iar angajamentul politic privind prevenția trebuie însoțit de alocări bugetare corespunzătoare. De asemenea, trebuie acordată o atenție sporită raporturilor public-privat în combaterea amenințărilor teroriste. Comitetul așteaptă cu interes rezultatele evaluării intermediare a acestuia și își exprimă speranța că fondurile disponibile au fost ușor de accesat, iar folosirea acestora și-a atins rezultatele propuse.

5. Perspective

5.1 Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, coordonarea între statele membre poate fi aprofundată, inclusiv în domeniul politicii antiteroriste. De asemenea, prin tratat se extind responsabilitățile Uniunii Europene în domeniul respectării drepturilor omului. Este astfel posibil a se construi o politică antiteroristă care include în toate etapele ei, inclusiv implementarea, cele mai înaintate standarde și proceduri de respectare a drepturilor omului. Comitetul consideră că politica antiteroristă trebuie să fie ajustată în funcție de evoluția concretă a fenomenului, iar accentul acesteia să fie pus în mod decisiv asupra prevenției, înțelegând în sens larg, ca proces prin care cauzele de ordin societal, politic și economic ale terorismului sunt tratate în mod direct.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în vederea ocupării unor locuri de muncă sezoniere

[COM(2010) 379 final – 2010/0210 (COD)]

(2011/C 218/18)

Raportor: **dna Christa SCHWENG**

La 29 septembrie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în vederea ocupării unor locuri de muncă sezoniere

COM(2010) 379 final – 2010/0210 (COD).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 martie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 165 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 9 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul salută propunerea de directivă care se înscrie în eforturile europene de a elabora un cadru general pentru imigrația legală. Propunerea de directivă poate contribui la acoperirea necesarului mai ridicat de forță de muncă din anumite perioade ale anului, care nu poate fi satisfăcut cu potențialul de forță de muncă existent în țările respective. Totodată, această propunere aduce o contribuție importantă la combaterea imigrației ilegale.

1.2 Comitetul salută în special procedurile simplificate și accelerate de admisie, întrucât în cazul muncii sezoniere, prin natura ei, este vorba de o activitate limitată în timp, iar întreprinderile sunt confruntate exact în aceste perioade cu lipsa de lucrători.

1.3 Comitetul sprijină și dispoziția ca testarea pieței forței de muncă să le revină statelor membre. În acest context, Comitetul recomandă asocierea partenerilor la toate măsurile care privesc acceptarea resortisanților țărilor terțe ca lucrători sezonieri.

1.4 Comitetul solicită Consiliului, Comisiei și Parlamentului European să reexamineze dispozițiile privind perioada maximă de ședere, întrucât perioada de șase luni dintr-un an calendaristic nu corespunde necesităților întreprinderilor, de exemplu în țările cu două sezoane. Prin urmare, Comitetul propune ca, cel puțin în cazurile întemeiate, să se poată stabili la nivel național excepții de la perioada maximă de ședere, în colaborare strânsă cu partenerii sociali. În acest context trebuie să se asigure că nu se nesocotește caracterul sezonier al contractului de muncă și că nu se eludează posibilitățile corespunzătoare de control.

1.5 Comitetul solicită introducerea în directivă a unor reguli clare privind stabilirea sectoarelor economice în care pot fi prestate activități sezoniere. În colaborare strânsă cu partenerii sociali, ar trebui să se poată stabili la nivel național excepții de la aceste reguli.

1.6 Comitetul menționează că lucrătorii sezonieri au acces pe o perioadă limitată pe piața forței de muncă a statelor membre. Conform principiului „lex loci laboris”, în ceea ce privește legislația muncii, ei au prin urmare aceleași drepturi cu lucrătorii din statul gazdă, indiferent dacă aceste drepturi sunt stabilite prin legi, prin contracte colective universal aplicabile sau prin contracte colective la nivel regional. Tratatamentul egal în ceea ce privește securitatea socială ar trebui, totuși, să depindă de existența acordurilor bilaterale.

2. Introducere și conținutul propunerii de directivă

2.1 În cadrul comunicării Comisiei intitulate „Program de acțiune privind imigrația legală”⁽¹⁾, Comisia Europeană a prevăzut adoptarea între 2007 și 2009, în total, a cinci propuneri legislative privind imigrația lucrătorilor, printre care o propunere de directivă privind intrarea și șederea lucrătorilor sezonieri. Programul de la Stockholm, adoptat de Consiliu la 10 și 11 decembrie 2009, a confirmat angajamentul Comisiei și al Consiliului pentru punerea în aplicare a programului de acțiune privind imigrația legală.

2.2 Comisia și-a prezentat propunerea⁽²⁾ la 13 iulie 2010 și a justificat-o prin faptul că statele membre au nevoie de muncă sezonieră, pentru aceasta stând la dispoziție din ce în ce mai puțini cetățeni ai UE. În ciuda cererii tot mai mari de lucrători cu calificare înaltă în UE, domeniile tradiționale vor avea și în continuare o nevoie structurală tot mai mare de lucrători cu calificări reduse. De asemenea, conform Comisiei, experiența arată că lucrătorii sezonieri din anumite țări terțe sunt exploatați și trebuie să lucreze în condiții nedemne fiind expuși unor posibile riscuri la adresa sănătății și securității lor.

2.3 În cursul consultărilor privind pregătirea propunerii de directivă s-a văzut clar că este nevoie de reguli UE uniforme privind condițiile de admisie a anumitor categorii-cheie de migranți economici (în special, lucrători cu calificare înaltă

⁽¹⁾ COM(2005) 669 final.

⁽²⁾ COM(2010) 379 final.

în contextul detașărilor în cadrul aceleiași companii și lucrători sezonieri). Aceste condiții de admisie ar trebui să fie definite într-un mod cât se poate de simplu, nebirocrat și flexibil.

2.4 Propunerea Comisiei prevede o procedură simplificată pentru admisia lucrătorilor sezonieri din țările terțe pe baza definițiilor și criteriilor comune. În anumite condiții, lucrătorii sezonieri primesc un permis combinat de muncă și de ședere, care le acordă dreptul de ședere pentru o perioadă de șase luni dintr-un an calendaristic. Statele membre au posibilitatea de a le acorda lucrătorilor sezonieri un permis multiplu pentru maximum trei ani sau de a prevedea o procedură simplificată de reintrare pentru sezoanele următoare. Condițiile de muncă pentru lucrătorii sezonieri sunt definite clar și prevăd ca lucrătorii sezonieri să fie tratați la fel ca lucrătorii autohtoni în ceea ce privește anumite drepturi.

3. Observații generale

3.1 Conform evaluării de impact realizate de Comisie, amploarea muncii sezoniere prestate de resortisanții țărilor terțe variază considerabil în UE: de la 919 în Ungaria, peste 3 860 în Franța și 7 552 în Suedia până la 24 838 lucrători sezonieri admiși în Spania (toate datele sunt din 2008). În numeroase state membre, lucrătorii sezonieri ocupă locuri de muncă pentru care cerințele de calificare sunt reduse, ca de exemplu în agricultură (60 % din lucrătorii sezonieri din Italia, 20 % din lucrătorii sezonieri din Grecia) și turism (în Spania, permisele de lucru pentru locurile de muncă din industria hotelieră și industria alimentară s-au ridicat la 13 % din totalul permiselor de lucru acordate în anul 2003). Anumite regiuni din Austria depind de lucrătorii sezonieri, motiv pentru care, pentru sezonul de iarnă 2008-2009, a fost stabilit un contingent de 8 000 de persoane.

3.2 Comitetul a analizat deja, în numeroase avize anterioare, chestiunea condițiilor uniforme de admisie pentru resortisanții țărilor terțe. În cursul consultărilor privind Cartea verde „Migrația economică”⁽³⁾, Comitetul s-a exprimat în favoarea stabilirii unor reguli specifice pentru lucrătorii sezonieri și a solicitat încheierea unui contract de muncă.

3.3 Comisia a ales ca temei juridic articolul 79 alineatul (2) literele a) și b). În opinia Comitetului, s-ar fi putut lua în considerare și articolul 153 ca temei juridic pe care să se sprijine propunerea de directivă, întrucât sunt reglementate și condițiile de muncă și de angajare. Astfel ar fi putut fi consultați și partenerii sociali. Comitetul este totuși conștient că, în conformitate cu jurisprudența CEJ, un proiect de directivă care urmărește două obiective, dintre care unul este considerat obiectivul principal sau predominant, trebuie să se sprijine pe temeiul juridic cerut de obiectivul principal sau predominant.

3.4 O procedura comună la nivelul UE pentru permisele de ședere și de muncă pentru resortisanții țărilor terțe în scopul prestării unor munci sezoniere reprezintă o contribuție esențială la realizarea unui echilibru între ofertă și cererea mărită de forță de muncă din anumite anotimpuri. Întreprinderile au și vor avea

și în viitor nevoie de lucrători atât cu calificări înalte, cât și cu calificări reduse. În ciuda șomajului în creștere din cauza crizei, în unele țări, domenii sau profesii, lucrătorii din UE nu sunt suficienți pentru a acoperi nevoia sezonieră.

3.5 Comitetul reamintește că lucrătorii europeni, indiferent dacă lucrează ca lucrători mobili sau sezonieri în altă țară decât țara de origine, se supun atât legislației europene, cât și legislației naționale respective. Directiva privind lucrătorii sezonieri din țările terțe nu trebuie să ducă la crearea unei categorii speciale de lucrători. Legislația muncii din statul în care este prestată munca trebuie aplicată în întregime.

3.6 Comitetul consideră că o procedură comună la nivelul UE ar putea contribui, de asemenea, la angajarea legală a lucrătorilor sezonieri și la oprirea exploatării existente în anumite regiuni. În acest context trebuie să se țină seama și de așa-numita Directivă privind sancțiunile 2009/52⁽⁴⁾, care îi obligă pe angajatori să se asigure că lucrătorii au dreptul de ședere și care prevede sancțiuni pentru cei care încalcă aceste dispoziții. O eventuală rămânere ilegală a lucrătorilor sezonieri din țările terțe după expirarea permisului lor de ședere este împiedicată de așa-numita Directivă privind returnările 2008/115: aceasta prevede ca șederea ilegală a resortisanților țărilor terțe să se încheie printr-o procedură corectă și transparentă, prin care să se acorde prioritate întoarcerii voluntare, nu expulzării.

3.7 Prezenta propunere de directivă a fost supusă unei serii de examinări aprofundate, în șapte parlamente naționale⁽⁵⁾, cu privire la respectarea principiului subsidiarității și a principiului proporționalității, exprimându-se opinii critice referitoare, printre altele, la durata dreptului de ședere, ca și la chestiunea cazării.

3.8 Pentru a se ține seama de obiecțiile parlamentelor naționale în ceea ce privește respectarea principiului subsidiarității, Comitetul propune ca durata permisului de ședere să fie reglementată la nivel național, în funcție de condițiile naționale. Astfel, și statele membre care au mare nevoie de lucrători sezonieri atât în sezonul de iarnă, cât și în cel de vară și-ar putea menține reglementările actuale.

4. Observații specifice

4.1 Comitetul subliniază că definițiile alese pentru „lucrători sezonieri” și „activitățile care se desfășoară în funcție de succesiunea anotimpurilor” lasă loc unui spațiu mare de manevră și le acordă statelor membre libertatea de a decide care sectoare trebuie definite astfel. Acest lucru se află într-o relație oarecum contradictorie cu considerentul (10), în care se menționează clar că activitățile care se desfășoară în funcție de succesiunea anotimpurilor sunt în mod tipic specifice sectoarelor precum agricultura, în perioada plantatului și recoltatului, sau turismul, în perioada vacanțelor. Ar trebui, prin urmare, să se introducă în directivă o regulă clară pentru a defini sectoarele în care pot fi prestate activitățile sezoniere. În colaborare strânsă cu partenerii sociali, ar trebui să se poată stabili excepții la nivel național.

⁽⁴⁾ Directiva 2009/52, JO L 168/2009, 24 din 30.6.2009.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ JO C 286/20, din 17.11.2005

4.2 Cerința conform căreia, în cazul activităților care se desfășoară în funcție de succesiunea anotimpurilor, nivelul de forță de muncă necesar trebuie să fie mult superior nivelului obișnuit pentru operațiunile curente lasă loc interpretărilor și creează astfel incertitudine juridică. Comitetul consideră că ar trebui să se facă referire la un nivel de forță de muncă necesar care să fie „considerabil mai mare” sau „mai mare”. Autoritățile împreună cu partenerii sociali naționali ar trebui să stabilească dacă un astfel nivel de forță de muncă „(considerabil) mai mare” este necesar.

4.3 Comitetul salută în mod expres faptul că prezentarea unui contract de muncă valabil pe termen limitat sau a unei oferte de angajare obligatorii, precum și menționarea salariului și a numărului de ore de muncă reprezintă condițiile pentru eliberarea unui permis combinat pentru lucrătorii sezonieri. Astfel, autoritatea care eliberează permisul de ședere poate verifica baza contractuală pentru angajarea resortisanților țărilor terțe. Totodată, se asigură că sunt respectate condițiile naționale privind ocuparea forței de muncă.

4.4 Printre motivele pentru respingerea unei cereri de admisie se află și „sanționarea angajatorului pentru muncă nedeclarată și/sau ilegală”. Comitetul condamnă în modul cel mai ferm munca nedeclarată dar menționează că acest motiv de refuz poate fi interpretat în așa fel încât și o infracțiune minoră să ducă la un refuz pe termen lung al cererii. În interesul securității juridice și în spiritul Directivei privind sancțiunile ar trebui precizat clar că acest motiv de refuz poate fi valabil doar pentru o anumită perioadă după aplicarea sancțiunii, această perioadă trebuind să depindă de gravitatea infracțiunii.

4.5 Comitetul salută faptul că statele membre care doresc pot examina în continuare piața forței de muncă. Comitetul salută și posibilitatea ca cererile să poată fi respinse pe baza contingentelor de admisie. Examinarea pieței forței de muncă, dar și stabilirea contingentelor de admisie ar trebui, totuși, să aibă loc împreună cu partenerii sociali naționali, precum și cu oficiile de ocupare a forței de muncă. Contingentele ar trebui stabilite într-un asemenea mod încât să nu prelungească excesiv de mult procedura de acordare a permiselor individuale.

4.6 În opinia Comitetului, durata șederii lucrătorilor sezonieri pentru o perioadă maximă de șase luni într-un an calendaristic, stabilită la articolul 11, este prea inflexibilă și ar putea contraveni principiului subsidiarității: pentru a permite întreprinderilor din statele membre în care există două sezoane să apeleze la lucrători din țările terțe în ambele sezoane, ar trebui acordată statelor membre posibilitatea de a prevedea excepții de la durata maximă pentru permisul de ședere și de muncă pentru lucrătorii sezonieri în cursul unei anumite perioade. Acest lucru ar trebui să aibă loc în strânsă colaborare cu partenerii sociali de la nivel național. În acest context trebuie să se asigure că nu se nesocotește caracterul sezonier al contractului de muncă și că nu se eludează posibilitățile corespunzătoare de control.

4.7 Referirea la un an calendaristic nu corespunde practicilor și nu ține seama de regiunile turistice care au un sezon de iarnă

și unul de vară. În acest mod, angajatorul și lucrătorul ar fi obligați să depună o nouă cerere în timpul perioadei curente de angajare.

4.8 În opinia Comitetului, și articolul 11 alineatul (2), care menționează că lucrătorii sezonieri „în perioada menționată la alineatul (1) ... își pot prelungi contractul sau pot fi angajați ca lucrători sezonieri de către un alt angajator” este formulat neclar și ridică alte semne de întrebare: prin „perioada menționată la alineatul (1)” se face referire la anul calendaristic sau la cele șase luni? Poate astfel un lucrător sezonier, de exemplu, să-și prelungească permisul de ședere la 11 luni într-un an calendaristic?

4.9 Comitetul propune ca posibilitatea schimbării angajatorului să fie stabilită doar în anumite condiții și ținându-se seama de legislația națională respectivă: de regulă, lucrătorii sezonieri sunt angajați pentru a răspunde nevoii de forță de muncă a unui anumit angajator. Această nevoie corespunde și duratei permisului lor de ședere. Schimbarea angajatorului ar trebui să fie comunicată autorităților, pentru a le permite efectuarea unor controale.

4.10 În principiu, Comitetul apreciază facilitarea reintrării, întrucât această dispoziție îi permite unui angajator să poată reangaja lucrătorii sezonieri cu care a avut experiențe pozitive. Conform propunerii de directivă, angajatorii care nu și-au îndeplinit obligațiile care rezultă din contractul de muncă și care, astfel, au fost sancționați nu mai au posibilitatea de a solicita lucrători sezonieri. Pentru a evita ca deja infracțiunile minore să ducă la imposibilitatea de a solicita lucrători sezonieri, ar trebui să se menționeze dacă sancțiunile au fost aplicate din cauza încălcării dispozițiilor fundamentale din legislația muncii.

4.11 La titlul „Garanții procedurale”, directiva prevede că statele membre trebuie să adopte o decizie privind cererea și să informeze solicitantul în termen de 30 de zile. Comitetul salută în principiu stabilirea unui termen pentru luarea deciziei, dar menționează că autoritățile trebuie să aibă totuși posibilitatea de a examina în această perioadă datele transmise.

4.12 Având în vedere dispozițiile de la articolul 14, conform cărora angajatorii trebuie să prezinte documente care să ateste că lucrătorii sezonieri vor beneficia de o cazare de natură să le asigure un nivel de trai adecvat, se pune întrebarea dacă aceasta include și obligația angajatorilor de a asigura cazarea. Dacă această interpretare este corectă, în opinia Comitetului acest lucru nu ar fi conform practicilor. Dacă angajatorii asigură totuși cazarea, autoritățile competente ar trebui să aibă, în orice caz, posibilitatea de a inspecta locurile de cazare.

4.13 Comitetul menționează că lucrătorii sezonieri au acces pe o perioadă limitată pe piața forței de muncă a statelor membre. Conform principiului „lex loci laboris”, în ceea ce privește legislația muncii, ei au prin urmare aceleași drepturi cu lucrătorii din statul gazdă, indiferent dacă acestea sunt stabilite prin legi, prin contracte colective universale aplicabile sau prin contracte colective la nivel regional. În opinia Comitetului, ar trebui eliminate menționarea contractelor colective general valabile, precum și definiția acestora la articolul 16 alineatul (1) al doilea paragraf.

4.14 Dispoziția conform căreia lucrătorii sezonieri trebuie să fie tratați la fel ca lucrătorii autohtoni în ceea ce privește anumite ramuri ale securității sociale ar trebui în principiu – cel puțin în ceea ce privește pensiile, pensionarea anticipată, alocațiile de urmaș, de șomaj și alocațiile familiale – să se aplice doar în situația în care există acorduri bilaterale corespunzătoare. Obligația de a contribui la sistemele naționale ar trebui totuși să fie însoțită de dreptul acestui grup de persoane de a beneficia de prestații corespunzătoare.

4.15 În afară de aceasta, statele membre ar trebuie îndemnate să doteze autoritățile de control (de exemplu, autoritățile care

inspctează locurile de muncă) cu fondurile necesare și să le asigure formarea corespunzătoare, pentru ca acestea să-și poată îndeplini sarcinile, respectând drepturile fundamentale.

4.16 Pe lângă autorități, partenerii sociali naționali sunt actori importanți pe piața națională a forței de muncă. Prin urmare, deciziile referitoare la stabilirea sectoarelor în care este permisă munca sezonieră, examinarea pieței de muncă, precum și verificarea respectării dispozițiilor privind raporturile de muncă ar trebui să aibă loc printr-o colaborare strânsă cu partenerii sociali naționali.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în contextul unui transfer în cadrul aceleiași companii

[COM(2010) 378 final – 2010/0209 (COD)]

(2011/C 218/19)

Raportor: **dl Oliver RÖPKE**

La 29 septembrie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în contextul unui transfer în cadrul aceleiași companii

COM(2010) 378 final – 2010/0209 (COD).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 martie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 152 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 6 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European salută eforturile depuse de Comisia Europeană de a institui, prin propunerea de directivă privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în contextul unui transfer în cadrul aceleiași companii, condiții transparente și armonizate privind admiterea acestei categorii de lucrători detașați temporar.

1.2 CESE își exprimă însă rezerve serioase în ceea ce privește anumite aspecte ale conținutului propunerii de directivă și abordarea adoptată de Comisia Europeană în relația cu partenerii sociali europeni înainte de prezentarea propunerii.

1.3 CESE regretă că articolul 79 din TFUE a fost ales drept singur temei juridic pentru directivă, cu toate că acesta conține dispoziții importante cu privire la statutul cadrelor de conducere, specialiștilor și stagiatorilor cu studii superioare din punct de vedere al legislației muncii și va avea, prin urmare, repercusiuni considerabile asupra piețelor forței de muncă din statele membre. În conformitate cu articolul 154 din TFUE, o asemenea inițiativă ar trebui să fie supusă unei consultări formale cu partenerii sociali, înainte ca propunerea concretă de directivă să fie prezentată de către Comisie. O asemenea consultare ar fi subliniat intenția Tratatului de la Lisabona de a consolida rolul dialogului social în Uniunea Europeană, oferind în același timp ocazia de a clarifica deja în prealabil anumite controverse care au apărut acum între partenerii sociali.

1.4 Această propunere de directivă, care stabilește condițiile de intrare a resortisanților țărilor terțe și a membrilor familiilor acestora în cadrul unui transfer în cadrul aceleiași companii, nu se referă doar la un număr relativ limitat de cadre de conducere, ci și la specialiști și stagiari cu studii superioare. CESE consideră însă că o directivă care se limitează numai la cadrele de

conducere ar fi răspuns mai bine statutului special și necesităților acestui grup de persoane. Cu atât mai important este ca toate categoriile de lucrători prevăzute de directivă să beneficieze de principiul tratamentului egal și al nediscriminării în ceea ce privește salariile și condițiile de lucru și să se excludă aplicarea abuzivă a directivei.

1.5 Prin urmare, CESE propune ca pentru persoanele transferate în cadrul aceleiași companii să fie prevăzută egalitatea de tratament cu lucrătorii din statul gazdă, respectiv cu personalul permanent din cadrul companiei, nu doar în materie de salarii, ci și în ceea ce privește condițiile de lucru în general. Această egalitate de tratament nu trebuie să se limiteze la acordurile colective cu aplicabilitate universală, ci trebuie să cuprindă toate dispozițiile legale și cele referitoare la acordurile colective, inclusiv acordurile de întreprindere. În opinia CESE, reintegrarea familiei ar trebui reglementată într-un mod similar cu cel prevăzut în Directiva „Cartea Albastră” (Directiva 2009/50/CE).

1.6 Publicarea propunerii de directivă are loc în timpul celei mai mari crize economice și financiare din istoria UE. Unele state membre sunt în continuare departe de o redresare economică și înregistrează rate de șomaj atât de ridicate, încât devin posibile fluxuri migratorii mai ample și în interiorul UE. În analiza actuală a creșterii pentru anul 2011 ⁽¹⁾, Comisia Europeană atrage în mod explicit atenția asupra pericolului ca redresarea economică să nu fie acompaniată de dinamica necesară pentru crearea de locuri de muncă, și că astfel ar fi necesară o creștere a utilizării relativ scăzute a potențialului de forță de muncă la nivelul UE. Pe de altă parte, în urma raportului comun pe 2010 privind ocuparea forței de muncă, CESE ia în considerare și faptul că anumite state membre și categorii profesionale înregistrează în continuare un deficit de forță de muncă.

⁽¹⁾ COM(2011) 11 final, 12.1.2011

1.7 Lucrătorii în cauză vor fi detașați și din țări terțe, în care nivelul salariilor și al protecției sociale continuă să se situeze mult sub nivelul UE. De aceea trebuie prevăzut un control efectiv pentru respectarea directivei, fără a crea sarcini administrative inutile. În acest sens, Comisia Europeană, în cooperare cu statele membre, dezvoltă un sistem electronic de schimb în vederea simplificării cooperării administrative transfrontaliere în cadrul Directivei privind detașarea (Directiva 96/71/CE). Un asemenea sistem ar trebui să cuprindă și cazurile de transfer în cadrul aceleiași companii a lucrătorilor resortisanți ai țărilor terțe.

