



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 - 2014

Document de ședință

A7-0056/2014

28.1.2014

RAPORT

referitor la adecvarea reglementărilor UE, la subsidiaritate și la proporționalitate - al 19-lea raport privind o mai bună legiferare pe anul 2011 2013/2077 (INI)

Comisia pentru afaceri juridice

Raportor: Sajjad Karim

CUPRINS

	Pagina
PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....	3
EXPUNERE DE MOTIVE.....	13
AVIZ AL COMISIEI PENTRU AFACERI CONSTITUȚIONALE	15
REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE	20

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la adecvarea reglementărilor UE, la subsidiaritate și la proporționalitate - al 19-lea raport privind o mai bună legiferare pe anul 2011

2013/2077 (INI)

Parlamentul European,

- având în vedere Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare¹,
- având în vedere Protocolul nr. 2 la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitor la aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, în special articolele 4, 6 și 7,
- având în vedere modalitățile practice convenite la 22 iulie 2011 între serviciile competente ale Parlamentului European și ale Consiliului pentru punerea în aplicare a articolului 294 alineatul (4) din TFUE în cazul acordurilor în prima lectură,
- având în vedere Rezoluția sa din 13 septembrie 2012 privind cel de al 18-lea raport cu tema „O mai bună legiferare” – Aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (2010)²,
- având în vedere Rezoluția sa din 14 septembrie 2011 referitoare la o mai bună legiferare, subsidiaritate și proporționalitate și o reglementare inteligentă³,
- având în vedere Rezoluția sa din 8 iunie 2011 referitoare la garantarea unor evaluări de impact independente⁴,
- având în vedere Raportul Comisiei privind subsidiaritatea și proporționalitatea (al 19-lea raport privind o mai bună legiferare pentru anul 2011) (COM(2012)0373),
- având în vedere Comunicările Comisiei privind adecvarea reglementărilor UE (COM(2012)0746) și (COM(2013)0685),
- având în vedere Comunicarea Comisiei intitulată „Reglementarea inteligentă - Răspunsul la nevoile întreprinderilor mici și mijlocii” (COM(2012)0122),
- având în vedere documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind monitorizarea și consultarea cu privire la reglementarea inteligentă pentru IMM-uri (SWD(2013)0060),
- având în vedere Comunicarea Comisiei privind reglementarea inteligentă în Uniunea Europeană (COM(2010)0543),

¹ JO C 321, 31.12.2003, p.1.

² Texte adoptate, P7_TA(2012)0340.

³ JO C 51 E, 22.2.2013, p. 87.

⁴ Texte adoptate, P7_TA(2011)0259.

- având în vedere concluziile Consiliului din 30 mai 2013 referitoare la reglementarea inteligentă,
 - având în vedere raportul din 15 noiembrie 2011 al Grupului la nivel înalt al părților interesate independente privind sarcina administrativă, intitulat „Europa poate face mai mult: un raport privind cele mai bune practici în statele membre, în vederea punerii în aplicare a legislației comunitare în modul cel mai puțin împovărător”,
 - având în vedere avizul Comitetului Regiunilor din 30 mai 2013¹,
 - având în vedere articolul 48 din Regulamentul său de procedură,
 - având în vedere raportul Comisiei pentru afaceri juridice și avizul Comisiei pentru afaceri constituționale (A7-0056/2014),
- A. întrucât agenda privind reglementarea inteligentă reprezintă o încercare de consolidare a eforturilor în ceea ce privește o mai bună legiferare, de simplificare a dreptului european și de reducere a sarcinilor administrative și de angajare pe o cale către o bună guvernare bazată pe un proces decizional întemeiat pe fapte clare, în care evaluările de impact și verificările ex post joacă un rol esențial;
- B. întrucât parlamentele naționale ar trebui să participe la evaluarea ex post a noilor regulamente, ceea ce va ajuta Comisia să realizeze rapoartele aferente și va contribui la îmbunătățirea generală a evaluării problemelor europene de către parlamentele naționale;
- C. întrucât Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare din 2003 a devenit neadecvat pentru mediul legislativ actual creat prin Tratatul de la Lisabona, nu în ultimul rând având în vedere abordarea fragmentară a instituțiilor UE în ceea ce privește adoptarea de declarații politice comune privind documente explicative și modalități practice la nivel de secretariat privind punerea în aplicare a articolului 294 din TFUE,

Observații generale

1. subliniază că legislația propusă și adoptată la nivel european ar trebui să fie simplă, efectivă și eficientă, să ofere o valoare adăugată clară, să fie ușor de înțeles și accesibilă în toate limbile oficiale ale statelor membre și să ofere beneficii maxime la costuri minime; recunoaște că criza economică a pus o presiune sporită asupra resurselor administrațiilor naționale și consideră că un angajament privind producerea unei legislații clare și care să poată fi transpusă cu ușurință ar contribui la scăderea acestei presiuni aflate asupra administrațiilor naționale și a persoanelor private care trebuie să respecte legea; subliniază faptul că instituțiile europene poartă răspunderea pentru asigurarea faptului că legislația este clară, ușor de înțeles și nu implică nicio sarcină administrativă inutilă pentru cetățeni sau întreprinderi;
2. subliniază faptul că principiile subsidiarității și proporționalității trebuie respectate de către instituțiile europene în procesul legiferării;

¹ JO C 0, 0.0.0000, p. 0.

