



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

COMISIA PENTRU AFACERI EUROPENE A PARLAMENTULUI ROMÂNIEI

București, 24 noiembrie 2010
Nr. 40 / 637

RAPORT al examinării parlamentare a

Propunerii de Regulament al Parlamentului European și 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

și a

Propunerii de Regulament al Parlamentului European și 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 și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori - COM(2010) 539 final

COM(2010) 537 2010/0266 (COD)	COM(2010) 539 2010/0267 (COD)
Data adoptării: 30.09.2010	
Domeniu: politică agricolă comună	
Natură: legislativă	
Temei juridic: articolul 42 primul paragraf și articolul 43 alineatul (2) TFUE	
Procedură legislativă: ordinară [codecizie]	
Subsidiaritate: DA, în măsura în care, potrivit articolului 4 alineatul (2) litera (d) TFUE, agricultura reprezintă o competență partajată între Uniune și statele membre.	
Termen de inițiere a controlului parlamentar: 6.10.2010	

CUPRINS

	Pag.
I. Cadrul legal al examinării parlamentare	3
II. Metoda de examinare	3
III. Contextul reglementării	5
IV. Conținutul actelor examinate	6
IV.1. Propunerea de Regulament pentru modificarea Regulamentului (CE) nr. 1698/2005	6
IV.2. Propunerea de Regulament pentru modificarea Regulamentului (CE) nr. 73/2009	11
V. Mecanisme de protecție a prerogativelor Parlamentului European, Consiliului și statelor membre	13
VI. Controlul subsidiarității și proporționalității	15
VI.1. Cadrul legal	15
VI.2. Opinia Departamentului pentru Afaceri Europene al Guvernului	16
VI.3. Opinia Comisiei pentru afaceri europene a Parlamentului României privind respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității	16
VII. Punctul de vedere al instituțiilor / structurilor consultate, privind conținutul proiectelor	18
VIII. Punctul de vedere al Comisiei pentru Afaceri Europene a Parlamentului României privind conținutul proiectelor	21
VIII.1. Punctul de vedere referitor la COM (2010) 537	21
VIII.2. Punctul de vedere referitor la COM (2010) 539	24
IX. Concluzii și propuneri	25

I. Cadrul legal al examinării parlamentare

Comisia pentru afaceri europene a Parlamentului României își întemeiază acțiunea de examinare, pe prevederile art. 12 din Tratatul privind Uniunea Europeană, pe prevederile Protocolului nr. 1 și nr. 2, anexate Tratatului și pe prevederile Hotărârii Parlamentului României nr. 52/2006, privind constituirea Comisiei pentru afaceri europene a Parlamentului României.

Conform art. 4 (1) și art. 5 din HP 52/2006, Comisia pentru afaceri europene poate exprima punctul de vedere al parlamentului și are competențe de relaționare directă cu instituțiile Uniunii.

II. Metoda de examinare

Motivul și scopul selecției

S-a optat pentru examinarea propunerilor respective, datorită caracteristicii lor de a îmbina domenii de interes ale analizei Comisiei pentru afaceri europene în perioada curentă: adaptarea activității parlamentului național la noul mecanism de delegare a competențelor către Comisia Europeană și Politica Agricolă Comună, un domeniu de interes major la nivel național.

Se urmărește determinarea riscurilor ca procedura delegării de competențe către Comisia Europeană să conducă la modificarea obiectivelor legiuitorului european în domenii mai expuse, cum este și PAC, datorită numărului mare de prevederi de natură tehnică.

Limitele acțiunii de examinare

Examinarea nu își propune analiza exhaustivă a prevederilor de natura detaliului tehnic, ci determinarea optimului funcțional în care un parlament național își poate exercita atribuțiile conferite prin Tratatul Uniunii și prin norme naționale în domenii de interes național major, atunci când sistemul de reglementare este supus unor proceduri complexe. Acest demers este realizat prin analiza scenariilor posibile și prin exemplificări punctuale.

Termenul

S-a optat pentru un termen de o săptămână, reprezentând intervalul dintre ședințele Comisiei pentru afaceri europene, ca exercițiu de examinare rapidă, în contextul volumului mare de proiecte emise de UE și al pregătirii unui cadru legal pentru participarea Parlamentului României la procesul de decizie din cadrul Uniunii, inclusiv la formarea poziției naționale privind propunerile UE, bazat pe mandat.

La solicitarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, ședința Comisiei pentru afaceri europene și analiza Raportului a fost amânată cu o săptămână.

Stabilirea obiectivelor

Comisia pentru afaceri europene și-a stabilit obiectivele de control, pe baza analizei scopului declarat și construcției efective a celor două propuneri, urmărind:

- verificarea conformării cu principiile subsidiarității și 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 la domeniile din pentru care se prevăd acte de executare
- identificarea domeniilor în care delegarea competențelor este riscantă și condițiile de particularizare în care aceste riscuri sunt înlăturate

Desemnarea raportorului

Președintele Comisiei pentru afaceri europene și-a asumat sarcina elaborării Raportului.

Consultarea actorilor

Au fost consultate:

- Instituții guvernamentale: Departamentul pentru afaceri europene, Ministerul agriculturii și dezvoltării rurale, Reprezentanța României pe lângă Uniunea Europeană

Instituțiile au fost informate că punctul lor de vedere ar trebui să se refere la respectarea / încălcarea principiilor subsidiarității și proporționalității, cu motivare în cazul constatării unei încălcări, la impactul juridic, economic, financiar, social al reglementării, să conțină poziția față de proiect, precum și poziția altor state membre.

- Comisii parlamentare: Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice a Camerei Deputaților și Comisia pentru agricultură, silvicultură și dezvoltare rurală Senatul României

Comisia pentru afaceri europene a solicitat un punct de vedere informal al comisiilor pentru agricultură ale celor două Camere.

Motivul solicitării unui punct de vedere informal s-a datorat termenului scurt, de o săptămână. Conform Regulamentelor Camerei Deputaților și Senatului, comisiile pot emite avize sau rapoarte formale, numai asupra unor proiecte de acte care le sunt remise prin hotărâre a Biroului permanent al fiecărei Camere.

S-a precizat că punctul de vedere ar trebui să se refere la respectarea / încălcarea principiilor subsidiarității și proporționalității, cu motivare în cazul constatării unei încălcări, la impactul juridic, economic, financiar, social al reglementării, să conțină poziția clară a comisiei față de proiect și să propună eventuale amendamente, cu explicațiile de rigoare.

- Pagini electronice IPEX / parlamente naționale din state membre UE

Procedura pentru COM (2010) 537 s-a încheiat în Camera Deputaților cehă, în Congresul Deputaților spaniol, în Seimul Poloniei, în Parlamentul Suediei și este în curs în ambele Camere ale Parlamentului Germaniei, în Parlamentul Finlandei, în Senatul Olandei, în Camera Lorzilor din Regatul Unit și în Senatul Italiei.

Procedura pentru COM (2010) 539 s-a încheiat în Congresul Deputaților spaniol, în Seimul Poloniei, în Parlamentul Suediei și este în curs în ambele Camere ale Parlamentului Germaniei, în Parlamentul Finlandei, în Senatul Olandei, în Camera Lorzilor din Regatul Unit și în Senatul Italiei.

Totuși, nu au fost postate documente de analiză și nici opinii.

Comisia de scrutiny din Camera Comunelor a clasat COM (2010) 539 ca neavând suficientă importanță legală sau politică, pentru a impune un raport substanțial către Cameră.

