



POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ (PAC) ȘI TRATATUL

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Roma, politicile agricole ale statelor membre au fost înlocuite cu mecanisme de intervenție la nivel comunitar. Elementele fundamentale ale politicii agricole comune au rămas neschimbate de la Tratatul de la Roma, cu excepția normelor referitoare la procedura decizională. Tratatul de la Lisabona a recunoscut ca fiind „procedura legislativă ordinară” a politicii agricole comune (PAC), înlocuind procedura de consultare.

TEMEI JURIDIC

Articolele 38-44 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

MOTIVELE EXISTENȚEI PAC

În momentul înființării pieței comune prin Tratatul de la Roma, în 1958, agricultura celor șase state membre fondatoare era caracterizată printr-o puternică intervenție a statului. Pentru includerea produselor agricole în libera circulație a mărfurilor, menținând în același timp intervenția statului în sectorul agricol, era necesar să se elimine mecanismele de intervenție naționale incompatibile cu piața comună și ca acestea să fie transpuse la nivel comunitar: acesta a fost motivul principal al apariției PAC.

De altfel, intervenția în agricultură se baza pe principiul, foarte răspândit la acea vreme, al specificității sectorului, dependent în mare măsură de condițiile climatice schimbătoare și de constrângerile geografice, supus unor dezechilibre sistemice între cerere și ofertă și caracterizat, prin urmare, de volatilitatea ridicată a prețurilor și a veniturilor.

Cererea alimentară nu este elastică, adică reacționează într-o mică măsură la variațiile de preț. În plus, având în vedere durata ciclurilor de producție și faptul că factorii de producție sunt fiși, oferta mondială de produse agricole este foarte rigidă. În aceste condiții, o ofertă abundentă conduce la scăderi ale prețurilor, în timp ce, din contră, o ofertă redusă provoacă o puternică creștere a prețurilor. Toate aceste elemente contribuie la instabilitatea permanentă a piețelor. Într-o astfel de situație, autoritățile publice au avut întotdeauna o tendință clară de a reglementa piețele agricole și de a susține veniturile producătorilor, tendință pe care PAC a preluat-o.

Chiar dacă agricultura nu reprezintă astăzi decât o mică parte a economiei țărilor dezvoltate, inclusiv a Uniunii Europene (a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul II), intervenția publică s-a consolidat în ultimul timp prin politici agro-rurale care au completat



susținerea funcției tradiționale a activității primare – și anume producția de produse alimentare pentru consum – cu alte dimensiuni, printre care dezvoltarea sustenabilă, combaterea schimbărilor climatice, amenajarea teritoriului și a peisajului, diversificarea și revitalizarea economiei rurale sau producția de energie și biomateriale. Susținerea bunurilor publice, cunoscute ca funcții necomerciale ale activității agricole (adică neremunerate de piață) a devenit, prin urmare, un element-cheie al politicilor agricole și rurale mai recente, printre care se numără și politica agricolă comună.

OBIECTIVE

Articolul 39 din TFUE stabilește obiectivele specifice ale PAC:

- a. creșterea productivității agricole prin promovarea progresului tehnic și asigurarea utilizării optime a factorilor de producție, în special a forței de muncă;
- b. asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă;
- c. stabilizarea piețelor;
- d. garantarea siguranței aprovizionărilor;
- e. asigurarea unor prețuri rezonabile pentru consumatori.

Obiectivele sale sunt în același timp economice [articolul 39 alineatul (1) literele (a), (c) și (d)] și sociale [articolul 39 alineatul (1) literele (b) și (e)] și urmăresc să protejeze interesele producătorilor și ale consumatorilor. În practică, obiectivele PAC au rămas neschimbate de la Tratatul de la Roma, dat fiind că formularea acestora s-a dovedit a fi foarte flexibilă și capabilă să acopere numeroasele reforme care au avut loc începând cu anii 1980 (a se vedea fișa [3.2.2](#)). Trebuie semnalat faptul că, în temeiul jurisprudenței consolidate, este posibil ca nu toate obiectivele PAC să fie atinse simultan și în totalitate. Prin urmare, legiuitorul Uniunii dispune de o marjă de apreciere considerabilă în ceea ce privește alegerea instrumentelor și anvergura reformelor, în funcție de evoluția piețelor și a priorităților stabilite de instituțiile europene la un moment dat.