1.8 CESE consideră că trebuie clarificate definițiile conceptelor „cadru de conducere”, „specialist” și „stagiar cu studii superioare”, pentru a oferi mai multă siguranță juridică întreprinderilor în cauză și pentru a garanta ca acestea să nu depășească angajamentele asumate în cadrul GATS respectiv acordurile bilaterale încheiate în acest sens cu țările terțe. Definițiile ar trebui astfel formulate încât să cuprindă exact acele trei categorii de lucrători cu calificare înaltă a căror detașare urmează să fie reglementată prin această directivă.

1.9 CESE consideră că directiva, dacă se va ține seama de cerințele menționate aici, ar putea contribui realmente la facilitarea transferului de competențe în cadrul aceleiași companii către UE, consolidând astfel competitivitatea UE.

2. Propunerea de directivă

2.1 Prezenta propunere de directivă vizează facilitarea, pentru acele companii care dispun de entități în interiorul și în afara Uniunii Europene, a detașării lucrătorilor resortisanți ai țărilor terțe care provin de la o entitate cu sediul în afara UE către filiale sau sucursale din statele membre ale UE. Un asemenea transfer trebuie să fie posibil pentru cadre de conducere, specialiști și stagiați cu studii superioare.

2.2 „Cadru de conducere” înseamnă orice persoană care lucrează într-o funcție de conducere, responsabilă, în principal, de gestionarea entității gazdă sub conducerea generală sau îndrumarea consiliului de administrație, în principal, sau a acționarilor întreprinderii sau a echivalentului acestora.

2.3 „Specialist” înseamnă orice persoană care deține cunoștințe speciale, esențiale și specifice pentru entitatea gazdă, fiind luate în considerare nu numai cunoștințele specifice entității gazdă, ci și faptul dacă persoana în cauză deține un înalt nivel de calificare legat de tipul de activitate sau de ocupație care necesită cunoștințe tehnice specifice.

2.4 „Stagiar cu studii superioare” înseamnă orice persoană cu studii superioare de cel puțin trei ani, care este transferată în vederea dezvoltării cunoștințelor și a experienței în cadrul unei companii pentru a se pregăti să ocupe o funcție de conducere în compania respectivă.

2.5 Directiva nu se va aplica cercetătorilor, pentru care există o directivă specifică (Directiva 2005/71/CE).

2.6 Statele membre pot cere ca persoanele în cauză să fi lucrat înainte de transfer în cadrul aceluiași grup de întreprinderi pe o durată minimă de 12 luni; de asemenea, ele pot stabili un

număr maxim de persoane care să beneficieze de o asemenea autorizație. Durata unui asemenea transfer va fi limitată la o perioadă de trei ani pentru cadre de conducere și specialiști și la un an pentru stagiații cu studii superioare.

2.7 O procedură de admitere accelerată și acordarea unui singur titlu combinat, incluzând atât permisul de ședere, cât și pe cel de muncă, ar trebui să sporească atractivitatea demersului.

2.8 Lucrătorii transferați sunt autorizați să lucreze în orice altă entitate din alt stat membru aparținând aceluiași grup, precum și în entități aparținând clienților entității gazdă din celelalte state membre, cu condiția ca durata transferului să nu depășească în principiu 12 luni. Există însă excepții de la această regulă.

2.9 Condițiile referitoare la salariul minim și la contractele colective în vigoare în statul de destinație trebuie respectate. În continuare sunt afirmate drepturile, cum ar fi libertatea de asociere, afiliere și participare la o organizație de reprezentare a lucrătorilor sau angajatorilor, recunoașterea diplomelor în conformitate cu procedurile naționale aplicabile, accesul la bunuri și servicii și accesul la sistemele de securitate socială. Nu este însă prevăzut să se aplice ansamblul legislației sociale și a muncii din statul de destinație.

3. Introducere

3.1 Începând cu Tratatul de la Amsterdam, politica în domeniul migrației este de competența parțială a UE. Elaborarea unei politici în acest domeniu a fost solicitată în mod repetat de către Consiliul European și de către Consiliu (Concluziile Consiliului de la Tampere 1999, Programul de la Haga din 2004, Programul de la Stockholm din 2009 și Pactul european privind imigrația și azilul).

3.2 După efectuarea unei consultări publice sub forma unei cărți verzi, Comisia Europeană a prezentat în 2005 un „Plan strategic privind imigrația legală”, în care a anunțat un număr de propuneri de directivă privind migrația forței de muncă. O directivă⁽²⁾ privind migrația spre UE a lucrătorilor cu înaltă calificare (Directiva „Cartea Albastră”) a fost adoptată de către Consiliu deja la 25 mai 2009. Directiva privind permisul unic de ședere continuă să fie dezbătută în Consiliu și în Parlamentul European. Concomitent cu prezenta propunere, Comisia Europeană a prezentat o propunere de directivă privind munca sezonieră.

3.2.1 Inițial, Comisia a prezentat deja în 2001 o propunere pentru o directivă orizontală, care trebuia să cuprindă toate formele de imigrație cu scop lucrativ. În condițiile în care adoptarea unui act orizontal s-a dovedit a fi imposibilă, Comisia s-a decis pentru o abordare sectorială.

3.3 La 13 iulie 2010, Comisia Europeană a prezentat o propunere de directivă privind transferul în cadrul aceleiași companii. Scopul acestei propuneri este de a uniformiza reglementările cu privire la condițiile de admisie a lucrătorilor resortisanți din țări terțe transferați în cadrul unui grup de întreprinderi, dintr-o unitate cu sediul în afara UE într-o entitate aflată în Uniunea Europeană.

(²) COM(2007) 637 și 638, 23.10.2007

3.4 Propunerea de directivă definește reglementări pentru resortisanții dintr-o țară terță, având cetățenia acesteia, care au un contract de muncă la o entitate cu sediul în acea țară terță, care sunt transferați spre o altă entitate având sediul într-un stat membru UE.

3.5 În expunerea de motive, Comisia Europeană declară că propunerea de directivă a fost elaborată în vederea îndeplinirii obiectivelor prevăzute de Strategia UE 2020. Ea trebuie să permită o reacție rapidă la cererea unor grupuri de întreprinderi multinaționale în ceea ce privește transferul unor cadre de conducere sau specialiști din țări terțe, prin crearea unor condiții de admitere transparente și armonizate pentru această categorie de lucrători transferați temporar. Printr-un astfel de transfer, stagiarii cu studii superioare pot fi pregătiți pentru preluarea unor funcții de conducere în cadrul întreprinderii. Comisia își exprimă convingerea că propunerea de directivă va contribui la reducerea unor obstacole administrative inutile și va apăra în același timp drepturile lucrătorilor, oferind garanții suficiente și pe timp de criză economică.

3.6 În principiu, politica europeană în domeniul migrației ar trebui să urmărească, pe de o parte, sporirea atractivității pentru „cele mai bune creiere”, asigurând, pe de altă parte, ca normele în materie de drepturi sociale și de muncă să nu fie subminate, prin crearea unor măsuri de control adecvate în acest sens. Deși obiectivul principal al acestei directive nu constă în migrația de durată, această necesitate ar trebui totuși luată în considerare.

3.7 Promovarea mobilității transnaționale necesită un climat de concurență loială și de respect pentru drepturile lucrătorilor, între altele prin crearea unui cadru juridic sigur pentru persoanele care sunt transferate în cadrul aceluiași grup de întreprinderi. Propunerea conține o serie de drepturi pentru lucrătorii transferați în cadrul aceluiași grup, cum ar fi plata remunerației stabilite prin acordurile colective în vigoare în țara gazdă. În schimb, nu este prevăzută aplicarea legislației muncii în ansamblul ei. În bună parte, cadrele de conducere beneficiază de o remunerație care depășește acel salariu minim, ceea ce însă nu este de regulă valabil în cazul specialiștilor și al stagiarilor cu studii superioare.

3.8 În avizul său privind propunerea de directivă a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților din țările terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate⁽³⁾, CESE a apreciat că dispozițiile legale privind admiterea lucrătorilor migranți depind între altele de evoluțiile pe piața forței de muncă, motiv pentru care autoritățile naționale ar trebui să fie cele care să intre într-un dialog cu partenerii sociali. De asemenea, în avizul său privind propunerea de directivă a Consiliului privind o procedură unică de solicitare a unui permis unic pentru resortisanții din țări terțe în vederea șederii și ocupării unui loc de muncă pe teritoriul statelor membre și un set comun de drepturi pentru lucrătorii din țările terțe cu ședere legală pe teritoriul unui stat membru⁽⁴⁾, CESE a indicat că fiecare stat membru este liber să stabilească criteriile de admitere, în acord cu partenerii sociali.

3.9 În avizul său pe tema „Integrarea lucrătorilor imigranți”⁽⁵⁾, CESE a afirmat că integrarea la locul de muncă în condițiile egalității de șanse și de tratament reprezintă o

provocare și pentru partenerii sociali și că aceștia ar trebui să promoveze aceste valori în cadrul negocierilor colective și al dialogului social, inclusiv la nivel european.

3.10 Din paragrafele de mai sus reiese clar că CESE este convins că partenerii sociali ar trebui implicați în elaborarea cadrului de reglementare, atât la nivel de stat membru, cât și la nivel european.

3.11 În contextul transferului în cadrul aceleiași companii, în cazurile de „mobilitate externă” ar trebui examinate condițiile în care resortisanții țărilor membre pot fi transferați în țări terțe. În special, va trebui garantat ca directiva propusă să nu submineze capacitatea Uniunii de a obține angajamente reciproce în contextul Mode 4 din cadrul GATS sau al acordurilor bilaterale. Acest lucru are o importanță deosebită pentru anumite sectoare, cum ar fi cel al construcțiilor, care nu este inclus în acordurile din cadrul GATS.

4. Observații generale

4.1 Primele reacții ale partenerilor sociali europeni la propunerea de directivă au fost extrem de divergente. Astfel, BUSINESSEUROPE a salutat în principiu propunerea care, în opinia sa contribuie la ameliorarea transparenței și simplifică procedurile de autorizare pentru lucrătorii transferați în cadrul aceluiași grup. Organizația critică însă câteva din dispozițiile propuse, cum ar fi prevederea obligativității ca lucrătorul care urmează să fie transferat să fi lucrat pe o durată de 12 luni în cadrul acelei companii. În plus, restricțiile impuse statelor membre în aplicarea unor dispoziții mai avantajoase ar putea duce la o înrăutățire față de dispozițiile naționale în vigoare.

4.2 Confederația Europeană a Sindicatelor (CES) își exprimă în schimb rezerve serioase cu privire la propunerea de directivă, solicitând Comisiei retragerea acesteia. CES critică alegerea articolului 79 din TFUE ca unică bază juridică pentru directivă, în condițiile în care aceasta (la fel ca și Directiva privind lucrătorii sezonieri) va avea efecte considerabile asupra piețelor forței de muncă din statele membre. Asemenea propuneri ar trebui să fie supuse unei consultări a partenerilor sociali în conformitate cu articolul 154 din TFUE, solicită CES. În plus, propunerea nu garantează egalitatea de tratament a lucrătorilor transferați în cadrul aceleiași companii și nu prevede mecanisme de control și sancțiuni în caz de încălcare a dispozițiilor.

4.3 Din punct de vedere al politicii în domeniul migrației, această abordare constituie cel puțin parțial o prelungire a conceptului de „migrațiune circulară”. În orice caz, este vorba de un concept referitor la o migrație temporară. Acesta este deseori considerat un eșec din punct de vedere al politicii de integrare și al pieței forței de muncă. Dacă în anumite state, sectoare și profesii, Europa se vede confruntată cu un deficit pe termen lung de specialiști și locuitori tineri, atunci acest deficit ar trebui abordat printr-o ofensivă de calificare la nivel european și prin utilizarea libertății de circulație a lucrătorilor în UE. Numai într-un al doilea pas ar trebui recurs la o migrațiune controlată a forței de muncă, cu acordarea unor drepturi progresive și unor forme de ședere mai stabile în decursul timpului.

⁽³⁾ JO C 27/108, 3.2.2009

⁽⁴⁾ JO C 27/114, 3.2.2009

⁽⁵⁾ JO C 354/16, 28.12.2010

4.4 Pentru alții, conceptul migrației temporare, respectiv circulare, reprezintă o măsură adecvată pentru a promova într-o primă fază aflulxul de lucrători cu înaltă calificare în Europa, permițând apoi, la întoarcerea lor în țara de origine, punerea în practică a experienței acumulate. În același timp, în contextul concurenței mondiale de atragere a celor mai bune creiere, Europa ar putea crea astfel condiții echitabile cu ceilalți concurenți.

4.5 Versiunile specifice ale conceptului de migrație temporară au eșuat deja în trecut în unele state membre. Cu convingerea că acest gen de migrație a forței de muncă este de scurtă durată, nu au avut loc investiții în măsuri de integrare. În parte, aceste neglijențe nu au putut fi compensate nici până astăzi.

4.6 În 2007, Comisia Europeană a publicat o importantă comunicare privind migrația circulară și parteneriatele pentru mobilitate încheiate de Uniunea Europeană cu țări terțe⁽⁶⁾, în care erau prezentate atât avantajele, cât și particularitățile acestui concept. CESE a contribuit la dezbateră pe această temă în mod obiectiv, printr-un aviz din proprie inițiativă⁽⁷⁾, în care a recunoscut că sistemele de migrație temporară se pot dovedi și ele utile, precum și faptul că rigiditatea actuală a legislațiilor europene reprezintă un obstacol major în calea migrației circulare.

4.7 În strânsă legătură cu cele menționate anterior se pune întrebarea reîntregirii familiilor, întrebare care devine cu atât mai relevantă, cu cât migrația temporară se întinde pe o perioadă de mai mulți ani sau se transformă în imigrare de durată. De aceea se recomandă ca reîntregirea familiilor să fi reglementată printr-o abordare similară cu cea prevăzută în Directiva „Cartea Albastră” (Directiva 2009/50/CE).

4.8 Nu în ultimul rând, CESE subliniază prin multe din avizele adoptate rolul deosebit al integrării⁽⁸⁾.

4.9 UE și autoritățile naționale ar trebui să colaboreze pentru promovarea unei politici de integrare. Recent, CESE a subliniat⁽⁹⁾ că politica comună privind imigrația ar trebui să includă în egală măsură și integrarea, definit ca proces social bidirecțional de adaptare reciprocă, la care participă imigranții și societatea-gazdă, care ar trebui sprijinită prin bune practici de administrare și guvernare în Uniunea Europeană, la nivel național, regional și local. În avizul său pe tema „Integrarea și Agenda socială”⁽¹⁰⁾, CESE propune să se pună în aplicare un proces de integrare (*mainstreaming*) a aspectelor legate de migrație în diferitele instrumente politice, legislative și financiare ale UE, pentru a promova integrarea, egalitatea de tratament și nediscriminarea.

4.10 Prezenta propunere de directivă se află în contradicție cu aceste eforturi de integrare, în condițiile în care există riscul să se renunțe la măsuri de integrare în baza convingerii că această migrațiune va fi de scurtă durată.

4.11 Pentru a evita concurența neloială, lucrătorii transferați în cadrul aceleiași companii trebuie să beneficieze de condiții de lucru cel puțin identice cu personalul permanent din cadrul companiei. Această condiție nu se referă doar la salariul minim, ci trebuie să cuprindă toate normele în materie de drept al muncii în vigoare în țara gazdă. Altfel spus, legislația muncii din țara gazdă trebuie să fie integral aplicată.

4.12 În ceea ce privește drepturile, în avizul său pe tema „Cartea verde privind abordarea UE a gestionării imigrației economice”⁽¹¹⁾, CESE a afirmat deja că: „Punctul de plecare în această dezbateră trebuie să fie principiul nediscriminării. Indiferent de perioada pentru care li se acordă dreptul de ședere și de ocuparea unui loc de muncă, lucrătorii imigranți trebuie să beneficieze de aceleași drepturi economice, profesionale și sociale ca ceilalți lucrători”.

4.13 În avizul său pe tema „Directiva privind permisul unic de ședere”⁽¹²⁾, CESE a atras atenția asupra rolului partenerilor sociali pentru promovarea egalității de tratament la locul de muncă la diferite niveluri (nivel de întreprindere și sectorial, național și european). De asemenea, trebuie menționate și comitetele europene de întreprindere în calitate de actori importanți, ținând seama de faptul că prezenta propunere de directivă se referă în bună măsură la companii mari cu un număr mare de entități.

4.14 Controlului cu privire la respectarea dispozițiilor îi revine o importanță deosebită. În avizul său privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a sancțiunilor la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe cu ședere ilegală⁽¹³⁾, CESE a atras atenția asupra faptului că, din lipsa de personal la autoritățile de control, a definirii insuficiente a domeniilor de competență și a numărului mare de întreprinderi care ar urma să fie verificate, acest control nu ar putea fi efectuat cu ușurință. Statele membre ar trebui deci să ia măsuri pentru dotarea corespunzătoare a autorităților de control, astfel încât acestea să își îndeplinească în mod efectiv sarcinile.

4.15 Domeniul de aplicare a prezentei directive este prea imprecis conturat. În mod special trebuie definit cu exactitate conceptul de specialist, pentru a evita ca practic toți lucrătorii din cadrul unei companii să beneficieze de posibilitatea de a lucra pentru o perioadă de până la trei ani în entitatea din statul membru. În același mod ar trebui delimitat cu precizie termenul de stagiar cu studii superioare, pentru a permite numai transferul acelor persoane ca stagieri cu studii superioare, care vor fi pregătite în mod concret pentru o funcție de conducere. Formularea ar trebui să țină cont de oferta prezentată de către UE în cadrul GATS în 2005.

4.16 Excluderea anumitor sectoare din domeniul de aplicare al directivei ar trebui luată în considerare în cazul în care atât angajatorii, cât și sindicatele se pronunță de comun acord în acest sens.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 final.

⁽⁷⁾ JO C 44/91 din 16.2.2008.

⁽⁸⁾ A se vedea în acest sens următoarele avize: CESE: JO C 125/112 din 27.5.2002, JO C 80/92 din 30.3.2004., JO C 318/128 din 23.12.2006, JO C 347/19 din 18.12.2010, JO C 354/16 din 28.12.2010, avizul CESE pe tema „Noile provocări legate de integrare” (raportor: dl PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁹⁾ JO C 48/6 din 15.2.2011

⁽¹⁰⁾ JO C 347/19, 18.12.2010

⁽¹¹⁾ JO C 286/20 din 17.11.2005.

⁽¹²⁾ A se vedea nota de subsol 4.

⁽¹³⁾ JO C 204/70, 9.8.2008

4.17 În cazul transferurilor dintr-un stat membru în alt stat membru, există probleme practice în ceea ce privește plata remunerației la care lucrătorul are dreptul. Rezervele invocate în mod constant cu privire la dumping-ul salarial în legătură cu transferurile către alte state membre (în domeniul de aplicare a Directivei privind detașarea) sunt valabile în egală măsură și în ceea ce privește prezenta propunere de directivă. Astfel, în avizul său privind detașarea lucrătorilor⁽¹⁴⁾, Comitetul Economic și Social European subliniază în mod special că deficitele cu privire la posibilitățile de control ar putea genera dificultăți.

5. Observații speciale

5.1 Definiția conceptului de „specialist” poate da naștere la confuzii și poate cuprinde aproape toate categoriile de lucrători, prevăzând doar necesitatea unor „cunoștințe de specialitate specifice sectorului”. Această definiție („orice persoană care deține cunoștințe speciale, esențiale și specifice pentru entitatea gazdă, fiind luate în considerare nu numai cunoștințele specifice entității gazdă, ci și faptul dacă persoana în cauză deține un înalt nivel de calificare legat de tipul de activitate sau de ocupație care necesită cunoștințe tehnice specifice”) este mult mai amplă decât definiția din Acordul GATS care stabilește obligațiile UE, întrucât (cel puțin în varianta germană) nu sunt cerute cunoștințe deosebite. În atare condiții, orice lucrător calificat ar putea fi transferat, ceea ce ar contribui în mod considerabil la riscul presiunilor salariale.

5.2 Chiar dacă, în prezent, transferul în cadrul aceleiași companii are loc mai ales la nivelul marilor societăți multinaționale, ar trebui impuse cerințe minime valabile pentru entitatea gazdă în vederea evitării abuzurilor. Astfel, aceasta ar trebui să aibă o anumită mărime și să dispună de un anumit număr de angajați, pentru a evita cazuri de abuz, în care transferul în cadrul aceleiași companii să ducă la crearea unor întreprinderi unipersonale care ar avea drept singur lucrător specialistul/cadrul de conducere transferat.

5.3 Trebuie de asemenea evitată situația în care agențiile de muncă temporară (aparținând companiei) să poată detașa lucrători către unitățile gazdă.

5.4 Propunerea de directivă prevede ca statele membre să respingă cererea de autorizare a transferului în cadrul aceleiași companii în cazul în care angajatorul sau entitatea gazdă au fost sancționate în temeiul legislației naționale pentru muncă nedeclarată și/sau angajare ilegală. Prevederea ar trebui extinsă și la cazurile de remunerare inferioară minimului stabilit în contractele colective de muncă. În sensul principiului proporționalității, ar trebui ca angajatorii să fie excluși de la procedura de solicitare numai temporar și nu permanent, așa cum prevede propunerea de directivă. De asemenea ar trebui prevăzută o diferențiere în funcție de gravitatea abaterii comise.

5.5 Simpla posibilitate de întoarcere în entitatea din statul din care a avut loc transferul nu este nici ea suficientă: ar trebui prevăzută mai degrabă un contract de muncă cu o durată de valabilitate mai mare decât perioada de detașare, pentru a garanta astfel ca lucrătorii să nu fie angajați exclusiv în vederea detașării.

5.6 Propunerea nu prevede decât respectarea legislației naționale în ceea ce privește salarizarea. Pentru domeniul sensibil, cum ar fi transferul în cadrul aceleiași companii, directiva ar trebui să prevadă ca întreg ansamblul de norme de dreptul muncii din țara gazdă (atât cele legale, cât și cele referitoare la convențiile colective) să fie aplicate în egală măsură și lucrătorilor transferați în cadrul companiei, iar atât entitatea din care are loc transferul, cât și cea gazdă, să se oblige în prealabil să respecte aceste norme. Este esențial să se evite relațiile de muncă precare și diferențe față de personalul permanent al întreprinderii.

5.7 Prevederile de la articolul 16 au drept consecință ca unui stat membru să i se acorde competența de a emite permise de ședere și de muncă valabile pe teritoriul altui stat membru. Autoritățile din diferite state membre nu dispun însă de competența de a emite asemenea permise și autorizații. Nici UE nu poate transfera această competență, în condițiile în care nici UE nu dispune de competența de a emite permise de ședere sau de muncă pentru diferitele state membre. În plus, nu există nicio posibilitate pentru al doilea stat membru de a verifica în vreun fel permisul de muncă acordat împreună cu titlul de ședere, emis de primul stat membru. Astfel, trebuie specificat că un asemenea permis este valabil numai în statul membru care a emis acest titlu.

5.8 Încă nu a fost precizat care sistem se aplică în cazul unei noi detașări într-un al doilea stat membru, fiind vorba în acest caz de o detașare dintr-un stat membru în altul. În orice caz va fi nevoie de stabilirea unor proceduri speciale în vederea colaborării administrative între statele membre.

5.9 Propunerea de directivă prevede introducerea unor proceduri simplificate. Rămâne neclar în ce constau aceste înlesniri de ordin procedural. O procedură accelerată nu ar trebui să aibă repercusiuni asupra exactității cu care va fi verificată fiecare cerere. În toate cazurile, autoritățile ar trebui să dispună de posibilitatea de a verifica exact și fără întârziere fiecare caz aparte, în special în ceea ce privește plata remunerației.

5.10 Detașările sunt prevăzute pentru o durată maximă de trei ani. La o asemenea durată nu mai poate fi vorba de detașări pe termen scurt pentru a răspunde necesităților companiei pe termen scurt. Lucrătorii detașați urmează să fie integrați în mod normal în entitatea din statul gazdă. De aceea trebuie să li se aplice întreg spectrul legislației sociale și al dreptului muncii în vigoare în statul gazdă.