3. amintește de comentariile sale anterioare conform cărora aceste principii au fost considerate de multe ori de Comitetul de evaluare a impactului și de parlamentele naționale ca fiind abordate în mod inadecvat în evaluările de impact ale Comisiei; își exprimă dezamăgirea cu privire la faptul că aceste critici s-au repetat încă un an;
4. consideră că ar trebui să se urmărească o mai bună legiferare în spiritul guvernantei pe mai multe niveluri, și anume prin acțiuni coordonate ale UE, ale instituțiilor naționale și ale autorităților locale și regionale;
5. solicită din nou renegocierea Acordului interinstituțional privind o mai bună legiferare din 2003 pentru a ține seama de noul mediu legislativ creat prin Tratatul de la Lisabona, pentru a consolida cele mai bune practici actuale și a actualiza acordul, în conformitate cu programul privind „reglementarea inteligentă”; recomandă adoptarea tuturor noilor acorduri pe baza articolului 295 din TFUE și stabilirea caracterului obligatoriu al acestora;
6. îndeamnă Comisia și Consiliul să participe alături de Parlament la negocieri privind criteriile pentru aplicarea corespunzătoare a articolelor 290 și 291 din TFUE; consideră că acest lucru poate fi realizat în cadrul revizuirii Acordului interinstituțional privind o mai bună legiferare, care, printre altele, ar include astfel de criterii;
7. consideră că diversitatea denumirilor folosite pentru mecanismele utilizate de Comisie pentru a evalua legile adoptate și a reduce sarcinile este derutantă și complicată în mod inutil; recomandă adoptarea unei singure denumiri cu titlul „o mai bună legiferare” și solicită din nou să existe un comisar responsabil de acest dosar;
8. invită Comisia să-și accelereze revizuirea aplicării principiului proporționalității, în special cu privire la aplicarea articolelor 290 și 291 din TFUE privind actele delegate și actele de punere în aplicare;
9. remarcă faptul că, în contextul unei mai mari legitimități democratice, ar trebui acordată o atenție specială mecanismului de alertă timpurie;

Mecanismul de subsidiaritate pentru parlamentele naționale

10. relevă că, chiar dacă crizele economice și financiare impun o mai bună coordonare a politicilor și consolidarea competențelor Uniunii în mai multe domenii, este, de asemenea, esențial să se păstreze o înțelegere clară a diviziunii competențelor în cadrul sistemului Uniunii Europene de guvernare pe mai multe niveluri și, în urma unei dezbateri transparente, să se adopte decizii la nivelul cel mai potrivit, reducând birocrăția;
11. subliniază că instituțiile europene trebuie să respecte principiile subsidiarității și proporționalității, incluse la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană și în Protocolul nr. 2 la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, care au un caracter general, atrăgând obligații pentru instituții în exercitarea competențelor Uniunii, cu excepția faptului că principiul subsidiarității nu se aplică în acele domenii care sunt de competență exclusivă a Uniunii;
12. sugerează să se analizeze dacă, la nivelul UE, nu ar trebui stabilite criterii adecvate pentru evaluarea conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității;

13. constată că Protocolul nr. 2 oferă parlamentelor naționale oportunitatea formală de a consilia legiuitorul UE cu privire la măsura în care un nou proiect de lege trece testul subsidiarității, întrucât obiectivele sale pot, având în vedere amploarea sau efectele lor, să fie atinse mai bine la nivelul Uniunii decât la nivelul statelor membre;
14. observă importanța crucială a evaluărilor de impact ca instrumente de sprijinire a activității de adoptare a deciziilor în cadrul procesului legislativ și subliniază, în acest context, necesitatea luării în considerare în mod corespunzător a aspectelor referitoare la subsidiaritate și la proporționalitate;
15. salută implicarea mai profundă a parlamentelor naționale în procesul legislativ european și ia act de faptul că parlamentele statelor membre manifestă un interes din ce în ce mai mare în legătură cu aplicarea corespunzătoare a acestor principii de către instituțiile Uniunii; acest interes este ilustrat de faptul că, în 2011, Parlamentul European a primit 77 de avize motivate în care se afirma că un act legislativ nu era conform cu principiul subsidiarității și 523 de alte contribuții privind valoarea unui proiect de lege, în timp ce cifrele corespunzătoare pe 2010 au fost de 41 și, respectiv, 299; își exprimă voința de a continua și de a consolida cooperarea și dialogul interparlamentar cu parlamentele naționale;
16. subliniază cu tărie importanța controlului parlamentar, atât din partea Parlamentului European, cât și din partea parlamentelor naționale; recomandă ca parlamentelor naționale să le fie acordată o asistență substanțială pentru a le permite să își realizeze sarcinile în materie de control; sugerează ca parlamentelor naționale să le fie puse la dispoziție orientări pentru a le sprijini în realizarea evaluării conformității cu principiul subsidiarității;
17. subliniază că, în conformitate cu articolul 263 din TFUE, Curtea de Justiție are competența de a verifica legalitatea actelor legislative sub raportul conformității cu principiul subsidiarității și că acest principiu constituie o orientare politică cu privire la exercitarea competențelor la nivelul Uniunii;
18. relevă faptul că, pe de altă parte, în virtutea tratatelor, Curtea de Justiție este competentă în cazul acțiunilor introduse pentru încălcarea tratatelor sau a oricărei norme juridice referitoare la aplicarea acestora și că, în conformitate cu Tratatul privind Uniunea Europeană, principiile subsidiarității și proporționalității se numără printre aceste norme; remarcă faptul că revizuirea judiciară a valabilității actelor Uniunii se extinde, prin urmare, la conformitatea cu aceste principii;
19. subliniază că, în hotărârea sa din 12 mai 2011 pronunțată în cauza C-176/09 Luxemburg/Parlamentul European și Consiliul), Curtea de Justiție precizează că principiul proporționalității „impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora” și că „în domeniile în care legislația Uniunii Europene are o competență legislativă cuprinzătoare”, legalitatea unei măsuri adoptate în acest context poate avea de suferit numai dacă măsura este evident necorespunzătoare în raport cu obiectivul urmărit de instituțiile competente, deși legislatorul european trebuie „să își bazeze, totuși, alegerea pe criterii obiective” și, atunci când evaluează sarcinile asociate cu diferite măsuri posibile, „să examineze dacă

