



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.6.2011
COM(2011) 344 final

RAPORT AL COMISIEI
PRIVIND SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

(al 18-lea raport „O mai bună legiferare” pe anul 2010)

RAPORT AL COMISIEI

PRIVIND SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

(al 18-lea raport „O mai bună legiferare” pe anul 2010)

1. INTRODUCERE

Prezentul document reprezintă cel de al 18-lea raport anual privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității în cadrul procesului de legiferare la nivelul UE. În conformitate cu Protocolul (nr. 2) privind aplicarea acestor principii (denumit în continuare „protocolul”) care este anexat la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Comisia trebuie să prezinte acest raport Consiliului European, Parlamentului European, Consiliului și parlamentelor naționale¹ în fiecare an.

Raportul analizează modul în care principiile sunt puse în aplicare de diverse instituții – Comisia, Parlamentul European, Consiliul și Comitetul Regiunilor și prezintă în detaliu unele inițiative care au ridicat probleme legate de subsidiaritate. De asemenea, acesta examinează modul în care mecanismul de control al subsidiarității de care dispun parlamentele naționale și care constituie una dintre principalele inovații introduse de Tratatul de la Lisabona², a fost pus în aplicare.

2. PRINCIPIILE SUBSIDIARITĂȚII ȘI PROPORȚIONALITĂȚII

Principiile subsidiarității și proporționalității sunt consacrate la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

Subsidiaritatea este un principiu director pentru stabilirea liniei de demarcație între competențele statelor membre și cele ale Uniunii Europene - cu alte cuvinte, *cine trebuie să acționeze?* În cazul în care Uniunea are competență exclusivă într-un anumit domeniu³, este evident că aceasta ar trebui să acționeze. În cazul în care Uniunea și statele membre au competențe partajate⁴, principiul subsidiarității stabilește o prezumție în favoarea adoptării de măsuri la nivelul statelor membre. Uniunea ar trebui să acționeze doar în cazul în care statele membre nu pot îndeplini obiectivele în mod suficient și în cazul în care, având în vedere amploarea și efectele acțiunii preconizate, obiectivele pot fi îndeplinite mai bine la nivelul Uniunii.

¹ Chestiuni mai ample privind reglementarea inteligentă au fost abordate în Comunicarea Comisiei cu privire la reglementarea inteligentă [COM (2010) 543].

² Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

³ Conform articolului 3 din TFUE aceste domenii sunt: uniunea vamală, normele privind concurența necesare funcționării pieței interne, politica monetară din zona euro, conservarea resurselor marine și politica comercială comună.

⁴ În conformitate cu articolul 4 din TFUE aceste domenii sunt: piața internă, politica socială, politica de coeziune, agricultura și pescuitul, mediul, protecția consumatorilor, transporturile, rețelele transeuropene, energia, libertatea, securitatea și justiția, precum și anumite aspecte legate de sănătatea publică.

Proportionalitatea este un principiu director pentru stabilirea modului în care Uniunea ar trebui să-și exercite competențele, atât cele exclusive, cât și cele partajate - *care ar trebui să fie forma și natura acțiunii UE?* În conformitate cu TUE, conținutul și forma acțiunii Uniunii nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor. Orice decizie ar trebui să favorizeze opțiunea cea mai puțin restrictivă din acest punct de vedere.

3. APLICAREA PRINCIPIILOR DE CĂTRE INSTITUȚII

Deciziile de a propune acțiuni la nivelul UE (subsidiaritate) și, în acest caz, limitele acțiunilor (proportionalitate) au o importanță majoră în cadrul reglementării inteligente. Nivelul adecvat al acțiunii este uneori definit în cadrul elaborării politicilor și a procesului legislativ interinstituțional.

Este esențială asigurarea **transparenței** argumentelor privind subsidiaritatea și proporționalitatea, deoarece aceasta permite diferiților actori să delibereze în mod constructiv în ceea ce privește validitatea poziției acestora. Prin urmare, indiferent de proveniența inițiativei, proiectul de act legislativ ar trebui să cuprindă o „fișă” detaliată care să permită celorlalți actori să evalueze conformitatea cu acest principiu. În conformitate cu protocolul, fișa menționată anterior ar trebui să cuprindă o evaluare a impactului financiar al propunerii, să ia în considerare sarcinile administrative și financiare și, în cazul directivelor, să menționeze orice implicații asupra reglementărilor naționale și regionale. Concluziile ar trebui să se bazeze pe indicatori calitativi și, ori de câte ori este posibil, pe indicatori cantitativi.

