

Bruxelles, 23.10.2018  
COM(2018) 490 final

**RAPORT AL COMISIEI**

**RAPORTUL ANUAL PE 2017**  
**PRIVIND APLICAREA PRINCIPILOR SUBSIDIARITĂȚII ȘI**  
**PROPORȚIONALITĂȚII**

# **RAPORTUL ANUAL PE 2017 PRIVIND APLICAREA PRINCIPIILOR SUBSIDIARITĂȚII ȘI PROPORȚIONALITĂȚII**

## **1. INTRODUCERE**

Prezentul document este cel de al 25-lea raport anual privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității în cadrul procesului de legiferare la nivelul Uniunii Europene. Raportul este prezentat în conformitate cu articolul 9 din Protocolul nr. 2 la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”).

Raportul analizează modul în care instituțiile și organismele Uniunii Europene au pus în aplicare cele două principii în anul 2017, precum și evoluția acestei practici în comparație cu anii anteriori. De asemenea, raportul prezintă o analiză a propunerilor Comisiei care au făcut în special obiectul avizelor motivate din partea parlamentelor naționale în cursul anului. Având în vedere legăturile strânse dintre mecanismul de control al subsidiarității și dialogul politic dintre parlamentele naționale și Comisie, prezentul raport ar trebui considerat ca fiind complementar Raportului anual al Comisiei pe 2017 privind relațiile cu parlamentele naționale<sup>1</sup>.

## **2. APLICAREA PRINCIPIILOR DE CĂTRE INSTITUȚII**

### **2.1. Comisia**

În 2017, Comisia Juncker a continuat să își pună în practică Agenda consolidată privind o mai bună legiferare care asigură, prin orientări consolidate și noi oportunități (inclusiv un portal online pentru o mai bună legiferare<sup>2</sup>) pentru feedback din partea cetățenilor și a părților interesate, că principiile subsidiarității și proporționalității sunt luate în considerare în toate etapele procesului de elaborare a politicilor. De asemenea, Comisia și-a urmat practica de evaluare a cadrelor de politică existente înainte de a propune revizuii legislative. Aceste evaluări<sup>3</sup> includ analize cu privire la faptul dacă măsurile de politică existente sunt în continuare „adecvate scopului”, precum și la măsura în care acestea sunt conforme cu principiile subsidiarității și proporționalității.

Site-ul Comisiei „Reducerea poverii administrative – Exprimați-vă părerea!”<sup>4</sup>, precum și platforma Programului privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) oferă, de asemenea, modalități pentru ca publicul și părțile interesate să comunice cu Comisia cu privire la posibile sarcini excesive sau ineficiente ale măsurilor de reglementare existente, care pot include chestiuni privind subsidiaritatea sau proporționalitatea. În 2017, platforma Programului privind o reglementare adecvată și funcțională a elaborat 46 de avize, inclusiv recomandări adresate Comisiei cu privire la modul de simplificare și de reducere a sarcinilor de reglementare ale legislației UE în vigoare. Comisia le răspunde în special prin punerea în aplicare a programului său de lucru pentru 2018.

În iulie 2017, Comisia a adoptat un set revizuit de orientări pentru o mai bună legiferare și un set de instrumente care îl însoțesc. Obiectivul a fost de a asigura că orientările și setul de instrumente au fost actualizate având în vedere experiența practică de la adoptarea pachetului

---

<sup>1</sup> COM(2018) 491 final.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_ro](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_ro)

<sup>3</sup> Evaluările Comisiei analizează în mod sistematic cinci criterii: eficacitatea, eficiența, coerența, relevanța și valoarea adăugată europeană.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_ro.htm)

pentru o mai bună legiferare din mai 2015. De asemenea, Comisia și-a extins portalul pentru o mai bună legiferare facilitând procesul de navigare online pentru cetățeni.