obiectivele urmărite de măsura reținută sunt de natură să justifice consecințe economice negative chiar considerabile, pentru anumiți operatori”;

20. observă că principiul subsidiarității, astfel cum este formulat în tratate, permite acțiuni ale Uniunii în domenii care nu intră în sfera competenței sale exclusive numai „dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.”, în timp ce, în conformitate cu principiul proporționalității, conținutul și forma acțiunii Uniunii nu trebuie să treacă dincolo de ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor; reamintește că subsidiaritatea și proporționalitatea sunt principii strict legate între ele, însă distincte: subliniază că, în timp ce primul se referă la oportunitatea acțiunii Uniunii în sectoare care nu țin de competența exclusivă a acesteia, cel de al doilea privește proporționalitatea dintre mijloacele și scopurile prevăzute de legiuitor și constituie o normă generală care reglementează exercitarea competențelor Uniunii; remarcă faptul că examinarea proporționalității unui proiect de act legislativ trebuie să urmeze în mod logic după examinarea subsidiarității, dar că, în același timp, verificarea subsidiarității nu ar fi destul de eficace în lipsa verificării proporționalității;
21. observă faptul că Comisia nu a primit în 2011 decât un număr mic de întrebări din partea parlamentarilor (32 dintr-un total de peste 12 000) referitoare la conformitatea cu principiile subsidiarității și proporționalității;
22. relevă faptul că, în 2011, Comisia a primit 64 de avize motivate în temeiul Protocolului nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, ceea ce reprezintă o creștere considerabilă în comparație cu anul 2010; constată, totuși, că aceste 64 de avize motivate reprezintă doar 10 % din cele 622 de avize prezentate Comisiei de către parlamentele naționale în 2011 în cadrul dialogului politic în cauză; de asemenea, atrage însă atenția asupra faptului că niciuna dintre propunerile Comisiei nu a primit un număr suficient de avize motivate pentru a se declanșa mecanismul de control al subsidiarității în conformitate cu protocolul; în schimb, constată că, la 22 mai 2012, propunerea Comisiei (propunere de regulament al Consiliului privind exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii, așa-numita propunere de regulament „Monti II”) a primit pentru prima dată un „cartonaș galben”; subliniază că Comisia a retras propunerea de regulament, nu pentru că a considerat că principiul subsidiarității ar fi fost încălcat, ci pentru că a constatat că propunerea ar fi primit cu greu, la Parlamentul European și la Consiliu, un sprijin politic suficient pentru a-i garanta adoptarea;
23. consideră că mecanismul de control al principiului subsidiarității trebuie să fie gândit și utilizat ca un instrument important de colaborare între instituțiile europene și instituțiile naționale; ia act, cu satisfacție, de faptul că acest instrument este utilizat în practică ca mijloc de comunicare și de dialog dedicat cooperării dintre diversele niveluri instituționale din cadrul sistemului european structurat pe mai multe niveluri;
24. constată cu îngrijorare că unele avize motivate ale parlamentelor naționale evidențiază faptul că, într-o serie de propuneri legislative ale Comisiei, subsidiaritatea este justificată insuficient sau deloc;