Respectarea principiului subsidiarității **nu poate fi verificată cu ușurință** pe baza unor criterii operaționale. Protocolul, astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona, nu mai menționează testele de conformitate, cum ar fi verificarea „necesității” unei acțiuni și a „valorii adăugate a acțiunii UE”. În schimb, modul său de aplicare se bazează în principal pe aspectele procedurale, asigurându-se faptul că toți actorii-cheie pot avea un cuvânt de spus. Comisia a continuat să utilizeze verificarea „necesității” unei acțiuni și a „valorii adăugate a acțiunii UE” ca parte a cadrului său analitic și recomandă celorlalți actori să facă același lucru.

O bună decizie politică în **faza prelegislativă este importantă** pentru a se asigura că propunerile iau în considerare aspectele în materie de subsidiaritate încă de la început. În faza postlegislativă, se poate solicita Curții de Justiție să verifice legalitatea legislației adoptate. **Curtea nu a fost încă în situația de a anula vreo măsură pentru încălcarea principiului subsidiarității.**

3.1. Comisia

În calitate de autor principal al propunerilor legislative în temeiul dreptului său de inițiativă, Comisia ar trebui să se asigure că sunt luate deciziile corecte privind eventualitatea și modul în care se propune o acțiune la nivelul UE într-un stadiu inițial al elaborării politicilor.

Comisia publică foi de parcurs⁵ cu privire la toate inițiativele majore. Foile de parcurs prezintă intențiile Comisiei, inclusiv o justificare inițială privind principiile subsidiarității și proporționalității. Aceste idei sunt verificate într-o etapă ulterioară pe parcursul consultării părților interesate și a evaluării impactului (EA). Fișa privind subsidiaritatea pentru fiecare propunere legislativă este prezentată în expunerea de motive, iar conținutul acesteia este menționat în considerentele propunerii. Evaluările impactului care însoțesc propunerile cu impact semnificativ oferă cele mai detaliate analize în materie de subsidiaritate și proporționalitate. Calitatea acestei evaluări este verificată de către Comitetul privind evaluarea impactului.

În 2010, **Comitetul** a prezentat observații asupra aspectelor legate de subsidiaritate și proporționalitate în mai mult din jumătate dintre cazurile examinate⁶ și a identificat trei domenii principale de îmbunătățire:

- necesitatea furnizării unor **justificări** mai solide **privind valoarea adăugată a acțiunii UE**. De exemplu, în cazul inițiativei privind *dimensiunea europeană a sportului*⁷, Comitetul și-a exprimat preocupările cu privire la caracterul limitat al justificărilor aflate la baza programului de finanțare planificat. În mod similar, Comitetul și-a exprimat îndoielile cu privire la valoarea adăugată a măsurilor la nivelul UE privind crearea unei etichete pentru produsele montane (incluse inițial în *pachetul privind calitatea produselor agricole*⁸). În ambele cazuri, serviciile relevante au decis să efectueze analize suplimentare înainte de a propune acțiuni la nivelul UE;
- necesitatea efectuării unei **analize aprofundate a subsidiarității** în cazul inițiativelor care **extind domeniul de aplicare al intervenției UE**. Acesta a fost cazul pentru mai multe inițiative adoptate în urma crizei financiare – modificări ale directivelor privind sistemele de garantare a depozitelor⁹ și sistemele de compensare pentru investitori¹⁰, o inițiativă privind vânzarea în lipsă și swap-urile pe risc de credit¹¹, precum și Cartea albă privind schemele de garantare a asigurărilor¹²;
- Comitetul și-a exprimat îndoielile cu privire la **nivelul preferat de armonizare** în mai multe ocazii, date fiind diferențele existente în situațiile pe plan național. Acesta a fost cazul în ceea ce privește modificările Regulamentului privind hotărârile judecătorești în materie civilă și comercială¹³ și o propunere de regulament privind consecințele patrimoniale ale parteneriatelor înregistrate¹⁴.

⁵ Foile de parcurs sunt disponibile pe site-ul Comisiei consacrat analizei impactului:
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf.

⁷ COM (2011) 12. Evaluarea impactului și opiniile Comitetului de evaluare a impactului sunt disponibile pe site-ul Comisiei: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm.