### **Grupul de lucru privind subsidiaritatea, proporționalitatea și scenariul „Mai puțin, dar mai eficient”**

La 13 septembrie 2017, președintele Juncker a anunțat, în discursul său privind starea Uniunii, că va institui un grup de lucru la nivel înalt privind subsidiaritatea, proporționalitatea și scenariul „Mai puțin, dar mai eficient”. Obiectivele acestuia au fost descrise în programul de lucru al Comisiei pentru 2018: *„Bazându-ne pe activitățile deja întreprinse de Comisie, ar trebui să ne implicăm considerabil în chestiunile majore. Acest lucru înseamnă să nu reglementăm toate aspectele vieții cotidiene a cetățenilor. Trebuie să reflectăm serios asupra ideii de a face mai puțin în mod mai eficient și de a reda competențe statelor membre atunci când este oportun să procedăm astfel. Pe baza lucrărilor grupului de lucru operativ condus de prim-vicepreședintele Timmermans (...) Comisia își va prezenta ideile cu privire la consolidarea în continuare a subsidiarității, a proporționalității și a mai bune reglementări, pentru a ne asigura că acționăm doar atunci când UE aduce o valoare adăugată.”* Președintele Juncker a instituit grupul de lucru la 14 noiembrie, iar activitatea acestuia a început la 1 ianuarie 2018<sup>5</sup>. Grupul de lucru a prezentat președintelui raportul său la 10 iulie 2018<sup>6</sup>. Președintele Parlamentului European, președintele Conferinței organelor parlamentare specializate în chestiunile Uniunii ale parlamentelor Uniunii Europene (COSAC) și președintele Comitetului Regiunilor au fost invitați să desemneze membri din cadrul instituțiilor lor pentru grupul de lucru, aceștia urmând ulterior să participe cu titlu personal. Parlamentele naționale (COSAC) și Comitetul Regiunilor și-au prezentat în consecință membrii grupului de lucru, în timp ce Parlamentul European a ales să nu procedeze astfel.

### **Analiza principiilor subsidiarității și proporționalității**

Orientările pentru o mai bună legiferare și „setul de instrumente”<sup>7</sup> care le însoțește, solicită Comisiei să efectueze o analiză a subsidiarității atunci când se are în vedere o nouă inițiativă în domenii în care Uniunea nu are competență exclusivă, precum și atunci când se evaluează relevanța și valoarea adăugată europeană a unei intervenții existente. Comisia abordează subsidiaritatea atât pentru inițiativele legislative, cât și pentru cele fără caracter legislativ. Obiectivul analizei este dublu: în primul rând, de a evalua dacă acțiunile întreprinse la nivel național, regional sau local sunt suficiente pentru atingerea obiectivului urmărit; în al doilea rând, de a stabili dacă întreprinderea de acțiuni la nivelul Uniunii ar aduce o valoare adăugată în comparație cu acțiunile întreprinse la nivelul statelor membre.

Conform principiului proporționalității, conținutul și forma acțiunii la nivelul Uniunii nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a îndeplini obiectivele tratatelor<sup>8</sup>. Respectarea principiului proporționalității înseamnă asigurarea faptului că abordarea aleasă și nivelul de intervenție normativă al unei politici corespund obiectivului acesteia. Proporționalitatea ar trebui să fie abordată în mod clar în cadrul evaluărilor impactului<sup>9</sup>, al evaluărilor și al verificărilor adecvării<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_ro](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_ro)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_ro](http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_ro)

<sup>8</sup> Articolul 5 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană.

<sup>9</sup> În cadrul evaluărilor impactului, principiul proporționalității este un criteriu-cheie care trebuie luat în considerare pentru compararea opțiunilor de politică.

<sup>10</sup> Pentru informații mai detaliate cu privire la orientările pentru o mai bună legiferare pentru analizele subsidiarității și proporționalității, a se vedea Raportul anual pe 2016 privind subsidiaritatea și proporționalitatea, punctul 2.1.