- Pagini electronice PreLex, OEIL, privind stadiului procesului de adoptare în instituțiile UE (ambele propuneri)
 - 30.09.2010: adoptat de Comisia Europeană, transmis către Parlamentul European și către Consiliu (fișe Prelex și OEIL anexate; EN, FR)
 - 26.10.2010: deliberări la Consiliu (Comunicat de presă anexat; EN, FR)
- Contribuții

Secretariatul Comisiei pentru afaceri europene și Direcția drept comunitar din cadrul Departamentului de studii parlamentare și drept comunitar al Camerei Deputaților.

III. Contextul reglementării

Tratatul de la Lisabona modifică în mod considerabil cadrul competențelor de executare conferite Comisiei de către legislator. Spre deosebire de dispozițiile articolului 202 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, noul tratat diferențiază în mod clar competențele delegate Comisiei de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale unui act legislativ (acte delegate), pe de o parte, și competențele conferite Comisiei de a adopta acte de punere în aplicare, pe de altă parte.

În cazul actelor delegate, prevăzute la articolul 290 TFUE, legislatorul controlează exercitarea competențelor Comisiei printr-un drept de revocare și / sau de formulare de obiecții. Aceste dispoziții sunt suficiente în sine și nu necesită niciun cadru juridic obligatoriu pentru a deveni executorii.

În cazul actelor de punere în aplicare, prevăzute la articolul 291 TFUE, Parlamentul European și Consiliul nu au nici un rol în ceea ce privește controlul exercitării de către Comisie a competențelor de executare. Un astfel de control nu poate fi exercitat decât de către statele membre.

Dispozițiile noului Tratat pun pe picior de egalitate co-legislatorii în ceea ce privește conferirea de competențe delegate și de executare.

Parlamentul European a solicitat Comisiei să înainteze, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, propunerile legislative necesare adaptării întregului *acquis* la noul regim.

Ambele proiecte reprezintă asemenea „răspunsuri” ale Comisiei. Ele se ocupă atât de adaptarea legislației PAC la Tratatul de la Lisabona, cât și de simplificarea PAC.

Aceste propuneri conțin o serie de prevederi de simplificare, ca urmare a evaluării de către serviciile Comisiei a celor 39 de propuneri de simplificare prezentate într-un document comun al statelor membre în anul 2009.

Departamentul pentru afaceri europene a informat că numeroase delegații ale statelor membre au afirmat că alinierea legislației agricole la Tratatul de la Lisabona a fost o chestiune complexă, care a necesitat clarificări suplimentare din partea Comisiei și o analiză detaliată din partea experților din statele membre.

Aceste propuneri ale Comisiei vizează revizuirea competențelor de executare conferite Comisiei de către legislația privind PAC în conformitate cu dispozițiile Tratatului de la Lisabona, fiind vizate astfel 49 de acte de bază ale legislației PAC. Modificările propuse clasifică competențele delegate și de executare ale Comisiei. Până în prezent Comisia a mai prezentat două propuneri de adaptare la Tratat, prima referindu-se la distribuirea de alimente către persoanele cele mai sărace (doc. 13435/10) și a doua la regiunile ultra-periferice (doc. 13575/10). Până la sfârșitul anului 2010, Comisia va mai prezenta o propunere de aliniere la Tratat, privind reglementarea finanțării PAC - R 1290/2005 precum și o propunere de modificare privind organizarea comună a piețelor - R1234/2007.

Comisia Europeană nu a elaborat și o evaluare de impact, considerând că nu ar fi necesar de vreme ce este vorba doar despre o aliniere a unor Regulamente anterioare la Tratatul de la Lisabona, iar partea de simplificare are obiective limitate, de natură tehnică.

IV. Conținutul actelor examinate¹

IV.1. Propunerea de Regulament pentru modificarea Regulamentului (CE) nr. 1698/2005

Propunerea caută să identifice puterile delegate și de implementare ale Comisiei Europene, așa cum au fost prevăzute în Regulamentul nr. 1698/2005 al Consiliului și să stabilească procedura pentru adoptarea acestor acte.

¹ Extrase din fișele de Prezentare ale Departamentului pentru afaceri europene și Direcției drept comunitar din cadrul Departamentului de studii parlamentare și drept comunitar al Camerei Deputaților

Amendamentele propuse în proiectul prezentat vizează 7 aspecte, după cum urmează:

1. Alinierea/adaptarea textului Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) la prevederile Tratatului de funcționare a Uniunii Europene (TFUE)

În baza Tratatului de funcționare a Uniunii Europene, se face **distincție între competențele delegate** ale Comisiei în a adopta un act fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ (**acte delegate**, așa cum prevede articolul 290 (1) al TFUE) **și competențele conferite Comisiei** în a adopta reguli uniforme de implementare a actelor juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene, așa cum prevede articolul 291 (2) al TFUE (**acte de implementare**).

În cazul actelor delegate, co-legislatorii deleagă Comisiei competența de adoptare a actelor cvasi-legislative. În cazul actelor de implementare, deși statele membre sunt primele responsabile cu punerea în aplicare a actelor juridice obligatorii ale UE, în măsura în care se constată că sunt necesare condiții uniforme de implementare, Comisia Europeană este autorizată să adopte acte de execuție.

Astfel, prezentul exercițiu de adaptare a Regulamentului 1698/2005 la noile prevederi ale TFUE presupune o clasificare în acord cu noua filosofie, și anume, o delimitare între măsurile de executare și cele delegate ale Comisiei prevăzute în regulamentele de implementare a lui Regulamentului 1698/2005, respectiv Regulamentele (CE)1974/2006 și 1975/2006.

În acest context, a fost elaborat prezentul proiect de modificare al Regulamentului 1698/2005. Liniile directoare și principiile generale care guvernează politica de dezvoltare rurală sunt stabilite de Legislator. Astfel, obiectivele acestei politici specifice și principiile strategice de abordare, programare, complementaritate, consistență și conformitate cu alte politici ale Uniunii Europene, sunt stabilite de legislator.

În conformitate cu articolul 290 al TFUE, legislatorul dă ca sarcină Comisiei să completeze sau să modifice anumite elemente neesențiale din cadrul schemelor sale de sprijin. De aceea, un act delegat al Comisiei poate determina elemente complementare necesare unei mai bune funcționări a regimului stabilit de Legislator.

Astfel, Comisia poate adopta acte delegate în scopul de a introduce excepții de la regulă, așa cum prevede articolul 5, punctul 6 al Regulamentului 1698/2005, și anume că nici un ajutor nu poate fi acordat în temeiul prezentului regulament regimurilor care pot beneficia de măsuri de sprijin instituite în cadrul organizării comune a piețelor, sub rezerva excepțiilor care se definesc, după caz. În mod similar, legislatorul deleagă Comisiei autoritatea de a adopta norme care să asigure că toate măsurile, inclusiv cele de asistență tehnică, sunt aplicate cu consecvență în ceea ce privește cerințele politice, prioritățile și legislația Uniunii Europene (articolele 20, 32, 36, 38, 52, 63 și 66).

În plus, Comisia poate adopta acte delegate privind reguli detaliate de reduceri² și excluderi de la plată (articolul 51, paragraful 4).