⁸ COM(2010) 733.

⁹ COM(2010) 368.

¹⁰ COM(2010) 371.

¹¹ COM(2010) 482.

¹² COM(2010) 370

¹³ COM (2010) 748 (reformare).

¹⁴ COM(2011) 127.

3.2. Parlamentele naționale

Mecanismul de control al subsidiarității, introdus prin Tratatul de la Lisabona, consolidează rolul parlamentelor naționale, care pot să își exprime punctele de vedere cu privire la modul în care proiectele de propuneri legislative respectă principiului subsidiarității. În funcție de numărul de avize motivate în care se concluzionează că propunerea încalcă principiul subsidiarității, tratatul prevede două mecanisme – așa numitele „cartonașul galben” și „cartonașul portocaliu”¹⁵. Ambele mecanisme implică revizuirea proiectului de act legislativ și pot conduce la modificarea sau la retragerea propunerii.

Începând cu 2006, în cadrul dialogului politic¹⁶, Comisia a transmis parlamentelor naționale toate noile propuneri și a răspuns la avizele acestora¹⁷. Începând de la 1 decembrie 2009, acest cadru a fost folosit în paralel pentru mecanismul de control al subsidiarității. Până la sfârșitul anului 2010, Comisia a trimis 82 de proiecte de propuneri legislative care intră în domeniul de aplicare a protocolului și a primit 211 avize. În timp ce majoritatea avizelor s-au concentrat asupra conținutului propunerii, un total de 34 de avize au ridicat probleme referitoare la subsidiaritate. Comisia a primit mai mult de un aviz motivat cu privire la cinci propuneri legislative¹⁸, însă, în toate aceste cazuri, pragul necesar atingerii „cartonașului galben” a fost departe de a fi atins.

Unele răspunsuri din partea parlamentelor naționale au evidențiat, de asemenea, insuficiența sau absența justificărilor privind subsidiaritatea într-o serie de propuneri ale Comisiei. Acesta a fost, în special, cazul în ceea ce privește unele propuneri privind modificări minore ale legislației existente. Comisia va lua măsuri pentru a asigura o justificare corespunzătoare a subsidiarității în toate expunerile de motive ale propunerilor legislative, inclusiv, de exemplu, prin reamintirea și reconfirmarea analizei subsidiarității efectuată anterior.

3.3. Parlamentul European și Consiliul

Legiuitorii – Parlamentul European și Consiliul – intervin în etapa finală a fazei prelegislative și trebuie să valideze conformitatea propunerii cu principiile subsidiarității și proporționalității și să furnizeze o justificare corespunzătoare în cazul în care un amendament prezentat de aceștia afectează domeniul de aplicare al acțiunii la nivelul Uniunii¹⁹.

În cadrul Consiliului, Comitetul Reprezentanților Permanenți (Coreper) al fiecărui stat membru se asigură că aceste principii sunt respectate²⁰. În cadrul Parlamentului European, această sarcină revine comitetelor însărcinate cu dosare legislative specifice, împreună cu Comisia pentru afaceri juridice.

¹⁵ A se vedea, de asemenea, articolul 7 din protocol.

¹⁶ COM(2006) 211. A se vedea, de asemenea, Raportul Comisiei din 2010 privind relațiile cu parlamentele naționale.

¹⁷ A se vedea, de asemenea, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm.

¹⁸ A se vedea, de asemenea, anexa și, pentru detalii suplimentare, site-ul IPEX (dedicat schimbului interparlamentar de informații privind UE): <http://www.ipex.eu/ipex/>.

¹⁹ A se vedea Acordul interinstituțional privind subsidiaritatea (JO C 329, 6.12.1993, p. 132).

²⁰ Decizia 2009/937/UE a Consiliului, JO L 325, 11.12.2009, p. 35.

Atât Consiliul, cât și Parlamentul European și-au instituit propriile proceduri în vederea punerii în aplicare a mecanismului de control al subsidiarității. Regulamentul de procedură al Parlamentului a fost modificat pentru a se asigura că avizele motivate ale parlamentelor naționale sunt luate în considerare în cadrul dezbaterilor parlamentare²¹. Consiliului se asigură că parlamentele naționale au fost consultate cu privire la inițiativele provenind de la un grup de state membre²².