5.11 Detașările cu o durată de trei ani depășesc durata unor asemenea contracte de muncă uzuale în multe sectoare. Pentru migrația forței de muncă cu înaltă calificare a fost adoptată deja Directiva-cadru 2009/50/CE (Directiva „Cartea Albastră”).

5.12 Nici salariile minime nu reușesc să evite în toate cazurile dumping-ul salarial. De fapt, în cazul unei „noi detașări” către un al doilea stat membru, propunerea de directivă prevede aplicarea condițiilor în vigoare în statul care a acordat autorizația. O nouă detașare ar putea duce la situația în care să nu se aplice salariile minime eventual mai mari din statul în care persoana detașată își desfășoară activitatea, ci salariile minime din statul gazdă. Trebuie deci în orice caz specificat că trebuie plătite cel puțin salariile minime valabile

⁽¹⁴⁾ JO C 224/95, 30.8.2008

în statul în care persoana detașată își desfășoară activitatea. De asemenea, trebuie să se garanteze aplicarea tuturor convențiilor colective și a principiului egalității de tratament.

5.13 Prezenta propunere de directivă nu prevede nicio posibilitate de recurs în fața unei instanțe din Uniunea Europeană pentru lucrătorii detașați împotriva angajatorilor lor. Pentru lucrătorii detașați resortisanți ai unor țări terțe, jurisdicția competentă, de exemplu în ceea ce privește plata remunerației fixate prin convenții colective în statul gazdă, ar fi de regulă cea din statul din care a avut loc transferul și nu jurisdicția din statul membru al UE. Pentru lucrători transferați în cadrul

aceleiași companii care își revendică drepturile lor legitime, acest lucru ar duce la dificultăți inacceptabile. Accesul la justiție face însă parte din principiile fundamentale ale societății democratice și trebuie în consecință garantat și în statul de destinație.

5.14 CESE invită Parlamentul European și Consiliul să depună eforturi, în cadrul unei proceduri legislative viitoare, în vederea înlăturării deficiențelor amintite în propunerea de directivă, astfel încât să se poată asigura cu adevărat o contribuție pozitivă la înlesnirea transferului necesar de expertiză în cadrul aceleiași companii înspre UE.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor pentru prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave

[COM(2011) 32 final – 2011/0023 (COD)]

(2011/C 218/20)

Raportor general: **dl García-José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

La 2 martie 2011, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor pentru prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave

COM(2011) 32 final – 2011/0023 (COD).

La 14 martie 2011, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Rodríguez García-Caro raportor general în cadrul celei de-a 471-a sesiuni plenare din 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai 2011) și a adoptat prezentul aviz cu 80 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 7 abțineri.

1. Concluzii

1.1 Comitetul întâmpină propunerea de directivă cu anumite rezerve, exprimate în prezentul document, și își manifestă îngrijorarea legată de alegerea – din nou – între securitate și libertate sau, mai concret, între un nivel mai înalt al securității și unul mai redus al drepturilor cetățenești, în materie de protecție a datelor cu caracter personal, alegere care nu trebuie să contravină în niciun caz principiilor generale care stau la baza drepturilor fundamentale ale persoanelor.

1.2 CESE subscrie la opinia generală, împărtășită de Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor, Grupul de lucru privind protecția datelor constituit în temeiul articolului 29, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și Parlamentul European. Consideră, de asemenea, că în propunere nu este recunoscută în suficientă măsură necesitatea ca datele PNR ale tuturor cetățenilor care efectuează zboruri internaționale să fie utilizate în mod generalizat și nediscriminatoriu, motiv pentru care apreciază drept disproporționată măsura care se dorește a fi adoptată.

1.3 CESE susține în special, în ultimul său aviz cu privire la propunere, observația făcută de Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor, de a se utiliza datele PNR de la caz la caz, nu în mod sistematic și nediscriminatoriu.

1.4 CESE consideră că opțiunea centralizată pentru o singură Unitate de informații despre pasageri, în locul unei opțiuni descentralizate în statele membre, inclusă în propunere, poate fi mai puțin costisitoare pentru companiile aeriene și chiar pentru state și poate permite o mai bună supraveghere și

controlul datelor cu caracter personal din PNR, prin evitarea transmiterii repetate a acestora.

2. Introducere la propunerea de directivă

2.1 Propunerea de directivă are ca obiectiv reglementarea transferului, de către transportatorii aerieni, de date din registrul cu numele pasagerilor (PNR) zborurilor internaționale către și dinspre statele membre, precum și prelucrarea și schimbul acestor date între statele membre. De asemenea, se urmărește o armonizare a dispozițiilor statelor în materie de protecție a datelor, în scopul utilizării datelor PNR în lupta împotriva terorismului⁽¹⁾ și a infracțiunilor grave⁽²⁾, astfel cum sunt definite acestea în legislația comunitară.

2.2 Propunerea cuprinde definirea modurilor în care pot fi folosite datele PNR de către statele membre, datele care trebuie colectate, scopurile în care pot fi utilizate, comunicarea acestor date între unitățile de informații despre pasageri (UIP) din diferitele state și condițiile tehnice ale acestei comunicări. Pentru aceasta, s-a optat pentru un sistem descentralizat de colectare și prelucrare a datelor PNR de către fiecare stat în parte.

3. Observații generale

3.1 În calitatea sa de reprezentant legitim al societății civile organizate, Comitetul Economic și Social European este interlocutorul potrivit pentru a exprima opinia societății civile. De aceea, mulțumește Consiliului pentru faptul că i-a prezentat această propunere, spre consultare facultativă.

⁽¹⁾ JO L 164, 22.6.2002, p. 3.

⁽²⁾ JO L 190, 18.7.2002, p. 1.

3.2 Propunerea de directivă care face obiectul consultării Comitetului Economic și Social European poate fi considerată drept o armonizare *a priori* a legislațiilor din statele membre în acest domeniu, ținând seama de faptul că majoritatea statelor nu dețin o legislație specifică pentru utilizarea datelor PNR în scopurile menționate în propunere. În acest sens, Comitetul este de acord cu stabilirea unui cadru juridic comun la care să se adapteze legislațiile statelor membre, astfel încât garanțiile oferite cetățenilor și securitatea privind protecția acestor date să fie identice pretutindeni în Uniunea Europeană.

3.3 Conform precizărilor propunerii, este vorba despre o normă care permite prelucrarea și analizarea unui larg evantai de date aparținând milioanei de cetățeni care nu au comis niciodată vreo infracțiune dintre cele menționate în directivă și nici nu o vor face vreodată. Prin urmare, vor fi utilizate datele unor persoane absolut obișnuite, pentru a se identifica profiluri de criminali periculoși. În opinia Comitetului, suntem puși în situația de a alege între securitate și libertate sau, mai precis, între a crește nivelul de securitate și a aduce atingere drepturilor cetățenilor în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal.

3.4 Dat fiind îndelungatul traseu al acestei propuneri, s-au putut emite, în repetate rânduri, opinii avizate foarte diferite, de către cunoscători în materie. Din anul 2007, când Comisia a adoptat o propunere de decizie-cadru a Consiliului privind utilizarea datelor PNR, care precedă prezenta propunere, s-au pronunțat asupra celei dintâi Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor⁽³⁾, care, în plus, în luna martie a acestui an și-a dat avizul și în privința acestui nou text, ca și, în aprilie a.c.⁽⁴⁾, Grupul de lucru privind protecția datelor constituit în temeiul articolului 29, Agenția pentru Drepturi Fundamentale și Parlamentul European, care a emis o rezoluție⁽⁵⁾ referitoare la propunerea din 2007 și care participă la procedurile legislative prin care trece prezenta propunere în conformitate cu prevederile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

3.5 CESE este de acord cu părerea generală a tuturor acestor parteneri de dialog avizați. De asemenea, consideră că propunerea nu subliniază îndeajuns necesitatea ca datele PNR ale tuturor cetățenilor care efectuează zboruri internaționale să fie utilizate în mod generalizat și nediscriminatoriu, motiv pentru care apreciază drept disproporționată măsura care se dorește a fi adoptată, cu atât mai mult cu cât în expunerea de motive și în corpul textului propunerii se recunoaște că „[...] la nivelul UE, nu există statistici detaliate privind măsura în care aceste date contribuie la prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave”⁽⁶⁾. De aceea, susținem în special observația făcută de Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor, de a se utiliza datele PNR nu în mod sistematic și nediscriminatoriu, ci de la caz la caz.

3.6 Conform afirmațiilor anterioare și ca o continuare a avizelor precedente elaborate de CESE, trebuie amintită și introdusă în prezentul document următoarea recomandare aprobată în Avizul privind Comunicarea Comisiei către

Parlamentul European și Consiliu – Un spațiu de libertate, securitate și justiție în serviciul cetățenilor⁽⁷⁾: „Politicile în materie de securitate nu trebuie să pună în pericol valorile fundamentale (drepturile omului și libertățile publice) și principiile democratice (statul de drept) comune întregii Uniuni. Obiectivul securității colective și a statului nu trebuie să prevaleze asupra libertății individuale. Anumite propuneri politice repetă o greșeală deja comisă anterior, și anume aceea de a sacrifica libertatea pentru a crește securitatea”.

3.7 În orice caz, textul care va fi aprobat la finele procesului legislativ trebuie să ofere garanția maximă a confidențialității și protecției datelor cu caracter personal din PNR, cu respectarea principiilor Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului privind protecția datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală⁽⁸⁾ și ale Directivei 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date⁽⁹⁾. Caracterul excepțional al normelor nu poate contraveni în niciun caz principiilor generale care stau la baza drepturilor fundamentale ale persoanelor.

3.8 Cu toate acestea, ținând seama de faptul că propunerea de directivă presupune de bună seamă o utilizare a datelor cu caracter personal în condiții excepționale, CESE consideră că ar trebui să se recurgă cât mai puțin cu putință la regulile referitoare la situațiile de excepție, care se regăsesc în text la articolele 6 și 7, și să se evite utilizarea lor abuzivă, fiind necesar ca solicitarea de date cu titlu excepțional, prin eludarea regulilor generale stabilite la articolele 4 și 5 din propunere, să fie întotdeauna justificată.

3.9 Pentru a se garanta utilizarea datelor exclusiv în scopurile prevăzute de propunerea de directivă și pentru a se putea stabili în orice moment cine are acces la baza de date PNR și la datele deja prelucrate, ar trebui ca în textul propunerii de directivă să fie stipulată obligativitatea instituirii unui sistem de trasabilitate care să permită identificarea agentului sau autorității care a avut acces la date, precum și prelucrarea sau manipularea datelor care a fost efectuată.

4. Observații specifice

4.1 Referitor la articolul 3

Într-o lume globalizată, considerentul 18 din propunere pare lipsit de sens, cu excepția cazului în care este văzut în contextul justificării opțiunii de la articolul 3. În ceea ce privește adoptarea unui model descentralizat, în opinia CESE, un astfel de model poate majora costurile pe care le suportă transportatorii aerieni, care trebuie să transmită datele unităților din toate statele în care face escală zborul internațional. De asemenea, va fi posibilă prelucrarea și transmiterea datelor cu caracter personal de către mai multe unități. După toate aparențele, acest sistem nu este întru totul compatibil cu criteriile de eficacitate și eficiență pentru care ar trebui să optăm cu toții.

⁽³⁾ JO C 110, 1.5.2008.

⁽⁴⁾ Avizul nr. 145 din 5.12.2007 și Avizul nr. 10 din 5.4.2011.

⁽⁵⁾ P6_TA (2008) 0561.

⁽⁶⁾ COM(2011) 32 final, p. 6.

⁽⁷⁾ Avizul privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Un spațiu de libertate, securitate și justiție în serviciul cetățenilor, JO C 128, 18.5.2010, p. 80.

⁽⁸⁾ JO L 350, 30.12.2008, p.60.

⁽⁹⁾ JO L 281, 23.11.1995, p.31.

4.2 Referitor la articolul 4 alineatul (1)

CESE propune să se adauge la sfârșitul alineatului (1) fraza „[...] și informează transportatorul aerian cu privire la aceasta, pentru a se evita repetarea unui astfel de transfer”, căci consideră că, odată ce a fost depistată o anomalie, trebuie date neîntârziat instrucțiuni pentru corectarea acesteia.

4.3 Referitor la articolul 4 alineatul (4) și la articolul 5 alineatul (4)

CESE consideră că există o neconcordanță în redactarea celor două articole. Articolul 4 prevede că UIP dintr-un stat membru transferă datele prelucrate autorităților competente de la caz la caz, însă articolul 5 alineatul (4) prevede că datele PNR și rezultatul prelucrării datelor PNR primite de la UIP pot face obiectul unei prelucrări ulterioare de către autoritatea competentă. În opinia Comitetului, această contradicție evidentă trebuie corectată sau clarificată în mod corespunzător, astfel încât să nu lase loc la interpretări.

4.4 Referitor la articolul 6 alineatul (1)

După cum a remarcat și cu privire la articolul 4 alineatul (1), CESE consideră că, din cauza sistemului de transfer al datelor către diferite UIP se înmulțesc demersurile administrative ale transportatorilor aerieni, deși se urmărește reducerea acestora, și cresc costurile de exploatare, cu posibile repercusiuni asupra consumatorilor, prin creșterea prețului final al biletului.

4.5 Referitor la articolul 6 alineatul (2)

Din punctul de vedere al securității și al protecției datelor cu caracter personal ale cetățenilor, CESE este de părere că transferul „[...] prin orice alte mijloace adecvate” în caz de defecțiune tehnică a mijloacelor electronice utilizate nu este cel mai potrivit, motiv pentru care solicită o mențiune mai explicită cu privire la mijloacele de transfer ce pot fi utilizate.

4.6 Referitor la articolul 6 alineatul (3)

CESE este de părere că, la începutul alineatului, formularea ar fi mai eficientă dacă s-ar elimina cuvântul „pot”, pentru ca punerea în aplicare a articolului să nu rămână la latitudinea fiecărui stat. Alineatul ar trebui să înceapă astfel: „Statele membre le permit transportatorilor aerieni [...]”.

4.7 Referitor la articolul 6 alineatul (4) și la articolul 7

În opinia CESE, formularea alineatului (4) de la articolul 6 și a întregului articol 7 presupune o serie de condiții excepționale succesive, din ce în ce mai accentuate, care se încheie cu transferul de date „de la caz la caz” prevăzut la articolul 4 alineatul (4), trecând prin transferul cvasigeneral, care le dă tuturor dreptul de a transfera și de a primi informații privind datele PNR. Articolul 7 este un compendiu de excepții de la regulă.

4.8 Referitor la articolul 8

Pentru a nu se ajunge la excepția extremă, adică la transferul de date către țări terțe care, la rândul lor, le pot transfera altor țări terțe, ar trebui să rămână stabilit în acest articol ca transferul respectiv să se realizeze odată ce datele au fost prelucrate de către UIP sau de autoritatea competentă din statul membru, care urmează să le transfere unei țări terțe, tot de la caz la caz.

4.9 Referitor la articolul 11 alineatul (3)

Din același motiv pe care l-am invocat și cu privire la articolul 4 alineatul (1), CESE propune să se adauge la sfârșitul paragrafului fraza „[...] și informează transportatorul aerian cu privire la aceasta, pentru a se evita repetarea unui astfel de transfer”.

4.10 Referitor la articolul 11 alineatul (4)

Sistemul de trasabilitate propus de CESE la punctul 3.9 al prezentului aviz poate să-și găsească loc, în mod logic, în acest articol, astfel încât să rămână înregistrat cine are acces la informație în orice moment.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește relațiile contractuale din sectorul laptelui și al produselor lactate

[COM(2010) 728 final – 2010/0362 (COD)]

(2011/C 218/21)

Raportor: **dna Dilyana SLAVOVA**

La 22 decembrie 2010, în conformitate cu articolele 42 și 43 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește relațiile contractuale din sectorul laptelui și al produselor lactate

COM(2010) 728 final – 2010/0362 (COD).

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

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 150 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 13 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE constată că perioada de criză 2007-2009 a supus unei presiuni uriașe sectorul produselor lactate și în special pe producători.

1.2 CESE remarcă dezechilibrele din lanțul de aprovizionare, în special dintre comercianții cu amănuntul, pe de o parte, și agricultorii și procesatorii, pe de altă parte, care împiedică o distribuție mai echitabilă a valorii adăugate a produselor în rândul producătorilor de lapte. CESE recomandă Comisiei să ia măsuri pentru a asigura o transparență egală de-a lungul lanțului de aprovizionare cu produse lactate (producători – procesatori – distribuitori – comercianți cu amănuntul).

1.3 CESE salută faptul că Comisia valorifică recomandările adoptate de Grupul de experți la nivel înalt în domeniul laptelui (GNI) și răspunde în timp util provocărilor cu care se confruntă acesta.

1.4 CESE este convins că o eficiență maximă în lanțul de aprovizionare cu produse lactate este în interesul tuturor părților implicate și subliniază că distribuția echitabilă a valorii adăugate în cadrul acestui lanț, în special prin creșterea puterii de negociere a producătorilor, va contribui la eficiența, competitivitatea și sustenabilitatea de ansamblu ale acestuia.

1.5 CESE consideră că toate cele patru elemente (relațiile contractuale, puterea de negociere a producătorilor, organizațiile interprofesionale/intersectoriale și transparența) sunt strâns legate și interdependente. În consecință, aceste elemente ar trebui abordate împreună.

1.6 CESE recunoaște faptul că structura sectorului de producție al produselor lactate poate fi foarte diferită de la un stat membru la altul și, de aceea, este de acord cu faptul că utilizarea de contracte ar trebui să rămână voluntară. Cu toate acestea, statelor membre ar trebui să li se permită să instituie

obligativitatea utilizării acestor contracte pe teritoriul lor, ținând seama că trebuie asigurată buna funcționare a pieței interne. Este de o importanță capitală să se precizeze că propunerea nu se aplică în cazul cooperativelor și să se atragă atenția asupra celor mai bune practici din unele state membre.

1.7 CESE este de acord cu faptul că aceste contracte ar trebui să includă cel puțin patru aspecte-cheie, care ar trebui să fie negociate în mod liber între părți: (1) prețul/formula de stabilire a prețului pentru livrare, (2) volumul, (3) calendarul livrărilor în cursul sezonului și (4) durata contractului.

1.8 CESE încurajează înființarea organizațiilor de producători și a organizațiilor interprofesionale, mai ales în unele din noile state membre, în care sectorul produselor lactate are o putere de negociere foarte limitată. CESE recunoaște valoarea adăugată a organizațiilor din cadrul sectorului fructelor și legumelor, care întăresc legăturile între diferitele părți interesate din cadrul diferitelor ramuri, dat fiind că acestea pot contribui la ameliorarea cunoștințelor și a transparenței la nivelul producției și al pieței; consideră ca o serie de evoluții similare ar putea îmbunătăți funcționarea de ansamblu a lanțului de aprovizionare cu produse lactate.

1.9 CESE consideră că este nevoie să se clarifice și să se dezvolte în continuare aplicarea normelor UE în domeniul concurenței în sectorul produselor lactate, pentru a permite în principal organizațiilor producătorilor să beneficieze de o putere de negociere mai mare.

1.10 CESE subliniază că un plus de transparență poate ajuta lanțul de aprovizionare cu produse lactate să funcționeze mai bine, în beneficiul tuturor actorilor, și, în acest context, salută recomandările adresate Comisiei de grupul la nivel înalt (GNI) de a se asigura că transparența nu denaturează concurența în cadrul pieței interne.

1.11 CESE salută lucrarea realizată de Comisie, subliniind totodată că propunerea nu va rezolva toate problemele din sectorul produselor lactate.

2. Introducere

2.1 În UE, producția de lapte este foarte importantă, nu numai din punct de vedere economic, dacă ținem seama de cifra de afaceri a acesteia și de numărul de locuri de muncă pe care îl oferă, ci și datorită rolului său în ce privește exploatarea terenurilor și protecția mediului. În multe regiuni, cu precădere în cele de munte sau în cele defavorizate, producția de lapte reprezintă unul dintre puținele tipuri de producție care are șanse reale să se dezvolte și să se mențină.

2.2 Sectorul produselor lactate joacă un rol esențial în calitatea vieții în Europa, datorită contribuției sale la asigurarea unei nutriții sănătoase, responsabile și sigure pentru consumatori și a importanței sale economice la dezvoltarea rurală și sustenabilitatea mediului.

2.3 Sectoarele de producție și de prelucrare a laptelui diferă mult între statele membre. Structurile de producție și prelucrare sunt extrem de diferite de la un stat membru la altul, variind între o organizare predominant de tip cooperatist, în care cooperativa asigură și prelucrarea laptelui, și un număr mare de producători individuali și de prelucrători privați. Până în 2015, chiar și în cel mai organizat mediu, producătorii vor trebui să se poată pregăti corespunzător pentru noua situație de pe piață cu care vor avea de-a face după abolirea sistemului de cote. Trebuie remarcat faptul că, pe măsură ce autoritățile publice (de la nivelul UE sau de la cel național) se retrag din gestionarea producției, părțile interesate din sector se vor confrunta cu un set complet nou de circumstanțe și cu noi responsabilități. În aceste condiții, producătorii trebuie să fie siguri că pot obține un preț corect de pe piață.

3. Context

3.1 În octombrie 2009, având în vedere situația dificilă a pieței laptelui, a fost constituit un grup de experți la nivel înalt (GNI) în domeniul laptelui, în scopul examinării dispozițiilor aplicabile sectorului laptelui și al produselor lactate pe termen lung și mediu, în vederea elaborării unui cadru legislativ și a stabilizării pieței și a veniturilor producătorilor.

3.2 GNI a obținut contribuții orale și scrise din partea marilor grupuri de părți interesate europene din lanțul de aprovizionare cu produse lactate reprezentând agricultorii, prelucrătorii, comercianții cu produse lactate, comercianții cu amănuntul și consumatorii. Mai mult, GNI a primit contribuții din partea experților din mediul universitar invitați, a reprezentanților țărilor terțe, a autorităților naționale responsabile cu concurența și a Comisiei.

3.3 De asemenea, la 26 martie 2010, a fost organizată o conferință a părților interesate din sectorul produselor lactate, care a permis unei întregi serii de actori din lanțul de aprovizionare să își exprime punctul de vedere. GNI și-a prezentat raportul la 15 iunie 2010; acesta conținea o analiză a situației actuale din sectorul produselor lactate și o serie de recomandări.

3.4 GNI a constatat numeroase dezechilibre în lanțul de aprovizionare (producători – prelucrători – distribuitori – comercianți cu amănuntul) și o distribuție inegală a valorii

adăugate. Această situație este provocată de o lipsă de transparență, inflexibilitate și probleme de repartiție a prețului în lanțul de aprovizionare.

3.5 Raportul și recomandările elaborate de GNI au fost examinate de Consiliu, iar la reuniunea din 27 septembrie 2010 au fost adoptate concluzii ale Președinției pe această temă. În aceste concluzii, se solicită Comisiei să prezinte, până la sfârșitul anului, reacția sa la primele patru recomandări ale GNI (raporturile contractuale, puterea de negociere a producătorilor, organizațiile interprofesionale și transparența).

3.6 Propunerea de față a Comisiei abordează toate aceste patru elemente (raporturile contractuale, puterea de negociere a producătorilor, organizațiile interprofesionale și transparența) în măsura în care se impune modificarea dispozițiilor existente relevante.

3.7 În ceea ce privește relațiile dintre producătorii de lapte și unitățile de prelucrare, concentrația ofertei este cu mult inferioară concentrației din sectorul prelucrării. Aceasta duce la un dezechilibru al puterii de negociere între aceste niveluri. Propunerea prevede elaborarea opțională și în avans a unor contracte scrise pentru livrările de lapte crud de către un agricultor către unitatea de prelucrare, care să includă aspecte esențiale privind prețul, calendarul și volumul livrărilor, precum și durata contractului. Statele membre pot alege să introducă pe teritoriul lor utilizarea obligatorie a contractelor. Dată fiind natura specifică a cooperativelor, acestora nu li se solicită să încheie contracte dacă statutele lor conțin dispoziții similare.