În același context, legiuitorul deleagă competențe Comisiei să definească un prag de flexibilitate pentru fiecare axă a programelor de dezvoltare rurală (articolul 70, alineatul 1) și să stabilească proceduri de implementare pentru alte tipuri de sprijin care se acordă

² Sanțiuni și penalități

direct, și anume ajutoarele directe nerambursabile (articolul 71, punctul 5). Comisia definește, de asemenea, termenii de control (articolul 74, paragraful 4). În cele din urmă, Comisia trebuie să adopte măsuri speciale de tranziție (articolul 92, alineatul 1).

Statele membre, în conformitate cu articolul 291 al TFUE sunt responsabile cu implementarea regimului stabilit de legiuitor. Cu toate acestea, este necesar ca, Comisia să se asigure că regimul este aplicat în mod uniform în toate statele membre, pentru a se evita orice nerespectare a regulilor de concurență și evitarea situațiilor de discriminare împotriva anumitor operatori.

În consecință, legiuitorul conferă Comisiei competența de executare, în conformitate cu dispozițiile articolului 291, alineatul 2 din Tratat, în ceea ce privește normele unitare privind prezentarea programelor de dezvoltare rurală (articolul 18, punctul 3), de aprobare a programelor (articolul 18, paragraful 4), aprobarea revizuirii programelor (articolul 19, alineatul 2), determinarea de modificări care necesită decizii de aprobare de către Comisie (Articolul 19, alineatul 2), stabilirea de perioade mai lungi de angajament (articolul 39, alineatul 3, 40, paragraful 2 și 47, alin 1), introducerea unor dispoziții specifice pentru delimitarea zonelor care pot beneficia de plăți (articolul 50, paragraful 4), înființarea și funcționarea rețelei rurale naționale (articolul 66, alineatul 3), norme de raportare specifice anuale (articolul 82, paragraful 4), și stabilirea unui cadru comun general pentru control, evaluare și monitorizare, care urmează să fie aplicat de statele membre (articolul 74, alineatul 4, articolul 80).

2. Reducerea numărului de rapoarte de sinteză și simplificarea conținutului acestora în cadrul monitorizării strategice

Ca parte a procesului de simplificare a PAC, statele membre au solicitat ca numărul de rapoarte către Comisie să fie redus. În ceea ce privește dezvoltarea rurală, în plus față de rapoartele de progrese anuale, statele membre sunt obligate să prezinte Comisiei rapoarte de sinteză privind evoluția punerii în aplicare a planurilor strategice naționale și contribuția lor la realizarea direcțiilor strategice ale Comunității. În conformitate cu prevederile actuale, aceste rapoarte de sinteză ar trebui să fie prezentate la fiecare doi ani 2010 - 2014 (în total trei rapoarte). Propunerea vizează să se limiteze la elaborarea a două rapoarte, primul fiind prezentat în 2010 și al doilea în 2015, primul în contextul "*mid term review*", iar cel de-al doilea pentru evaluarea ex post. În plus, în prezent se solicită ca raportul să sintetizeze rapoartele anuale de progrese precedente. În consecință, numărul rapoartelor de sinteză ale Comisiei privind principalele progrese, tendințe și provocări în punerea în aplicare a planurilor naționale strategice și direcțiile strategice comunitare ar trebui să fie, de asemenea, redus la două, unul pentru anul 2011 și al doilea pentru anul 2016.

3. Extinderea domeniului de aplicare a măsurii pentru grupurile de producători

În conformitate cu conținutul comunicării Comisiei intitulată "*O mai bună și eficientă funcționare a lanțului de aprovizionare cu alimente în Europa*" și recomandările Grupului de experți la nivel înalt pe lapte, măsurile de sprijin financiar pentru grupurile de producători³ care în prezent se adresează fermierilor din noile state membre trebuie să fie extins la agricultorii din vechile state membre (UE-15). Totuși, nu se mai poate acorda un

³ dispoziții pentru facilitarea înființării și funcționării administrative a grupurilor de producători, în vederea îmbunătățirii infrastructurii de piață.

astfel de sprijin producătorilor din sectorul „fructe și legume”, deoarece activitățile lor sunt deja susținute în cadrul secțiunilor 103b-103g din Regulamentul unic OCP, R 1234/2007.

4. Facilitarea unei consultanțe mai focalizate

De asemenea, în contextul de simplificare a PAC, statele membre au propus modificarea normelor care reglementează furnizarea serviciilor de consultanță agricolă. În prezent, este necesar ca serviciile de consultanță agricolă să înștiințeze fermierii referitor la cerințele statutare de management și la bunele condiții agricole și de mediu prevăzute de legislația privind eco-condiționalitatea. De asemenea consultanța agricolă trebuie să notifice fermierii cu privire la standardele de siguranță alimentară prevăzute în legislația Uniunii Europene în vigoare.

Pentru o mai bună eficiență a consilierii, mesajele trebuie să fie focalizate către beneficiar, în acest sens serviciul de consultanță furnizat trebuie să se concentreze pe unul sau câteva dintre elementele enumerate, și nu într-o manieră generală la toate dintre aceste subiecte / cerințe.

5. Asigurarea parcursului linear și a etapelor intermediare

Potrivit articolului 10 din Directiva habitate, statele membre pot să întreprindă, în cazul în care se consideră necesar, în cadrul politicii lor de amenajare și dezvoltare a teritoriului, în vederea îmbunătățirii coerenței ecologice a rețelei Natura 2000, măsuri de gestionare a acelor caracteristici ale peisajului cu importanță majoră pentru fauna și flora sălbatică.

Aceste caracteristici sunt cele care, prin structura lor liniară și continuă (râurile cu malurile lor sau sistemele tradiționale de delimitare a câmpurilor) sau prin rolul lor de puncte de trecere (iazurile sau crângurile), sunt esențiale pentru migrarea, răspândirea și schimbul genetic al speciilor sălbatice.

Zonele respective pot avea un rol important în asigurarea coerenței zonelor rețelei Natura 2000 și, prin urmare, trebuie introduse dispoziții adecvate care să autorizeze efectuarea de plăți Natura 2000 pentru aceste zone de protecție a naturii delimitate la nivel național, dacă o eventuală legătură a acestora cu articolul 10 din Directiva Habitare poate fi dovedită în măsură suficientă. Pentru a se asigura faptul că plățile continuă să fie utilizate în primul rând pentru siturile Natura 2000 desemnate, se pare că este necesară limitarea proporției zonelor respective comparativ cu zonele Natura 2000. Această dispoziție nu aduce însă atingere eforturilor depuse de statele membre, în temeiul Directivei “Habitare”, în încurajarea gestionării caracteristicilor peisajului care au o importanță majoră pentru fauna și flora sălbatică și nu reprezintă o ante-pronunțare cu privire la aspectele care nu constituie o aplicare adecvată a articolului 10 din Directiva Habitare.

6. Monitorizarea cazurilor de nerespectare a eco-condiționalității

Statele membre pot decide să folosească opțiunea de a considera un caz de nerespectare ca fiind minor, sau de a nu aplica o reducere sau o excludere, dacă suma în cauză nu depășește 100 EUR. În prezent, autoritatea de control competentă trebuie să se asigure, în anul următor, că fermierul remediază situațiile de nerespectare constatate.

Din motive de simplificare și pentru a ușura sarcina administrativă, trebuie să se ia totuși în considerare simplificarea sistemului de controale de monitorizare.