3.4. Comitetul Regiunilor

Comitetul Regiunilor își exprimă opiniile fie atunci când este consultat, fie prin intermediul avizelor din proprie inițiativă. Tratatul de la Lisabona împuternicește Comitetul să conteste *a posteriori* validitatea legislației care ar putea încălca principiul subsidiarității, dar numai în acele domenii în care Comitetul este consultat. Începând din 2010, Comitetul și-a adaptat regulamentul de procedură²³ astfel încât toate avizele sale trebuie să conțină o trimitere explicită la principiile subsidiarității și proporționalității.

La sfârșitul anului 2010, Rețeaua de monitorizare a subsidiarității (SMN) din cadrul Comitetului cuprindea 113 parteneri regionali. SMN a efectuat în 2010 cinci consultări specifice și, de asemenea, a lansat primul plan de acțiune pentru identificarea celor mai bune practici în ceea ce privește aplicarea principiului subsidiarității în regiunile și orașele europene. În plus, Comitetul intenționează să dezvolte în continuare funcționalitatea SMN pentru a sprijini participarea parlamentelor regionale la mecanismul de control al subsidiarității.

Comitetul a publicat primul său raport anual privind subsidiaritatea²⁴.

3.5. Curtea de Justiție

În conformitate cu articolul 263 din TFUE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene are competența de a controla legalitatea actelor legislative, în ceea ce privește conformitatea cu principiul subsidiarității. Protocolul prevede, în special, că statele membre sau Comitetul Regiunilor pot să sesizeze Curtea în nume propriu sau în numele parlamentelor naționale.

Pe lângă hotărârea cu privire la *Regulamentul privind serviciile de roaming*²⁵, care a fost deja abordată în raportul pe anul 2009, nu s-a înregistrat niciun nou caz de jurisprudență.

²¹ Regulamentul de procedură al Parlamentului European,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>.

²² În 2010: Directiva privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale [2010/0801 (COD)], Directiva privind ordinul european de protecție [2010/0802 (COD)] și Directiva privind ordinul european de anchetă [2010/0817 (COD)].

²³ JO L 6, 9.1.2010, p. 14.

²⁴ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/CoRSubsidiarityAnnualReport2010.aspx>.

²⁵ Cauza C-58/8 Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd / Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, privind Regulamentul (CE) nr. 717/2007.

4. PRINCIPALELE CAZURI ÎN CARE AU FOST EXPRIMATE PREOCUPĂRI CU PRIVIRE LA SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

Prezenta secțiune analizează propunerile Comisiei care au generat cele mai multe discuții între legiuitori și părțile interesate în ceea ce privește subsidiaritatea și proporționalitatea.

4.1. Urmărirea cazurilor menționate în rapoartele anterioare

Pentru unele dintre cazurile menționate în rapoartele anterioare, cum ar fi *Directiva privind tarifele de securitate aviatică*²⁶, *Directiva privind protecția solului*²⁷, *Directiva privind tratamentul egal al persoanelor în alte domenii decât încadrarea în muncă*²⁸, precum și *Directiva privind drepturile consumatorilor*²⁹, nu au existat evoluții importante în cadrul procedurilor legislative în curs.

În domeniul aplicării *drepturilor pacienților în cadrul asistenței medicale transfrontaliere*³⁰, menționat în raportul pe anul 2009, s-a ajuns, după lungi negocieri, la un acord în a doua lectură la începutul anului 2011. Pe tot parcursul procedurilor, principala preocupare a fost să se găsească echilibrul corespunzător între respectarea competențelor naționale în materie de organizare și de finanțare a asistenței medicale, pe de o parte, și codificarea drepturilor pacienților recunoscute de Curtea de Justiție, pe de altă parte.

Referitor la *Directiva privind concediul de maternitate*³¹, menționată în raportul pe anul 2008, legiuitorii nu au reușit încă să ajungă la o poziție comună. În 2008, după consultarea partenerilor sociali europeni, Comisia a propus extinderea dreptului la concediu de maternitate de la 14 la 18 săptămâni, în principiu cu plata integrală a salariului. Rezoluția Parlamentului adoptată în octombrie 2010 a sugerat o abordare mai ambițioasă: extinderea la 20 de săptămâni a dreptului minim la concediu de maternitate plătit integral și adăugarea unui drept la concediu de paternitate de două săptămâni. Ținând cont de principiul subsidiarității, majoritatea covârșitoare a membrilor a votat în favoarea unei „clauze pasarelă” care oferă administrațiilor naționale posibilitatea discreționară de a adapta această politică la sistemele lor sociale. Cu toate acestea, delegațiile din cadrul Consiliului au propus o abordare mai flexibilă. De asemenea, acestea au considerat că măsurile sunt costisitoare într-o perioadă de austeritate economică. Președinția belgiană a cerut în scris partenerilor sociali să își exprime opiniile în acest sens.