3.8 Pentru a reechilibra puterea de negociere din lanțul de aprovizionare, propunerea urmărește să dea posibilitatea agricultorilor să negocieze contracte în mod colectiv, prin intermediul organizațiilor de producători. Ea impune limite cantitative corespunzătoare în ce privește volumul care poate face obiectul acestei negocieri, care ar urma să îi plaseze pe agricultorii pe picior de egalitate cu principalii fabricanți de produse lactate, menținând în același timp o concurență adecvată în sectorul aprovizionării cu lapte crud. Limitele sunt stabilite la 3,5 % din producția totală a UE și la 33 % din producția națională, prevăzându-se de asemenea garanții specifice pentru evitarea unor prejudicii importante în special pentru IMM-uri. De aceea, astfel de organizații ale producătorilor ar trebui să fie eligibile pentru a fi recunoscute în temeiul articolului 122 din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007. Comisia ar trebui să fie împuternicită să adopte acte delegate în conformitate cu articolul 290 TFUE în ceea ce privește respectarea condițiilor de aprobare a organizării de asociații de producători.

3.9 De asemenea, propunerea stabilește norme specifice la nivelul UE pentru organizațiile interprofesionale care acoperă toate segmentele lanțului de aprovizionare. Aceste organizații pot juca un rol util în domeniul cercetării, al ameliorării calității, al promovării și al difuzării celor mai bune practici în ce privește metodele de producție și de prelucrare.

3.10 Se propune ca normele organizațiilor interprofesionale existente în sectorul fructelor și al legumelor să se aplice, cu adaptările cuvenite, în sectorul produselor lactate.

3.11 Organizațiile intersectoriale ar contribui la ameliorarea cunoștințelor și a transparenței la nivelul producției și al pieței, inclusiv prin publicarea de date statistice privind prețurile, volumele și durata contractelor încheiate pentru livrarea de lapte crud, precum și prin realizarea unor studii privind perspectivele de evoluție ale pieței la nivel regional sau național.

3.12 Propunerea conferă Comisiei competența de a adopta acte delegate în conformitate cu articolul 290 din TFUE pentru a completa sau a modifica anumite elemente neesențiale ale măsurilor prevăzute în regulament. Trebuie definite elementele asupra cărora poate fi exercitată competența menționată, precum și condițiile cărora li se supune delegarea respectivă.

3.13 Pentru a asigura o aplicare uniformă a măsurilor prevăzute în prezentul regulament în toate statele membre, Comisia trebuie să fie împuternicită să adopte acte de punere în aplicare în conformitate cu articolul 291 din TFUE.

4. Observațiile generale

4.1 Propunerea vizează îmbunătățirea poziției producătorului de produse lactate în cadrul lanțului de aprovizionare cu produse lactate și pregătirea sectorului pentru un viitor mai orientat către piață și mai durabil.

4.2 Aceasta prevede încheierea de contracte scrise între producătorii de lapte și prelucrători, posibilitatea de negociere a condițiilor contractuale în mod colectiv, prin intermediul organizațiilor producătorilor, astfel încât să se asigure un echilibru al puterii de negociere a producătorilor de lapte în raport cu prelucrătorii de mari dimensiuni, norme specifice la nivelul UE referitoare la organizațiile interprofesionale și măsuri de ameliorare a transparenței pieței. Se propune ca valabilitatea normelor să se întindă până în 2020 și să se realizeze două reexaminări intermediare. Limitele în ce privește dimensiunea negocierilor colective și alte măsuri de siguranță specifice ar trebui să asigure atingerea obiectivelor de consolidare a puterii de negociere a producătorilor de lapte, garantând, în același timp, concurența și protejând interesele IMM-urilor.

4.3 Fiecare stat membru poate decide cu privire la modul în care va aborda relațiile contractuale. Fiecare stat membru are libertatea de a decide, în cadrul propriului sistem de drept al contractelor, dacă va impune obligativitatea încheierii de contracte între agricultori și prelucrători. Dată fiind diversitatea situațiilor existente în cadrul UE în acest context, în interesul subsidiarității, o astfel de decizie ar trebui să rămână în sfera de competență a statelor membre.

4.4 CESE este de acord cu faptul că este necesară consolidarea puterii de negociere a producătorilor, însă va trebui să se țină seama în același timp de diversitatea situațiilor și de caracteristicile naționale.

4.5 În ceea ce privește durata pentru care ar trebui să se acorde delegarea pentru adoptarea actelor delegate, CESE consideră că aceasta ar trebui să fie întotdeauna limitată la o perioadă de timp specifică (mandat). Mai mult, actele delegate ar trebui rezervate pentru domeniile în care deciziile trebuie să fie adoptate cu rapiditate.

4.6 Actele de implementare ar trebui utilizate în cazurile în care ar fi în favoarea statelor membre să realizeze o punere în aplicare armonizată.

4.7 CESE crede cu tărie în consultarea părților interesate în timpul procesului de pregătire a legislației UE. Astfel, este important ca experții statelor membre să fie consultați, în efortul de a reglementa mai bine piața produselor lactate, caracterizată prin volatilitate. În acest sens, este foarte important să se asigure faptul că o asemenea volatilitate să nu aducă prejudicii ireversibile producătorilor din sectorul produselor lactate din UE. În acest context, este evident că va trebui avută în vedere o distribuție mai transparentă și mai echilibrată a valorii adăugate între actorii de pe piață, precum și necesitatea de a spori în special puterea de negociere a producătorilor.

4.8 În prezent, în câteva state membre există organizații intersectoriale, care joacă acest rol, cu respectarea legislației UE. Eficiența acestora este limitată de dezechilibrele din lanțul de aprovizionare cu produse lactate.

4.9 Cu toate acestea, pentru CESE este clar că propunerile Comisiei nu vor rezolva toate problemele pieței laptelui și că nu se aplică cooperativelor în domeniu, care reprezintă aproximativ 58 % din producția de lapte. CESE regretă că propunerile supuse examinării nu se referă nici la industria laptelui, nici la marii comercianți cu amănuntul, care joacă un rol determinant în raport cu echilibrul pieței laptelui și cu formarea prețurilor.

4.10 CESE consideră că limitele prevăzute se pot dovedi prea restrictive în raport cu structura sectorului laptelui la nivel național și mai ales în cele mai mici state membre. Comitetul solicită Comisiei ca, în cazuri excepționale, să permită producătorilor care aprovizionează aceeași fabrică să se grupeze, făcând astfel posibilă constituirea de grupuri de producători în funcție de dimensiunea cumpărătorului.

4.11 Dată fiind faptul intenția Comisiei de a-și înceta intervenția în gestionarea producției de lapte și de a transfera responsabilitatea către operatorii din teren, este vital ca acești operatori să dispună de informații cât mai complete și mai actualizate cu privire la evoluțiile de pe piață, care trebuie să fie transparente. De aceea, CESE consideră că este vital să se pună la punct un instrument de monitorizare eficace la nivel european, ca element indispensabil pentru a permite un anumit grad de orientare cu privire la producție.

4.12 În sfârșit, noile circumstanțe fac esențială menținerea instrumentelor de gestionare a pieței (de exemplu, intervenții, depozitare privată, restituiri la export), care trebuie să fie eficace, pe de o parte, și care să poată fi puse în aplicare ușor și rapid, pe de altă parte.

5. Observații specifice

5.1 CESE recunoaște efortul deosebit al Comisiei de a propune Parlamentului și Consiliului un proiect de regulament de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește relațiile contractuale din sectorul laptelui și al produselor lactate. CESE consideră că acest act este atât pozitiv, cât și oportun, având în vedere necesitatea de a răspunde provocărilor majore cu care se confruntă acest sector agricol specific.

5.2 Cu toate acestea, CESE subliniază că propunerea nu va putea soluționa toate problemele cu care se confruntă sectorul produselor lactate. Pentru a îmbunătăți în continuare funcționarea lanțului de aprovizionare cu produse lactate, monitorizarea ar trebui să asigure transparența de-a lungul întregului lanț (producători – prelucrători – distribuitori – comercianți cu amănuntul).

5.3 Pentru a se bucura de succes după 2015, sectorul european al produselor lactate necesită o producție foarte eficientă de lapte la nivelul unităților de prelucrare, care trebuie să aibă o dimensiune adecvată din punct de vedere economic și să dispună de capital uman de înaltă calitate. În consecință, trebuie continuate eforturile de restructurare, atât în exploatațile agricole, cât și în unitățile de prelucrare a laptelui: este vital ca producătorii agricoli să aibă acces la unități de prelucrare eficiente, competitive și inovatoare, care să poată exploata la maximum oportunitățile pe care piața le oferă. În acest context, trebuie să se acorde o atenție deosebită zonelor defavorizate, în care unitățile de prelucrare se confruntă adesea și cu condiții geografice mai puțin avantajoase, fiind, de aceea, plasate într-o poziție de inferioritate din punct de vedere competitiv. În acest context, trebuie acordată o atenție deosebită asigurării unei producții regionale transparente și eficiente, care să garanteze un impact minim asupra mediului, informații pentru consumatori și calitate, prin reducerea numărului de intermediari. Industria de prelucrare a laptelui în ansamblul său ar trebui să se

concentreze pe asigurarea unor produse de înaltă calitate și cu o valoare adăugată ridicată, pentru care piața internă este în creștere și oferă bune oportunități de export.

5.4 CESE consideră că statele membre vizate ar putea stabili anumite dispoziții pentru a îmbunătăți și stabiliza funcționarea pieței lor de produse lactate pe bază de denumiri de origine protejată și indicații geografice protejate, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 510/2006.

5.5 Între sectoarele de produse lactate ale statelor membre există diferențe mai mari decât în alte sectoare agricole, ceea ce necesită mai multă flexibilitate în punerea în aplicare a politicilor UE. CESE prevede necesitatea punerii în aplicare de măsuri specifice pentru producătorii și prelucrătorii de produse lactate, în vederea restructurării și modernizării sectorului produselor lactate din statele membre.

5.6 CESE solicită Comisiei să reacționeze mai rapid și mai flexibil la crize. În 2011, piața produselor lactate este extrem de volatilă, reflectând schimbările climatice, și este posibil să se repete ciclul 2007-2009, caracterizat de criză. De aceea, CESE propune Comisiei să continue monitorizarea dinamicii sectorului produselor lactate, astfel încât să facă toate eforturile posibile pentru a preveni o viitoare criză devastatoare în domeniul produselor lactate.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sistemele din domeniul calității produselor agricole

[COM(2010) 733 final – 2010/0353 (COD)]

(2011/C 218/22)

Raportor: **dl José María ESPUNY MOYANO**

La 18 ianuarie 2011, respectiv la 27 ianuarie 2011, în conformitate cu articolul 43 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sistemele din domeniul calității produselor agricole

COM(2010) 733 final – 2010/0353(COD).

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

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 5 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 82 de voturi pentru și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE sprijină inițiativa Comisiei Europene de a include în „Pachetul privind calitatea” toate normele europene în materie de calitate a produselor agricole. Astfel s-ar ajunge la o politică globală mai coerentă în materie, contribuind prin aceasta, într-o primă etapă, la construcția unui sector agroalimentar european mai puternic și mai dinamic. Comitetul susține importanța sporirii calității produselor europene și a valorii lor adăugate, precum și a calității informațiilor puse la dispoziția consumatorilor, prin îmbunătățirea instrumentelor și dispozițiilor UE în materie.

1.2 Comitetul apreciază pozitiv sistemele din domeniul calității la nivel comunitar existente în prezent (denumirea de origine protejată, indicația geografică protejată și specialitatea tradițională garantată) și recunoaște că acestea sunt inițiative excelente menite să promoveze produsele europene. În opinia CESE, faptul că anumite produse beneficiază de aceste certificări aduce o valoare reală zonei, agricultorilor, producătorilor, fiind totodată în folosul consumatorului final. De asemenea, CESE împărtășește opinia Comisiei, și anume că aceste produse contribuie la politica de dezvoltarea rurală. Cu toate acestea, Comitetul reamintește că este important ca recunoașterea calității produselor europene și a modelului de producție al acestora să aibă loc nu numai pe piața internă, ci mai ales pe piața externă, și ca această calitate să fie promovată. De asemenea, Comitetul cere o mai mare rigoare în recunoașterea și controlul comercializării produselor agroalimentare la toate nivelurile ⁽¹⁾.

1.3 CESE își exprimă satisfacția cu privire la menținerea diferenței dintre sistemul de calitate al denumirii de origine

protejate și cel al indicației geografice protejate, deși consideră că definițiile propuse sunt mai puțin clare decât cele prevăzute în Regulamentul nr. 510/2006. Pe de altă parte, regretă faptul că noul text nu face distincția între cele trei etape de producție (producție agricolă sau de creștere a vitelor – prelucrare – pregătire) și menționează doar „faza de producție”.

1.4 În ceea ce privește cerințele pentru certificarea unui produs de tipul STG (specialitate tradițională garantată), CESE consideră că tradiția unui anumit produs este asociată nu numai cu o traiectorie în timp, așa cum se menționează în propunere, ci și cu alți parametri, cum ar fi: caracteristicile materiilor prime, modul de producție sau de prelucrare, cultura zonei, precum și alte calități și condiții. În plus, STG sunt în continuă evoluție, motiv pentru care CESE nu împărtășește ideea conform căreia numărul anilor reprezintă condiția fundamentală pe baza căreia se poate include un produs în această categorie.

1.5 CESE consideră că limitarea sistemului STG doar la înregistrarea cu rezervarea denumirii riscă să ducă nu numai la o reducere considerabilă a numărului de înregistrări, ci și la eliminarea unui instrument care recompensează diversitatea, precum și pe cei care optează pentru producerea unui anumit aliment după metode tradiționale. În această privință, CESE propune ca, după încheierea perioadei de tranziție, Comisia să propună un sistem care să permită menținerea STG înregistrate fără rezervarea denumirii, înainte de intrarea în vigoare a prezentului regulament.

1.6 În ceea ce privește mențiunile de calitate facultative, CESE solicită să se reconsidere posibilitatea includerii și recunoașterii produselor agriculturii de munte ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 18, 19.1.2011, p. 1-4, Avizul CESE privind consolidarea modelului agroalimentar european, și JO C 18, 19.1.2011, p. 5-10, Avizul CESE pe tema „Modelul agricol comunitar: calitatea producției și comunicarea cu consumatorii ca factori ai competitivității”.

⁽²⁾ JO C 120, 16.5.2008, p. 47-48, Avizul CESE privind perspectivele pentru agricultură în zonele cu handicapuri naturale specifice (regiuni montane, insulare și ultraperiferice).

1.7 Conceptul de calitate ar trebui să aibă o acoperire mai largă pe viitor: consumatorul ar trebui să poată distinge mai bine între diferitele forme de creștere a animalelor, cum este în prezent posibil în cazul ouălor. De asemenea, reclamele sugestive de pe ambalaje ar trebui să corespundă conținutului produsului (de exemplu, vacile la pășunat sau indicații precum „lapte din Alpi”). CESE așteaptă din partea Comisiei propuneri concrete în acest sens.

1.8 CESE îndeamnă Comisia să propună măsuri de monitorizare adecvate pentru a facilita îndeplinirea cerințelor tehnice derivate din participarea la sistemele de calitate ale Uniunii.

1.9 În ceea ce privește normele suplimentare pe care le propune Comisia drept complement la caietele de sarcini pentru adoptarea unei DOP sau IGP, precum și la mențiunile de calitate facultative, CESE este de acord ca acestea să fie adoptate prin acte delegate.

1.10 În ceea ce privește indicarea locului de cultivare și/sau de origine pentru produsele agricole sau animaliere, prevăzută în normele de comercializare, CESE solicită ca analiza costuri-beneficii să se materializeze în evaluările de impact prevăzute pentru fiecare caz. Pe de altă parte, obligativitatea indicației de origine pentru anumite produse agroalimentare este în curs de introducere, în paralel, în propunerea de regulament privind informarea consumatorilor, propunere care prevede necesitatea unei analize de impact de la caz la caz. CESE solicită să se continue în direcția definirii și garantării coerenței ambelor pachete legislative, evitându-se astfel o eventuală suprapunere.

1.11 În ceea ce privește Orientările privind etichetarea produselor care utilizează DOP/IGP drept ingrediente, precum și cele privind bunele practici aplicabile sistemelor de certificare voluntare, CESE subliniază importanța acestor inițiative și face un apel în direcția promovării respectării acestora.

2. Sinteza Comunicării

2.1 „Pachetul privind calitatea” urmărește să îmbunătățească legislația Uniunii Europene atât în domeniul calității produselor agricole, cât și în ceea ce privește funcționarea sistemelor naționale și private de certificare, astfel încât acestea să devină mai simple, mai transparente și mai ușor de înțeles, adaptabile la inovare și mai puțin împovăratore pentru producători și administrații.

2.2 În 2009, Comisia a publicat Comunicarea privind politica în domeniul calității produselor agricole [COM(2009) 234], ale cărei orientări strategice erau următoarele:

- îmbunătățirea comunicării între fermieri, cumpărători și consumatori în ceea ce privește calitățile produselor agricole;
- creșterea coerenței între instrumentele politicii Uniunii Europene în domeniul calității produselor agricole;
- reducerea complexității, în vederea facilitării utilizării și înțelegerii de către fermieri, producători și consumatori a diverselor sisteme și mențiuni de etichetare.

2.3 „Pachetul privind calitatea” include:

2.3.1 o propunere de regulament care simplifică administrarea sistemelor de calitate prin gruparea acestora într-un singur instrument cu caracter normativ. Această măsură asigură coerența între diversele instrumente și o înțelegere mai ușoară a sistemelor de către părțile interesate;

2.3.2 o propunere de regulament privind standardele de comercializare, care sporește transparența și simplifică procedurile aplicabile;

2.3.3 orientări de stabilire a bunelor practici aplicabile sistemelor voluntare de certificare a produselor agricole și alimentare;

2.3.4 orientări privind etichetarea produselor alimentare pentru care se folosesc ingrediente cu denumiri de origine protejate (DOP) și indicații geografice protejate (IGP).

2.4 Denumirile de origine și indicațiile geografice

Propunerea menține și consolidează sistemul de calitate pentru produsele agricole și alimentare, fără să aducă atingere sistemelor referitoare la indicațiile geografice pentru vinuri, băuturi spirtoase și vinuri aromatizate. În plus, procedura actuală de înregistrare scurtează termenele stabilite; se prevede o serie de norme minime comune privind controalele oficiale și se menține domeniul de aplicare al regulamentului (produse destinate consumului uman și altele).

2.5 Specialitățile tradiționale garantate

Este menținut sistemul de rezervare, dar se elimină posibilitatea de a înregistra denumiri fără rezervare. Se simplifică procesul de înregistrare, criteriul tradiției se extinde la 50 de ani, iar sistemul este restrâns la alimentele preparate și la produsele prelucrate.

2.6 Mențiunile de calitate facultative

Se propune includerea acestor mențiuni în regulament, pentru a sublinia proprietățile care aduc valoare adăugată și pentru a sprijini unele norme specifice de comercializare (păsări de curte crescute în aer liber, miere de origine florală, ulei de măsline de primă extracție la rece), adaptându-se la cadrul normativ al Tratatului privind funcționarea UE.

2.7 Normele de comercializare

Propunerea prevede ca regulă generală adoptarea de către Comisie a normelor de comercializare prin acte delegate. În toate sectoarele se stabilește o bază juridică ce va prevedea obligativitatea indicării pe etichetă a locului de producție, în conformitate cu caracterul specific al fiecărui sector. Se va studia de la caz la caz, începându-se cu sectorul produselor lactate.

2.8 Principiul subsidiarității

Acesta se va stabili în scopul garantării faptului că denumirile și mențiunile care aduc valoarea adăugată a acestor sisteme beneficiază de același nivel de protecție în toate statele membre ale UE, evitându-se astfel inducerea în eroare a consumatorilor sau obstrucționarea comerțului în cadrul Uniunii. Stabilirea efectivă și eficientă a drepturilor corespunzătoare se va face la nivelul UE. Pe de altă parte, procesarea și examinarea cererilor vor avea loc la nivel național, la acest nivel putându-se efectua cu cea mai mare eficiență și eficacitate.

2.9 Principiul proporționalității

În vederea asigurării credibilității sistemelor de calitate și a îndeplinirii eficiente a condițiilor acestora, producătorii trebuie să se angajeze că-și asumă sarcinile și angajamentele de calitate ale acestor sisteme, în același timp având drept de acces la ce sistem doresc. Aceste condiții de participare și control vor fi proporționale cu garanția corespunzătoare de asigurare a calității.

3. Observații generale

3.1 „Pachetul privind calitatea” stabilește pentru prima dată o politică globală în materie de sisteme comunitare și mențiuni de calitate de valoare adăugată pentru produsele agricole, precum și pentru normele de comercializare. De asemenea, include două orientări privind sistemele voluntare de certificare și utilizarea DOP/IGP ca ingrediente. CESE mulțumește Comisiei pentru eforturile depuse în ultimii trei ani în vederea creării acestui ambițios sistem unic, pornind de la numeroasele texte legislative existente, care fuseseră elaborate în mod fragmentat, sector cu sector.

3.2 Comisia consideră că forța producției agroalimentare europene constă în diversitatea ei, în know-how-ul producătorilor și în terenurile și teritoriile de producție. CESE își exprimă satisfacția față de această abordare. De asemenea, sprijină faptul că sistemele de calitate europene promovează diversificarea producției, protejează împotriva utilizării incorecte a produselor sau a imitării acestora și îi ajută pe consumatori să cunoască proprietățile și calitățile produselor. CESE sprijină abordarea conform căreia diversele sisteme de calitate reprezintă inițiative excelente pentru promovarea produselor europene. Cu toate acestea, Comitetul amintește importanța recunoașterii la nivel internațional a calităților acestor produse. Dacă se dorește menținerea și dezvoltarea agriculturii europene și a sistemului european de prelucrare a alimentelor, nu este suficient doar să se sensibilizeze publicul cu privire la calitatea europeană în cadrul pieței interne, ci aceasta trebuie promovată și pe piețele externe. În acest context, CESE sprijină importanța apărării modului de producție european și necesitatea unor condiții egale de comercializare a produselor UE și a celor ce provin din țări terțe, în ceea ce privește calitatea, sănătatea, protecția mediului și bunăstarea animalelor, așa cum a recunoscut Președinția Consiliului în concluziile sale cu privire la Comunicarea Comisiei Europene privind PAC în perspectiva anului 2020.

3.3 Sistemele de calitate a produselor agricole aduc valoare adăugată regiunii în care se produc, contribuind astfel la

obiectivul menținerii diversității și creșterii competitivității activităților agricole și de prelucrare. Astfel, ajută la îndeplinirea obiectivelor politicii de dezvoltare rurală, aspecte incluse în Comunicarea Comisiei privind PAC în perspectiva anului 2020 [COM(2010) 672]. CESE salută coerența dintre cele două politici și solicită ca și acest Regulament privind sistemele din domeniul calității produselor agricole să corespundă priorităților altor politici, cum ar fi Strategia Europa 2020 (crearea de valoare, impulsivitatea inovării, îmbunătățirea competitivității producției, protecția mediului, utilizarea eficientă a resurselor etc.). De asemenea, solicită ca regulamentul să răspundă provocărilor pieței unice (creșterea susținută, durabilă și echitabilă a întreprinderilor și o mai bună funcționare a pieței interne) și să corespundă obiectivelor politicilor în materie de protecție și informare a consumatorilor, concurență și piață externă.

3.4 În ceea ce privește Orientările privind etichetarea produselor alimentare care utilizează DOP sau IGP ca ingrediente (2010/C 341/03), CESE subliniază importanța acestei inițiative și face un apel pentru promovarea îndeplinirii acesteia.

3.5 Totodată, Comitetul întâmpină cu satisfacție propunerea Comisiei de Orientări privind cele mai bune practici pentru sistemele de certificare voluntară a produselor agricole și alimentare (2010/C 341/04). În ultimii ani s-a înregistrat o creștere a vânzărilor de produse agricole cu etichete nereglementate, ceea ce a dus la luarea în considerare a criteriilor etice, sociale și de protecție a mediului. La fel, așa cum subliniază și Comisia, sunt necesare o mai mare fiabilitate, transparență și claritate în acordurile privind lanțul de aprovizionare. Comitetul a solicitat Comisiei elaborarea acestor orientări⁽³⁾, motiv pentru care îndeamnă toate organizațiile care în prezent operează cu sisteme de certificare pentru produsele agricole să-și revizuiască procedurile, pentru a atinge un înalt grad de conformitate cu orientările privind bunele practici.