## Evaluările impactului

În 2017, Comitetul de analiză a reglementării<sup>11</sup>, care evaluează calitatea evaluărilor impactului<sup>12</sup>, a examinat 53 de evaluări ale impactului. În 12 dintre cazuri, s-a considerat că sunt necesare îmbunătățiri în ceea ce privește analiza subsidiarității și a valorii adăugate europene. 30 de avize au inclus observații cu privire la proporționalitate și compararea opțiunilor. Următoarele exemple ilustrează modul în care comitetul a apreciat respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității în 2017:

- În avizul său negativ privind evaluarea impactului<sup>13</sup> referitoare la propunerea privind cooperarea UE cu privire la evaluarea tehnologiilor medicale, Comitetul de analiză a reglementării a subliniat faptul că una dintre opțiunile de politică - cooperarea permanentă la nivelul UE cu privire la evaluarea completă a tehnologiilor medicale - genera probleme semnificative în ceea ce privește fezabilitatea, subsidiaritatea și proporționalitatea. Raportul a fost revizuit și a luat în considerare această observație prin eliminarea de la început a acestei opțiuni.
- În avizul său favorabil cu rezerve privind evaluarea impactului<sup>14</sup> pentru o inițiativă de modificare a directivei privind transportul combinat, Comitetul de analiză a reglementării a afirmat că argumentul privind subsidiaritatea nu a fost dezvoltat suficient, în special pentru includerea transportului strict intern. De asemenea, acesta a solicitat dovezi suplimentare care să arate că inițiativele naționale nu ar fi suficiente pentru a soluționa problema și că amploarea operațiunilor ar necesita intervenția la nivelul UE. Versiunea revizuită a raportului privind evaluarea impactului a conținut argumente suplimentare pentru a ilustra dimensiunea transfrontalieră a problemei, inclusiv o justificare pentru extinderea măsurilor de sprijin la operațiunile interne.
- În avizul negativ privind evaluarea impactului<sup>15</sup> referitoare la propunerea privind un cadru pentru fluxul liber al datelor fără caracter personal în Uniunea Europeană, Comitetul de analiză a reglementării a constatat că raportul nu a justificat o acțiune la nivelul UE și nu a evaluat în mod corespunzător proporționalitatea opțiunilor. Raportul revizuit a primit un al doilea aviz negativ din partea Comitetului de analiză a reglementării. Comitetul a constatat că raportul nu a reușit să justifice, în special, un nou drept de portabilitate a serviciilor cloud. Inițiativa a fost adoptată de către Colegiu fără dispoziții care să stabilească portabilitatea obligatorie a serviciilor cloud, însă a prevăzut măsuri de autoreglementare.

Astfel cum demonstrează aceste exemple, Comitetul de analiză a reglementării a contribuit în 2017 la îmbunătățirea analizei modului în care propunerile respectă principiile subsidiarității și proporționalității și, astfel, a furnizat informații esențiale pentru procesul politic al Comisiei de luare a deciziilor.

---

<sup>11</sup> Comitetul de analiză a reglementării este format dintr-un președinte (la nivel de director general) și șase membri cu normă întreagă, dintre care trei provin din afara Comisiei. Toți membrii comitetului sunt independenți și funcționează cu titlu personal, pe baza expertizei lor individuale. Comitetul examinează calitatea evaluărilor impactului, a verificărilor adecvării și a evaluărilor majore. Subsidiaritatea și proporționalitatea fac parte din acest control al calității.

<sup>12</sup> Evaluările impactului sunt necesare ori de câte ori se preconizează ca o inițiativă de politică să aibă un impact economic, social sau de mediu semnificativ. Acestea includ o evaluare a problemei, posibilele opțiuni de politică, impacturile probabile ale acestora și modul în care acestea respectă principiile subsidiarității și proporționalității.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51\\_ro](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_ro)

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648\\_ro](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_ro)

<sup>15</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

## Evaluări și verificări ale adecvării

Subsidiaritatea și proporționalitatea au fost esențiale, de asemenea, pentru evaluările retrospective și verificările adecvării, care analizează dacă acțiunile europene au rezultatele preconizate în ceea ce privește eficiența, eficacitatea, coerența, relevanța și dacă valoarea adăugată europeană continuă să existe. În 2017, Comisia a publicat 72 de evaluări și verificări ale adecvării (evaluări ale domeniilor de politică mai largi). Au fost publicate trei verificări ale adecvării; una privind sistemul UE de management de mediu și audit (EMAS) și eticheta ecologică a UE, una privind politica de protecție a consumatorilor și una privind obligațiile de raportare în domeniul mediului<sup>16</sup>.