7. Introducerea unui caracter stimulatîv pentru măsuri care intră sub incidența articolului 43 din TFUE

Pentru a putea fi considerată compatibilă cu piața comună, orice măsură de ajutor trebuie să conțină un caracter de stimulare sau să necesite o acțiune în contrapartidă din partea beneficiarului. Ajutorul acordat retroactiv, pentru activități pe care beneficiarul le-a întreprins deja, nu poate fi considerat că are caracter stimulatîv.

Cu toate acestea, pentru măsurile de dezvoltare rurală cofinanțate, aprobate în temeiul articolului 43 din Tratat, nu există în prezent în legislație nici o cerință care să facă referire la un efect stimulatîv al măsurii, excepție făcând doar măsura privind plățile complementare, care, după ce sunt autorizate de Comisie în cadrul programării, nu mai necesită o notificare separată ca ajutor de stat pentru agricultură. În acest sens, acordarea retroactivă a ajutoarelor prevăzute de măsurile cofinanțate trebuie interzisă.

Competențe delegate

- excepții de la norma conform căreia sprijinul pentru dezvoltare rurală nu trebuie acordat pentru schemele eligibile pentru ajutoare în cadrul organizării comune a piețelor [articolul 5 alineatul (6)];
- adoptarea de condiții detaliate referitoare la toate măsurile și la asistența tehnică, cu scopul de a asigura aplicarea coerentă a acestora în conformitate cu cerințele politicii, priorităților și legislației UE (articolele 20, 32, 36, 38, 52, 63 și 66);
- adoptarea de norme detaliate referitoare la reduceri și excluderi [articolul 51 alineatul (4)];
- stabilirea unui prag de flexibilitate pentru fiecare axă [articolul 70 alineatul (1)];
- adoptarea de norme detaliate pentru alte forme de sprijin decât ajutorul direct nerambursabil [articolul 71 alineatul (5)];
- adoptarea de norme de control detaliate [articolul 74 alineatul (4)];
- adoptarea de măsuri de tranziție specifice [articolul 92 alineatul (1)].

Competențe de punere în aplicare

- prezentarea programelor de dezvoltare rurală [articolul 18 alineatul (3)];
- Dispoziția urmează a se completa cu următorul paragraf: „În vederea acestei evaluări, Comisia adoptă, prin acte de punere în aplicare, condiții uniforme pentru prezentarea⁴ programelor de dezvoltare rurală.”
- aprobarea programelor [articolul 18 alineatul (4)];
- aprobarea revizuirii programelor; determinarea modificărilor care trebuie aprobate prin decizie a Comisiei [articolul 19 alineatul (2)];

⁴ De către statele membre.

- fixarea perioadelor de angajament mai lungi [articolul 39 alineatul (3), articolul 40 alineatul (2) și articolul 47 alineatul (1)],
- dispozițiile specifice privind delimitarea zonelor [articolul 50 alineatul (4)];
- înființarea și funcționarea rețelei rurale naționale [articolul 66 alineatul (3)];
- prezentarea rapoartelor anuale specifice [articolul 82 alineatul (4)];
- un cadru general pentru controale și un cadru comun de monitorizare și evaluare pe care trebuie să le aplice statele membre [articolul 74 alineatul (4) și articolul 80].

IV.2. Propunerea de Regulament pentru modificarea Regulamentului (CE) nr. 73/2009

Principalul scop al prezentului act comunitar îl reprezintă alinierea Regulamentului (CE) nr. 73/2009 la prevederile Tratatului de la Lisabona. Mai exact, se referă la alinierea competențelor de executare conferite Comisiei prin acest regulament, la diferențierea dintre competențele delegate și competențele de executare ale Comisiei introduse prin articolele 290 și respectiv 291 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

Prezenta acțiune își propune să identifice competențele delegate și competențelor de executare ale Comisiei prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului și stabilirea procedurilor corespunzătoare pentru adoptarea actelor respective.

În plus, se introduc anumite elemente de simplificare în domeniul eco-condiționalității.

Pentru motive de siguranță și claritate legală au fost definite noțiunile „teren arabil”, „pășune permanentă” și “pășune”.

Aspectele privind simplificarea

Modificările privind eco-condiționalitatea reprezintă o simplificare importantă și contribuie la reducerea sarcinii administrative a statelor membre.

Propunerea permite statelor membre să scutească agricultorii care nu solicită ajutor pe suprafață să depună declarația de suprafață. De asemenea, conform propunerii de regulament, fermierii cu parcele mai mici de un hectar și care solicită sprijin doar pentru animalele deținute în fermă, vor beneficia de scutiri similare.

Este dificil de estimat numărul agricultorilor vizați, dar se poate presupune că acesta va fi limitat, având în vedere decuplarea continuă a plăților pentru animale și trecerea către plățile pe suprafață.

Competențe delegate

- modificarea unor anexe⁵;

⁵ Lista schemelor de sprijin; liste ale unor produse agricole etc.

- reguli asupra obligațiilor individuale impuse agricultorilor în privința diminuării proporției de terenuri destinate pășunilor permanente [dispoziție nouă introdusă - articolul 6 alineatul (3)];
- norme detaliate privind baza de calcul a reducerilor pe care statele membre le aplică agricultorilor ca urmare a modulării și a disciplinei financiare [dispoziție nouă - articolul 11a]; criteriile de alocare a sumelor rezultate;
- dispoziții privind sistemul de consultanță agricolă, menit să îl facă „pe deplin operațional”; „aceste dispoziții se pot referi, între altele, la domeniul de aplicare a sistemului de consultanță agricolă și la criteriile privind accesul agricultorilor la acesta” [dispoziție nouă - articolul 12 alineatul (5)];
- dispoziții privind integrarea ajutorului cuplat în schema de plată unică [titlul II capitolul 4] – în scopul unei repartizări corecte a fondurilor între agricultori și pentru garantarea eficienței, coerenței și nediscriminării, respectiv protejării intereselor financiare ale Uniunii; dispoziții privind ecocondiționalitatea [articolul 27a, dispoziție nouă];
- dispoziții pentru garantarea protecției drepturilor beneficiarilor [articolul 45a, dispoziție nouă];
- norme privind stabilirea și calcularea drepturilor la plată pentru a ține seama de particularitățile variilor sectoare; norme privind alocarea inițială a drepturilor la plată în cazul introducerii schemei de plată unică în noile state membre care au aplicat schema de plată unică pe suprafață; norme privind stabilirea și calcularea valorii și a numărului de drepturi la plată sau a creșterii valorii drepturilor primite din rezerva națională [articolul 54a, dispoziție nouă].

Competențe de punere în aplicare

- metode de stabilire a proporției care trebuie menținută între pășunile permanente și terenurile agricole [dispoziție nouă – articolul 6 alineatul (4)];
- revizuirea plafoanelor stabilite în anexa IV – sumele nete pentru plăți directe [articolul 8 alineatul (2)];
- punerea în aplicare uniformă a sistemului de consultanță agricolă [dispoziție nouă – articolul 12 alineatul (6)];
- norme privind efectuarea controalelor și a verificărilor privind obligațiile impuse prin ecocondiționalitate [articolul 22 alineatul (3)];
- norme privind sistemul integrat de administrare și control, în scopul înregistrării identității fiecărui agricultor care depune o cerere de ajutor; caracteristicile bazei de date electronice; a sistemului de identificare a parcelelor agricole; a sistemului de identificare și de înregistrare a drepturilor la plată [articolul 27b, dispoziție nouă];
- norme privind declararea și utilizarea drepturilor la plată [articolul 45a alineatul (2)];
- stabilirea duratei minime și duratei maxime a împrumuturilor comerciale eligibile pentru o contribuție financiară, precum și sursa acestora; norme privind informarea comunităților agricole [articolul 71 alineatul (6) al doilea paragraf];

- reguli privind formatul, conținutul, calendarul și termenul de prezentare de statele membre a raportului anual⁶ [articolul 71 alineatul (10)];
- măsuri necesare și bine justificate pentru a rezolva, în caz de urgență, probleme de ordin practic și specific, măsuri care pot deroga de la anumite părți ale regulamentului, „dar numai în măsura și pe perioada strict necesare” [articolul 31a, dispoziție nouă];
- reguli privind transferul drepturilor la plată [articolul 43 alineatul (4), dispoziție nouă].