²⁶ COM(2009) 217. Detalii suplimentare privind dialogul interinstituțional sunt disponibile în baza de date PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

²⁷ COM(2006) 232.

²⁸ COM(2008) 426.

²⁹ COM(2008) 614.

³⁰ COM(2008) 414.

³¹ COM(2008) 637.

4.2. Alte cazuri în care a fost dezbătută respectarea principiului subsidiarității

Lucrătorii sezonieri

Comisia a prezentat o propunere de *Directivă privind lucrătorii sezonieri*³² în cadrul unui pachet privind migrația legală. Această propunere a primit, până în prezent, cel mai mare număr de avize motivate din partea parlamentelor naționale³³ – în total, nouă camere și-au exprimat preocupările cu privire la respectarea principiului subsidiarității³⁴. Preocupările au exprimat faptul că aspectul în cauză este deja reglementat în mod suficient la nivel național și că UE nu poate aborda în mod adecvat caracteristicile naționale. Mai mult, având în vedere faptul că statele membre au competență exclusivă privind numărul de resortisanți ai țărilor terțe admiși, propunerea nu poate îndeplini obiectivul gestionării fluxurilor de migrație. În același timp, nouă camere³⁵ au emis avize favorabile, menționând că propunerea contribuie la asigurarea unei protecții uniforme, precum și a unor criterii de admisie și condiții de ședere comune în întreaga UE. Acestea au apreciat faptul că statele membre au dreptul de a stabili contingentele de admisie.

Unele camere, atât cele care și-au exprimat îndoielile cu privire la respectarea principiului subsidiarității, cât și cele care nu au făcut acest lucru, au estimat că propunerea încălca principiul proporționalității deoarece putea avea un impact asupra sistemelor naționale de securitate socială. Două camere³⁶ s-au opus propunerii în mod oficial pe baza acestor motive.

În răspunsurile sale³⁷, Comisia a subliniat că dezvoltarea unui cadru comun la nivelul UE este necesar pentru a se evita denaturarea fluxurilor de migrație și a intrărilor ilegale, pentru a proteja lucrătorii sezonieri din țările terțe și pentru a evita dumping-ul social. De asemenea, Comisia a subliniat faptul că propunerea conține dispoziții care ar trebui să permită statelor membre să o adapteze la specificitățile piețelor naționale ale muncii.

În avizul său, Comitetul Regiunilor a luat act de opiniile și argumentele prezentate de parlamentele naționale. Cu toate acestea, Comitetul a concluzionat că propunerea este compatibilă cu principiul subsidiarității, deoarece împiedică sistemele naționale să se angajeze într-o uniformizare la un nivel inferior cu privire la protecția lucrătorilor sezonieri. Examinarea propunerii de către legiuitori se află într-un stadiu incipient.

Schemele de garantare a depozitelor

³² COM(2010) 379.

³³ Detalii suplimentare cu privire la avizele parlamentelor naționale sunt disponibile în cadrul bazei de date IPEX:

http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210/lang/en.

³⁴ A se vedea anexa pentru detalii.

³⁵ *Saeima* din Letonia, *Seimas* din Lituania, *Bundesrat* din Germania, *Senato* și *Camera dei Deputati* din Italia, *Eduskunta* din Finlanda, *Assembleia* din Portugalia și *Congreso de los Diputados* și *Senado* din Spania.

³⁶ *Saeima* din Letonia și *Seimas* din Lituania.

³⁷ Detalii suplimentare privind răspunsurile Comisiei adresate parlamentelor naționale sunt disponibile la adresa

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npa/index_en.htm.

În iulie 2010, Comisia a prezentat o propunere în vederea consolidării cadrului privind schemele de garantare a depozitelor³⁸ în UE ca urmare a deficiențelor evidențiate de criza financiară.