Pe lângă obiectivele specifice ale PAC stabilite la articolul 39 din TFUE, mai există și alte obiective, înscrise în diverse dispoziții ale tratatului, care sunt aplicabile ansamblului de politici și acțiuni ale Uniunii Europene. În acest context, promovarea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă (articolul 9), protecția mediului pentru promovarea dezvoltării sustenabile (articolul 11), protecția consumatorilor (articolul 12), cerințele privind bunăstarea animalelor (articolul 13), protecția sănătății publice [articolul 168 alineatul (1)] sau coeziunea economică, socială și teritorială (articolele 174-178) devin și obiective proprii ale PAC. Pe de altă parte, într-un context de deschidere și globalizare a piețelor, articolul 207 stabilește principiile politicii comerciale comune aplicabile schimburilor de produse agricole. În fine, principiile politicii concurenței fac obiectul unei derogări în domeniul producției și comercializării produselor agricole pe baza specificității structurale a activității primare (articolul 42). Totuși, această excepție s-a dezvoltat doar în urma ultimei reforme a organizării comune a piețelor (OCP) din 2013 (a se vedea fișa [3.2.4](#)).



PROCESUL DECIZIONAL ÎN DOMENIUL AGRICOL

Tratatul de la Roma a stabilit procedura pentru elaborarea și punerea în aplicare a PAC, care se baza pe o propunere a Comisiei, avizul Parlamentului European și, eventual, avizul Comitetului Economic și Social European și Decizia Consiliului, cu majoritate calificată. Era vorba, așadar, pentru Parlamentul European, despre o procedură de simplă consultare, care nu a fost niciodată modificată înainte de 2010. La acea dată, TFUE [articolul 42 primul paragraf și articolul 43 alineatul (2)] a recunoscut coDecizia drept „procedura legislativă ordinară” a PAC (a se vedea fișa [1.2.3](#)), înlocuind procedura de consultare, ceea ce a consolidat astfel rolul Parlamentului European de veritabil colegiuitor în domeniul agriculturii.

Cu toate acestea, noul tratat ridică probleme de interpretare în măsura în care sunt introduse excepții de la procedura ordinară în favoarea Consiliului. Într-adevăr, articolul 42 al doilea paragraf prevede, în ceea ce privește normele în materie de concurență, că „Consiliul, la propunerea Comisiei, poate autoriza acordarea de ajutoare: (a) în vederea protejării exploatațiilor agricole defavorizate de condiții structurale sau naturale; (b) în cadrul programelor de dezvoltare economică”. În plus, articolul 43 alineatul (3) stipulează că „Consiliul, la propunerea Comisiei, adoptă măsurile privind stabilirea prețurilor, a taxelor, a ajutoarelor și a contingentelor”. În lipsa unei delimitări clare a competențelor legislative ale Parlamentului European și ale Consiliului în domeniul agriculturii, în timpul negocierilor privind politica agricolă comună după 2013 au apărut probleme juridice și politice. Parlamentul European a respins întotdeauna adoptarea de rezerve generale de execuție în favoarea Consiliului, care ar putea să condiționeze, sau chiar să golească de sens, competențele de codecizie dobândite odată cu noul tratat, în special în cadrul reformelor fundamentale ale PAC în care fixarea ajutoarelor, a prețurilor și a cotelor ar reprezenta elemente esențiale. Cu toate acestea, Consiliul a respins orice restricționare a competențelor recunoscute la articolul 43 alineatul (3) în cadrul noii OCP [Regulamentul (UE) nr. 1308/2013, JO L 347 din 20.12.2013 și Regulamentul (UE) nr. 1370/2013, JO L 346 din 20.12.2013] (a se vedea fișa [3.2.4](#)), precum și la fixarea procentajelor de reducere a ajutoarelor directe în cadrul disciplinei financiare [articolul 26 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013, JO L 347 din 20.12.2013]. În acest context, Parlamentul a fost obligat să accepte excepția pentru a nu bloca adoptarea reformei PAC din 2013 [rezoluția [P7_TA\(2013\)0492](#) din 20 noiembrie 2013; JO C 436, 24.11.2016, p. 274]. În plus, într-o declarație finală a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei se recunoaște că acordul convenit nu împiedică realizarea unor reforme ulterioare ale PAC și inițierea unor posibile demersuri juridice.

