PARLAMENTUL ROMÂNIEI

COMISIA PENTRU AFACERI EUROPENE A PARLAMENTULUI ROMÂNIEI

Bucureşti, 24 noiembrie 2010
Nr. 40 / 637

OPINIE
a Comisiei pentru afaceri europene a Parlamentului României privind

Propunerea de Regulament al Parlamentului European şi al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) – COM (2010) 537 final

şi

Propunerea de Regulament al Parlamentului European şi al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune şi de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori - COM (2010) 539 final

Comisia pentru afaceri europene a Parlamentului României, comisie comună a Camerei Deputaților şi Senatului, a examinat propunerea de Regulament al Parlamentului European şi al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) şi propunerea de Regulament al Parlamentului European şi al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune şi de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori.

Comisia şi-a stabilit ca obiective ale examinării, următoarele:

- verificarea conformării cu principiile subsidiarității şi proporționalității
- posibilitatea de evaluare a corectitudinii opțiunii legiuitorului de reglementare prin acte delegate sau acte de aplicare
- posibilitatea de evaluare a caracterului „neesențial" a prevederilor la care se aplică actele delegate

- posibilitatea de evaluare a necesității unor „condiții uniforme” pentru domeniile pentru care se prevăd acte de executare
- identificarea domeniilor în care delegarea competențelor provoacă îngrijorări şi condițiile în care aceste îngrijorări pot fi înlăturate prin precizări clarificatoare

Acționând în temeiul art. 12 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Protocolului nr. 1 şi nr. 2, anexate Tratatului, art. 4 (1) şi art. 5 din Hotărârea nr. 52/2006 a Parlamentului României, prin care Comisia pentru afaceri europene este împuternicită să exprime punctul de vedere al Parlamentului României şi să comunice direct cu instituțiile Uniunii, Comisia adoptă următoarea

OPINIE

1. Subsidiaritatea

Nu au fost identificate încălcări ale principiului subsidiarității pentru niciunul dintre cele două proiecte.

Totuşi, au fost identificate anumite provocări, grupate în următoarele categorii:

1.1 Procedura în sine de delegare de competențe de reglementare către Comisia Europeană

Teoretic, delegarea poate fi considerată un mijloc de legiferare mai bună, prin care se urmărește garantarea faptului că legislația poate să rămână simplă, să fie completată şi actualizată fără să fie nevoie să se recurgă la proceduri legislative repetate, autoritatea legislativă putând, totodată, să îşi păstreze competențele decisive şi responsabilitatea.

Delegarea este o operațiune delicată, în cadrul căreia Comisiei i se încredințează sarcina de a exercita atribuții care țin, de fapt, de rolul autorității legislative. De fapt, articolul 290 TFUE nu conține nicio dispoziție cu referire la procesul de adoptare a actelor delegate, Comisia dispunând de o largă autonomie.

Substanța măsurii ar putea să fie transferată în actele delegate, dacă nu ar fi respectate condițiile din Tratat, sau din actul de bază, care ar trebui să definească în mod explicit obiectivul, conținutul, scopul şi durata delegării respective şi trebuie să stabilească condițiile aplicabile delegării.

1.2 Dificultatea de evaluare a caracterului “neesențial” al materiei de reglementat, sau a necesității unor condiții uniforme de punere în aplicare, inclusiv a formulării lor, precum şi dificultatea de evaluare a corectei atribuiri de competențe delegate sau de executare, pentru fiecare prevedere (măsură) în parte.

Competențele delegate pot consta doar în părți ale unui act legislativ legate de completare sau modificare pe care autoritatea legislativă nu le consideră a fi esențiale. Autoritatea legislativă poate face aprecieri eronate în acest sens. La rândul său, şi Comisia Europeană, s-ar putea confrunta cu dificultăți în evaluarea implicațiilor unor măsuri pentru care se auto-propune ca autoritate de reglementare.

În ce priveşte statele membre ale UE, responsabilitate lor de justă evaluare este amplificată de provocările indicate în prezenta opinie. Cu atât mai mult în cazul puterii de punere în aplicare, conferită chiar statelor membre de Tratat, în vreme ce Comisiei îi este destinat doar rolul de a unifica procedurile de implementare. Evident că parlamentele naționale se află în aceeaşi situație, de a veghea la păstrarea spiritului Tratatului şi de a evita un transfer de competențe impropriu, către Comisie.

1.3 Masa şi complexitatea prevederilor cu caracter tehnic

Un control performant la nivelul parlamentului național rezidă în identificarea acelor prevederi din propunerile de delegare de competențe, care permit Comisiei să-şi aroge puteri care exced cadrul legal, în cazul în care fie nu sunt bine definite, sau suficient detaliate, fie se referă la puncte sensibile în care puterea de legiferare nu trebuie delegată.