S-au primit 11 reacții din partea parlamentelor naționale cu privire la această propunere. Dintre acestea, cinci³⁹ au ridicat probleme explicite referitoare la subsidiaritate: argumentul principal a fost că directiva nu ar lua suficient în considerare caracteristicile sistemelor naționale sau ar putea reduce nivelul actual de protecție. Alt aspect controversat a fost propunerea privind facilitatea de împrumut reciproc între schemele de garantare, care a fost percepută ca fiind susceptibilă de a provoca o potențială creștere a riscului moral și de a acționa ca un obstacol în calea instituirii unei acoperiri naționale corespunzătoare. În același timp, șase camere⁴⁰ au declarat că propunerea era în conformitate cu principiul subsidiarității, aceasta contribuind la remedierea fragmentării normelor naționale.

În răspunsurile sale, Comisia a menționat că armonizarea ar contribui la promovarea integrării piețelor financiare. Schemele în vigoare, care nu garantează depozitele, ci protejează în mod reciproc băncile împotriva falimentului (sisteme de garantare reciprocă), ar putea continua să își îndeplinească funcțiile. În ceea ce privește facilitatea de împrumut reciproc, Comisia a clarificat faptul că aceasta ar fi declanșată doar în ultimă instanță, că face obiectul unor garanții pentru a se evita riscul moral și că ar trebui în cele din urmă să reducă necesitatea de a recurge la banii contribuabililor.

Propunerea este examinată în prezent de către Parlamentul European și Consiliu.

Distribuirea de produse alimentare către persoanele cele mai defavorizate

În 2008, Comisia a propus o revizuire a programului de distribuire a produselor alimentare către persoanele defavorizate⁴¹ aflat în vigoare din 1987. Parlamentul European a susținut propunerea și i-a adus mai multe modificări, în cea mai mare parte de natură tehnică. În cadrul Consiliului, discuțiile nu au reușit să progreseze, deoarece o minoritate de blocare a statelor membre a susținut că acest sistem nu are legătură cu politica agricolă comună, întrucât distribuirea de produse alimentare face parte din cadrul politicilor sociale care intră în competența națională.

În 2010, Comisia a adoptat o propunere modificată⁴² pentru adaptarea mecanismelor de punere în aplicare a propunerii din 2008 la dispozițiile Tratatului de la Lisabona. Mai multe parlamente naționale au declarat că propunerea nu respectă principiul subsidiarității. În același spirit cu cel din cadrul dezbaterilor Consiliului, acestea au afirmat că obiectivele propunerii erau transferate de la politica agricolă către politica socială. De asemenea, unele parlamente naționale au menționat că propunerea din 2010 nu este însoțită de o fișă privind subsidiaritatea.

În răspunsurile sale, Comisia a explicat că propunerea are un scop dublu. Aceasta încearcă, în mod evident, să îndeplinească obiectivul tratatului în materie de securitate alimentară și, de

³⁸ COM (2010) 368 (reformare).

³⁹ A se vedea anexa pentru detalii.

⁴⁰ *Assembleia* din Portugalia, *Camera dei Deputati* și *Senato* din Italia, *Nationalrat* și *Bundesrat* din Austria, precum și *Senát* din Cehia.

⁴¹ COM(2008) 563.

⁴² COM(2010) 486.

asemenea, are un rol principal în eliminarea produselor agricole plasate în stocuri de intervenție publică. Comisia a subliniat că, în evaluarea impactului care însoțește propunerea din 2008, a fost furnizată o analiză aprofundată a subsidiarității.

Atât Comitetul Regiunilor, cât și Comitetul Economic și Social au considerat că propunerea este acceptabilă. În prezent, aceasta este dezbătută de către legiuitori.

Sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat în temeiul Regulamentului privind Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și stabilirea de norme comune privind sistemul de sprijin direct pentru agricultori

Obiectivul acestor propuneri era alinierea competențelor conferite Comisiei prin Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 și prin Regulamentul (CE) nr. 73/2009 cu dispozițiile Tratatului de la Lisabona⁴³. În plus, Comisia a introdus unele elemente de simplificare.

În conformitate cu opiniile mai multor parlamente naționale, argumentele privind subsidiaritatea menționate în expunerile de motive nu au fost suficiente. De asemenea, unele camere au considerat că noile dispoziții privind competențele delegate și competențele de executare ar putea, *de facto*, conferi competențe suplimentare Comisiei. În răspunsurile sale, Comisia a clarificat principiile menționate de dispozițiile Tratatului de la Lisabona privind actele delegate și actele de punere în aplicare și a explicat că aceste propuneri acoperă doar adaptările tehnice și simplificarea. Din aceste motive, nu a fost efectuată o nouă analiză completă cu privire la problema subsidiarității.