V. Mecanisme de protecție a prerogativelor Parlamentului European, Consiliului și statelor membre

Comunicarea Comisiei din 9 decembrie 2009 intitulată „Punerea în aplicare a articolului 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene” –COM (2009) 673 și Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie – COM (2010) 83, completează cadrul legal în materie.

Pentru **competențele delegate**, dispozițiile [cvasi-identice ale celor două propuneri] precizează:

(1) Competențele de a adopta actele delegate menționate în prezentul regulament îi sunt conferite Comisiei pentru o perioadă de timp nedeterminată.

Imediat după ce adoptă un act delegat, Comisia îl notifică simultan Parlamentului European și Consiliului.

(2) Delegarea competențelor poate fi revocată în orice moment de Parlamentul European sau de Consiliu.

Instituția care a inițiat o procedură internă pentru a decide dacă revocă delegarea competențelor depune eforturi pentru a informa cealaltă instituție și Comisia într-un interval de timp rezonabil înainte de luarea deciziei finale, indicând competențele delegate care ar putea fi revocate și eventualele motive ale revocării.

Prin decizia de revocare ia sfârșit delegarea competențelor specificate în decizia respectivă. Decizia de revocare intră în vigoare imediat sau la o dată ulterioară, pe care o specifică. Decizia de revocare nu aduce atingere valabilității actelor delegate care sunt deja în vigoare. Decizia se publică în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

(3) Parlamentul European sau Consiliul pot obiecta față de un act delegat în termen de două luni de la data notificării acestuia. La inițiativa Parlamentului European sau a Consiliului, acest termen se prelungește cu o lună/două luni⁷.

⁶ Privind fonduri mutuale pentru bolile animalelor și ale plantelor și pentru incidentele de mediu.

⁷ O lună în cazul propunerii COM(2010) 539, două luni în privința propunerii COM(2010) 537.

Dacă la expirarea acestui termen nici Parlamentul European și nici Consiliul nu au prezentat obiecții față de actul delegat, acesta se publică în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și intră în vigoare la data prevăzută în actul respectiv.

Actul delegat poate fi publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și poate intra în vigoare înainte de expirarea termenului menționat dacă atât Parlamentul European, cât și Consiliul au informat Comisia că nu intenționează să prezinte obiecții.

Dacă Parlamentul European sau Consiliul obiectează față de un act delegat, acesta nu intră în vigoare. Instituția care prezintă obiecții față de actul delegat indică motivele acestora.

Subliniem că o delegare de competențe, în sensul articolului 290, este posibilă numai printr-un act legislativ.

Este exclusiv responsabilitatea legislatorului să aplice criteriile prevăzute la articolul 290, cu precizarea că aceste criterii sunt cumulative: actul nu trebuie numai să aibă un domeniu de aplicare general, ci și să modifice sau completeze anumite elemente neesențiale ale actului legislativ.

Spre deosebire de abordarea articolului 291 din TFUE privind măsurile de aplicare, articolul 290 nu conține un temei juridic pentru adoptarea unui act orizontal de stabilire a normelor și principiilor generale aplicabile delegării de competențe. De aceea, condițiile respective trebuie să fie stabilite în fiecare act de bază.

Un act adoptat în temeiul articolului 290 este prin definiție exclus din domeniul de aplicare al articolului 291 și viceversa.

Pentru a asigura punerea unitară în aplicare a unui act juridic obligatoriu al Uniunii, Comisia va putea recurge fie la măsuri individuale, fie la acte cu domeniu de aplicare general. În schimb, din articolul 290 reiese clar că niciodată Comisia nu va putea adopta un act delegat privind o măsură cu caracter individual.

Atunci când legislatorul conferă Comisiei competențe, acesta are responsabilitatea de a defini cadrul în care aceste competențe sunt exercitate în fiecare act legislativ. Articolul 290 alineatul (1) al doilea paragraf din noul tratat impune legislatorului să definească în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe. De asemenea, acesta definește două tipuri de limite în ceea ce privește delegarea de competențe: limite de fond și limite temporale.

Comisia însăși consideră că este util și necesar să se determine cadrul general în care ar trebui să se înscrie aceste delegări de competențe. Parlamentul European a ajuns la o concluzie similară și a propus ca instituțiile să adopte o formulă standard (model) pentru delegări, care să fie introdusă în mod regulat de către Comisie în proiectul de act legislativ în sine.

Atât Comisia, care are sarcina de a pregăti și adopta actele delegate, cât și Parlamentul European și Consiliul, care au sarcina de a le controla, ar trebui să promoveze punerea în aplicare a unui sistem cât de omogen și previzibil cu putință.

În ce privește exercitarea competențelor de executare de către Comisie, reținem că textele celor două propuneri nu reglementează ca atare **competențele de punere în aplicare**, ci conțin o trimitere la viitorul cadru legislativ⁸

Regulamentul instituie comitete formate din reprezentanți ai statelor membre și prezidate de către un reprezentant al Comisiei Europene.

Sunt prevăzute doar două proceduri: procedura de consultare, care corespunde procedurii de consultare existente și o nouă procedură, „de examinare”, care ar urma să înlocuiască procedurile de gestionare și de reglementare din regulamentele anterioare Tratatului de la Lisabona.

Procedura de examinare ar trebui să se aplice exclusiv măsurilor al căror domeniu de aplicare este general, menite să pună în aplicare acte de bază și măsurilor specifice cu un impact care poate fi important. Conform procedurii de examinare, comitetul însuși ar putea împiedica adoptarea proiectului de măsuri de către Comisie în cazul în care o majoritate calificată a statelor membre s-ar opune.

În cazul în care proiectul de măsuri nu este conform cu avizul comitetului, Comisia nu adoptă măsurile respective.

În cazul procedurii de examinare, atunci când măsurile nu sunt conforme cu avizul comitetului, Comisia abrogă măsurile adoptate.

O altă inovație este eliminarea obligației Comisiei de a adopta proiectul de măsuri în cazurile în care nu se obține o majoritate calificată nici în favoarea, nici împotriva acestuia. Chiar dacă numai statele membre joacă un rol în ceea ce privește controlul exercitării competențelor de executare de către Comisie, ambii legislatori ar trebui să fie informați corespunzător și în permanență cu privire la procedurile comitetelor.

De menționat că în temeiul procedurii de comitologie utilizată în regulamente (în forma lor în vigoare în prezent), Comisia Europeană este asistată de către un Comitet pentru dezvoltare rurală (pentru Regulamentul 1698/2005 – articolul 90), respectiv de către un Comitet de gestionare a plăților directe (pentru Regulamentul 73/2009 – articolul 141).