4. Observații specifice

4.1 Denumirile de origine protejate (DOP) și indicațiile geografice protejate (IGP)

4.1.1 CESE constată cu satisfacție că s-au menținut ambele sisteme de calitate, dar deplânge faptul că nu s-a păstrat și menționarea celor trei etape de producție (producție agricolă sau de creștere a vitelor – prelucrare – pregătire) în noua propunere de definiție.

4.1.2 CESE recunoaște contribuția acestor produse agricole la menținerea metodelor tradiționale de producție, precum și la protejarea mediului, ceea ce duce la beneficii nu numai pentru sectorul de producție și cel de prelucrare, ci și pentru consumatori. Recunoașterea acestor sisteme de calitate contribuie și la dezvoltarea rurală a zonei, ajutând la menținerea populației pe teritoriul respectiv, îmbunătățindu-i condițiile de trai și calitatea vieții, consolidând și promovând oportunitățile de afaceri și de creare de locuri de muncă, încurajând totodată utilizarea profitabilă a resurselor naturale.

⁽³⁾ JO C 28, 3.2.2006, p. 72-81, Avizul CESE pe tema „Comerțul etic și sisteme de asigurare a unor garanții pentru consumatori”.

4.1.3 Pentru a putea adopta o DOP sau o IGP, producătorii trebuie să fie în conformitate cu un caiet de sarcini. Potrivit propunerii și pentru a garanta caracterul relevant și succint al informațiilor conținute în caietul de sarcini, Comisia poate stabili norme suplimentare prin acte delegate. În ceea ce privește IGP, CESE este de părere că, în cazul în care locul de producție a produsului agricol utilizat diferă de locul de origine a alimentului prelucrat, acest lucru trebuie indicat pe etichetă.

4.1.4 CESE consideră cu tărie că statele membre sunt cele care trebuie să ia măsuri administrative sau judiciare pentru a preveni sau a evita orice utilizare ilegală a DOP sau a IGP, precum și la cererea unei grupări de producători.

4.2 Specialitățile tradiționale garantate

4.2.1 CESE apreciază pozitiv faptul că STG reprezintă unul dintre sistemele de calitate pentru anumite produse, întrucât STG reprezintă unica formă de recunoaștere a produselor originare și tradiționale dintr-un stat membru.

4.2.2 În ceea ce privește cerințele pentru certificarea unui produs de tipul STG, CESE consideră că limitarea sistemului STG doar la înregistrarea cu rezervarea denumirii riscă să ducă nu numai la o reducere considerabilă a numărului de înregistrări, ci și la eliminarea unui instrument care recompensează diversitatea, precum și pe cei care optează pentru producerea unui anumit aliment după metode tradiționale. În această privință, CESE propune ca, după încheierea perioadei de tranziție, Comisia să propună un sistem care să permită menținerea STG înregistrate fără rezervarea denumirii, înainte de intrarea în vigoare a prezentului regulament. Pe de altă parte, tradiția unui anumit produs este asociată nu numai cu o traiectorie în timp, așa cum se menționează în propunere, ci și cu alți parametri, cum ar fi: caracteristicile materiilor prime, modul de producție sau de prelucrare, cultura zonei, precum și alte calități și condiții. Prin urmare, Comitetul propune ca nu numai un anumit număr de ani să fie unicul parametru aplicabil în identificarea unui produs ca fiind STG.

4.3 Mențiunile și simbolurile sistemelor de calitate și rolul producătorilor

4.3.1 Propunerea de regulament prevede ca grupările de producători să poată contribui la garantarea calității produselor lor pe piață, la activități de informare și promovare, la garantarea conformității produselor cu caietul de sarcini și la adoptarea de măsuri care să permită îmbunătățirea funcționării sistemelor de calitate. CESE salută această îmbunătățire a sistemului, care întărește și clarifică rolul acestor grupări, și sprijină o mai mare implicare a grupărilor în ceea ce privește atât gestionarea ofertei de pe piață, cât și utilizarea DOP și IGP

ca ingrediente. Cu toate acestea, CESE solicită ca această împunernicire să nu vină în contradicție cu dispozițiile specifice stabilite pentru organizațiile de producători și organizațiile interprofesionale prin Regulamentul (CE) nr. 1234/2007. Pe de altă parte, CESE își exprimă satisfacția cu privire la faptul că operatorii care elaborează, înmagazinează sau pun pe piață DOP, IGP sau STG vor fi supuși unui control oficial.

4.4 Alte date privind o politică cuprinzătoare în domeniul calității

4.4.1 În legătură cu calitatea, CESE consideră că, pe viitor, ar trebui furnizate, de asemenea, informații mai concrete, de exemplu privind condițiile de creștere a animalelor (creșterea animalelor în aer liber, pe așternut de paie etc.). O diferențiere corespunzătoare pare utilă pentru a permite consumatorului să distingă mai bine între diversele forme de producție; aceasta este necesară și pentru delimitarea formelor de producție tradiționale de cele industriale. Un exemplu pozitiv în acest sens este etichetarea ouălor, realizată deja. Comisia este invitată să elaboreze propuneri și pentru alte domenii de creștere a animalelor.

4.4.2 Mai mult, în momentul de față, pe ambalaje mai sunt încă posibile și indicații care sugerează consumatorului o anumită formă de calitate, fără ca produsul să aibă într-adevăr aceste caracteristici. Astfel, pe pachetele de lapte apar imagini ale unor vaci la pășunat, fără garanția că laptele provine de la vaci crescute în aer liber, sau laptele se vinde drept „lapte din Alpi”, deși nu provine efectiv din regiunile respective, ci, de exemplu, din Ungaria. Un caz similar este și cel al *suncii de Pădurea Neagră (Schwarzwälder Schinken)*, doar procesul afumării având loc în regiune, nu însă și producția cărnii. CESE consideră că este vorba de o inducere în eroare: se simulează o calitate inexistentă și astfel consumatorul este păcălit. CESE regretă că propunerile Comisiei nu conțin afirmații clare despre modul cum poate fi stopată această practică.

4.5 Cererea și procedura de înregistrare

4.5.1 Comisia prezintă câteva propuneri în vederea scurtării procedurii de înregistrare, iar CESE este de acord că acestea ar putea aduce unele îmbunătățiri. Cu toate acestea, în ceea ce privește eliminarea obligativității publicării lunare a cererilor, CESE solicită să se mențină această publicare lunară, pentru a facilita monitorizarea, având în vedere totodată că se propune ca perioada de contestație să fie redusă la numai două luni.

4.5.2 Pe de altă parte, în ceea ce privește garanția că denumirile generice nu pot fi înregistrate ca DOP sau IGP, CESE consideră că propunerea ar trebui consolidată printr-o evaluare corespunzătoare la nivel național și comunitar.

Bruxelles, 5 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește standardele de comercializare

[COM(2010) 738 final – 2010/0354 (COD)]

(2011/C 218/23)

Raportor: **dl Antonio POLICA**

La 18 și 27 ianuarie 2011, Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât, în conformitate cu articolul 43, alineatul (2) și, pentru titlul II, și în conformitate cu articolul 118 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește standardele de comercializare

COM(2010) 738 final – 2010/0354 (COD).

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

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai (ședința din 4 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 152 voturi pentru, 5 voturi împotriva și 10 abțineri.

1. Sinteza observațiilor și recomandărilor CESE

1.1 CESE apreciază pozitiv propunerea Comisiei, care urmărește instituirea unei politici coerente în domeniul calității produselor agricole, menită a ajuta fermierii să prezinte mai ușor calitățile, caracteristicile și proprietățile produselor proprii și a asigura informarea adecvată a consumatorilor. Totodată, Comitetul este convins că pachetul privind calitatea poate contribui la sporirea șanselor de ocupare a forței de muncă și a posibilităților întreprinzătorilor în zonele rurale, combătând depopularea, contribuind la menținerea specificului cultural, la îmbunătățirea raporturilor dintre om și mediu și la o gestionare mai corectă a resurselor naturale.

1.2 Comitetul se exprimă în favoarea îmbunătățirii sistemelor de indicare a specificului agroalimentar (denumiri de origine, indicații geografice protejate, specialități tradiționale garantate), în vederea simplificării și raționalizării condițiilor care le sunt impuse, consolidând modelul acestora. Comitetul dorește, pe de altă parte, să fie îmbunătățită protecția împotriva practicilor comerciale neloiale și este de părere că aplicarea generalizată a standardelor de comercializare poate contribui la aceasta.

1.3 Așa cum a arătat și în avize anterioare⁽¹⁾, CESE consideră trasabilitatea, înțelesă ca posibilitate de a urmări un produs de-a lungul lanțului de producție, un instrument important de aplicare eficientă a tuturor indicațiilor care vor fi adoptate începând cu introducerea standardelor de comercializare specifice. Se consideră că mențiunile de pe etichetă nu

sunt suficiente, trebuind să fie garantată posibilitatea verificării obiective a informațiilor cuprinse în aceste mențiuni.

1.4 În afară de a se garanta veridicitatea informațiilor, prin intermediul unor instrumente eficiente de trasabilitate, este necesar să fie sporită și supravegheată eficiența, menționându-se pe etichetă informații clare, complete și ușor de înțeles și găsindu-se echilibrul corect între dreptul consumatorului la informare completă și dimensiunile caracterelor (care trebuie să fie suficiente de mari pentru a fi lizibile), evitându-se astfel un exces de complexitate, tehnicitate sau cantitate a informațiilor, care l-ar putea dezorienta pe consumator sau l-ar putea descuraja să le consulte.

1.5 Pentru a garanta eficiența controalelor, se recomandă ca și facturile și, în general, toată documentația care însoțește produsele, să cuprindă câteva informații elementare menționate în standardele de comercializare ale sectorului sau ale produsului respectiv. Trebuie să se acorde o atenție deosebită produselor importate în Uniune, provenite din țări terțe, în scopul de a se combate și de a descuraja practicile comerciale neloiale⁽²⁾.

1.6 Rețeaua de controale, necesare pentru verificarea conformității produselor cu dispozițiile stabilite și pentru impunerea și aplicarea sancțiunilor administrative adecvate în cazul abaterii de la standardele de comercializare, ar trebui însoțită de eforturi și inițiative pentru o mai mare responsabilizare a actorilor din sector și pentru consolidarea și răspândirea tot mai mare a unei culturi a respectului față de reguli.

⁽¹⁾ JO C 18, 19.1.2011, p. 5/10 - „Modelul agricol comunitar: calitatea producției și comunicarea cu consumatorii ca factori ai competitivității”

⁽²⁾ JO C 100, 30.4.2009, p. 60-64 „Siguranța alimentară a importurilor agricole și alimentare”.

1.7 Comitetul consideră că preconizata utilizare a instrumentului actelor delegate pentru reglementarea chestiunii standardelor de comercializare se înscrie în direcția simplificării normative introduse prin Tratatul de la Lisabona, este conformă dispozițiilor articolului 290 din TFUE și păstrează sensul abordării adoptate până în prezent de Comisie și acceptate, în situații similare, de Comitet⁽³⁾. Cu toate acestea, se recomandă o folosire atentă a acestui instrument, care, dacă nu este aplicat în mod selectiv și specific, ar putea aduce perturbări în sectoarele deja reglementate prin standarde de comercializare precise, în principal în cel al fructelor și legumelor proaspete⁽⁴⁾.

1.8 În ceea ce privește menționarea obligatorie a anumitor informații pe etichetă, este în mod cert pozitivă introducerea unui temei juridic care să impună obligația, în toate sectoarele, de a se indica „locul de proveniență agricolă”⁽⁵⁾, răspunzând astfel așteptărilor în materie de transparență și de informare ale consumatorilor și evitându-se astfel alte referiri care pot induce în eroare. În schimb, prevederea unui „nivel geografic adecvat” care ar urma să fie determinat de la caz la caz nu pare coerentă. Ar fi de preferat, mai degrabă, așa cum a solicitat deja parțial Comitetul⁽⁶⁾, să se menționeze pe etichetă „locul de proveniență agricolă” înțeles ca locul de cultivare sau de creștere, adică țara din care provine produsul agricol neprocesat sau utilizat în prepararea unui aliment.

1.9 Parlamentul și Consiliul și-au exprimat clar intenția de a reglementa și de a oferi protecție normativă produselor fundamentale pentru alimentația cetățenilor europeni: Uniunea Europeană a întreprins deja multe eforturi în acest sens în trecut și posedă cele mai ample competențe tehnice și juridice pentru a continua pe această cale. Comitetul respinge mai ales aplicarea automată a unor standarde de comercializare relevante adoptate de organizații internaționale⁽⁷⁾ fără a se face în prealabil o analiză și o evaluare care să stabilească eficiența acestora și coerența lor cu noul cadru normativ.

1.10 Comitetul este de acord cu principiul proporționalității evocat în cadrul elementelor juridice ale propunerii, dar se teme că aplicarea acestuia la mențiuni facultative privind calitatea ar putea duce la controale mai puțin stricte și ar putea face să scadă chiar nivelul respectării normelor. Obiectivul care ar trebui urmărit este cel al simplificării și al reducerii birocrăției, menținându-se totodată un sistem adecvat de controale pentru protecția consumatorilor.

1.11 Măsurile cuprinse în propunere ar avea o eficiență mai mare dacă ar fi diseminate pe scară largă și direct în rândul consumatorilor și prin intermediul asociațiilor lor profesionale. Mass-media sunt utilizate, în realitate, în mare măsură pentru a stimula vânzările, și în proporție mult mai mică pentru a-i informa pe cetățenii Uniunii Europene cu privire la normele care îi protejează, făcându-i astfel mai conștienți de alegerile lor la momentul cumpărării.

⁽³⁾ JO C 107, 6.4.2011, p. 30-32, „Sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din FEADR – sisteme de ajutor direct în cadrul PAC”.

⁽⁴⁾ Regulamentul (CE) 1580/07, modificat prin Regulamentul (CE) 1221/08 al Comisiei.

⁽⁵⁾ COM(2010) 738 final – Art. 112e alineatul (3) (c).

⁽⁶⁾ JO C 77, 31.3.2009, p. 81, pct. 1.3 și JO C 354, 28.12.2010, p. 35, pct. 5.5.18.

⁽⁷⁾ COM(2010) 738 final – Art.112b alineatul (3) și anexa XIIb.

2. Introducere - Documentul Comisiei

2.1 Pachetul privind calitatea are obiectivul de a îmbunătăți atât dispozițiile Uniunii Europene privind calitatea produselor agricole, cât și funcționarea sistemelor naționale și private de certificare, astfel încât acestea să devină mai simple, mai transparente și mai ușor de înțeles, mai ușor adaptabile la inovare și mai puțin împovărătoare pentru producători și administrații.

2.1.1 Pachetul privind calitatea este coerent cu celelalte politici ale Uniunii. Recenta Comunicare a Comisiei privind PAC după 2013 a subliniat, printre altele, necesitatea de a se conserva diversitatea activităților agricole în zonele rurale și de a se consolida competitivitatea acestora. Și Comunicarea „Europa 2020: strategie pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii” evidențiază ca obiectiv strategic, în cadrul priorităților Uniunii, obiectivul de a promova o mai mare competitivitate a economiei, ținând cont de faptul că unul din punctele forte pentru competitivitatea agriculturii europene îl reprezintă calitatea.

2.2 În 2009, Comisia a publicat Comunicarea privind politica în domeniul calității produselor agricole [COM(2009)234 final], ale cărei orientări strategice constau în:

- ameliorarea comunicării între fermieri, cumpărători și consumatori în ceea ce privește calitățile produselor agricole;
- creșterea coerenței între instrumentele utilizate în cadrul politicii Uniunii Europene în domeniul calității produselor agricole;
- reducerea complexității, în vederea facilitării utilizării și înțelegerii de către fermieri, producători și consumatori a diverselor sisteme și cerințe de etichetare.

2.3 Pachetul privind calitatea include:

2.3.1 o propunere de regulament destinată simplificării gestionii sistemelor de calitate, prin reunirea acestora într-un singur instrument normativ. Acest regulament garantează coerența dintre diversele instrumente și face sistemele mai ușor de înțeles pentru părțile interesate;

2.3.2 o propunere de regulament privind standardele de comercializare, menită să sporească transparența și să simplifice procedurile aplicabile;

2.3.3 orientări de stabilire a bunelor practici de elaborare și exploatare a sistemelor de certificare privind produsele agricole și alimentare;

2.3.4 orientări privind etichetarea alimentelor pentru care se folosesc ingrediente cu denumiri de origine protejate (DOP) și indicații geografice protejate (IGP).

2.4 Denumiri de origine și indicații geografice:

propunerea menține și consolidează sistemul de calitate a produselor agricole și alimentare, cu excepția sistemelor care reglementează indicațiile geografice ale vinurilor, ale băuturilor aromatizate și ale băuturilor spirtoase. În plus, procedura actuală scurtează termenele prevăzute pentru înregistrare, introduce o serie de norme minime comune pentru controalele oficiale și conservă domeniul de aplicare a regulamentului (produse destinate consumului uman și alte produse).

2.5 Specialități tradiționale garantate:

propunerea menține sistemul de rezervare a denumirilor, însă suprimă posibilitatea de a înregistra denumiri fără rezervarea specifice de comercializare (carnea păsărilor de curte crescute în libertate, miere de origine florală, ulei de măsline obținut din prima presare la rece), alături de o adaptare la cadrul legislativ al TFUE.

2.6 Mențiuni de calitate facultative:

propunerea dorește să includă mențiunile facultative de calitate în regulament, în măsura în care acestea prezintă caracteristici care presupun valoare adăugată, și să susțină anumite standarde specifice de comercializare (carnea păsărilor de curte crescute în libertate, miere de origine florală, ulei de măsline obținut din prima presare la rece), alături de o adaptare la cadrul legislativ al TFUE.

2.7 Standarde de comercializare:

propunerea prevede, ca regulă generală, adoptarea de standarde de comercializare de către Comisie, prin intermediul actelor delegate. Pentru toate sectoarele, se stabilește un temei juridic care prevede obligativitatea menționării pe etichetă a locului de proveniență, la nivelul geografic adecvat, conform specificului fiecărui sector. Va fi efectuat un studiu de la caz la caz, începându-se cu sectorul laptelui.

2.8 Propunerea prevede încredințarea supravegherii tuturor sistemelor unor autorități naționale competente: supravegherea activităților de control ale statelor membre va trebui, însă, să aibă loc la cel mai înalt nivel posibil sau la nivelul Uniunii, pentru a se asigura credibilitatea reglementării cu privire la sistemele aplicabile produselor alimentare pe întregul teritoriu al Uniunii Europene, conform principiilor stabilite prin regulamentul menționat.

3. Observații generale

3.1 Propunerea Comisiei, menită să le ofere producătorilor instrumente adecvate pentru a prezenta consumatorilor modul de producție și caracteristicile produselor comercializate, protejându-i împotriva practicilor comerciale neloiale, constituie un pas important într-o serie de decizii privind calitatea.

3.2 Trasabilitatea este un instrument important pentru a urmări un produs de-a lungul lanțului de producție și care contribuie, în paralel cu informațiile menționate pe etichetă, la transmiterea către consumator a unor informații clare, complete și comprehensibile privind produsul comercializat. Prin urmare,

instrumentul trasabilității va consta din ansamblul certificatelor, înregistrărilor și documentelor comerciale care certifică procesele și transferurile, această documentație aflându-se în posesia tuturor persoanelor implicate în lanțul de producție și putând fi puse la dispoziția organelor de control.

3.3 Propunerea prevede că statele membre efectuează controale, în temeiul unei analize a riscurilor, pentru a verifica dacă produsele respectă normele prevăzute și cele viitoare și că acestea aplică sancțiunile administrative corespunzătoare. Comitetul recomandă încurajarea păstrării unei rețele eficiente de controale, prin care să se sporească și să se aplice în practică atribuțiile diferitelor autorități naționale de control care se ocupă deja în prezent de respectarea standardelor de comercializare în sectoarele care prevăd deja acest lucru.

3.4 În paralel cu activitatea de supraveghere prin intermediul unui sistem de controale și cu desfășurarea de analize, se recomandă eforturi și inițiative pentru o mai mare responsabilizare a actorilor din sector și pentru consolidarea și răspândirea tot mai mare a unei culturi a respectului față de reguli.

3.5 În ceea ce privește referința la „locul de proveniență” (care trebuie menționat în mod obligatoriu pe etichetă), propunerea are un caracter prea general, prevăzând un „nivel geografic adecvat”, determinat de la caz la caz. În realitate, dacă s-ar menține acest criteriu, ar putea apărea cazul-limită al unui aliment pe a cărui etichetă apare doar mențiunea generică „produs în UE”: acest lucru ar exclude proveniența din țări terțe, dar mențiunea nu ar corespunde în mod cert laudabilului efort de informare și de transparență în favoarea consumatorilor pe care îl au în vedere noile standarde de comercializare.

3.6 Recurgerea la utilizarea generalizată a instrumentului actelor delegate, așa cum recomandă Comisia în propunerea de modificare/integrare a standardelor de comercializare existente și a celor care urmează a fi aprobate nu permite, deocamdată, evaluarea suficient de aprofundată a reglementării în ansamblul ei. Este, desigur, pozitiv faptul că s-a schițat cu precizie conținutul viitoarelor standarde de comercializare, stabilindu-se până în prezent un cadru alcătuit din date, informații și indicații care cuprind toate procesele, operațiile și transporturile pe care le-a suferit produsul oferit spre vânzare. Cu toate acestea, evaluării în mod cert pozitive a aplicabilității acestora, coroborate cu analizele de impact efectuate, nu i se adaugă încă o evaluare privind aplicarea reală a standardelor și mai ales eficacitatea lor, în funcție de categorie și de produs. Această evaluare va putea fi efectuată numai după ce standardele vor fi aplicate în mod concret.

3.7 Propunerile incluse în pachetul privind calitatea se subsumează unui proiect unic al garantării integrale a calității. Aceasta înseamnă că diferitele instrumente vor trebui considerate a fi complementare și vor trebui să funcționeze într-o sinergie desăvârșită. Va fi, de aceea, necesar să se vegheze ca eventualele modificări aplicate unuia dintre aceste instrumente să nu aibă repercusiuni negative sau nedorite asupra celorlalte.

4. Observații specifice

4.1 În ceea ce privește realizarea obiectivului politicii privind calitatea, Comitetul consideră necorespunzătoare prevederea articolului 112b alineatul (3), care consideră că un produs respectă standardul general de comercializare dacă produsul care urmează să fie comercializat este în conformitate cu un standard relevant în vigoare, adoptat de oricare dintre organizațiile internaționale enumerate în anexa XIIB. Comitetul se opune unei astfel de dispoziții, care nu permite nicio examinare efectivă a conformității, crucială pentru respectarea standardelor de comercializare generale și specifice considerate esențiale pentru protecția cetățenilor europeni și a concurenței.

4.2 Derogările prevăzute prin articolul 112k nu par însoțite de suficiente explicații cu privire la motivele pentru care autoritățile naționale pot aplica derogări sau pot menține normele de la nivel național, cu referire în special la materiile grase tartinabile și la practicile oenologice. Cu toate acestea, în cazul în care motivul invocat ar fi acela de a legitima practici deja existente, în scopul de a împiedica proliferarea ulterioară a regimurilor de derogare la noile standarde de comercializare, Comitetul este de acord cu această alegere, însă solicită

introducerea unei explicații în textul propunerii, în scopuri de clarificare și pentru confirmarea acestei interpretări.

4.3 În propunerea Parlamentului și a Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) 1234/2007 este introdusă o prevedere care îi permite Comisiei să adopte, prin intermediul instrumentului normativ al actelor delegate, standarde specifice de comercializare pentru toate produsele enumerate în Anexa I a propunerii, cu excepția alcoolului etilic de proveniență agricolă. Se recomandă utilizarea acestor standarde cu atenția cuvenită, deoarece, în lipsa specificității necesare, ele ar putea genera perturbări în sectoarele deja reglementate prin standarde de comercializare precise, și mai ales în cel al fructelor și legumelor proaspete.