Comisia a planificat prezentarea în 2011 a mai multor acte similare în materie de aliniere legislativă. Pentru a răspunde preocupărilor parlamentelor naționale, Comisia va depune toate eforturile necesare în vederea consolidării fișelor privind subsidiaritatea care însoțesc aceste propuneri.

Cultivarea organismelor modificate genetic (OMG-uri)

Acest pachet, care conține o comunicare, o recomandare și o propunere de regulament⁴⁴, a fost adoptat de Comisie în iulie 2010. Pachetul răspunde solicitărilor repetate ale statelor membre de a se permite adoptarea la nivel național a deciziilor privind cultivarea OMG-urilor autorizate, menținând, în același timp, sistemul de autorizare al UE, pe baza evaluării riscurilor pentru sănătate și mediul înconjurător. Textul a fost primit în mod favorabil de unele delegații din Consiliu, în timp ce altele, care preferă o abordare europeană pe deplin centralizată, de cele mai multe ori din motive strâns legate de sensibilitatea subiectului, au criticat abordarea prezentată în cadrul acestuia.

Spațiul feroviar unic european

În septembrie 2010, Comisia a propus o directivă de instituire a unui „spațiu feroviar unic european”⁴⁵ care vizează revitalizarea sectorului feroviar. *Chambre des Députés* din Luxemburg a prezentat un aviz motivat în care se concluzionează că, deși, în general, acest

⁴³ COM(2010) 537 și COM(2010) 539.

⁴⁴ COM(2010) 380 și COM(2010) 375.

⁴⁵ COM (2010) 475 (reformare).

aspect intră în domeniul de aplicare a acțiunilor la nivelul UE, mai multe dispoziții concrete încalcă principiile subsidiarității și proporționalității.

În decembrie 2010, Consiliul a organizat o primă dezbatere politică cu privire la propunerea respectivă, în care s-au evidențiat unele probleme privind subsidiaritatea. Un stat membru a făcut apel la prudență în ceea ce privește propunerea de dezvoltare și publicare a strategiilor naționale multianuale în materie de infrastructură feroviară, considerând că planificarea pe termen lung a infrastructurii este o chestiune de competență națională. În ceea ce privește reducerea temporară de taxe pentru accesul la infrastructură al trenurilor echipate cu sistemul european de control al trenurilor, mai multe delegații au subliniat că doresc să mențină dreptul de a percepe taxe noi sau de a le mări pe cele existente pentru a compensa pierderea de venituri cauzată de o astfel de reducere.

Propunerea va fi dezbătută în curând în primă lectură în Parlamentul European. Deși nu și-a dat încă avizul cu privire la subsidiaritate, Comitetul Regiunilor a indicat că această chestiune constituie o preocupare majoră pentru autoritățile locale și regionale⁴⁶.

Drepturile călătorilor privind transportul cu autobuzul și autocarul

În 2008, Comisia a propus ca regulamentul, care avea ca scop garantarea calității serviciului și a drepturilor pasagerilor, să se aplice tuturor serviciilor de transport cu autobuzul, inclusiv cele la nivel regional, precum și în zonele urbane și suburbane⁴⁷. Această preocupare a fost împărtășită de Parlamentul European. Cu toate acestea, o majoritate covârșitoare a statelor membre din Consiliu a insistat, în baza principiului subsidiarității, asupra excluderii serviciilor regionale, urbane și suburbane din domeniul de aplicare al regulamentului. În acordul final, încheiat de Comitetul de conciliere în noiembrie 2010, Parlamentul European a acceptat, în cele din urmă, ca aplicarea regulamentului să fie limitată, în general, la serviciile de transport operând pe o distanță de peste 250 km. În schimb, Consiliul a fost de acord cu aplicarea anumitor dispoziții în cazul tuturor serviciilor.

Măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaz

Ca răspuns la criza ruso-ucraineană a gazelor din ianuarie 2009, Comisia a propus⁴⁸ revizuirea legislației existente privind securitatea aprovizionării cu gaz în vederea îmbunătățirii acțiunii preventive, precum și a reacției în cazul unor întreruperi specifice. Consiliul a salutat propunerea, în principiu, deși mai multe delegații au solicitat clarificări suplimentare privind rolul și responsabilitățile actorilor de pe piață, ale statelor membre și ale Comisiei. De asemenea, Consiliul a insistat asupra faptului că statelor membre ar trebui să le revină sarcina de a decide cu privire la prioritatea deservirii clienților în cazul unor penurii. Aceste preocupări au fost, în cele din urmă, incluse în acordul la prima lectură cu Parlamentul European în octombrie 2010.