VI. Controlul subsidiarității și proporționalității

VI.1. Cadrul legal

Controlul parlamentar al respectării subsidiarității de către aceste două propuneri are în vedere atât aspectele de ordin material (întinderea celor două tipuri de competențe, în funcție de criteriile enunțate la articolele 290 și 291 TFUE), cât și pe cele de ordin procedural (procedura de adoptare de către Comisia Europeană a celor două tipuri de acte).

⁸ Este vorba despre propunerea de regulament prezentată în martie de Comisie [COM(2010) 83].

De exemplu, în cazul competențelor delegate, se poate realiza o apreciere a subsidiarității din perspectiva criteriului caracterului neesențial al elementelor actului legislativ în cauză, pe care Comisia urmează a le reglementa.

În plus, se poate compara întinderea competențelor deținute de Comisie în temeiul regulamentelor încă în vigoare cu întinderea competențelor pe care Comisia le va dobândi potrivit celor două propuneri.

În privința aspectului procedural al competențelor de punere în aplicare, nu există încă un nou cadru juridic la nivelul UE în domeniu, regulamentul respectiv aflându-se în procedură legislativă.

VI.2. Opinia Departamentului pentru Afaceri Europene al Guvernului

- referitor la COM (2010) 537: “propunerea intră în domeniul comun de competență al UE și al statelor membre și respectă principiul subsidiarității.”
- referitor la COM (2010) 539: “Politica agricolă este o competență partajată între Uniunea Europeană și statele membre. Aceasta înseamnă că statele membre își mențin competența atâta vreme cât UE nu legiferează în domeniu. În privința plăților directe, există deja o abordare comunitară, iar simplificarea dispozițiilor în vigoare este justificată. Propunerea respectă principiul proporționalității.”

VI.3. Opinia Comisiei pentru afaceri europene a Parlamentului României

1. Subsidiaritatea

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

Totuși, **au fost identificate riscuri**, grupate în următoarele categorii:

- 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 și actualizată fără să fie nevoie să se recurgă la proceduri legislative repetate, organul legislativ putând, totodată, să își păstreze competențele decisive și responsabilitatea.

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

În cazul reglementării de către Comisie prin acte delegate sau de executare, nici regimul de control parlamentar nu este cel uzual, de vreme ce parlamentul național se poate exprima asupra actului prin care organele legislative ale UE deleagă putere de reglementare Comisiei și, probabil, asupra actelor de revocare a delegării de competențe. Nu se poate pronunța însă asupra actelor de reglementare emise de Comisie, pentru că acestea nu se află în competența partajată a UE și statelor membre și nici nu sunt acte legislative.

Totuși, substanța măsurii ar putea să rezide în acele acte dacă nu ar fi respectate condițiile din Tratat, sau din actul de bază, care ar trebui să definească în mod explicit obiectivul, conținutul, scopul și durata delegării respective și trebuie să stabilească condițiile aplicabile delegării.

- 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 și dificultatea de evaluare a corectei atribuirii 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 organul legislativ nu le consideră a fi esențiale. Ceea ce implică perfecțiunea organului legislativ, care poate face aprecieri eronate în acest sens.

La rândul său, și Comisia Europeană poate greși în evaluarea implicațiilor unor măsuri pentru care se autopropune ca autoritate de reglementare.

În ce privește statele membre ale UE, responsabilitate lor de justă evaluare este amplificată de riscurile indicate mai sus. Cu atât mai mult în cazul puterii de implementare, 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 aceeași situație, de a veghea la păstrarea spiritului Tratatului și de a evita un transfer de competențe ilegitim, către Comisie.

- Masa și 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-și 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. Cu alte cuvinte ar trebui să se determine dacă și cum se ascunde diavolul în detalii tehnice, în cadrul comitologiei.

Numai că parlamentul național nu are în general nici rolul și nici expertiza pentru a se adânci în analiza riguroasă a măsurilor tehnice delegate Comisiei. Mai mult, este probabil ca nesusținând riscul, să nu selecteze propunerea pentru examinare aprofundată. Numărul mare de proiecte lansate de către UE, sporește riscul de „trecere cu vederea” a acțiunii de delegare a puterii de legiferare către Comisie.

- 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 neobișnuit ca una dintre prevederi să nu fie conformă.

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

Controlul subsidiarității nu coincide cu controlul punctual al propunerilor de acte legislative. Contrar principiului proporționalității, mai adecvat evaluărilor punctuale, principiul subsidiarității presupune o evaluare cuprinzătoare a finalităților. Atât în literă, cât și în spirit, prevederile referitoare la controlul subsidiarității exclud prin urmare, o analiză detaliată a diverselor dispoziții care formează un proiect de act legislativ.

- 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, susținându-se că respectiva practică ar fi coerentă cu situația existentă anterior, deși, potrivit anexei la respectiva comunicare a avut în vedere și posibilitatea impunerii unei perioade determinate de timp pentru exercitarea competențelor delegate.

2. Proporționalitatea

Nu au fost identificate aspecte neconforme.

Totuși, remarcăm dificultatea evaluării corecte alocării a procedurii actelor delegate versus acte de executare, pe fiecare detaliu tehnic.

VII. Punctul de vedere al instituțiilor / structurilor consultate, privind conținutul proiectelor

Departamentul pentru afaceri europene a transmis o Notă de prezentare, la data de 12 octombrie 2010. Informațiile sunt incluse în prezentul Raport.

Nu se fac comentarii și nu se semnalează inadvertențe relativ la COM (2010) 537.

Analiza de oportunitate pentru COM (2010) 539 consemnează că se poate presupune că propunerea de a da statelor membre posibilitatea de a scuti agricultorii care nu solicită plăți legate de suprafață și care declară numai suprafețe mici (sub un hectar) de obligația de a-și declara suprafața va viza în principal crescătorii de animale care nu dețin terenuri eligibile pentru a solicita astfel de plăți.

În România, conform prevederilor OUG 125/2006 agreată cu Comisia în 2007, fermierii care au ferme cu o suprafață sub un hectar nu sunt eligibili la plata pe suprafață. Pe de altă parte, aceeași categorie de fermieri este eligibilă pentru plata națională directă complementară pentru ovine și bovine indiferent de suprafața fermelor, (existând doar condiționarea legată de minim al efectivelor de animale, respectiv minim 3 bovine sau minim 50 ovine și caprine).

În consecință această prevedere nu mai are interes pentru România.

Propunerea nu implică costuri suplimentare pentru budgetul comunitar, nici pentru bugetele statelor membre. Modificarea reprezintă poate conduce la o reducere a sarcinii administrative pentru statele membre.

Ministerul agriculturii și dezvoltării rurale (MADR) a transmis informații la 15 noiembrie 2010:

La 5 noiembrie 2010 a avut loc reuniunea Grupului de Lucru pentru Structuri Agricole și Dezvoltare Rurală în cadrul căruia a fost prezentată propunerea, urmând a fi examinată și la următoarea reuniune a acestuia, în 18 noiembrie a.c.

De asemenea va fi inclusă pe agenda Comitetului Special Agricol din 22 noiembrie și 6 decembrie a.c. pentru discuții.

Poziția MADR

Modificările articolelor din Regulament trebuie să fie adoptate prin acte de punere în aplicare și nu prin acte delegate. Această abordare este împărtășită de majoritatea Statelor Membre.

România, alături de majoritatea Statelor Membre, consideră că, în cazul folosirii actelor delegate care vor amenda articolele Regulamentului CE nr.1698/2005, acestea trebuie analizate și elaborate numai prin consultarea experților statelor membre.