Semnalăm dificultatea ca parlamentul național să realizeze analiza riguroasă a măsurilor tehnice delegate Comisiei. Dacă se ridică întrebări privind legitimitatea delegării sau conținutul măsurii în sine, parlamentul național va căuta expertiză externă. Ne aşteptăm ca situațiile în care se va manifesta dificultatea de analiză a opiniei experților să fie numeroase.

1.4 Dificultatea de a analiza din punct de vedere tehnic, conformarea la principiul subsidiarității

Se întâmplă foarte rar ca o propunere de act legislativ să fie neconformă cu principiul subsidiarității, în ansamblul său. Cu toate acestea, nu este un lucru neobişnuit ca una dintre prevederi să nu fie conformă.

Totuşi, atribuirea competențelor având o puternică componentă politică, o analiză pur tehnică a principiului subsidiarității este extrem de complicată.

1.5 Exercițiul de autonomie al Comisiei Europene

Cele două propuneri nu precizează durata delegării de competențe, precum impune articolul 290 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE, ci dispun doar că delegarea are loc „pentru o perioadă de timp *nedeterminată*”.

Comisia Europeană pare a considera facultativă dispoziția Tratatului, în sensul în care s-a pronunțat [COM(2009) 673] în favoarea delegărilor de competențe în principiu pentru o durată nelimitată.

2. Proporționalitatea

Nu au fost identificate aspecte neconforme.

Totuşi, remarcăm dificultatea evaluării corectei alocări a procedurii actelor delegate versus acte de executare, pentru fiecare detaliu tehnic.

3. Analiza conținutului

3.1 Referitor la COM (2010) 537

Proiectul este adecvat scopului asumat de Comisie.

Au fost identificate următoarele provocări:

a) Unii dintre actorii consultați au exprimat opinia că mare parte a celor 39 de propuneri ale Comisiei în domeniul PAC, supuse revizuirii pentru adaptarea la Tratatul de la Lisabona, trebuie să fie adoptate prin acte de punere în aplicare şi nu prin acte delegate.

Nu împărtăşim această opinie. Considerăm că aceasta ar conduce la o revizuire *de facto* a Tratatului, de vreme ce art. 290 TFUE ar fi golit de conținut. Dacă „o mare parte" din domenii ar fi scoase de sub procedura descrisă de art. 290, această procedură ar deveni desuetă.

Este necesar să fie luat în considerare şi riscul denaturării principiului atribuirii, prevăzut la art. 4 (1) şi art. 5 (1) şi (2) TUE. Aceasta ar afecta echilibrul instituțional la nivelul Uniunii. Cel mai rău scenariu ar fi ca statele membre după ce au atribuit UE puterea de decizie în organizarea procesului decizional al Uniunii, să diminueze, prin acte ulterioare, această putere până la cote care modifică echilibrele funcționale, de teamă ca Uniunea să nu îşi amplifice puterea atribuită, în mod ilegitim.

b) S-a exprimat opinia că amendarea Regulamentului CE nr. 1698/2005 ar trebui făcută numai prin consultarea experților statelor membre şi punerea în aplicare prin acte cu caracter legislativ

Considerăm că „*dreptul de a acționa*" al Comisiei, nu este un drept discreționar. Atât normele cât şi cultura organizației prevăd numeroase filtre sau mecanisme de control, care să stopeze exercitarea abuzivă a unui drept conferit de Tratat sau de acte legislative.

Comisia însăşi şi-a propus[1] să consulte sistematic experții autorităților naționale din toate statele membre, care vor fi responsabili cu punerea în aplicare a actelor delegate, după ce acestea au fost adoptate.

[1] la pct. 4.2 din Comunicarea privind punerea în aplicare a articolului 290 din Tratatul privind funcționare a Uniunii Europene – COM (2009) 673

Faptul că, în cadrul procesului decizional, experţii vor avea un rol consultativ, nu unul instituţional, nu este de natură să modifice substanţa „*auto-cenzurii*" Comisiei. Pur şi simplu, Comisia nu putea ieşi din cadrul legal.

Întrucât legislatorul a optat ca procedurile descrise la art. 290 şi respectiv 291 TFUE să se excludă reciproc, dacă nu vrem să propunem o revizuire a Tratatului, trebuie să acceptăm această diferenţiere. Cu alte cuvinte, să acceptăm ca actele delegate să nu fie rând pe rând supuse cererii de a fi transformate în acte de executare.

c) Acţiunea Comisiei Europene, de uniformizare a "prezentării" programelor de dezvoltare rurală şi revizuirea acestora

Considerăm că sub aspectul conţinutului Programelor Naţionale de Dezvoltare Rurală (PNDR), indicaţiile din art. 16 al Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 sunt suficient de descriptive pentru a garanta uniformizarea programelor, inclusiv sub aspectul prezentării.