Comitetul de analiză a reglementării a examinat 17 evaluări majore și verificări ale adecvării în 2017. Dintre acestea, Comitetul a formulat recomandări pentru îmbunătățiri în categoria „relevanță și valoare adăugată a UE” în șapte cazuri, inclusiv în ceea ce privește programul LIFE<sup>17</sup> (programul de acțiune al UE privind mediul și schimbările climatice) și legislația alimentară generală<sup>18</sup>. Astfel, aceasta a contribuit la îmbunătățirea analizei modului în care evaluările și verificările adecvării au luat în considerare principiile subsidiarității și proporționalității.

---

<sup>16</sup> Platforma REFIT: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform\\_ro](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_ro)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en)

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/general\\_food\\_law/fitness\\_check\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en)

## 2.2. Cursul dat avizelor motivate din partea parlamentelor naționale

În 2017, Comisia a primit 52 de **avize motivate**<sup>19</sup> din partea parlamentelor naționale cu privire la principiul subsidiarității<sup>20</sup>. Aceasta a însemnat cu 20 % mai puțin decât cele 65 de avize motivate primite în anul 2016, corespunzând unei scăderi a numărului total de avize primite în 2017<sup>21</sup>. Procentul de avize motivate în raport cu numărul total de avize primite în 2017 a scăzut, de asemenea, de la 10,5 % în 2016 la 9 % în 2017.

Dintre cele 52 de avize motivate primite în 2017, 24 de avize vizau patru propuneri ale Comisiei. Propunerea care a generat cele mai multe avize motivate a fost propunerea privind piața internă a energiei electrice<sup>22</sup>, care a generat 11 avize motivate. Două propuneri legislative din așa-numitul „pachet privind serviciile”<sup>23</sup> au primit un total de nouă avize motivate, iar propunerea privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor a primit patru avize motivate<sup>24</sup>. Alte propuneri au primit între unu și trei avize motivate. Cazurile cu privire la care Comisia a primit cel mai mare număr de avize motivate sunt descrise mai în detaliu în capitolul 3.

Scăderea numărului total de avize motivate emise în 2017 s-a reflectat într-o scădere similară a numărului de avize motivate emise de fiecare cameră. 19 dintre cele 41 de camere ale parlamentelor naționale au emis avize motivate în 2017 (față de 26 în 2016). Avize motivate au fost emise de *Poslanecká sněmovna* din Republica Cehă (1), de *Cortes Generales* din Spania (2), de *Dáil* și *Seanad Éireann* din Irlanda (3)<sup>25</sup>, de *Bundestag* din Germania (6), de *Bundesrat* din Germania (3), de *Sénat* din Franța (7), de *Assemblée nationale* din Franța (2), de *Senato della Repubblica* din Italia (1), de *Országgyűlés* din Ungaria (2), de *Eerste Kamer* din Țările de Jos (2), de *Tweede Kamer* din Țările de Jos (2), de *Bundesrat* din Austria (6), de *Senat* din Polonia (4), de *Sejm* din Polonia (2), de *Camera Deputaților* din România (1), de *Senatul* din România (2), de *Riksdag* din Suedia (4) și de *Camera Comunelor* din Regatul Unit (2).

## 2.3. Parlamentul European

În 2017, Parlamentul European a primit în mod oficial 421 de comunicări din partea parlamentelor naționale în conformitate cu Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității<sup>26</sup>. 49 dintre acestea au fost avize motivate, în timp ce celelalte 372 au reprezentat contribuții (și anume, comunicări care nu au ridicat probleme cu privire la respectarea principiului subsidiarității). Prin comparație, 76 de avize motivate și 333 de contribuții au fost transmise în mod oficial Parlamentului European în 2016. Raportul dintre avizele motivate și contribuții rămâne scăzut, ceea ce indică faptul că parlamentele naționale

<sup>19</sup> Această cifră se referă la numărul total de avize primite din partea camerelor parlamentare în conformitate cu Protocolul nr. 2 la tratate. Astfel, avizele motivate care vizează în comun mai mult de un document al Comisiei sunt considerate ca fiind un singur aviz motivat. Pentru detalii suplimentare, a se vedea anexa la prezentul raport.