Se putea deci preconiza că dezbateră interinstituțională privind domeniul de aplicare al articolului 43 alineatul (3) va continua în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene. Aceasta s-a și întâmplat începând cu acțiunile introduse de Parlamentul European și Comisie prin care se cerea anularea a două acte întemeiate pe articolul 43 alineatul (3) din TFUE privind politica comună în domeniul pescuitului: o decizie a Consiliului privind alocarea posibilităților de pescuit în apele Uniunii (cauzele C-103/12 și C-165/12) și un regulament de stabilire a unui plan pe termen lung pentru rezervele de cod (cauzele C-124/13 și C-125/13). Potrivit hotărârilor Curții de Justiție din 26 noiembrie 2014



și 1 decembrie 2015, măsurile care implică o alegere politică rezervată legiuitorului Uniunii din cauza caracterului lor necesar pentru îndeplinirea obiectivelor aferente politicilor comune ale agriculturii și pescuitului trebuie să se întemeieze pe articolul 43 alineatul (2) din TFUE. Cu toate acestea, hotărârea Curții cu privire la cauza C-113/14 din 7 septembrie 2016 a stabilit o interpretare extinsă a noțiunii de „stabilire a prețurilor” de la articolul 43 alineatul (3) din TFUE, care include pragurile de referință ale prețurilor de intervenție. În consecință, articolul 7 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 (Regulamentul OCP), întemeiat pe articolul 43 alineatul (2), a fost anulat, iar pragurile de referință au fost adoptate din nou exclusiv de către Consiliu. Ca urmare a acestor hotărâri, viitoarele reforme care urmăresc adaptarea mecanismelor PAC la urmărirea obiectivelor lor vor trebui să clarifice domeniul de aplicare al temeiurilor juridice existente pentru a se respecta într-o mai mare măsură echilibrul dintre colegiuitori.

De altfel, au existat întotdeauna alte organisme care au participat, de asemenea, la punerea în aplicare a PAC, în cadrul așa-numitei proceduri de „comitologie”. Din 1961, dată la care au fost create primele OCP, au fost înființate mai multe comitete. Tratatul de la Lisabona introduce o distincție între „actele delegate” și „actele de punere în aplicare” (a se vedea fișa 1.3.8). Astfel, adoptarea actelor delegate este reglementată de actul legislativ de bază aferent, în vreme ce adoptarea actelor de punere în aplicare se face conform noilor proceduri de examinare sau de consultare prevăzute de Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului (JO L 55 din 28.2.2011, p. 13). Cea mai mare parte a proiectelor de acte de punere în aplicare din domeniul agricol ale Comisiei fac obiectul unor proceduri de examinare, în cadrul cărora Parlamentul European și Consiliul au drept de control.

De altfel, în cadrul comitetelor consultative, organizațiile profesionale ale Uniunii Europene, prin intermediul Comitetului Organizațiilor Profesionale din Agricultură (COPA) și al Confederației generale a cooperativelor agricole din Uniunea Europeană (COGECA), au participat întotdeauna în mod indirect la procesul decizional european. Foarte recent, s-a extins domeniul de consultare prin crearea de grupuri de dialog civil pentru a sprijini Comisia în aplicarea PAC.