25. recomandă verificarea motivelor pentru care parlamentele naționale prezintă atât de puține avize motivate, stabilindu-se dacă acest fapt se datorează respectării principiului subsidiarității sub toate aspectele sau incapacității parlamentelor naționale de a pune în executare acest principiu din cauza lipsei de resurse sau a constrângerilor temporale; consideră că este utilă o analiză a Comisiei;
26. subliniază necesitatea ca instituțiile europene să ofere parlamentelor naționale posibilitatea de a examina propunerile legislative, garantând faptul că Comisia oferă motive detaliate și cuprinzătoare pentru deciziile sale legislative privind subsidiaritatea și proporționalitatea în conformitate cu articolul 5 din Protocolul nr.2 la Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene;
27. constată, de asemenea, în acest sens, că termenele actuale în care parlamentele naționale trebuie să se încadreze pentru efectuarea controalelor privind subsidiaritatea și proporționalitatea au fost deseori considerate prea scurte;
28. consideră că presiunea asupra timpului și a resurselor cu care se confruntă parlamentele naționale atunci când reacționează la propunerile de acte legislative contribuie la „deficitul democratic” resimțit în UE;
29. amintește solicitările sale anterioare privind examinarea mai detaliată a problemelor cu care se confruntă parlamentele naționale în vederea îmbunătățirii funcționării mecanismului existent; consideră că ar fi, de asemenea, util să se analizeze o serie de măsuri de consolidare a acestui mecanism, care, poate în contextul unei viitoare revizuirii a tratatelor, ar putea acorda parlamentelor naționale mai multe drepturi; sugerează că o astfel de revizuire ar putea ține seama de numărul adecvat de răspunsuri din partea parlamentelor naționale necesare pentru lansarea unei astfel de proceduri, dacă aceasta ar trebui să fie limitată la principiul subsidiarității și care ar trebui să fie efectele sale, în special în ceea ce privește experiențele recente legate de procedura de acordare a „cartonașului galben”; consideră că o astfel de dezbatere ar fi o etapă utilă a evoluției competențelor acordate parlamentelor naționale, aliniind stimulentele la controlul cu efecte la nivel european;
30. consideră că, între timp, ar putea fi introduse mai multe inițiative pentru îmbunătățirea evaluării problemelor europene de către parlamentele naționale; sugerează în special:
- ca fiecare act legislativ publicat în Jurnalul Oficial să conțină o notă în care să se enumere parlamentele naționale care au răspuns și pe cele care au ridicat probleme legate de subsidiaritate;
 - ca avizele motivate ale parlamentelor naționale, adresate conform articolului 6 din Protocolul nr. 2 anexat la TUE și TFUE, să fie transmise colegiilor fără întârziere;
 - că ar putea fi elaborate orientări în care să se sublinieze criteriile pentru avizele motivate privind problemele legate de subsidiaritate;
 - să se propună mobilizarea parlamentelor naționale pentru efectuarea unor analize comparative ale evaluărilor ex ante realizate de acestea și ale evaluărilor ex post efectuate de Comisie;

O mai bună legiferare

31. consideră că o abordare eficientă a provocărilor unei mai bune legiferări, în ceea ce privește atât actele legislative existente, cât și posibila legislație viitoare, va ajuta instituțiile europene să reacționeze la situația de criză; consideră că reforma legislației și a practicilor legislative europene reprezintă un instrument de bază pentru a obține creștere economică, competitivitate și locuri de muncă decente în Europa;
32. salută accentul sporit pus de Comisie pe un „ciclu” al politicilor, etapele de inițiere, de realizare a evaluării de impact, de consultare, de aplicare, de implementare și de evaluare ale legislației UE fiind considerate ca făcând parte dintr-un proces coerent; consideră, în acest context, că principiul „a gândi mai întâi la scară mică” ar trebui să fie un element-cheie pe parcursul întregului proces și că evaluarea ex ante a noii legislații ar trebui să fie îmbunătățită, creând astfel un proces inteligibil și transparent de stimulare a creșterii și a competitivității în Europa;
33. salută, în acest context, comunicările Comisiei privind reglementarea inteligentă și adecvarea reglementării UE, precum și documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind „Primele 10 cele mai împovărătoare acte legislative pentru IMM-uri”; consideră că aceste documente reprezintă progrese credibile ale agendei privind o mai bună legiferare și reflectă multe din solicitările anterioare ale Parlamentului;
34. consideră că aceste progrese de natură retorică ar trebui acum consolidate prin măsuri concrete; îndeamnă, prin urmare, Comisia să prezinte propuneri concrete de reducere a sarcinii de reglementare generale din UE, fără subminarea sănătății și a siguranței la locul de muncă și, în special:
 - să ia, cât se poate de repede, măsuri de reducere a sarcinilor menționate de IMM-uri peste tot în Europa în timpul consultării pe tema „Primele 10 cele mai împovărătoare acte legislative pentru IMM-uri”;
 - să intensifice, dacă este cazul, aplicarea derogărilor sau a unor sisteme mai puțin împovărătoare pentru microîntreprinderi și IMM-uri atunci când propune noi acte legislative și să facă normele UE privind achizițiile publice mai favorabile IMM-urilor;
 - să pună rapid în aplicare angajamentele din Comunicarea privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) din 2 octombrie 2013 (COM(2013)0685) și să finalizeze evaluările în domeniile de politică esențiale înainte de finalul actualei perioade legislative, incluzând contribuțiile tuturor nivelurilor de guvernare în principalele sectoare care sunt de interes pentru autoritățile locale și regionale;
 - să demareze o campanie ambițioasă de creare de locuri de muncă și creștere economică în UE prin reducerea costului reglementării pentru întreprinderi;
 - să elaboreze un raport anual care să se concentreze pe agenda extinsă privind o mai bună legiferare și care să conțină o analiză a progreselor realizate cu privire la inițiativele lansate de Comisie, inclusiv o analiză a costurilor nete pentru întreprinderi, precum și a costurilor sociale implicate de noile propuneri adoptate de Comisie în ultimele 12 luni;