De asemenea, Statele Membre consideră că mare parte a celor 39 de propuneri ale Comisiei, prezentate în cadrul Grupului de lucru, trebuie să fie adoptate prin acte de punere în aplicare și nu prin acte delegate.

În ceea ce privește implicațiile tehnice ale modificărilor propuse de Comisie, acestea au fost prezentate succint și nu au fost dezvoltate, Comisia angajându-se să prezinte un nou text oficial al Regulamentului amendat până la sfârșitul acestui an.

Susține poziția Franței în sensul în care așteaptă comunicarea unei doctrine scrise, din partea Comisiei, privind o distincție mai clară între actele delegate și actele de punere în executare.

Pozițiile altor state membre (informare MADR)

Franța consideră că exercițiul de aliniere în domeniul PAC trebuie să fie în coerență cu regulile orizontale care vor rezulta din negocierile ce au loc în COREPER (referitoare la textul *regulamentului privind comitologia*). Franța este atașată ideii consultării sistematice a experților Statelor Membre înainte de adoptarea de către Comisie a actelor delegate. În plus, este imperativ să se definească cadrul delegării (durată, revocare, rapoarte).

În cadrul Grupului de lucru pentru Structuri Agricole și Dezvoltare Rurală din 5 noiembrie 2010 majoritatea statelor membre (Cipru, Italia, Grecia, Estonia, Finlanda, România, Spania, Luxemburg, Franța, Malta, Austria) au considerat că aceste articole modificatoare trebuie să aibă o mențiune în baza căreia, în elaborarea oricărui act delegat, trebuie consultați experții din statele membre, dat fiind că în document nu este stipulat acest lucru.

Germania dorește un *catalog de criterii pentru statele membre* în ceea ce privește modificările, precum și examinarea acestor modificări în Comitetul Special pentru Agricultură, cât și în Serviciul Juridic al Comisiei.

Danemarca dorește să nu se creeze un automatism privind elaborarea actelor delegate. Cipru, Austria, Grecia, Estonia, Marea Britanie, Polonia, Cehia, Franța, Ungaria) s-au pronunțat pentru determinarea perioadei de adoptare a actelor delegate.

MADR precizează că analiza modificărilor Regulamentului 1698/2005 va continua în același timp cu participarea RO în reuniunile la nivel de experți (Grup de lucru), la nivel tehnico-diplomatic (CSA) și politic (Consiliul de miniștri).

În legătură cu Regulamentul 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 și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori - COM (2010) 539, MADR precizează că acesta va face obiectul primei dezbateri în Grupul de lucru chestiuni agricole orizontale care va avea loc în 6, 7 și 8 decembrie a.c.

MADR exprimă aceeași rezervă de examinare atentă a aspectelor care intră sub incidența actelor delegate.

Reprezentanța României pe lângă Uniunea Europeană a comunicat că nu a participat la grupul de lucru.

Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice a Camerei Deputaților:

Propunerile de delegare a Comisiei Europene pentru a emite acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare obligatoriu și general încalcă limitele democrației în domeniu.

Amendarea Regulamentului CE nr. 1698/2005 trebuie realizată numai prin consultarea experților statelor membre și puse în aplicare prin acte cu caracter legislativ.

COM (2010) 539 reprezintă o măsură benefică, întrucât reduce sarcinile administrative ale statelor membre.

Comisia pentru agricultură, silvicultură și dezvoltare rurală a Senatului României nu a transmis un punct de vedere, până la 16.11.2010.

VIII. Punctul de vedere al Comisiei pentru Afaceri Europene a Parlamentului României, privind conținutul proiectelor

VIII.1. Punctul de vedere referitor la COM (2010) 537

Proiectul este adecvat scopului declarat de Comisie.

Totuși au fost identificate câteva riscuri:

1. Competențele delegate ale Comisiei de a adopta un act fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general

Nu împărtășim opinia MADR și a Comisiei pentru agricultură Camerei Deputaților, 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 și nu prin acte delegate.

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 și riscul denaturării principiului atribuirii, prevăzut la art. 4 (1) și art. 5 (1) și (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 își amplifice ilegal putere atribuită.

S-ar produce în același timp, o diluare a rolului Comisiei Europene, prin aceea că puterile delegate sunt mai consistente decât cele de executare. Tratatul i-a atribuit dreptul de a acționa prin puteri delegate sau prin puteri de executare, având în vedere analize aprofundate privind procesul de reglementare al UE.

2. Amendarea Regulamentului CE nr. 1698/2005 numai prin consultarea experților statelor membre și punerea în aplicare prin acte cu caracter legislativ

Nu împărtășim opinia în acest sens a MADR și a Comisiei pentru agricultură a Camerei Deputaților.

Considerăm că „dreptul de a acționa” al Comisiei, nu este un drept discreționar. Atât normele cât și 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 însăși și-a propus, la pct. 4.2 din Comunicarea privind punerea în aplicare a articolului 290 din Tratatul privind funcționarea a Uniunii Europene – COM (2009) 673, ca exceptând cazurile în care lucrările pregătitoare nu necesită o nouă expertiză, Comisia 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. O astfel de consultare se va face în timp util, pentru a oferi experților posibilitatea de a pune la dispoziția Comisiei o contribuție utilă și eficace.

În acest scop, Comisia va putea alcătui grupuri de experți sau va putea recurge la grupurile de experți deja existente.

Comisia acordă cea mai mare importanță acestor lucrări care permit stabilirea, pe plan tehnic, a unui parteneriat eficient cu experții autorităților naționale. În urma consultărilor, Comisia va informa experții cu privire la concluziile pe care consideră că trebuie să le tragă în urma dezbaterilor, cu privire la reacțiile sale preliminare și la modul în care intenționează să procedeze.

Faptul că, în cadrul procesului decizional, experții vor avea un rol consultativ, nu unul instituțional, nu este de natură să modifice substanța „auto-cenzurii” Comisiei. Pur și simplu, Comisia nu putea ieși din cadrul legal.

Am mai arătat în cuprinsul Raportului că legislatorul a optat ca procedurile descrise la art. 290 și respectiv 291 TFUE să se excludă reciproc. De aceea, este limpede că, dacă nu vrem să propunem o revizuire a Tratatului, trebuie să acceptăm această diferențiere. Cu alte cuvinte, să acceptăm ca actele delegate să nu fie rând pe rând supuse cererii de a fi transformate în acte de executare.

3. Acțiunea Comisiei Europene, de uniformizare a “prezentării” programelor de dezvoltare rurală și revizuirea acestora

În prezent, Statele Membre elaborează și transmit Programele de Dezvoltare Rurală conform indicațiilor din art. 16 al Regulamentului (CE) nr. 1698/2005.

În opinia noastră, având în vedere și experiența României, sub aspectul conținutului programului, indicațiile din articolul menționat al Regulamentului 1698/2005 sunt suficient de descriptive pentru a garanta uniformizarea programelor, inclusiv sub aspectul prezentării.

În aceste condiții, considerăm că există în prezent suficient cadru normativ și experiență procedurală pentru a fi asigurată uniformizarea. Prin urmare, prevederile din art. 1, alin (1) și alin (5) și (6) conform căreia urmează să fie uniformizată prezentarea programelor și să fie aprobate prin acte de punere în aplicare, prin caracterul sau nedeterminat, prezintă riscul reglementării dincolo de ceea ce este necesar.