Apreciem că există în prezent suficient cadru normativ şi experienţă procedurală pentru a fi asigurată uniformizarea. Prin urmare, prevederile din art. 1, alin (1) şi alin (5) si (6) conform cărora urmează să fie uniformizată prezentarea programelor şi să fie aprobate prin acte de punere în aplicare, datorită caracterul sau imprecis, prezintă riscul reglementării dincolo de ceea ce este necesar.

Pentru a evita riscul reglementării dincolo de ceea ce este necesar, propunem Comisiei Europene să clarifice şi să detalieze procedura de prezentare uniformizată a PNDR, direct în propunerea analizată, astfel încât îmbunătăţirile vizate să fie descrise cu acurateţe, precis şi fără echivoc.

Pentru măsurile de asistenţă tehnică destinate elaborării şi aplicării PNDR şi sprijinului pentru implementarea măsurilor prevăzute de PNDR, propunem Comisiei Europene:

- să elaboreze măsuri ce vizează estimarea impactului economic şi social într-un mod realist, pe întregul parcurs al elaborării şi implementării PNDR;
- să elaboreze prevederi în spiritul regulilor pieţei libere, pentru a se respecta independenţa deciziei antreprenoriale şi a se evita finanţarea unor nevoi nereale;
- să elaboreze prevederi ce vizează evaluarea realistă şi corectă a contractelor de asistenta tehnică, pentru a se evita supraestimarea acestora şi a se asigura astfel eficienţa utilizării fondurilor.

Asemenea prevederi ar putea fi incluse fie în propunerea analizată, fie în alte acte delegate sau în aplicare cu care aceasta se află în legătură.

d) Măsuri ce vizează adaptarea mai bună a consilierii la nevoile personalizate ale agriculturilor

Măsurile prevăzute răspund solicitării agricultorilor pentru politica agricolă comună adaptată nevoilor reale şi imediate ale acestora şi sunt prin urmare binevenite.

Activitatea agricolă trebuie însă să rămână în continuare supusă cerințelor şi legilor pieței, cerințe care includ independența deplină a deciziei operatorului economic respectiv. Sprijinul european prin asistența tehnică trebuie să se limiteze la furnizarea acelor informații care sunt utile şi pe care agricultorul nu le poate obține în alt mod decât prin consiliere directă.

Dorința unui succes al activității de consiliere tehnică directă este legitimă, iar atunci când aceasta se realizează de către entități cu scop comercial este acută. Această consiliere poate însă cu uşurință conduce la depăşirea nevoilor reale de finanțare atunci când plata serviciilor de consiliere este condiționată de declararea ca eligibile şi selectarea în vederea finanțării a cel puțin 70% din cererile depuse. Considerăm că asistența tehnică trebuie să se limiteze la sprijinirea accesului la finanțare conform nevoilor identificate şi nu să creeze ea însăşi false nevoi.

Mai mult, din dorința legitimă de a sprijini cât mai eficient şi complet agricultorii, informarea poate cu uşurință depăşi volumul de informații necesar. Acest exces se reflectă în consumul inutil de resurse umane şi financiare.

Prin urmare, Comisia Europeană ar trebui să manifeste o deosebită atenție în stabilirea limitelor până la care această consiliere poate merge.

e) Alte observații

Exemple de prevederi în care delegarea de competențe către Comisia Europeană, poate părea excesivă, în absența clarificărilor:

- pct. (22) (b)[2] de modificare a art. 51, modifică teza introductivă a alineatului (4), atribuind Comisiei competența de a stabili, prin acte delegate, normele adecvate de aplicare a principiului transparenței şi a principiului proporționalității, în domeniul reducerilor şi excluderilor de la plată.

Considerăm că demersul de stabilire a unor norme de aplicare a unor principii are un caracter prea general pentru a face obiectul unei împuterniciri totale a Comisiei Europene de a legifera; totuşi, dacă s-ar explica în text care sunt limitele acestui demers este probabil că obiecția noastră ar fi rezolvată.

- pct. (29) (h)[3] de modificare a art. 71 prin înlocuirea alineatului (5), se referă la împuternicirea Comisiei Europene de a adopta, prin intermediul actelor delegate, condiții specifice pentru co-finanțarea subvenționării ratei dobânzii şi a altor instrumente de inginerie financiară.