4.4 Se subliniază, în cele din urmă, că, având în vedere complexitatea abrogărilor și înlocuirilor operate pe textul original al Regulamentului (CE) nr. 1234/2007, acestea ar trebui indicate foarte precis, facilitând lectura și înțelegerea de către utilizatorii finali, în principal producători și consumatori, și îmbunătățind astfel aplicarea corectă și uniformă a acestui regulament.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 834/2007 al Consiliului privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice

[COM(2010) 759 final – 2010/0364 (COD)]

(2011/C 218/24)

Raportor: **dl Richard ADAMS**

La 27 ianuarie 2011 și, respectiv, la 18 ianuarie 2011, în conformitate cu articolul 43 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul și Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 834/2007 al Consiliului privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice

COM(2010) 759 final – 2010/0364 (COD).

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

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 156 voturi pentru, 6 voturi împotriva și 10 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută inițiativa Comisiei de a profita de revizuirea regulamentelor afectate de Tratatul de la Lisabona pentru a include măsuri de simplificare. Cu toate acestea, simplificările în cauză privesc în principal aspectele administrative, în timp ce există în continuare o nevoie de simplificare generală a regulamentelor în beneficiul agricultorilor și producătorilor din domeniul producției ecologice.

1.2 Comitetul semnalează faptul că recentul său Aviz CESE 357/2011 privind *sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din FEADR* prezintă observații detaliate referitoare la implicațiile alinierii competențelor delegate și a celor de executare ale Comisiei și, în prezenta propunere, aprobă abordarea Comisiei privind aceste competențe.

1.3 Comitetul consideră că ar trebui menținut rolul grupurilor care oferă consultanță Comisiei cu privire la actele de punere în aplicare, în special cel al ONG-urilor și al părților interesate.

1.4 Comitetul sugerează ca noua siglă ecologică a UE, atunci când indică produse ecologice care provin din afara UE, să se deosebească prin culoare.

2. Contextul avizului

2.1 Prezentul aviz examinează Comunicarea COM(2010) 759, care este o propunere de regulament de modificare a Regulamentului (CE) nr. 834/2007 al Consiliului privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice. Propunerea are ca obiectiv alinierea competențelor de executare ale Comisiei, prevăzute de Regulamentul (CE)

nr. 834/2007 al Consiliului pe aceeași temă, la diferențierea dintre competențele delegate și competențele de executare ale Comisiei, introduse prin articolele 290 și 291 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

2.2 Articolele 290 și 291 din TFUE prevăd modificări privind procedurile de adoptare a deciziilor la nivelul Comisiei Europene, Consiliului și Parlamentului European cu privire la condițiile de punere în aplicare a actelor legislative ale UE.

2.3 Cea mai mare parte a regulamentului prevede mici modificări la regulamentul anterior privind etichetarea produselor ecologice și, în mod specific, introduce șapte noi articole [38 alineatele (a)-(g)]. Acestea conțin „definiții specifice, legate de domeniul de aplicare” în cadrul competențelor delegate.

2.4 Alte chestiuni specifice acoperite sunt normele de producție, precum cerințele pentru producători și autorizarea anumitor produse și substanțe, sigla ecologică a UE și aspecte legate de sistemele de control, de exemplu auditul organismelor și autorităților de control.

3. Observații specifice

3.1 Deși regulamentul în discuție are un domeniu de aplicare restrâns și este, în mare parte, de natură tehnică, înțelegerea situației actuale a producției ecologice ca o componentă a PAC necesită o succintă explicație. Definiția „agriculturii ecologice” s-a conturat abia în momentul în care metodele moderne de producție agricolă au înlocuit în mare parte sistemele tradiționale. În prezent, aceasta este privită ca o metodă de producție bazată pe rotația culturilor, îngrășăminte ecologice, utilizarea compostului și a metodelor biologice de combatere a dăunătorilor pentru menținerea productivității

solului și combaterea dăunătorilor. De asemenea, aceasta exclude sau limitează la maximum utilizarea îngrășămintelor artificiale, a pesticidelor (respectiv a erbicidelor, insecticidelor, fungicidelor), a produselor de reglare a creșterii plantelor (precum hormonii), a antibioticelor destinate animalelor, a aditivilor alimentari și a organismelor modificate genetic.

3.2 Modelele de producție ecologică se bazează pe principiile ecologice, pe tradițiile locale, regionale și naționale și, într-o oarecare măsură, pe o anumită filozofie. Acestea au generat numeroase abordări diferite în întreaga Europă. La începutul anilor '70, ca răspuns la procesul de „europenizare” și la creșterea cererii și ofertei, numeroasele organizații naționale și voluntare de control al producției ecologice au început să caute un teren comun. În anii '80, ca răspuns la solicitările consumatorilor, ale crescătorilor, ale producătorilor de produse prelucrate și ale comercianților cu amănuntul, Comisia a lansat elaborarea unor norme de armonizare în domeniul producției ecologice, în cadrul PAC. Efortul Comisiei s-a materializat în Regulamentul privind plantele (1991) ⁽¹⁾ și Regulamentul privind producția animală (1999) ⁽²⁾.

3.3 Cu toate acestea, atât variațiile continue ale filozofiei ce stă la baza producției ecologice, cât și intrarea în scenă a producătorilor globali au determinat adaptarea, modificarea și dezvoltarea în permanență a regulamentelor UE ⁽³⁾. Cel mai recent exemplu în acest sens îl constituie adoptarea, în 2010 a unei noi sigle ecologice europene și a regulamentului referitor la aceasta ⁽⁴⁾.

3.4 În prezent, reglementările din domeniul producției ecologice furnizează un standard de bază uniform destinat tuturor operatorilor. Acest sector, care înseamnă 5 % din

suprafața agricolă a UE destinată producției ecologice și vânzării de 18 miliarde EUR de produse ecologice certificate ⁽⁵⁾, reprezintă o parte însemnată a pieței. Siglele private, utilizate de organismele naționale de control autorizate pot apărea alături de sigla UE, indicând consumatorilor aplicarea unor criterii suplimentare. Comitetul observă că prezentul regulament propune modificări de simplificare a legislației cu domeniu de aplicare restrâns și de natură tehnică.

3.5 În recentul său Aviz CESE 357/2011 privind *sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din FEADR*, Comitetul și-a expus în detaliu opiniile privind implicațiile mai largi ale articolelor 290 și 291.

3.6 În această situație, în cadrul unui proces continuu care urmărește consolidarea dispozițiilor în materie de producție ecologică, Comitetul aprobă abordarea bazată pe competențele delegate și cele de executare, prezentată de Comisie în propunerea de regulament. Cu toate acestea, Comitetul dorește să facă următoarele observații:

3.7 Ar trebui menținut rolul grupurilor care oferă consultanță Comisiei cu privire la actele de punere în aplicare, în special contribuția ONG-urilor și a părților interesate. Producția ecologică și comercializarea acestor produse constituie în continuare un domeniu complex, care va avea de câștigat de pe urma unei reprezentări largi și diverse.

3.8 Utilizarea noii sigle ecologice UE va deveni obligatorie anul viitor. Propunerea extinderii acesteia, sub control, la produsele din țările terțe ar trebui revizuită, luându-se în considerare posibilitatea utilizării unei sigle diferite, eventual de o altă culoare, pentru a se indica faptul că produsul respectiv provine din afara UE.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 2092/91.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 1804/99.

⁽³⁾ *The International Federation of Organic Agriculture Movements* (IFOAM – Federația internațională a mișcărilor agriculturii ecologice) numără peste 750 de membri în 115 țări.

⁽⁴⁾ Regulamentul (UE) nr. 271/2010 al Comisiei.

⁽⁵⁾ Cifre din 2009.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament (UE) nr. ... al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului privind finanțarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 165/94 și (CE) nr. 78/2008 ale Consiliului

[COM(2010) 745 final – 2010/0365 COD]

(2011/C 218/25)

Raportor: **dl Seppo KALLIO**

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

Propunerea de regulament (UE) nr. ... al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului privind finanțarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 165/94 și (CE) nr. 78/2008 ale Consiliului

COM(2010) 745 final – 2010/0365 (COD).

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

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 150 voturi pentru, 6 voturi împotriva și 9 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) subliniază că politica agricolă comună a UE și buna gestionare a acesteia sunt importante pentru întregul lanț de aprovizionare cu produse alimentare, dar și pentru agricultori. Aceștia din urmă sunt foarte adesea împovărați de procedurile administrative complexe și greoaie ale PAC. Propunerea de reformare și de raționalizare a PAC este justificată dacă prin ea se sporește eficiența administrativă și se îmbunătățesc posibilitățile de acțiune ale autorităților.

1.2 CESE atrage în mod special atenția asupra faptului că unele dintre noile competențe ar putea impune statelor membre costuri administrative mai ridicate, legate de activitățile agențiilor de plată și ale organismelor de certificare. Această problemă ar trebui evitată în momentul punerii în aplicare a propunerii.

1.3 CESE consideră că ar trebui oferite explicații suplimentare cu privire la sfera competențelor ce urmează a fi acordate în materie de adoptare a actelor delegate. Dispozițiile în cauză trebuie formulate mai clar și mai precis decât în propunerea Comisiei.

1.4 CESE consideră important ca regulamentul de bază să includă toate normele esențiale care dau o formă concretă principiilor fundamentale ale politicii agricole. Competențele referitoare la alte aspecte pot fi transferate Comisiei. Sfera de aplicare a competențelor de executare în politica agricolă trebuie să fie suficient de extinsă pentru a permite o gestionare eficientă.

1.5 CESE consideră esențial ca Comisia să prevadă o amplă consultare cu experții statelor membre înainte de a adopta acte delegate. Un proces de consultare deschis și extins poate reduce

incertitudinile și confuziile apărute în timpul pregătirii reformei. Statele membre trebuie să aibă suficiente posibilități de a-și spune cuvântul în cursul elaborării dispozițiilor specifice.

1.6 CESE se așteaptă ca modificările propuse să eficientizeze finanțarea și gestionarea politicii agricole a UE, ceea ce va implica, de asemenea, simplificarea și reducerea birocrăției. Comitetul deplânge faptul că, fără ajutorul experților, înțelegerea și interpretarea reglementărilor financiare în cauză sunt cu adevărat dificile. Din acest motiv, procesul de simplificare trebuie continuat și accelerat.

2. Observații generale

2.1 Articolul 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede că un act legislativ poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ.

2.2 Articolul 291 din TFUE stipulează că, în cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, un act legislativ conferă Comisiei competențe de executare, în vederea adoptării actelor de punere în aplicare.

2.3 Scopul propunerii Comisiei supuse examinării este de a conferi Comisiei, pe baza unui act legislativ, competența de a adopta acte delegate (cf. articolul 290 din TFUE) sau acte de punere în aplicare (cf. articolul 291 din TFUE) în anumite domenii. În ce privește competențele delegate, dispozițiile legislative de bază stabilesc competența Comisiei în fiecare domeniu în parte. Comisia consultă experții statelor membre atunci când adoptă acte delegate, însă în astfel de cazuri nu se aplică

procedura de comitologie. Totuși, Comisia urmează procedura de comitologie atunci când adoptă acte de punere în aplicare, situație în care experții statelor membre au posibilitatea de a formula observații și de a se pronunța oficial asupra legislației propuse.

2.4 Propunerea examinată vizează de asemenea simplificarea procedurilor, prin abrogarea a două regulamente ale Consiliului. Dispozițiile de reglementare în cauză ar urma să fie transferate în regulamentul propus. Pe lângă aceasta, propunerea urmărește reducerea sarcinilor administrative ce revin statelor membre, prin simplificarea procedurilor de recuperare.

3. Observații specifice

3.1 Comisia a deținut dintotdeauna competențe extinse în ce privește politica agricolă. Acum, Comisia propune ca reglementările privind supravegherea și gestionarea, precum și obligațiile specifice să fie adoptate sub formă de acte delegate. Au apărut deja dificultăți ocazionale legate de interpretarea și aplicarea la nivel național a sistemelor de plată, de contabilitate și de monitorizare pentru ajutoarele agricole existente. Este cazul să ne întrebăm dacă actele delegate oferă condiții mai bune pentru gestiunea financiară. Există, se asemenea, riscul ca introducerea

actelor delegate să atragă după sine costuri mai ridicate pentru statele membre, legate de gestionarea și monitorizarea sprijinului.

3.2 Propunerea Comisiei cuprinde peste douăsprezece dispoziții ce conferă competențe de adoptare a actelor delegate. Aceste competențe se referă, printre altele, la obligațiile agențiilor de plată și la procedurile de adoptare, precum și la numirea organismelor de certificare, la buna gestionare a creditelor și la publicarea informațiilor privind ajutoarele. Caracterul precis al competențelor delegate și sfera de aplicare a mandatului acordat Comisiei ridică mai multe întrebări. Competențele propuse par a fi prea ample și prea generale.

3.3 Este necesară, în special, o formulare mai precisă a obligațiilor ce revin organismelor de certificare, dat fiind că propunerea nu trebuie să atragă după sine extinderea mandatului acestora.

3.4 Propunerea conține și noi reglementări privind competențele de adoptare a actelor de punere în aplicare. Aceste competențe privesc respectarea disciplinei fiscale, normele privind transmiterea documentelor către Comisie și închiderea conturilor. Obiectivul acestor competențe pare a fi mai bine definit decât în cazul actelor delegate.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

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

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

(2011/C 218/26)

Raportor unic: **dl Nikolaos LIOLIOS**

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

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

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

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

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

1. Concluzii și recomandări

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽³⁾ A se vedea punctul 4.2.

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

2. Contextul general al avizului

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

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

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

3. Observații generale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(5) COM(2009) 673 final.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 final, p. 5 și următoarele.

⁽⁹⁾ Articolul A, COM(2009) 673 final, p. 12.

⁽¹⁰⁾ JO C 83, 30.3.2010, p. 206.

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

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

4. Observații specifice

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

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

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

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

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

⁽¹²⁾ JO L 209, 11.8.2005, p.1

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

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind atacurile împotriva sistemelor informatice și de abrogare a Deciziei-cadru 2005/222/JAI a Consiliului

[COM(2010) 517 final – 2010/0273 (COD)]

(2011/C 218/27)

Raportor general: **dl Peter MORGAN**

La 20 ianuarie 2011, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind atacurile împotriva sistemelor informatice și de abrogare a Deciziei-cadru 2005/222/JAI a Consiliului

COM(2010) 517 final – 2010/0273 (COD).

La 15 februarie 2011, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor (articolul 59 din Regulamentul de procedură), Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Morgan raportor general în cadrul celei de-a 471-a sesiuni plenare din 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011) și a adoptat prezentul aviz cu 173 voturi pentru, 1 voturi împotriva și 7 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul salută Comunicarea Comisiei privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind atacurile împotriva sistemelor informatice. Comitetul împărtășește îngrijorarea profundă exprimată de Comisie cu privire la amploarea criminalității informatice în Europa și la daunele reale și potențiale pe care această amenințare crescândă le poate aduce economiei și bunăstării cetățenilor.

1.2 De asemenea, Comitetul împărtășește dezamăgirea Comisiei cu privire la faptul că numai 17 din cele 27 de state membre au ratificat până în prezent Convenția Consiliului Europei privind criminalitatea informatică („Convenția privind criminalitatea informatică”) (1). Comitetul solicită celorlalte state membre (2) – Austria, Belgia, Republica Cehă, Grecia, Irlanda, Luxemburg, Malta, Polonia, Suedia și Regatul Unit să ratifice cât de curând Convenția privind criminalitatea informatică.

1.3 Comitetul este de acord cu Comisia în ceea ce privește necesitatea urgentă a elaborării unei directive prin care să se actualizeze definițiile infracțiunilor implicate în atacurile împotriva sistemelor informatice și să se sporească coordonarea în domeniul dreptului penal și cooperarea la nivelul UE, în vederea abordării eficiente a acestei probleme esențiale.

1.4 Din cauza nevoii urgente de adoptare a unor măsuri legislative care să abordeze în mod expres atacurile împotriva sistemelor informatice, Comitetul este de acord cu decizia Comisiei de a apela la opțiunea politică a elaborării unei directive care să se bazeze pe măsuri fără caracter legislativ, orientate către acest aspect caracteristic al criminalității informatice.

1.5 Cu toate acestea, potrivit solicitării exprimate într-un aviz anterior al Comitetului (3), acesta ar prefera ca, în paralel, Comisia să continue activitatea de elaborare a unei legislații UE cuprinzătoare împotriva criminalității informatice. Comitetul este de părere că un cadru global este esențial pentru succesul Agendei digitale și al Strategiei Europa 2020 (4). Acest cadru ar trebui să abordeze chestiuni legate de prevenire, depistare și educație, pe lângă aplicarea legislației și pedepse.

1.6 CESE ar dori ca, în timp util, Comisia să prezinte propuneri pentru un cadru cuprinzător de acțiune pentru a aborda chestiunea generală privind securitatea internetului. În următorii 10 ani, când majoritatea populației va folosi internetul, iar cea mai mare parte a activității economice și sociale va depinde de internet, este de neconceput să ne putem baza pe abordarea actuală neglijentă și nestructurată privind utilizarea internetului, mai ales că valoarea economică a acestei activități va fi incalculabilă. Vor exista numeroase chestiuni care vor implica alte provocări, cum ar fi securitatea datelor cu caracter personal și confidențialitatea, precum și criminalitatea informatică. Securitatea aeriană este controlată de o autoritate centrală care stabilește standardele pentru avioane, aeroporturi și operațiuni de trafic aerian. A sosit timpul să creăm o autoritate similară care să stabilească standarde pentru dispozitive terminale extrem de sigure (calculatoare de birou, calculatoare portabile, telefoane), pentru securitatea rețelei, pentru certificarea site-urilor web și pentru securitatea datelor. Configurarea fizică a internetului este un element-cheie în lupta împotriva criminalității informatice. UE va avea nevoie de un organ de reglementare cu putere de decizie în ceea ce privește internetul.

1.7 Directiva se va concentra asupra definirii crimei și a pedepselor. CESE solicită ca în paralel să se acorde atenție și prevenirii prin măsuri de securitate mai bune. Producătorii de

(1) Convenția Consiliului Europei privind criminalitatea informatică, Budapesta, 23 noiembrie 2001, CETS n° 185.

(2) A se vedea: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>

(3) Avizul CESE privind strategia pentru o societate informațională sigură, JO C 97, 28.4.2007, p. 21.

(4) COM(2010) 245, COM(2010) 2020.

echipamente ar trebui să respecte standardele pentru dispozitive extrem de sigure. Nu este acceptabil ca securitatea dispozitivelor și a rețelei să depindă de bunăvoința deținătorului. Ar trebui luată în considerare introducerea unui sistem european de identitate electronică, însă acesta ar trebui conceput cu mare atenție pentru a evita încălcarea vieții private. Ar trebui demarată exploatarea posibilităților în domeniul securității în cadrul IPv6, iar inițierea cetățenilor în domeniul securității informatice, inclusiv în securitatea datelor, ar trebui să fie o parte fundamentală a programei în materie de competențe digitale. Comisia ar trebui să aibă în vedere avizele precedente ale Comitetului care au abordat aceste chestiuni ⁽⁵⁾.

1.8 Comitetul se declară mulțumit de faptul că directiva propusă acoperă în mod corespunzător atacurile împotriva sistemelor informatice prin intermediul botneturilor ⁽⁶⁾, inclusiv atacurile prin blocarea serviciului (de tip DoS) ⁽⁷⁾. De asemenea, Comitetul este de părere că directiva va fi de folos autorităților în vederea urmăririi în justiție a criminalității informatice, prin care se încearcă exploatarea interconectivității pe plan internațional a rețelelor, precum și în vederea urmăririi în justiție a făptuitorilor care încearcă să se ascundă în spatele anonimatului pe care îl pot asigura instrumentele sofisticate ale criminalității informatice.

1.9 Comitetul este, de asemenea, mulțumit de lista infracțiunilor penale acoperite de directivă, în special de introducerea „interceptării ilegale” ca infracțiune penală și de prezentarea clară a „instrumentelor care pot fi utilizate în scopul comiterii infracțiunilor”.

1.10 Cu toate acestea, având în vedere importanța pe care o au încrederea și securitatea pentru economia digitală și costurile anuale uriașe cauzate de criminalitatea informatică ⁽⁸⁾, Comitetul recomandă ca severitatea sancțiunilor prevăzute de directivă să reflecte nivelul de gravitate a infracțiunii și să descurajeze cu adevărat infractorii. Directiva propusă prevede sancțiuni privative de libertate cu o durată minimă de doi sau de cinci

ani (cinci ani pentru cazurile cu circumstanțe agravante). CESE are în vedere o clasificare a pedepselor în funcție de gravitatea infracțiunilor.

1.11 CESE recomandă să se profite de ocazie pentru a se transmite un mesaj ferm către infractori și cetățenii care doresc să obțină garanții, prin prevederea unor sancțiuni mai aspre. De pildă, în Regatul Unit ⁽⁹⁾ există sancțiuni de până la zece ani pentru atacurile pe scară largă împotriva sistemelor informatice, iar Estonia și-a înăsprit sancțiunile, astfel că utilizarea în scopuri teroriste a atacurilor pe scară largă este pasibilă de detenție pe o perioadă de până la 25 de ani. ⁽¹⁰⁾

1.12 Comitetul salută propunerea Comisiei de a susține directiva prin intermediul unor măsuri fără caracter legislativ, în scopul încurajării continuării acțiunii coordonate de la nivelul UE și a eficientizării punerii în aplicare a acesteia. CESE subliniază și necesitatea de a extinde coordonarea, astfel încât aceasta să includă cooperarea strânsă cu toate țările AELS și cu NATO.

1.13 Comitetul sprijină cu fermitate programele de formare și recomandările privind bunele practici propuse în vederea sporirii eficienței punctelor de contact existente, disponibile 24 de ore din 24 și 7 zile din 7 pentru autoritățile de aplicare a legii.

1.14 Pe lângă măsurile fără caracter legislativ menționate în propunere, Comitetul solicită Comisiei să ia în considerare, în special, fondurile pentru cercetare și dezvoltare destinate dezvoltării sistemelor de detectare timpurie și de răspuns, pentru a se face față atacurilor împotriva sistemelor informatice. Stadiul actual al tehnologiilor de *cloud computing* ⁽¹¹⁾ și *grid computing* ⁽¹²⁾ asigură un potențial de a proteja Europa mai bine în fața multor amenințări.

1.15 Comitetul propune ca Agenția Europeană pentru Securitatea Rețelelor Informatice și a Datelor (ENISA) să finanțeze un program axat pe dezvoltarea competențelor, în vederea consolidării industriei europene a securității în domeniul TIC, depășindu-se aspectele ce țin de aplicarea legii ⁽¹³⁾.

1.16 În vederea consolidării protecției împotriva atacurilor informatice în Europa, Comitetul dorește să reafirme importanța înființării Parteneriatului public-privat european pentru reziliență (EP3R) și a asocierii acestuia activităților Agenției Europene pentru Securitatea Rețelelor Informatice și a Datelor (ENISA) și Grupului Guvernamental European al CERT (EGC).

⁽⁵⁾ Avizul CESE privind o societate informațională sigură, JO C 97, 28.4.2007, p. 21; Avizul CESE privind promovarea progresului internetului, JO C 175, 28.7.2009, p. 92; Avizul CESE privind protecția infrastructurilor critice de informație, JO C 255, 22.9.2010, p. 98; Avizul CESE privind o Agendă digitală pentru Europa, JO C 54, 19.2.2011, p. 58; Avizul CESE privind „noul” Regulament ENISA, nepublicat încă în JO; Avizul CESE pe tema „Creșterea nivelului de alfabetizare digitală, a competențelor digitale și a incluziunii”, nepublicat încă în JO.

⁽⁶⁾ Termenul „botnet” desemnează o rețea de calculatoare care au fost infectate cu programe ostile (viruși informatici). O astfel de rețea de calculatoare virusate („zombie”) poate fi activată pentru a efectua acțiuni specifice, cum ar fi atacarea sistemelor informatice (atacuri informatice). Aceste „zombie” pot fi controlate – adesea fără știința utilizatorilor calculatoarelor virusate – de un alt calculator. Autorii sunt foarte greu de identificați, deoarece locul în care se află calculatoarele care alcătuiesc botnetul și lansează atacul poate fi diferit de locul în care se află autorul.