<sup>20</sup> A se vedea anexa la prezentul raport.

<sup>21</sup> 576 de avize primite de Comisie în 2017 în comparație cu 613 avize primite în 2016.

<sup>22</sup> Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind piața internă a energiei electrice (reformare) {COM(2016) 861 final}.

<sup>23</sup> Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la punerea în aplicare a Directivei 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne, care prevede o procedură de notificare pentru regimuri de autorizare și cerințele legate de servicii, și de modificare a Directivei 2006/123/CE și a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne {COM(2016) 821} și propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi reglementări referitoare la profesii {COM(2016) 822 final}.

<sup>24</sup> Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor și de abrogare a Directivei 2010/18/UE a Consiliului {COM(2017) 253 final}.

<sup>25</sup> *Dáil* și *Seanad Éireann* au transmis un aviz motivat comun și fiecare a adoptat un aviz motivat.

<sup>26</sup> Pentru procedura privind gestionarea de către Parlamentul European a avizelor motivate ale parlamentelor naționale, a se vedea raportul anual pe 2016 privind subsidiaritatea și proporționalitatea, punctul 2.3.

consideră mecanismul de control al subsidiarității drept un mijloc constructiv suplimentar de exprimare a opiniilor și preocupărilor lor. Toate comunicările din partea parlamentelor naționale sunt puse la dispoziție prin CONNECT, baza de date a Parlamentului European care cuprinde documente ale parlamentelor naționale<sup>27</sup>.

În conformitate cu anexa V la Regulamentul de procedură al Parlamentului European, Comisia pentru afaceri juridice are răspunderea orizontală pentru asigurarea respectării principiului subsidiarității. O dată la șase luni, un membru al comisiei este numit raportor permanent pentru subsidiaritate pe baza unui sistem de rotație între grupurile politice. Dna Mady Delvaux (grupul S&D/Luxemburg) a fost raportor permanent în prima jumătate a anului 2017, fiind urmată de dna Laura Ferrara (grupul EFDD/Italia) pentru a doua jumătate a anului. Raportorul monitorizează avizele motivate primite și are posibilitatea de a aborda aspectele invocate în avizele motivate în cadrul dezbaterii în comisie și în eventuale recomandări către comisia competentă pentru subiectul propunerii în cauză.

De asemenea, Comisia pentru afaceri juridice elaborează, în mod regulat, un raport pe marginea raportului anual al Comisiei privind subsidiaritatea și proporționalitatea. Dna Mady Delvaux a fost numită raportor pentru raportul din proprie inițiativă al Parlamentului cu privire la rapoartele anuale pe 2015 și 2016 privind subsidiaritatea și proporționalitatea. Parlamentul a adoptat rezoluția referitoare la raportul din proprie inițiativă al Parlamentului cu privire la rapoartele anuale pe 2015 și 2016 privind subsidiaritatea și proporționalitatea în cadrul sesiunii sale plenare din 18 aprilie 2018<sup>28</sup>. De asemenea, Comisia pentru afaceri juridice contribuie la rapoartele bianuale ale Conferinței organelor parlamentare specializate în chestiunile Uniunii ale parlamentelor Uniunii Europene (COSAC) în ceea ce privește aspectele legate de subsidiaritate.

Comisia pentru afaceri juridice este responsabilă, de asemenea, de asigurarea respectării principiului proporționalității, pe care îl ia în considerare în îndeplinirea sarcinii sale de verificare a temeiului juridic al propunerilor, precum și în exercitarea responsabilităților care îi revin pentru o mai bună legiferare.