35. subliniază că îmbunătățirea sănătății și a siguranței la locul de muncă și informarea și consultarea lucrătorilor sunt două aspecte esențiale în consolidarea productivității și a competitivității economiei europene; subliniază că reglementarea puternică și stabilă în aceste domenii nu împiedică, ci mai curând contribuie la creșterea economică;
36. amintește de poziția Parlamentului privind alte propuneri de reducere a sarcinilor normative, care includ analizarea altor posibilități în afară de reglementare, cum ar fi măsurile cu caracter voluntar; consideră că Comisia ar trebui să analizeze în continuare posibilitatea de a introduce o etapă a „cărților albe” în procesul legislativ; este de părere că, în cazul în care s-ar permite părților interesate să facă observații pe marginea proiectelor de propuneri și a evaluărilor de impact care le însoțesc pe acestea, calitatea proiectelor de acte legislative prezentate de Comisie ar crește, fără a prelungi în mod nejustificat perioada de elaborare a eventualelor legi;
37. amintește, de asemenea, de invitația adresată de Parlament Comisiei de a prezenta propuneri de punere în aplicare a compensării normative, ceea ce ar impune identificarea unor compensări cu valoare echivalentă înaintea legislației noi care ar introduce impunerea unor costuri; menționează că legislația UE nu înseamnă în mod automat renunțarea la 28 de legi naționale în favoarea unei singure legi europene, nici că o nouă lege europeană impune în mod automat o sarcină mai redusă decât legile naționale respective; îndeamnă, prin urmare, Comisia să analizeze serios această propunere și să prezinte o evaluare a impactului său înainte de finalul actualei legislaturi parlamentare în 2014;
38. regretă faptul că Comisia intenționează să-și retragă propunerea privind statutul societății private europene pe care a solicitat-o Parlamentul într-un raport legislativ din proprie inițiativă; solicită Comisiei să consulte Parlamentul înainte să retragă vreo propunere care are la bază un astfel de raport al Parlamentului;
39. subliniază importanța simplificării pentru optimizarea mediului de reglementare, în special pentru autoritățile locale și regionale, ale căror resurse pentru punerea în aplicare a legislației sunt adesea limitate și în scădere;
40. definește „suprareglementarea” ca fiind practica acelor state membre care, în procesul de transpunere a directivelor UE în dreptul național, depășesc cerințele minime; își afirmă din nou susținerea pentru măsurile de eliminare a suprareglementării inutile și invită, prin urmare, statele membre să explice, în cazurile în care a avut loc o suprareglementare, motivele care stau la baza acestui demers;

Evaluările de impact și valoarea adăugată europeană

41. salută faptul că evaluările de impact ale Comisiei încearcă să acopere o gamă largă și cuprinzătoare de eventuale impacturi, dar consideră că acest sistem ar putea fi consolidat și mai mult în mai multe feluri, cum ar fi prin includerea dimensiunii teritoriale (implicații financiare și administrative pentru autoritățile naționale, regionale și locale); este, în acest sens, încurajat de decizia Comisiei de a actualiza, a consolida și a revizui orientările sale privind evaluările de impact până în iunie 2014 și își rezervă dreptul de a contribui în mod aprofundat în lunile care urmează prin identificarea unor posibile îmbunătățiri privind aceste orientări; insistă asupra faptului că aceste evaluări de impact, care sunt esențiale

pentru formarea opiniei publice și politice, ar trebui să respecte principiul multilingvismului;