⁽⁷⁾ Atac prin blocarea serviciului (de tip DoS) – un atac prin blocarea serviciului este acțiunea de a face o resursă informatică (ca, de exemplu, un site internet sau un serviciu de internet) inaccesibilă pentru utilizatorii prevăzuți. Serverul sau pagina de internet accesate vor afișa „indisponibil” pentru utilizatori. Rezultatul unui astfel de atac ar putea să facă indisponibile, de pildă, sistemele de plată online, provocând pierderi utilizatorilor acestora.

⁽⁸⁾ Conform unui studiu din 2009 prezentat la Forumul Economic Mondial, costurile globale ale criminalității informatice sunt de 1 bilion de dolari SUA, acestea fiind în creștere rapidă. A se vedea punctele 2.5 și 2.7 de mai jos.

⁽⁹⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>

⁽¹⁰⁾ SEC(2010) 1122 final – Document de lucru al serviciilor Comisiei și evaluarea impactului; document de însoțire a propunerii de directivă privind atacurile împotriva sistemelor informatice.

⁽¹¹⁾ **Cloud computing** se referă la furnizarea de resurse de calcul la cerere sau automat prin intermediul internetului. Serviciile *cloud* sunt prezentate utilizatorilor într-un mod simplu, ușor de înțeles, fără ca utilizatorii să știe care este modul de furnizare a serviciilor. Programele actuale de antiviruri pentru utilizatorii finali și de securitate a internetului ar putea fi furnizate prin intermediul unei platforme *cloud* fiecărui utilizator conectat din Europa, fiind mai puțin necesar ca utilizatorii să se protejeze ei înșiși.

⁽¹²⁾ **Rețelele (grids)** reprezintă o formă de calcul distributiv; un „calculator virtual super” este alcătuit din multe calculatoare în rețea slab legate între ele, care funcționează împreună pentru a efectua activități foarte ample. Tehnologiile de *grid computing* pot furniza o platformă pentru o analiză în timp real a unui atac informatic și pentru sisteme de răspuns.

⁽¹³⁾ Avizul CESE privind „noul” Regulament ENISA, JO C 107, 6.4.2011, p. 58.

1.17 Trebuie încurajată crearea în Europa a unei industrii puternice în domeniul securității informatice, pentru a corespunde competențelor existente în industria SUA din domeniu, care beneficiază de fonduri importante⁽¹⁴⁾. Ar trebui sporite considerabil investițiile în C&D și în educația din domeniul securității informatice.

1.18 Comitetul ia notă de faptul că, în temeiul protocoalelor la tratat, Regatul Unit, Irlanda și Danemarca sunt exceptate de la punerea în aplicare a directivei propuse. În pofida acestor excepții, Comitetul solicită statelor membre să coopereze cât mai mult posibil, în conformitate cu dispozițiile directivei, pentru a-i împiedica pe infractori să profite de lacunele politicilor din Uniune.

2. Introducere

2.1 În prezent, Europa depinde în mare măsură de sistemele informatice în ceea ce privește dobândirea bunăstării și calitatea vieții noastre. Este important ca această dependență crescândă să meargă mână în mână cu sporirea complexității măsurilor de securitate și cu elaborarea unor acte legislative puternice, care să protejeze sistemele noastre informatice împotriva atacurilor.

2.2 Internetul reprezintă platforma centrală a societății digitale. Abordarea amenințărilor la adresa securității sistemelor informatice este de o importanță crucială pentru dezvoltarea societății digitale și a economiei digitale. Internetul constituie suportul pentru cea mai mare parte a infrastructurii critice de informații a Europei, care stă la baza platformelor de informare și de comunicare ce asigură bunurile și serviciile de bază. Atacurile împotriva sistemelor informatice (sistemele publice, sistemele financiare, serviciile sociale și sistemele critice de infrastructură vitale, cum ar fi cele care asigură energia electrică, apa, transporturile și serviciile de urgență) au devenit o problemă majoră.

2.3 Arhitectura internetului are la bază interconectarea a milioane de calculatoare ale căror funcții de procesare, comunicare și control sunt repartizate în întreaga lume. Această arhitectură fragmentată este esențială pentru ca internetul să dea dovadă de stabilitate și reziliență, cu posibilitatea de a restabili rapid traficul în cazul în care apare o problemă. Aceasta înseamnă, însă, că atacurile informatice pe scară largă pot fi inițiate de la extremitățile rețelei, de exemplu, prin intermediul botneturilor, de către orice persoană care are motivația și cunoștințele de bază necesare.

2.4 Evoluțiile din domeniul tehnologiei informațiilor au accentuat aceste probleme prin facilitarea producerii și distribuției instrumentelor („malware”⁽¹⁵⁾ și „botneturi”), oferind totodată anonimitate infractorilor și repartizând responsabilitatea între jurisdicții. Dificultățile de inițiere a urmăririi în justiție permit crimei organizate să obțină profituri considerabile, cu risc scăzut.

⁽¹⁴⁾ În statisticile oficiale ale Casei Albe se arată că, în 2010, Guvernul SUA a cheltuit 407 milioane \$ pentru cercetarea și dezvoltarea și educația în domeniul informaticii și își propune să cheltuiască 548 de milioane \$ în exercițiul financiar 2012. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Prin „malware” (prescurtarea de la „malicious software”) se înțelege un program informatic prevăzut a accesa pe ascuns un sistem informatic, fără consimțământul posesorului acestuia.

2.5 Potrivit unui studiu din 2009⁽¹⁶⁾, prezentat în cadrul Forumului economic mondial, costul la nivel mondial al criminalității informatice se ridică la 1 bilion de dolari și se află în creștere rapidă. De asemenea, un raport guvernamental⁽¹⁷⁾ recent emis în Regatul Unit estimează că, numai în Regatul Unit, aceste costuri se ridică la 27 de miliarde de lire sterline. Costul ridicat al criminalității informatice justifică adoptarea unor măsuri intransigente, aplicarea strictă a acestora și impunerea unor sancțiuni aspre celor care le încalcă.

2.6 Potrivit documentului de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește propunerea de directivă⁽¹⁸⁾, crima organizată și guvernele ostile profită de pe urma potențialului distructiv al atacurilor împotriva sistemelor informatice din întreaga Uniune. Atacurile provenind de la asemenea botneturi pot fi extrem de periculoase pentru statul afectat în ansamblu și pot fi folosite, de asemenea, de teroriști sau de alte persoane pentru a exercita presiuni politice asupra unui stat.

2.7 Atacul împotriva Estoniei din perioada aprilie-mai 2007 a reliefat această problemă. Au fost puternic afectate părți importante ale infrastructurii critice de informații din sectoarele public și privat timp de zile întregi, datorită unor atacuri pe scară largă împotriva lor; aceste atacuri au costat între 19 și 28 de milioane de euro și au avut costuri considerabile pe plan politic. Atacuri distructive asemănătoare au fost lansate și împotriva Lituaniei și Georgiei.

2.8 Rețelele globale de comunicații presupun un nivel înalt de interconectivitate transfrontalieră. Este de o importanță crucială ca toate cele 27 de state membre să întreprindă o acțiune colectivă și uniformă pentru a combate criminalitatea informatică, în special atacurile împotriva sistemelor informatice. Din cauza acestei interdependențe la nivel internațional, UE îi revine sarcina de a avea o politică integrată de protecție a sistemelor informatice împotriva atacurilor și de pedepsire a autorilor acestor atacuri.

2.9 În Avizul din 2007 privind strategia pentru o societate informațională sigură⁽¹⁹⁾, Comitetul a afirmat că ar dori elaborarea unei legislații cuprinzătoare a UE în domeniul combaterii criminalității informatice. Pe lângă atacurile împotriva sistemelor informatice, un cadru global ar trebui să cuprindă criminalitatea informatică din domeniul financiar, conținutul ilegal de pe internet, colectarea/stocarea/transferul de probe electronice și norme jurisdicționale mai amănunțite.

2.10 Comitetul recunoaște faptul că elaborarea unui cadru global este o sarcină foarte dificilă, îngreunată și mai mult de lipsa unui consens în plan politic⁽²⁰⁾ și de problemele generate de diferențele dintre punctele de vedere ale statelor membre cu privire la admisibilitatea dovezilor electronice în tribunale. Cu toate acestea, un astfel de cadru global ar maximiza atât

⁽¹⁶⁾ „Unsecured Economies: Protecting Vital Information” („Economii nesecurizate: protejarea informațiilor cruciale”), studiu efectuat de către cercetători din cadrul CERIAS (Centre for Education and Research in Information Assurance and Security for McAfee) al Universității Purdue (2009), http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>

⁽¹⁸⁾ SEC(2010) 1122

⁽¹⁹⁾ Avizul CESE privind strategia pentru o societate informațională sigură, JO C 97, 28.4.2007, p. 21 (TEN/254).

⁽²⁰⁾ SEC(2010) 1122, Evaluarea impactului COM(2010) 517

avantajele instrumentelor legislative, cât și ale celor fără caracter legislativ, în ceea ce privește abordarea seriei largi de probleme legate de criminalitatea informatică. De asemenea, acest cadru ar fi în legătură cu cadrul penal și ar îmbunătăți totodată cooperarea în domeniul aplicării legii în UE. Comitetul îndeamnă Comisia să acționeze în continuare în vederea îndeplinirii obiectivului de realizare a unui cadru juridic global pentru criminalitatea informatică.

2.11 Combaterea criminalității informatice necesită competențe deosebite. Avizul Comitetului privind propunerea de regulament cu privire la ENISA ⁽²¹⁾ a evidențiat importanța formării personalului care se ocupă cu aplicarea legii. Comitetul este satisfăcut de faptul că au fost realizate progrese de către Comisie în ceea ce privește crearea platformei de formare în materie de combatere a criminalității organizate, care să includă aplicarea legii și sectorul privat, astfel cum s-a propus în COM(2007) 267 ⁽²²⁾.

2.12 Toți cetățenii, ale căror vieți ar putea să depindă de serviciile de bază, se numără printre părțile interesate din domeniul securității informatice din UE. Aceiași cetățeni au răspunderea de a-și proteja, în măsura posibilului, conexiunea la internet împotriva atacurilor. O răspundere și mai mare le revine furnizorilor de servicii și de tehnologii TIC, care pun la dispoziție sisteme informatice.

2.13 Informarea în mod corespunzător a tuturor părților interesate cu privire la securitatea informatică este esențială. De asemenea, este important ca Europa să dispună de numeroși experți în domeniul securității informatice.

2.14 Trebuie încurajată crearea în Europa a unei industrii puternice în domeniul securității informatice, pentru a corespunde competențelor existente în industria SUA din domeniu, care beneficiază de o finanțare substanțială ⁽²³⁾. Ar trebui sporite considerabil investițiile în C&D și în educația din domeniul securității informatice.

3. Sinteza propunerii de directivă

3.1 Obiectivul acestei propuneri constă în înlocuirea Deciziei-cadru 2005/222/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind atacurile împotriva sistemelor informatice ⁽²⁴⁾. Conform considerentelor, obiectivul deciziei-cadru consta în îmbunătățirea cooperării dintre autoritățile judiciare și alte autorități competente, inclusiv poliția și alte servicii specializate de aplicare a legii din statele membre, prin apropierea normelor de drept penal ale statelor membre în ceea ce privește atacurile împotriva sistemelor informatice. Decizia-cadru respectivă

⁽²¹⁾ Avizul CESE privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Agenția europeană pentru securitatea rețelelor și a informațiilor (ENISA), JO C 107, 6.4.2011, p. 58.

⁽²²⁾ COM(2007) 267 „Către o politică generală de luptă împotriva criminalității cibernetice”

⁽²³⁾ În statisticile oficiale ale Casei Albe se arată că, în 2010, guvernul SUA a cheltuit 407 milioane de dolari pentru cercetarea și dezvoltarea și educația în domeniul informaticii și își propune să cheltuiască 548 de milioane de dolari în exercițiul financiar 2012. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽²⁴⁾ JO L 69, 16.3.2005, p. 68

introducea o legislație europeană care să permită urmărirea în justiție a infracțiunilor cum ar fi accesul ilegal la sistemele informatice, afectarea integrității unui sistem informatic și afectarea integrității datelor, precum și norme specifice privind răspunderea persoanelor juridice, competența și schimbul de informații. Statelor membre li s-a solicitat să ia măsurile necesare pentru a se conforma dispozițiilor directivei-cadru până la 16 martie 2007.

3.2 La 14 iulie 2008, Comisia a publicat un raport privind punerea în aplicare a deciziei-cadru ⁽²⁵⁾. În cadrul concluziilor, s-a afirmat că „atacurile recente din Europa, care au avut loc după adoptarea deciziei-cadru, au subliniat apariția unor amenințări noi, în special, producerea unor atacuri simultane masive împotriva sistemelor informatice și utilizarea infracțională crescută a așa-numitelor «botnets».” Aceste atacuri nu se aflau în centrul atenției în momentul adoptării deciziei-cadru.

3.3 Propunerea ia în considerare noile metode de săvârșire a infracțiunilor informatice, în special utilizarea botneturilor ⁽²⁶⁾. Depistarea autorilor este deosebit de dificilă, deoarece locul în care se află calculatoarele care alcătuiesc botnetul și lansează atacul poate fi diferit de locul în care se află autorul.

3.4 Atacurile întreprinse prin intermediul unui botnet sunt adesea atacuri pe scară largă. Atacurile pe scară largă sunt fie atacurile care pot fi lansate prin utilizarea de instrumente care afectează un număr semnificativ de sisteme informatice (calculatoare), fie atacurile care produc daune considerabile, de exemplu, în materie de întrerupere a serviciilor aferente sistemului, costuri financiare, pierderi de date cu caracter personal etc. Daunele provocate de atacurile pe scară largă au un impact major asupra funcționării sistemului-țintă și/sau afectează mediul de lucru al acestuia. În acest context, prin „botnet mare” se înțelege un botnet care poate provoca daune serioase. Nu este ușor să se definească botneturile în funcție de dimensiuni, însă s-a estimat că botneturile cele mai mari cunoscute aveau între 40 000 și 100 000 de conexiuni (adică calculatoare infectate) pe un interval de 24 de ore ⁽²⁷⁾.

3.5 Decizia-cadru prezintă o serie de inconveniente, datorită evoluțiilor dimensiunilor și numărului infracțiunilor (atacuri informatice). Ea apropie legislația numai în ceea ce privește un număr limitat de infracțiuni, însă nu abordează în totalitate amenințarea potențială pe care o reprezintă atacurile pe scară largă pentru societate. De asemenea, directiva-cadru nu ia suficient în considerare gravitatea infracțiunilor și sancțiunile împotriva acestora.

3.6 Obiectivul acestei directive constă în apropierea normelor de drept penal ale statelor membre în domeniul atacurilor împotriva sistemelor informatice și în îmbunătățirea cooperării dintre autoritățile judiciare și alte autorități competente, inclusiv poliția și alte servicii specializate de aplicare a legii ale statelor membre.

⁽²⁵⁾ Raportul Comisiei către Consiliu, în temeiul articolului 12 din Decizia-cadru a Consiliului din 24 februarie 2005 privind atacurile împotriva sistemelor informatice - COM(2008) 448.

⁽²⁶⁾ A se vedea nota de subsol 6.

⁽²⁷⁾ Numărul de conexiuni efectuate în 24 de ore este unitatea de măsură utilizată în mod obișnuit pentru a estima dimensiunea botneturilor.

3.7 Atacurile împotriva sistemelor informatice, în special cele care provin din mediul criminalității organizate, reprezintă o amenințare crescândă și sporește îngrijorarea cu privire la atacurile teroriste sau atacurile din motive politice împotriva sistemelor informatice care aparțin infrastructurii critice a statelor membre și a UE. Acest lucru reprezintă o amenințare la adresa realizării unei societăți informaționale mai sigure și a unei zone de libertate, securitate și justiție; prin urmare, se solicită un răspuns la nivelul Uniunii Europene.

3.8 Există dovezi în sprijinul ipotezei unei evoluții către atacuri pe scară largă tot mai periculoase și mai frecvente îndreptate împotriva sistemelor informatice vitale pentru statele membre sau pentru anumite funcții din sistemul public sau privat. Această evoluție este însoțită de dezvoltarea unor instrumente din ce în ce mai sofisticate, care pot fi utilizate de infractori pentru a lansa atacuri informatice de diferite tipuri.

3.9 În acest domeniu este important să se stabilească definiții comune, în special pentru sistemele informatice și pentru datele informatice, în vederea punerii în aplicare consecvente a acestei directive în statele membre.

3.10 Este necesară adoptarea unei abordări comune a elementelor componente ale infracțiunilor penale prin stabilirea infracțiunilor de drept comun reprezentate de accesul ilegal la sistemele informatice, afectarea integrității unui sistem, afectarea integrității datelor și interceptarea ilegală.

3.11 Statele membre ar trebui să prevadă sancțiuni în ceea ce privește atacurile împotriva sistemelor informatice. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficiente, proporționale și disuasive.

3.12 Deși abrogă Decizia-cadru 2005/222/JAI, directiva va păstra prevederile acesteia și va cuprinde următoarele elemente noi:

- (a) incriminează producerea, vânzarea, achiziția în vederea utilizării, importul, distribuirea sau punerea la dispoziție în alt mod a dispozitivelor/instrumentelor utilizate pentru comiterea infracțiunilor penale;
- (b) prevede circumstanțe agravante pentru:
 - marea amploare a atacurilor: botneturile sau instrumentele asemănătoare ar fi abordate prin introducerea unei noi circumstanțe agravante, în sensul că acțiunea de instalare a unui botnet sau a unui instrument similar ar constitui un factor agravant în cazul în care se comit infracțiunile enumerate în decizia-cadru existentă;
 - în cazurile în care asemenea atacuri sunt comise prin disimularea identității reale a autorului și aducându-se prejudicii deținătorului de drept al identității;
- (c) introduce „interceptarea ilegală” în rândul infracțiunilor penale;
- (d) introduce măsuri de îmbunătățire a cooperării europene în materie de drept penal, prin consolidarea structurii existente, formate din puncte de contact disponibile 24 de ore din 24 și 7 zile din 7 ⁽²⁸⁾;
- (e) răspunde necesității de a se furniza date statistice privind infracțiunile informatice, inclusiv infracțiunile menționate în decizia-cadru existentă și recent adăugata „interceptare ilegală”;
- (f) cuprinde definițiile infracțiunilor penale prevăzute la articolele 3, 4, 5 (accesul ilegal la sistemele informatice, afectarea integrității unui sistem și interceptarea ilegală), o dispoziție care permite doar incriminarea „cazurilor care nu sunt minore” în procesul de transpunere a directivei în legislația națională.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Introduse de Convenție și de Decizia-cadru 2005/222/JAI privind atacurile împotriva sistemelor informatice.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă a Consiliului privind gestionarea combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive

[COM(2010) 618 final]

(2011/C 218/28)

Raportor: **dl Richard ADAMS**

La 1 februarie 2011, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Comisia a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Consiliului privind gestionarea combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive

COM(2010) 618 final.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 29 martie 2011.

În cea de-a 471-a sesiune plenară, care a avut loc la 4 și 5 mai 2011 (ședința din 4 mai 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 146 de voturi pentru, 7 voturi împotriva și 8 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Concluzii

1.2 Procesul de pregătire a acestei directive a durat mai mult de zece ani, ea fiind salută de Comitet ca reprezentând un evident pas înainte prin cerința de a supune unor standarde minime gestionarea preconizată a volumului mare de deșeurii radioactive existente în prezent în UE.

1.3 Se pune un accent încurajator pe transparență și pe angajamentul public, iar cerința de a se prevedea atât costurile, cât și modul de finanțare a propunerilor va oferi un instrument de analiză esențial. Pentru prima oară, standardele de siguranță stabilite prin acorduri internaționale vor deveni obligatorii din punct de vedere juridic în Uniunea Europeană, respectarea lor putând fi controlată. UE ar trebui să colaboreze cu țările vecine și să le încurajeze să adopte standarde de siguranță similare.

1.4 Drumul către această directivă nu a fost însă unul lipsit de obstacole. Limitele certitudinii științifice rămân discutabile, iar dificultatea de a anticipa scenariii politice și sociale în viitorul îndepărtat le este limpede tuturor părților.

1.4.1 Deși există un larg consens științific cu privire la fezabilitatea tehnică generală a depozitării geologice la adâncime, dezbateră privind gradul de certitudine științifică sau de adecvare în diferite domenii este încă în desfășurare. Este puțin probabil ca aceasta să poată fi rezolvată complet, așa încât toate părțile implicate să fie mulțumite, în special din pricina naturii intrinseci a deșeurilor de activitate ridicată, a interacțiunii acestora cu mediul lor imediat și a perioadelor geologice avute în vedere. Soluțiile actuale de „stocare intermediară” sunt evident nesustenabile pe termen mediu, ceea ce accentuează și mai mult necesitatea de a acționa.

1.4.2 Au loc în continuare discuții animate și fără soluție cu privire la ce ar reprezenta un nivel adecvat de siguranță. Ce presupune acordarea unei priorități absolute siguranței umane și a mediului? În practică, în contextul procesului decizional de la nivel național, a face dovada siguranței va presupune o combinație de argumente calitative și cantitative, menite să reducă la minimum incertitudinile.

1.4.3 Încrederea în previziunile legate de coerența politică și instituțională și în competența oricărui sistem de gestionare trebuie, în mod logic, să scadă pe măsură ce instalațiile de depozitare își prelungesc existența în timp. De aceea, siguranța „pasivă” devine un element important, trebuind ca acesta să fie eficace chiar și în situația în care, în timp, s-a încetat supravegherea sau nu mai sunt disponibile datele cu privire la o anumită instalație de depozitare a deșeurilor.

1.4.4 Contribuția energiei nucleare bazate pe fisiune la mixul energetic al statelor membre și dezvoltarea constantă a acestora depinde într-o anumită măsură de acceptul publicului, precum și de sustenabilitatea financiară. Dezbateră privind utilizarea sau dezvoltarea energiei nucleare distrage în mare măsură atenția de la nevoia urgentă și imediată de a rezolva problema tot mai acută a deșeurilor radioactive, având în vedere în special faptul că programele în desfășurare de dezafectare a centralelor nucleare vor contribui la amplificarea problemei. Pe teritoriul UE, atitudinile publicului sunt foarte diferite, însă marea majoritate a europenilor sunt de părere că ar fi util să existe un instrument european privind gestionarea deșeurilor radioactive (*Attitudes towards radioactive waste* (Atitudini în raport cu deșeurile radioactive), Eurobarometru, iunie 2008).

1.5 De aceea Comitetul încearcă să abordeze într-o manieră constructivă ambivalența atitudinilor publicului, prezentând o serie de recomandări relevante, pentru a stimula hotărârea Comisiei de a găsi o soluție.

1.6 Recomandări

1.6.1 Comitetul a elaborat o serie de comentarii, sugestii și recomandări specifice în capitolele 4 și 5 și solicită Comisiei, Parlamentului și Consiliului să le ia pe deplin în considerare. În plus, recomandă, de o manieră mai generală, ca:

— statele membre să recunoască prioritatea acordată siguranței în prevederile directivei și să transpună în totalitate directiva în legislația națională, ca răspuns la problema stringentă a acumulării deșeurilor radioactive;

— guvernele, industria nucleară și comunitățile științifice relevante să depună eforturi sporite pentru a oferi publicului larg mai multe informații detaliate, transparente și conținând o evaluare a riscurilor cu privire la opțiunile de gestionare a deșeurilor radioactive.