PAC, O COMPETENȚĂ PARTAJATĂ ÎNTRE UNIUNE ȘI STATELE MEMBRE

O clasificare generală a competențelor pe trei categorii a fost introdusă în TFUE (Titlul I) (a se vedea fișa 1.1.5). Este vorba despre competențe exclusive, competențe partajate și competențe de coordonare, sprijinire și completare a acțiunilor statelor membre. În acest context, articolul 4 alineatul (2) litera (d) recunoaște că în domeniul agriculturii competența este partajată între Uniune și statele membre, spre deosebire de avizul general al doctrinei și al serviciilor juridice ale Comisiei [SEC(92)1990 din 27.10.1992], care considerau, până la acea dată, că politica piețelor (primul pilon al PAC) este de competență exclusivă a Uniunii. Noul articol 4 alineatul (2) litera (d) din TFUE are efecte asupra activității legislative în materie de agricultură, deoarece instituțiile europene aplică principiul subsidiarității (a se vedea fișa 1.2.2) în domeniile care nu țin de competența exclusivă a Uniunii [articolul 5 alineatul (3) și articolul 12 din TUE]. În temeiul acestui articol, parlamentele naționale pot adresa președinților Parlamentului European, Consiliului și Comisiei un aviz motivat privind conformitatea unui proiect



de act legislativ din domeniul agricol cu principiul subsidiarității. De altfel, sistemul de cooperare consolidată instituit prin articolul 20 din TUE (a se vedea fișa [1.1.5](#)) se aplică de acum încolo politicii agricole comune. În acest sens, unele state membre (cel puțin nouă în cazul de față) vor putea alege să semneze între ele angajamente suplimentare în domeniul agriculturii, întrucât PAC este din ce în ce mai flexibilă la nivelul aplicării mecanismelor comune (a se vedea fișa [3.2.3](#)).

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Dat fiind că nu deținea puteri decizionale, Parlamentul European a exercitat, începând cu Tratatul de la Roma, o influență importantă asupra elaborării PAC prin mijloace neobligatorii precum recursul la rapoarte și rezoluții din proprie inițiativă. Trebuie menționat faptul că, în urma declarației Consiliului European din 1997 în favoarea unui model agricol european, Parlamentul European și-a arătat de mai multe ori atașamentul față de un astfel de model agricol (și alimentar) european, cu caracter multifuncțional, răspândit pe întreg teritoriul Uniunii extinse și compatibil cu deschiderea și globalizarea piețelor. Acest interes s-a manifestat mai ales în cadrul ultimului proces de reformă a PAC din 2003 (rezoluțiile din 30 mai 2002, [P5_TA\(2002\)0274](#) și [P5_TA\(2002\)0275](#), JO C 187 E din 7 august 2003, p. 160 și p. 168, și rezoluția din 7 noiembrie 2002, [P5_TA\(2002\)0532](#), JO C 16 E, p. 93) și al negocierilor multilaterale privind agricultura din cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) (Runda Doha) (a se vedea fișa [3.2.8](#)). În acest context, Parlamentul European s-a arătat, de asemenea, în favoarea integrării unor noi obiective în cadrul PAC pentru a răspunde noilor provocări ale activității agricole precum calitatea produselor, sănătatea publică, dezvoltarea sustenabilă, coeziunea economică, socială și teritorială, protecția mediului sau lupta împotriva schimbărilor climatice. Aceste principii au fost confirmate de rezoluțiile din 8 iulie 2010 și 23 iunie 2011 referitoare la viitorul PAC după 2013 ([P7_TA\(2010\)0286](#), JO C 351 E din 2.12.2011, p. 103 și [P7_TA\(2011\)0297](#), JO C 390 E din 18.12.2012, p. 49). Această nouă reformă a PAC, în cazul căreia procedura parlamentară a început în martie 2010 prin adoptarea mandatelor de negociere și s-a încheiat la 20 noiembrie 2013 prin votul privind textele de reglementare, i-a permis Parlamentului European să își exercite rolul de colegiutor cu drepturi depline în domeniul agricol în conformitate cu cadrul instituțional instituit prin Tratatul de la Lisabona (rezoluțiile [P7_TA\(2013\)0490](#) până la [P7_TA\(2013\)0494](#), JO C 436, 24.11.2016, p. 270-280). Parlamentul a demarat deja lucrările legate de reforma PAC de după 2020. Un raport din proprie inițiativă privind comunicarea Comisiei intitulată „Viitorul sectorului alimentar și al agriculturii” (raportul Dorfmann) a fost adoptat la 30 mai 2018 ([P8_TA\(2018\)0224](#)), iar în aprilie 2019, membrii Comisiei pentru agricultură și dezvoltare rurală au supus votului trei rapoarte referitoare la propunerile legislative care au fost prezentate (a se vedea fișa [3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