42. solicită Comisiei să analizeze metodologia utilizată la elaborarea evaluărilor de impact în vederea evaluării mijloacelor de îmbunătățire atât a indicatorilor de calitate, cât și a desfășurării în general a procesului de consultare, în special cu privire la implicarea părților interesate relevante;
43. consideră că trebuie să existe o coerență deplină între evaluarea de impact publicată de Comisie și conținutul propunerii legislative adoptate de Colegiul comisarilor; solicită ca toate evaluările de impact privind o propunere modificată de Colegiu să fie actualizate în mod automat pentru a reflecta modificările făcute de comisari;
44. invită Comisia să consolideze rolul și independența Comitetului de evaluare a impactului și, în special, să finalizeze și să prezinte propuneri legislative numai în cazul în care acestea au fost aprobate printr-un aviz favorabil de acest comitet;
45. consideră că declarația actuală conform căreia evaluarea de impact a Comisiei implică numai serviciile Comisiei care iau parte la pregătirea sa și nu afectează forma finală a unei decizii ce urmează a fi luată de Comisie subliniază un punct slab important al sistemului actual;
46. salută evoluția pozitivă a Direcției pentru evaluarea impactului și valoarea adăugată europeană din Parlament; consideră că peste tot în Parlament ar trebui aplicată o abordare sistematică privind analizarea evaluărilor de impact; salută faptul că Direcția pentru evaluarea impactului a pregătit scurte rezumate ale evaluărilor de impact care însoțesc propunerile Comisiei și consideră că acestea ar trebui să reprezinte un element esențial al procesului de analizare de către comisii a propunerilor legislative care sunt dezbătute; propune ca evaluările de impact ale Parlamentului să includă o dimensiune teritorială atunci când este cazul; solicită Conferinței președinților de comisie să verifice care este modalitatea optimă de aplicare a acestei recomandări;
47. amintește de angajamentul asumat de Parlament și Consiliu în cadrul Abordării comune interinstituționale a evaluării impactului din 2005 de a realiza evaluări ale impactului atunci când consideră că este adecvat și necesar pentru procesul legislativ, înainte de adoptarea oricărei modificări de fond; invită comisiile să apeleze la Unitatea de evaluare a impactului în legătură cu punerea în aplicare a acestui angajament;
48. amintește, de asemenea, de Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare din 2003 și încurajează Consiliul să finalizeze, fără întârzieri nejustificate, lucrările de instituire a propriului mecanism de realizare a evaluărilor de impact privind propriile modificări de fond, în conformitate cu obligațiile sale în temeiul acordului din 2003;
49. insistă asupra faptului că Comisia ar trebui să analizeze serios evaluările realizate cu privire la valoarea adăugată europeană care însoțesc rapoartele legislative din proprie inițiativă, menționând în detaliu motivele pentru care nu acceptă argumentele prezentate de Parlament sau pentru care nu le consideră relevante;

o

o o

50. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului, Comisiei și parlamentelor naționale.

EXPUNERE DE MOTIVE

Raportorul salută cele trei comunicări ale Comisiei la care răspunde prezentul raport, și anume cu privire la o mai bună legiferare, la adecvarea reglementării UE și la reglementarea inteligentă privind IMM-urile. Ar trebui însă subliniat faptul că această mare diversitate de denumiri folosite pentru mecanismele utilizate de Comisie pentru a evalua legile adoptate și a reduce sarcinile este derutantă și complicată în mod inutil și că, prin urmare, este nevoie de o singură denumire pentru agenda privind o mai bună legiferare.

Dacă, pe de-o parte, s-au înregistrat progrese în multe domenii ale legiferării mai bune și o reducere a sarcinilor normative și administrative în UE și în statele membre, mai trebuie încă luate multe măsuri, în cele din urmă prin renegocierea Acordului interinstituțional privind o mai bună legiferare (IIA) din 2003, nu în ultimul rând pentru a ține seama de noul mediu legislativ creat prin Tratatul de la Lisabona, pentru a consolida cele mai bune practici actuale și pentru a alinia acordul la agenda privind o mai bună legiferare. Un astfel de acord ar trebui să aibă caracter obligatoriu, în conformitate cu articolul 295 din TFUE, Tratatul de la Lisabona introducând un nou temei juridic pentru acordurile instituționale (IIA).

Mecanismul de subsidiaritate pentru parlamentele naționale

Este nevoie de o discuție mai largă privind evoluția competențelor acordate parlamentelor naționale, aliniind stimulentele la controlul cu efecte la nivel european, ținând cont de faptul că presiunea asupra timpului și a resurselor cu care se confruntă parlamentele naționale atunci când reacționează la propunerile de acte legislative contribuie la „deficitul democratic” din UE.

În timp ce o astfel de discuție ar face parte din dezbaterile generale în curs de desfășurare privind următorii pași ai proiectului de integrare europeană, în prezent ar putea fi aduse multe îmbunătățiri practice procesului de control parlamentar național, de exemplu cu privire la diseminarea informațiilor, la furnizarea orientărilor și la stabilirea criteriilor pentru avizele motivate.

O mai bună legiferare

Accentul pus pe un „ciclu” al politicilor, etapele de inițiere, de realizare a evaluării de impact, de consultare, de aplicare, de implementare și de evaluare ale legislației UE fiind considerate ca făcând parte dintr-un proces coerent, ar trebui salutat ca un instrument util de continuare a obiectivului de consolidare a creșterii economice și a competitivității în Europa.

În acest sens, elaborarea documentelor privind adecvarea reglementării UE și primele 10 cele mai împovărătoare acte legislative pentru IMM-uri reprezintă progrese credibile, deși de natură retorică, ale agendei privind o mai bună legiferare și reflectă multe dintre solicitările anterioare ale Parlamentului. Prin urmare, Parlamentul se așteaptă ca Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT), care ar putea însă să aibă o denumire mai potrivită în contextul agendei pentru o mai bună legiferare, să ducă la măsuri mai concrete și la reduceri ale sarcinilor.

Evaluările de impact și valoarea adăugată europeană

Până la consolidarea și la revizuirea orientărilor Comisiei privind evaluările de impact până în iunie 2014, Parlamentul ar trebui să-și rezerve dreptul de a contribui în mod aprofundat prin identificarea unor îmbunătățiri care ar putea fi aduse acestor orientări în următoarele luni. În acest sens, Parlamentul ar trebui să țină seama de raportul Niebler din 2011 privind garantarea independenței evaluărilor impactului și de funcționarea serviciului intern pentru evaluarea impactului și valoarea adăugată europeană înființat de curând și ar trebui să invite Consiliul să-i urmeze exemplul în această direcție.