5. CONCLUZII

Conceptele subsidiarității și proporționalității sunt elemente fundamentale ale procesului de elaborare a politicilor în cadrul instituțiilor UE. Mecanismul de control al subsidiarității de

⁴⁶ Avizul COR/2010/297.

⁴⁷ COM(2008) 817.

⁴⁸ COM(2009) 363.

care dispun parlamentele naționale, astfel cum a fost instituit prin Tratatul de la Lisabona, a contribuit la creșterea transparenței procesului și la îmbogățirea dezbaterilor.

Faptul că majoritatea propunerilor Comisiei nu au dat naștere la preocupări cu privire la subsidiaritate din partea parlamentelor naționale și că au fost adoptate de către legiuitori fără a avea loc discuții semnificative privind subsidiaritatea, indică faptul că verificările privind subsidiaritatea efectuate într-un stadiu timpuriu al procesului de elaborare a politicilor sunt, în general, eficiente. Cu toate acestea, într-un număr limitat de cazuri, a avut loc o dezbateră intensă între Parlamentul European și Consiliu cu privire la modul în care ar trebui interpretată subsidiaritatea. Discuțiile politice aprofundate au contribuit la găsirea unui echilibru adecvat între responsabilitățile UE și cele ale statelor membre.

ANEXĂ

Listă de inițiative ale Comisiei cu privire la care parlamentele naționale au emis avize motivate

În ceea ce privește respectarea principiului subsidiarității

	Denumire	Camere naționale care au prezentat avize motivate ⁴⁹
1.	Directiva privind lucrătorii sezonieri, COM (2010) 379	<i>Nationalrat și Bundesrat</i> din Austria <i>Senát și Poslanecká sněmovna</i> din Cehia <i>Eerste Kamer și Tweede Kamer</i> din Țările de Jos <i>Senat</i> din Polonia Camera Comunelor și Camera Lorzilor din Regatul Unit
2.	Directiva privind sistemele de garantare a depozitelor, COM (2010) 368	<i>Bundesrat și Bundestag</i> din Germania <i>Riksdag</i> din Suedia <i>Folketinget</i> din Danemarca Camera Comunelor din Regatul Unit
3.	Directiva privind distribuirea de produse alimentare către persoanele cele mai defavorizate din Uniune, COM (2010) 486	Camera Lorzilor din Regatul Unit Senatul francez <i>Folketinget</i> din Danemarca <i>Riksdag</i> din Suedia <i>Eerste Kamer și Tweede Kamer</i> din Țările de Jos
4.	Sprîjin pentru dezvoltare rurală acordat în temeiul Regulamentului privind FEADR, COM (2010) 537	<i>Sejm și Senat</i> din Polonia <i>Seimas</i> din Lituania <i>Chambre des Députés</i> din Luxemburg
5.	Sistemul de sprijin direct pentru agricultori, COM (2010) 539	<i>Sejm și Senat</i> din Polonia <i>Seimas</i> din Lituania <i>Chambre des Députés</i> din Luxemburg
6.	Sistemul de compensare pentru investitori, COM(2010) 371	<i>Riksdag</i> din Suedia Camera Comunelor din Regatul Unit
7.	Marca patrimoniului european, COM (2010) 76	Senatul francez
8.	Regulamentul privind FRONTEX, COM (2010) 61	<i>Senat</i> din Polonia
9.	Traducere și interpretare în cadrul procedurilor penale, COM (2010) 82	<i>Bundesrat</i> din Austria
10.	Importurile de produse pescărești din Groenlanda către UE, COM (2010) 176	<i>Senato della Repubblica</i> din Italia
11.	Programul pentru politica în domeniul spectrului de frecvențe radio, COM (2010) 471	Senatul francez
12.	Spațiul feroviar unic european, COM(2010) 475	<i>Chambre des Députés</i> din Luxemburg

⁴⁹ Acestea includ patru avize care au sosit după termenul limită de 8 săptămâni sau care nu au fost adoptate de către camerele respective, în conformitate cu regulamentele lor interne.