4. 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 și imediate ale acestora și sunt prin urmare binevenite.

Activitatea agricolă trebuie însă să rămână în continuare supusă cerințelor și 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 și 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 ușurință conduce la depășirea nevoilor reale de finanțare atunci când plata serviciilor de consiliere este condiționată de declararea ca eligibile și selectarea în vederea finanțării a cel puțin 70% din aplicațiile depuse. Considerăm că asistența tehnică trebuie să se limiteze la sprijinirea accesului la finanțare conform nevoilor identificate și nu să creeze ea însăși false nevoi.

Mai mult, din dorința legitimă de a sprijini cât mai eficient și complet agricultorii, informarea poate cu ușurință depăși volumul de informații necesar. Acest exces se reflectă în consumul inutil de resurse umane și mai ales financiare. Considerăm că trebuie să existe prevederi administrative pentru a evita furnizarea de informații inutile, ce pot fi chiar derutante și care irosesc fondurile publice.

Prin urmare, Comisia Europeană ar trebui să manifeste o deosebită atenție în stabilirea limitelor până la care această consiliere poate merge pentru a nu fi încălcat principiul independenței deciziei antreprenoriale și pentru a se evita cheltuieli inutile.

În același sens pledează și o serie de rapoarte de evaluare ex-post a programelor de dezvoltare rurală, printre care și cel realizat pentru programul Marii Britanii, ce au subliniat incertitudinea în ceea ce privește măsura în care resursele umane și financiare ale Uniunii Europene dedicate sprijinului agriculturii și spațiului rural s-au concretizat într-un impact real.

5. Alte observații

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

- pct. (22) (b)⁹ 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 și a principiului proporționalității, în domeniul reducerilor și 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; totuși, dacă s-ar explica în text care sunt limitele acestui demers este probabil că obiecția noastră ar fi rezolvată;

- pct. (29) (h)¹⁰ 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 cofinanțarea subvenționării ratei dobânzii și a altor instrumente de inginerie financiară.

⁹ Lit. (e) în versiunea în limba engleză

¹⁰ Lit. (c) în versiunea în limba engleză

Considerăm că textul nu oferă posibilitatea de a evalua extinderea și 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.

Exemple de scenarii 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 de «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 criteriile 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 discrepante și confuzie.

Este posibil să fie desemnat ca „agricultor” o persoană care deține mari suprafețe agricole și dedică o parte esențială din timpul lui de lucru supravegherii muncii managerilor angajați de el.

Este adevărat că articolul 2 Definiții, lit. c) din Regulamentul (CE) Nr. 73/2009 al Consiliului, din 19 ianuarie 2009, de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003, definește „*activitate agricolă*” prin „producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea, mulsul, creșterea și deținerea de animale în scopuri agricole sau menținerea terenurilor în bune condiții agricole și de mediu, astfel cum sunt stabilite la articolul 6”, dar aceasta nu rezolvă problema. Deși dificil, activitatea agricolă a „latifundiarului agricultor”, de supraveghere a propriilor angajați, poate fi asimilată cu „menținerea terenurilor în bune condiții agricole”.

VIII.2. Punctul de vedere referitor la COM (2010) 539

Proiectul este adecvat scopului declarat de Comisie.

Rezervele cu caracter general, formulate mai sus, se aplică.

Observație:

În mai multe articole, propunerea utilizează termenul de „*peisaj*”, în legătura cu eco-condiționalitățile. Menționarea acestei unități ecologice de nivel superior și anume peisajul reprezintă un avans semnificativ în consolidarea abordării ecologice în alte politici comunitare.

În limba română, datorită tradiției și a originii sale latine, acest termen este adesea confundat cu estetica naturală, prin urmare în accepțiune comună „*peisaj*” reprezintă cu

totul altceva decât o unitate ecologică, așa cum se presupune în textul actului. Aceasta confuzie poate afecta înțelegerea și interpretarea versiunii în limba română a textului.

Este posibil ca termenul de “*peisaj*” să prezinte și în alte limbi înțelesuri multiple, deoarece semnificația sa modernă în sensul de “unitate ecologică de organizare” a apărut în literatura de specialitate după anul 1960.

IX. Concluzii și propuneri

Considerăm că noua procedură 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 și Consiliul, și astfel rezolvă unul din aspectele cele mai grave ale deficitului democratic al Uniunii; întrucât, ca urmare a Deciziei privind comitologia, aspectele cele mai tehnice ale legislației și modificările acesteia vor putea fi delegate Comisiei, asigurându-se astfel concentrarea legislației asupra aspectelor esențiale și a îmbunătățirii calității legislației comunitare.

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.

Întrucât prevederile din Regulamente țin de detaliu, considerăm că nu este rolul parlamentului național să gestioneze aceste detalii tehnice, ci să verifice dacă politicile implicate nu sunt distorsionate de erori juridice sau faptice.

Capacitatea unui parlament național nici nu este atât de mare, pentru a culege toate informațiile relevante, a le prelucra în cadrul unor consultări complexe și de a redacta concluziile într-un studiu cu caracter științific.

Sunt situații în care statele membre ar trebui să cedeze unele competențe Comisiei, în scopul unificării definițiilor, criteriilor de evaluare și a procedurilor. Aceasta indică utilitatea unei abordări flexibile în ce privește distribuția puterii de a reglementa detaliul, între Comisie și statele membre. Întrucât toate mecanismele UE sunt complicate, subtile pe alocuri, este întotdeauna necesar un „acord fin”, adecvat situației. Acest acord fin nu se poate înfăptui din perspectivă îngustă.

Trebuie avut în vedere ansamblul construcției europene, cu toate palierale sistemului de decizie și de relaționare a instituțiilor UE, între ele și cu statele membre. Un exemplu este însăși procedura din Tratat, pentru controlul de către parlamentele naționale, a conformării la principiul subsidiarității.

Pentru că parlamentele naționale nu au drept de veto (cu foarte mici excepții), iar responsabilitatea abandonării sau refacerii propunerii UE care a primit cartonaș galben sau portocaliu, revine tot autorului, Comisia Europeană. Totuși, sistemul de relații instituționale și cutumiare din UE asigură în general, un comportament democratic al Comisiei, care nu va desconsidera opoziția grupului de parlamentele naționale.

Procedura în sine de delegare de competențe de reglementare către Comisia Europeană, chiar dacă este vorba de acte delegate, 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 toate deciziile care au fost adoptate.

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

Accasta se întâmplă în cele mai multe cazuri și în ce privește argumentarea conformării la principiul subsidiarității, când grupul de analiză din parlamentul național se străduiește să deslușească temeiurile nerostite din spatele justificării laconice a Comisiei Europene.

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

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

- a) să elaboreze măsuri ce vizează estimarea impactului economic și social într-un mod realist, pe întregul parcurs al elaborării și implementării PNDR;
- b) să elaboreze prevederi în spiritul regulilor pieței libere, pentru a se respecta independența deciziei antreprenoriale și a se evita finanțarea unor nevoi nereale;
- c) să elaboreze prevederi ce vizează evaluarea realistă și corectă a contractelor de asistență tehnică, pentru a se evita supraestimarea acestora și a se asigura astfel eficiența 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.

Pentru a se evita confuziile, propunem Comisiei Europene să explice termenul de "*peisaj*", din textul COM (2010) 539.

Raportor,

Viorel HREBENCIUC

Președinte al Comisiei pentru afaceri europene