17.10.2013

AVIZ AL COMISIEI PENTRU AFACERI CONSTITUȚIONALE

destinat Comisiei pentru afaceri juridice

referitor la adecvarea reglementărilor UE, la subsidiaritate și la proporționalitate - al 19-lea raport privind o mai bună legiferare pe anul 2011 (2013/2077(INI))

Raportor pentru aviz: Morten Messerschmidt

SUGESTII

Comisia pentru afaceri constituționale recomandă Comisiei pentru afaceri juridice, competentă în fond, includerea următoarelor sugestii în propunerea de rezoluție ce urmează a fi adoptată:

1. relevă că, chiar dacă crizele economice și financiare impun o mai bună coordonare a politicilor și consolidarea competențelor Uniunii în mai multe domenii, este, de asemenea, esențial să se păstreze o înțelegere clară a diviziunii competențelor în cadrul sistemului Uniunii Europene de guvernare pe mai multe niveluri și, în urma unei dezbateri transparente, să se adopte decizii la nivelul cel mai potrivit, reducând birocrăția;
2. subliniază că instituțiile europene trebuie să respecte principiile subsidiarității și proporționalității, consfințite la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană și în Protocolul nr. 2, care au un caracter general, atrăgând obligații pentru instituții în exercitarea competențelor Uniunii, cu excepția faptului că principiul subsidiarității nu se aplică în acele domenii care sunt de competența exclusivă a Uniunii;
3. sugerează să se analizeze dacă, la nivelul UE, nu ar trebui stabilite criterii adecvate pentru evaluarea conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității;
4. constată că Protocolul nr. 2 oferă parlamentelor naționale oportunitatea formală de a consilia legislatura UE cu privire la faptul dacă un nou proiect de lege respectă testul subsidiarității, întrucât obiectivele sale pot, având în vedere amploarea sau efectele lor, să fie atinse mai bine la nivelul Uniunii decât la nivelul statelor membre;
5. observă importanța crucială a analizelor impactului ca instrumente pentru sprijinirea activității de adoptare a deciziilor în cadrul procesului legislativ și subliniază, în acest

context, necesitatea luării în considerare în mod corespunzător a aspectelor referitoare la subsidiaritate și la proporționalitate;

6. salută implicarea activă a parlamentelor naționale în procesul legislativ european și ia act de faptul că parlamentele statelor membre manifestă un interes din ce în ce mai mare în legătură cu aplicarea corespunzătoare a acestor principii de către instituțiile Uniunii; acest interes este ilustrat de faptul că, în 2011, Parlamentul European a primit 77 de avize motivate pretinzând că un act legislativ nu este conform principiului subsidiarității și 523 de alte contribuții la meritul unui proiect de lege, în timp ce cifrele corespunzătoare pe 2010 au fost de 41 și, respectiv, 299; își exprimă voința de a continua și de a consolida cooperarea și dialogul interparlamentar cu parlamentele naționale;
7. subliniază cu tărie importanța controlului parlamentar, atât din partea Parlamentului European, cât și din partea parlamentelor naționale; recomandă ca parlamentelor naționale să le fie acordată asistență substanțială pentru a le permite să își realizeze sarcinile în materie de control; sugerează ca parlamentelor naționale să le fie oferite orientări pentru a le sprijini în realizarea evaluării conformității cu principiul subsidiarității;
8. subliniază că, în conformitate cu articolul 263 din TFUE, Curtea de Justiție are competența de a verifica legalitatea actelor legislative sub raportul conformității cu principiul subsidiarității și că acest principiu constituie o orientare politică cu privire la exercitarea puterilor la nivelul Uniunii;
9. relevă faptul că, pe de altă parte, în virtutea tratatelor, Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă în cazul acțiunilor introduse pentru încălcarea tratatelor sau a oricărei norme juridice referitoare la aplicarea acestora și că, conform Tratatului privind Uniunea Europeană, principiile subsidiarității și proporționalității se numără printre aceste norme; remarcă faptul că revizuirea judiciară a valabilității actelor Uniunii se extinde, prin urmare, la conformitatea cu aceste principii;
10. subliniază că, în hotărârea sa din 12 mai 2011 pronunțată în cauza C-176/09 Luxemburg/Parlamentul European și Consiliul, Curtea de Justiție, precizează că principiul proporționalității „impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora” și că „în domeniile în care legislația Uniunii Europene are o competență legislativă cuprinzătoare”, legalitatea unei măsuri adoptate în acest context poate avea de suferit numai dacă măsura este evident necorespunzătoare în raport cu obiectivul urmărit de instituțiile competente, deși legislatorul european trebuie „să își bazeze, totuși, alegerea pe criterii obiective” și, la evaluarea sarcinilor asociate cu diferite măsuri posibile, „să examineze dacă obiectivele urmărite de măsura reținută sunt de natură să justifice consecințe economice negative chiar considerabile, pentru anumiți operatori”;
11. 7. observă că principiul subsidiarității, astfel cum este formulat în tratate, permite acțiuni ale Uniunii în domenii care nu intră în sfera competenței sale exclusive numai „dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.”, în timp ce, în conformitate cu principiul proporționalității, conținutul și forma