Considerăm că textul nu oferă posibilitatea de a evalua extinderea şi implicațiile acțiunii delegate; ar fi posibil ca acele „*condiții specifice*" să favorizeze / defavorizeze anumiți beneficiari, cu sume mari; o precizare ar putea elimina eventuale suspiciuni.

[2] Lit. (e) în versiunea în limba engleză
[3] Lit. (c) în versiunea în limba engleză

Exemple de prevederi în care Comisia Europeană ar trebui să reglementeze anumite detalii, prin competențe delegate:

- pct. (18) prin care se adaugă un paragraf la articolul 43 alineatul (1), care definește noțiunea «agricultor» „persoanele care dedică o parte esențială din timpul lor de lucru activităților agricole, în urma cărora obțin o parte semnificativă a venitului lor, în conformitate cu criterii definite de statul membru."

În condițiile în care sunt diferențe mari între caracteristicile sistemelor agrare din statele membre, a lăsa la latitudinea statelor să stabilească cine este „agricultor", poate genera discrepanțe şi confuzie.

Este posibil să fie desemnat ca „agricultor" o persoană care deține mari suprafețe agricole şi dedică o parte esențială din timpul lui de lucru supravegherii muncii managerilor angajați de el, de „*menținere a terenurilor în bune condiții agricole şi de mediu*,...."[4].

B. referitor la COM (2010) 539

Proiectul este adecvat scopului asumat de Comisie.
Rezervele cu caracter general, formulate mai sus, se aplică.

Singura observație este legată de semnificația termenului "*peisaj*", utilizat în legătura cu eco-conditionalitățile.

În limba română, acest termen este adesea confundat cu estetica naturală; prin urmare în accepțiune comună "*peisaj*" reprezintă cu totul altceva decât o unitate ecologică, aşa cum se presupune în textul actului. Aceasta confuzie poate afecta înțelegerea şi interpretarea versiunii în limba româna a textului.

Pentru a se evita confuziile, propunem Comisiei Europene să explice termenul de "*peisaj*".

4. Concluzii

Cele două propuneri respectă principiile subsdiarității şi proporționalității.

Noua procedură introdusă prin Tratat, garantează controlul democratic al măsurilor de punere în aplicare atunci când acestea sunt de natură cvasi legislativă, tratând în mod egal pe ambii co-legislatori, Parlamentul şi Consiliul şi astfel rezolvă unul din aspectele cele mai serioase ale deficitului democratic al Uniunii; prevederile cele mai tehnice ale legislației şi modificările acesteia vor putea fi delegate Comisiei, asigurându-se astfel concentrarea legislației adoptate pe cale uzuală, asupra punctelor esențiale şi a îmbunătățirii calității legislației Uniunii.

[4] Acțiune inclusă în definiția „activității agricole", conform art. 2, lit. c) din Regulamentul (CE) Nr. 73/2009 al Consiliului, din 19 ianuarie 2009

Constatăm că nu există posibilitatea efectivă de a determina dacă propunerea Comisiei Europene alocă în mod legitim procedura actului delegat sau pe cea a actului de executare, pentru reglementarea fiecăreia dintre măsurile concrete.

Considerăm că nu este rolul parlamentului național să gestioneze detaliile tehnice, ci să verifice dacă politicile implicate nu sunt distorsionate de inadvertențe juridice sau faptice.

Sunt situații în care statele membre ar trebui să cedeze unele competențe Comisiei, în scopul unificării definițiilor, criteriilor de evaluare și a procedurilor. Este de dorit o abordare flexibilă în ce privește distribuția puterii de a reglementa detaliul, între Comisie și statele membre.

Procedura în sine de delegare de competențe de reglementare către Comisia Europeană nu poate fi contestată și pusă în discuție cu fiecare ocazie în care Comisia elaborează propuneri în acest sens. Acele propuneri trebuie într-adevăr examinate, dar ținând cont de ansamblul reglementărilor cu care se interconectează, precum și a reglementărilor care statuează cadrul de adoptare a deciziilor.

Constatăm că adesea, îngrijorările privind nivelul prea ridicat al delegării de competențe Comisiei Europene, se datorează absenței unor precizări lămuritoare în textul propunerii.

Apreciem că, în pofida unor provocări și chiar riscuri, exercițiul de adaptare a celor două Regulamente la prevederile Tratatului, este realizat în concordanță cu Tratatul, cu aranjamentele inter-instituționale din Uniune și cu respectarea rolului rezervat parlamentelor naționale.

Președinte,

PARLAMENTUL ROMÂNIEI PENTRU AFACERI EUROPENE

Viorel HREBENCIUC