2. Introducere

2.1 În prezent, siguranța nucleară face obiectul unei atenții și a unei preocupări deosebite, date fiind efectele cutremurului și al tsunamiului asupra a 4 dintre reactoarele de la Fukushima din nordul Japoniei. Funcționarea în condiții de siguranță și măsurile preventive privind centralele nucleare europene fac obiectul Directivei privind siguranța nucleară (a se vedea punctul 5.6), fiind de asemenea în responsabilitatea autorităților naționale din statele membre. La 21 martie, statele membre au convenit să îmbunătățească colaborarea dintre autoritățile lor de reglementare în domeniul nuclear și să solicite Grupului european de reglementare pentru siguranța nucleară (ENSREG) să definească modalitățile de desfășurare a simulărilor de criză (evaluări de risc și de siguranță complete) pentru toate centralele nucleare din UE. Dată fiind preocuparea profundă exprimată de public ca urmare a gravului accident de la centrala nucleară Fukushima Daiichi, Comitetul va căuta să se angajeze, de urgență și într-un spirit de transparență, într-un dialog cu societatea civilă pe această temă și alte subiecte conexe, în special printr-o reorientare activă a Grupului de lucru „Transparență” al Forumului european pentru energie nucleară (ENEF), a cărui președinție CESE o deține în prezent, și prin implicarea grupurilor de lucru „Oportunități” și, respectiv, „Riscuri”.

2.2 Din punct de vedere tehnic, trebuie ca urmările accidentului de la Fukushima să fie pe deplin analizate, ele având relevanță directă pentru Directiva privind deșeurile radioactive, care face obiectul avizului de față. În orice caz, acest accident a amplificat pe bună dreptate preocuparea publicului și gradul de sensibilizare a acestuia privind chestiunile legate de siguranța nucleară, iar Comitetul consideră că poate juca un rol în dezbateră care are loc în prezent.

2.3 În noiembrie 2010, în UE, erau în funcțiune 143 de centrale nucleare (reactoare) în 14 state membre. Pe lângă acestea, există mai multe centrale dezafectate și alte instalații nucleare, cum ar fi centralele de reprocesare a combustibilului nuclear uzat, care generează deșeuri radioactive. În fiecare an, UE produce în medie 280 de metri cubi de deșeuri de activitate înaltă, 3 600 tHM (tone de metal greu) de combustibil nuclear uzat și 5 100 m³ de deșeuri radioactive cu durată de viață lungă, pentru care nu există filiale pentru depozitarea definitivă [al șaselea Raport privind situația gestionării deșeurilor radioactive și a combustibilului uzat în Uniunea Europeană – SEC(2008)2416]; se produc de asemenea deșeuri de activitate joasă, din care cea mai mare parte este eliminată prin proceduri de rutină. Deșeurile de activitate înaltă sunt caracterizate de un nivel foarte ridicat de radioactivitate, conțin radionuclizi cu durată de viață îndelungată și generează o cantitate considerabilă de căldură. Acestea reprezintă 10 % din volumul de deșeuri radioactive generate și aproximativ 99 % din radioactivitatea totală; ele includ produse de fisiune și combustibil nuclear uzat.

2.4 Aceste deșeuri provin din operațiile de reprocesare a combustibilului nuclear uzat, din combustibilul uzat destinat direct depozitării definitive, din funcționarea curentă și din

dezafectarea instalațiilor nucleare. Este planificată construirea multor alte centrale nucleare, dintre care unele în state membre fără experiență în generarea de energie nucleară. Dacă deșeurile rezultate, care, în unele cazuri, rămân periculoase timp de zeci de mii de ani, nu sunt gestionate și supravegheate, există riscuri semnificative pentru sănătate, siguranță și securitate. Prin natura lor, deșeurile radioactive conțin izotopi ai elementelor care trec printr-un proces de dezintegrare radioactivă, emițând radiații ionizante, care pot fi nocive pentru ființele umane și mediu.

2.5 Deciziile luate în acest secol vor avea consecințe timp de o sută de secole în viitor. Principalul obiectiv al directivei îl reprezintă gestionarea deșeurilor generate prin ciclul combustibilului nuclear, însă vor fi incluse în domeniul de aplicare și deșeurile radioactive generate prin activități de cercetare, în medicină și în industrie. Din pricina unui volum tot mai mare de energie electrică provenind de la centralele nucleare, cantitățile de deșeuri de activitate înaltă au crescut, în medie, cu 1,5 % între 2000 și 2005, iar dezafectarea centralelor nucleare mai vechi contribuie în prezent cu noi cantități. La finele lui 2004, se estimează că în Europa erau depozitați 220 000 de m³ de deșeuri radioactive de activitate joasă și medie cu durată de viață lungă, 7 000 de m³ de deșeuri de activitate înaltă și 38 000 de tone de metale grele rezultate din combustibilul nuclear uzat (aceste cifre nu sunt certe, deoarece în țările care reprocesează, cum sunt Regatul Unit și Franța, combustibilul nuclear uzat și plutoniul și uraniul reprocinate nu sunt clasificate în prezent drept deșeuri nucleare, în virtutea ideii conform căreia combustibilul nuclear uzat este un material reciclabil, iar uraniul și plutoniul reprocinate pot fi folosite pentru a produce combustibil nou).

2.6 Au trecut 54 de ani de la punerea în funcțiune a primei centrale nucleare în scop comercial. În tot acest răstimp, a existat o dezbatere permanentă privind gestionarea deșeurilor. Unul dintre subiectele care întrunesc acordul majorității este că în prima fază a oricărei soluții este adecvată depozitarea temporară pe termen lung. În prezent, încă nu există instalații de depozitare definitivă a deșeurilor de activitate înaltă în UE, deși Suedia, Finlanda și Franța plănuiesc să pună în funcțiune astfel de instalații până în 2025. Obiectivul este de a proiecta și construi depozite care să garanteze siguranța pe termen lung, prin sisteme de protecție pasivă prevăzute cu bariere tehnice și geologice stabile, care să nu fie dependente de monitorizare, de intervenția umană sau de controale instituționale după închidere. În majoritatea statelor, cu excepția dispozițiilor prin care se asigură o perioadă prelungită de depozitare sigură de până la 100 de ani, fie nu există o politică definitivă în domeniul combustibilului nuclear uzat, fie aceasta nu e pusă în practică [cel de-al șaselea Raport privind gestionarea deșeurilor radioactive și a combustibilului nuclear uzat în Uniunea Europeană – SEC(2008)2416].

2.7 93 % din cetățenii Uniunii Europene consideră că este necesar să se găsească de urgență o soluție pentru problema gestionării deșeurilor radioactive, și nu să se delege generațiilor următoare rezolvarea ei. Marea majoritate a cetățenilor UE din toate statele membre sunt de acord că aceasta ar trebui să-și armonizeze standardele și să fie capabilă să monitorizeze practicile naționale *Attitudes towards radioactive waste* (Atitudini în raport cu deșeurile radioactive), Eurobarometru, iunie 2008E.

2.8 Legislația UE existentă este considerată inadecvată. Directiva 2009/71/Euratom a instituit deja un cadru al Comunității pentru siguranța nucleară a instalațiilor, susținut de toate cele 27 de state membre UE, iar această Directivă privind gestionarea deșeurilor radioactive [COM(2010) 618] constituie următorul pas logic.

2.9 Mixul energetic al fiecărui stat membru și opțiunile acestora cu privire la utilizarea energiei nucleare reprezintă o competență a nivelului național și nu fac obiectul directivei. Cu toate acestea, deșeurile nucleare nu sunt o problemă separabilă de utilizarea energiei nucleare; ele există în cantități semnificative și constituie, potențial, un pericol transnațional grav pe termen lung. Chiar dacă toate centralele nucleare ar înceta să funcționeze astăzi, tot ar trebui să rezolvăm problema deșeurilor deja existente. Este în interesul tuturor cetățenilor UE ca deșeurile radioactive să fie depozitate definitiv în cel mai sigur mod posibil. Acesta este contextul în care Comisia a propus o directivă de instituire a unui cadru juridic pentru asigurarea gestionării responsabile a combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive.

2.10 Comitetul a studiat această chestiune ultima oară în 2003⁽¹⁾, subliniind necesitatea luării rapide a unei decizii în perspectiva extinderii, precum și importanța principiului „poluatorul plătește”. Directiva propusă, care făcea și obiectul avizului din 2003, nu a fost aprobată, deoarece statele membre au considerat că unele aspecte erau prea restrictive și că aveau nevoie de mai mult timp pentru a analiza problema.

3. Rezumatul propunerii de directivă

3.1 Statele membre trebuie să elaboreze și să prezinte, în termen de patru ani de la adoptarea directivei, programe naționale care să indice amplasarea actuală a deșeurilor și planurile pentru gestionarea și depozitarea definitivă a acestora.

3.2 Va exista un cadru juridic obligatoriu, prin care se va putea asigura aplicarea de către toate statele membre a standardelor comune elaborate de Agenția Internațională a Energiei Atomice (IAEA) pentru toate stadiile gestionării combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive până la depozitarea finală.

3.3 Programele naționale vor include inventare ale deșeurilor radioactive, planuri de gestionare de la generare la depozitarea definitivă, planuri post-închidere pentru instalațiile de depozitare, activități de cercetare și dezvoltare, calendare și termene intermediare de punere în practică, precum și descrierea tuturor activităților necesare pentru implementarea soluțiilor de depozitare definitivă, evaluări ale costurilor și sistemele de finanțare alese. Directiva nu stipulează o preferință pentru o anumită formă de depozitare definitivă.

3.4 Directiva propusă conține un articol privind transparența, pentru a asigura disponibilitatea informațiilor pentru public și participarea efectivă a acestuia la procesul decizional cu privire la anumite aspecte ale gestionării deșeurilor radioactive.

3.5 Statele membre vor raporta Comisiei stadiul implementării acestor cerințe, iar Comisia, la rândul ei, va prezenta un raport Consiliului și Parlamentului European cu privire la progresele înregistrate. Statele membre vor adresa, de asemenea, invitații la un exercițiu de evaluare *inter pares* a

programei lor naționale, ale cărui rezultate vor face, la rândul lor, obiectul unor rapoarte transmise statelor membre și Comisiei.

4. Observații generale

4.1 În prezentul aviz, Comitetul se ocupă în primul rând de problema practică și urgentă a existenței și producției continue de deșeuri radioactive. Cea mai mare proporție a acestor deșeuri (peste 90 %) rezultă din activități adiacente generării de energie nucleară. Opțiunea de a integra sau de a extinde proporția energiei nucleare în mixul energetic este la latitudinea fiecărui stat membru, însă consecințele pe termen lung ale gestionării deșeurilor rezultate pot fi transfrontaliere (și transgeneraționale).

4.2 Opinia publică în ceea ce privește energia nucleară în țările cu centrale nucleare ar putea fi influențată în mod semnificativ (în favoarea generării de energie nucleară) dacă aceasta ar putea fi convinsă că există o soluție sigură și permanentă pentru gestionarea deșeurilor radioactive *Attitudes towards radioactive waste* (Atitudini în raport cu deșeurile radioactive), Eurobarometru, iunie 2008. Principalele obstacole în calea unei astfel de garanții le reprezintă pericolul pe termen lung al deșeurilor de activitate înaltă, îndoielile cu privire la siguranța depozitării geologice la adâncime, faptul că existența unui risc asociat acestor amplasamente va rămâne în memoria colectivă și va ajunge la generațiile viitoare, precum și nesiguranța cu privire la fezabilitatea altor metode de depozitare definitivă.

4.3 Având în vedere progresele lente înregistrate în anumite state membre în ceea ce privește propunerile de gestionare pe termen lung a deșeurilor radioactive, directiva propusă, aflată ea însăși în stadiu de proiect de mai mulți ani, ar trebui să ajute la stimularea formulării pe scară largă a unor programe naționale de gestionare. Există în prezent exemple de metodologii corecte, care pot fi folosite drept referință. Directiva propusă urmărește să transforme elemente esențiale ale standardelor acceptate sub auspiciile Agenției Internaționale pentru Energia Atomică (IAEA) în elemente obligatorii din punct de vedere juridic și să facă posibil controlul aplicării acestora, prin legislația UE, abordare pe care Comitetul o salută.

4.4 UE dispune deja de un corpus legislativ semnificativ cu privire la deșeuri, inclusiv la deșeurile periculoase⁽²⁾. Deși directiva arată clar că nu se bazează pe această legislație, având un temei juridic diferit, și anume capitolul 3 din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice, ar trebui ca, în cadrul considerentelor propunerii de directivă, să se valorifice oportunitatea de a adera la principiile cuprinse în corpusul legislativ existent în domeniul deșeurilor periculoase.

4.5 Abordarea „poluatorul plătește” a fost particularizată, introducându-se cerința de a se garanta disponibilitatea resurselor financiare adecvate și sigure pentru propunerile de gestionare a deșeurilor, „acordându-se atenția cuvenită responsabilităților producătorilor de deșeuri radioactive”. Pot apărea, astfel, întrebări cu privire la subvențiile de stat încrucișate și la problemele de concurență pe piața energiei care rezultă de aici. Comitetul recomandă, de aceea, ca directiva să afirme fără echivoc că finanțarea gestionării deșeurilor trebuie să se facă pe baza principiului „poluatorul plătește” (în acest caz, întreprinderea care generează deșeuri radioactive rezultate din funcționarea reactoarelor nucleare), cu excepția cazurilor de forță de majoră, care ar putea face necesară intervenția statului.

⁽¹⁾ JO C 133, 6.6.2003, p. 70.

⁽²⁾ OJ L 377, 31.12.1991, p. 20.

4.6 Comitetul observă că dispozițiile acestei directive se referă numai la deșeurile radioactive civile. În unele țări s-au pus la dispoziție resurse semnificative pentru gestionarea deșeurilor radioactive militare. Evident, programele comune militar-civil au consecințe suplimentare în materie de securitate, însă dat fiind că gestionarea deșeurilor radioactive care nu sunt de origine civilă poate consuma, în unele state membre, resurse tehnologice și financiare considerabile, precum și spații de depozitare, ar trebui avută în vedere realizarea unor conexiuni mai bine definite cu directiva analizată aici.

5. Observații specifice

5.1 Deșeurile radioactive au fost excluse în mod specific din domeniile de aplicare a directivelor UE privind deșeurile⁽³⁾, însă acestea din urmă conțin multe principii valoroase care ar trebui avute în vedere. Comitetul propune, de aceea, ca în considerentele la prezenta directivă să se facă referire în mod specific la Directiva privind deșeurile periculoase (91/689/CEE) și să se afirme caracterul ei complementar față de aceasta.

5.2 Comitetul consideră că clauza din articolul 2 care exclude „deversările autorizate” ar trebui, dimpotrivă, să includă acest tip de deversări. În prezent nu există o abordare coerentă la nivelul UE cu privire la reglementarea acestui tip de deversări și, din cauza interpretărilor diferite date noțiunii, ele rămân subiect de controversă între statele membre (de exemplu, între Marea Britanie și Irlanda, cu privire la deversările în Marea Irlandei).

5.3 Comitetul a fost întotdeauna un susținător al prevenirii generării de deșeurii, conform poziției afirmate de UE și priorităților exprimate în Directiva privind deșeurile (2006/12/CE). La fel ca în cazul mai multor sectoare industriale, generarea de energie electrică pe cale nucleară dă naștere unor cantități semnificative de deșeurii periculoase. În prezent, statele membre au opinii divergente cu privire la posibilitatea apariției unor alternative durabile din punct de vedere economic, social și ecologic la energia nucleară și, ca atare, cu privire la continuarea inevitabilă a producerii de deșeurii radioactive. Pentru a rezolva această dilemă și având în vedere că majoritatea membrilor Comitetului împărtășesc opinia conform căreia energia nucleară va trebui să joace un rol în tranziția Europei către o economie cu emisii reduse de CO₂, recomandăm ca prezenta directivă să exprime o preferință pentru eliminarea celei mai mari părți a deșeurilor radioactive la sursă, pe măsură ce se elaborează alternative mai bune și durabile.

5.4 Articolul 3 alineatul (3) definește „depozitarea definitivă” (*disposal*) ca fiind amplasarea combustibilului nuclear uzat sau a

deșeurilor radioactive într-o instalație autorizată, fără intenția de a le recupera. Comitetul recunoaște existența unor viziuni divergente cu privire la problema reversibilității și recuperării deșeurilor. Comitetul consideră că aspectele legate de recuperarea acestor deșeurii și caracterul reversibil al depozitării nu ar trebui excluse atunci când se dezvoltă soluții în materie de depozitare definitivă și că acestea ar trebui să țină seama, în același timp, de dispozițiile documentațiilor de securitate asociate.

5.5 Articolul 4 alineatul (3) solicită ca deșeurile radioactive să fie depozitate în statul membru în care au fost generate, în afara cazului în care au fost încheiate acorduri între state membre pentru folosirea în comun a unei instalații de depozitare amplasate pe teritoriul unuia dintre ele. Comitetul recomandă să se recurgă în mod intens la această opțiune în vederea unei utilizări optime a depozitelor celor mai potrivite în acest sens. Comitetul salută această abordare fără echivoc privind atât gestionarea deșeurilor radioactive generate de statele membre exclusiv pe teritoriul UE, cât și posibilitatea de a construi instalații comune. S-a observat că acest lucru nu exclude repararea deșeurilor reprocesate obținute prin reprocesarea combustibilului nuclear uzat către țări de origine aflate în afara UE. Cu toate acestea, pentru evitarea oricărei îndoieli, se sugerează explicitarea acestui punct fie în expunerea de motive, fie în considerente.

5.6 Comitetul se întreabă dacă o autoevaluare a programelor, efectuată de statele membre la fiecare 10 ani, însoțită de o analiză internațională *inter pares* (articolul 16) oferă posibilitatea consolidării pe deplin a cunoștințelor și a bunelor practici. Se pune și întrebarea dacă se va aplica în mod consecvent un grad suficient de obiectivitate, rigoare și analiză independentă. Statele membre vor suporta costuri considerabile în materie de raportare și costuri asociate; Comitetul consideră că, la momentul oportun, ar trebui înființat un comitet de evaluare și control cu mandatul de a supraveghea gestionarea deșeurilor radioactive în UE. Aceasta nu numai că ar îmbunătăți standardele de raportare și bunele practici, ci ar fi utilă și ca mecanism eficient de repartizare a costurilor și ar sta la baza Directivei privind siguranța nucleară⁽⁴⁾.

5.7 Comitetul salută în mod deosebit intenția Comisiei de a continua să susțină cercetarea cu privire la depozitarea geologică a deșeurilor radioactive și să coordoneze activitățile de cercetare în UE. Comitetul subliniază că aceste programe ar trebui promovate corespunzător și la scară largă și face apel la statele membre să abordeze această chestiune în cadrul programelor naționale de cercetare, precum și în cadrul proiectelor de cercetare cooperativă, prin intermediul programelor-cadru de cercetare și dezvoltare ale Comisiei.

Bruxelles, 4 mai 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽³⁾ JO L 312, 22.11.2008, p. 3.

⁽⁴⁾ JO L 172, 2.7.2009, p. 18.

ANEXĂ

la Avizul Comitetului Economic și Social European

Textul avizului secțiunii prezentat mai jos a fost modificat pentru a include un amendament adoptat de Adunarea plenară, însă a obținut cel puțin o pătrime din voturile exprimate.

Punctul 5.5

„Articolul 4 alineatul (3) solicită ca deșeurile radioactive să fie depozitate în statul membru în care au fost generate, în afara cazului în care au fost încheiate acorduri între state membre pentru folosirea unei instalații de depozitare amplasate pe teritoriul unuia dintre ele. Comitetul salută această abordare fără echivoc privind gestionarea deșeurilor radioactive generate de statele membre exclusiv pe teritoriul UE. S-a observat că acest lucru nu exclude repatrierea deșeurilor reprocessate obținute prin reprocessarea combustibilului nuclear uzat către țări de origine aflate în afara UE. Cu toate acestea, pentru evitarea oricărei îndoieli, se sugerează explicitarea acestui punct fie în expunerea de motive, fie în considerente.”

Rezultatul votului asupra amendamentului:

Voturi pentru: 67
Voturi împotriva: 57
Abțineri: 26

2011/C 218/15	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 2003/71/CE și 2009/138/CE în ceea ce privește competențele Autorității europene pentru asigurări și pensii ocupaționale și ale Autorității europene pentru valori mobiliare și piețe [COM(2011) 8 <i>final</i> – 2011/0006 (COD)]	82
2011/C 218/16	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor referitoare la răspunsul la Raportul Grupului de experți privind evaluarea intermediară a celui de-al șaptelea program-cadru pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative și la Raportul Grupului de experți privind evaluarea intermediară a mecanismului de finanțare cu partajarea riscurilor [COM(2011) 52 <i>final</i>]	87
2011/C 218/17	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Politica UE de combatere a terorismului: principale realizări și viitoare provocări [COM(2010) 386 <i>final</i>]	91
2011/C 218/18	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în vederea ocupării unor locuri de muncă sezoniere [COM(2010) 379 <i>final</i> – 2010/0210 (COD)]	97
2011/C 218/19	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în contextul unui transfer în cadrul aceleiași companii [COM(2010) 378 <i>final</i> – 2010/0209 (COD)] ...	101
2011/C 218/20	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor pentru prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave [COM(2011) 32 <i>final</i> – 2011/0023 (COD)]	107
2011/C 218/21	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește relațiile contractuale din sectorul laptelui și al produselor lactate [COM(2010) 728 <i>final</i> – 2010/0362 (COD)]	110
2011/C 218/22	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sistemele din domeniul calității produselor agricole [COM(2010) 733 <i>final</i> – 2010/0353 (COD)]	114
2011/C 218/23	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește standardele de comercializare [COM(2010) 738 <i>final</i> – 2010/0354 (COD)]	118
2011/C 218/24	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 834/2007 al Consiliului privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice [COM(2010) 759 <i>final</i> – 2010/0364 (COD)]	122



2011/C 218/25	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament (UE) nr. ... al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului privind finanțarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 165/94 și (CE) nr. 78/2008 ale Consiliului [COM(2010) 745 final – 2010/0365 COD] 124
2011/C 218/26	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 485/2008 al Consiliului privind controalele efectuate de către statele membre cu privire la operațiunile care fac parte din sistemul de finanțare prin Fondul european de garantare agricolă [COM(2010) 761 final – 2010/0366 (COD)] 126
2011/C 218/27	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind atacurile împotriva sistemelor informatice și de abrogare a Deciziei-cadru 2005/222/JAI a Consiliului [COM(2010) 517 final – 2010/0273 (COD)] 130
2011/C 218/28	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă a Consiliului privind gestionarea combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive [COM(2010) 618 final] 135

Prețul abonamentelor în 2011
(fără TVA, inclusiv cheltuieli de transport pentru expediere simplă)

Jurnalul Oficial al UE, seriile L + C, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	1 100 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seriile L + C, versiunea tipărită + DVD, ediție anuală	22 de limbi oficiale ale UE	1 200 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seria L, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	770 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seriile L + C, DVD, ediție lunară (cumulat)	22 de limbi oficiale ale UE	400 EUR pe an
Supliment la Jurnalul Oficial (seria S – Anunțuri de achiziții publice), DVD, ediție săptămânală	Multilingv: 23 de limbi oficiale ale UE	300 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seria C – Anunțuri de concurs	Limbă (limbi) în funcție de concurs	50 EUR pe an

Abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, care apare în limbile oficiale ale Uniunii Europene, este disponibil în 22 de versiuni lingvistice. Jurnalul Oficial cuprinde seriile L (Legislație) și C (Comunicări și informații).

Pentru fiecare versiune lingvistică se încheie un abonament separat.

În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 920/2005 al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial L 156 din 18 iunie 2005, care prevede că, temporar, instituțiile Uniunii Europene nu au obligația de a redacta toate actele în irlandeză și nici de a le publica în această limbă, Jurnalele Oficiale publicate în limba irlandeză se comercializează separat.

Abonamentul la Suplimentul Jurnalului Oficial (seria S – Anunțuri de achiziții publice) cuprinde toate cele 23 de versiuni lingvistice oficiale într-un singur DVD multilingv.

La cerere, abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* conferă dreptul de a primi diverse anexe ale Jurnalului Oficial. Abonaților li se semnalează apariția anexelor printr-un aviz către cititorii inclus în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Distribuire și abonamente

Abonamente la diverse periodice destinate vânzării, precum abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, pot fi contractate prin agențiile noastre de vânzări.

Lista agențiilor de vânzări este disponibilă la adresa:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferă acces direct și gratuit la dreptul Uniunii Europene. Acest site permite consultarea *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene*, inclusiv a tratatelor, a legislației, a jurisprudenței și a actelor pregătitoare ale legislației.

Pentru mai multe informații despre Uniunea Europeană, consultați: <http://europa.eu>