acțiunii Uniunii nu trebuie să treacă dincolo de ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor; reamintește că subsidiaritatea și proporționalitatea sunt principii strict legate între ele, însă distincte: în timp ce primul se referă la oportunitatea acțiunii Uniunii în sectoare care nu țin de competența exclusivă a acesteia, cel de al doilea privește proporționalitatea dintre mijloacele și scopurile prevăzute de legiuitor și constituie o normă generală care reglementează exercitarea competențelor Uniunii; remarcă faptul că examinarea proporționalității unui proiect de act legislativ trebuie să urmeze în mod logic după examinarea subsidiarității, dar că, în același timp, verificarea subsidiarității nu ar fi destul de eficace în lipsa verificării proporționalității;

12. observă faptul că Comisia nu a primit în 2011 decât un număr mic de întrebări din partea parlamentarilor (32 dintr-un total de peste 12 000) referitoare la conformitatea cu principiile subsidiarității și proporționalității;
13. relevă faptul că, în 2011, Comisia a primit 64 de avize motivate în sensul Protocolului nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, ceea ce reprezintă o creștere considerabilă în comparație cu anul 2010; constată, totuși, că aceste 64 de avize motivate reprezintă doar 10 % dintre cele 622 de avize prezentate Comisiei de către parlamentele naționale în 2011 în termenele dialogului politic în cauză; de asemenea, atrage însă atenția asupra faptului că niciuna dintre propunerile Comisiei nu a primit un număr suficient de avize motivate pentru a se declanșa mecanismul de control al subsidiarității în conformitate cu protocolul; în schimb, constată că, la 22 mai 2012, propunerea Comisiei (propunere de regulament al Consiliului privind exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii, așa-numita propunere de regulament „Monti II”) a primit pentru prima dată un „cartonaș galben”; subliniază că Comisia a retras propunerea de regulament, nu pentru că a considerat că principiul subsidiarității ar fi fost încălcat, ci pentru că a constatat că propunerea ar fi primit cu greu, la Parlamentul European și la Consiliul, un sprijin politic suficient pentru a-i garanta adoptarea;
14. consideră că mecanismul de control al principiului subsidiarității trebuie să fie gândit și utilizat ca un instrument important de colaborare între instituțiile europene și instituțiile naționale; ia act, cu satisfacție, de faptul că acest instrument este utilizat în practică ca mijloc de comunicație și de dialog dedicat cooperării dintre diversele niveluri instituționale din cadrul sistemului european structurat pe mai multe niveluri;
15. constată cu îngrijorare că unele avize motivate ale parlamentelor naționale evidențiază faptul că, într-o serie de propuneri legislative ale Comisiei, subsidiaritatea este justificată insuficient sau deloc;
16. 9a. recomandă cercetarea motivelor pentru care parlamentele naționale prezintă atât de puține avize motivate, stabilindu-se dacă acest fapt se datorează respectării principiului subsidiarității sub toate aspectele sau incapacității parlamentelor naționale de a pune în executare acest principiu din cauza lipsei de resurse sau a constrângerilor temporale; consideră că este de dorit o analiză a Comisiei;
17. subliniază necesitatea ca instituțiile europene să ofere parlamentelor naționale posibilitatea de a examina propunerile legislative, garantând faptul că Comisia oferă motive detaliate și cuprinzătoare pentru deciziile sale legislative privind subsidiaritatea și proporționalitatea

în conformitate cu articolul 5 din Protocolul nr.2 la Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene;

18. în această privință constată, de asemenea, că termenele actuale în care parlamentele naționale trebuie să se încadreze pentru efectuarea controalelor privind subsidiaritatea și proporționalitatea au fost deseori considerate insuficiente;
19. 9d. subliniază faptul că instituțiilor europene le incumbă garantarea faptului că legislația este clară, ușor de înțeles și nu implică nicio sarcină administrativă inutilă pentru cetățeni și întreprinderi;
20. remarcă faptul că, în contextul unei mai mari legitimități democratice, mecanismul de alertă timpurie trebuie observat atent și îndeaproape.

REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

Data adoptării	14.10.2013
Rezultatul votului final	+ : 24 - : 0 0 : 0
Membri titulari prezenți la votul final	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Søren Bo Søndergaard, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García
Membri supleanți prezenți la votul final	Elmar Brok, David Campbell Bannerman, Dimitrios Droutsas, Isabelle Durant, Andrej Plenković
Membri supleanți [articolul 187 alineatul (2)] prezenți la votul final	Edward McMillan-Scott, Catherine Trautmann

REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

Data adoptării	21.1.2014
Rezultatul votului final	+: 14 -: 8 0: 0
Membri titulari prezenți la votul final	Raffaele Baldassarre, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka
Membri supleanți prezenți la votul final	Piotr Borys, Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, Axel Voss
Membri supleanți [articolul 187 alineatul (2)] prezenți la votul final	María Irigoyen Pérez