În plus, Serviciul de cercetare al Parlamentului European a continuat să asiste Parlamentul European pentru a ține seama de principiile subsidiarității și proporționalității în cadrul activității sale:

- prin analizarea sistematică a aspectelor legate de subsidiaritate și proporționalitate în cadrul evaluărilor impactului realizate de Comisie și prin atragerea atenției asupra eventualelor preocupări exprimate în acest sens, în special de către parlamentele naționale și de Comitetul Regiunilor;
- prin asigurarea respectării pe deplin a acestor principii în cadrul activității proprii a Parlamentului European, de exemplu atunci când acesta realizează evaluări ale impactului cu privire la propriile modificări de fond sau când analizează valoarea adăugată a noilor propuneri legislative ale Parlamentului, în temeiul articolului 225 din TFUE, precum și costul lipsei de acțiune la nivelul UE; și
- prin analizarea aspectelor legate de subsidiaritate și proporționalitate în cadrul elaborării evaluărilor impactului, concentrându-se asupra valorii adăugate europene mai degrabă decât asupra cheltuielilor sau acțiunilor de la nivel național.

În 2017, Parlamentul European a elaborat 42 de evaluări inițiale ale evaluărilor impactului efectuate de Comisie, două evaluări ale impactului unor modificări de fond propuse de Parlament, 11 evaluări ex-post ale impactului la nivel european și cinci documente privind punerea în aplicare referitoare la acestea. În plus, au fost finalizate trei rapoarte privind costul non-Europei și două evaluări ale valorii adăugate europene. Serviciul de cercetare al

<sup>27</sup> <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//RO>



Parlamentului European analizează, de asemenea, punerea în aplicare și eficacitatea legislației UE în vigoare de fiecare dată când Comisia Europeană anunță, în programul său anual de lucru, că această legislație va fi modificată. În 2017 au fost elaborate aproximativ 26 de astfel de „evaluări ale punerii în aplicare”.

## **2.4. Consiliul Uniunii Europene**

În temeiul articolului 4 din Protocolul nr. 2 la tratate, Consiliul trebuie să transmită parlamentelor naționale toate proiectele de acte legislative care provin de la un grup de state membre, de la Curtea de Justiție, de la Banca Centrală Europeană și de la Banca Europeană de Investiții. Ca un corolar la obligația menționată mai sus, în temeiul articolului 6 din Protocolul nr. 2, Consiliul trebuie să transmită orice aviz al parlamentelor naționale cu privire la o propunere legislativă care provine de la un grup de state membre către respectivele state membre. În mod similar, Consiliul transmite avizele din partea parlamentelor naționale cu privire la propunerile legislative care provin de la Curtea de Justiție, de la Banca Centrală Europeană și de la Banca Europeană de Investiții către instituția în cauză.

La 27 iulie 2017, Consiliul a înaintat parlamentelor naționale recomandarea Băncii Centrale Europene privind o decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a articolului 22 din Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene<sup>29</sup>.

Pe lângă obligațiile sale din tratat, Consiliul informează statele membre despre avizele parlamentelor naționale cu privire la propunerile legislative ale Comisiei. În 2017, Secretariatul Consiliului a distribuit delegațiilor 38 de avize motivate primite în cadrul Protocolului nr. 2 și 220 de avize emise în cadrul dialogului politic<sup>30</sup>.

## **2.5. Comitetul Regiunilor<sup>31</sup>**

Anul 2017 a fost marcat de o largă dezbatere privind viitorul Europei, în cadrul căreia Comitetul Regiunilor a subliniat importanța punerii eficiente în aplicare a principiilor subsidiarității și proporționalității. În cadrul celui de al cincilea program de lucru privind subsidiaritatea al acestuia, comitetul a monitorizat trei inițiative selectate din programul de lucru al Comisiei pentru 2017 cu o atenție deosebită. În plus, comitetul a evaluat respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității în toate propunerile legislative cu privire la care a emis avize.

În 2017, Comitetul Regiunilor a emis 15 avize cu privire la propuneri legislative. Pentru majoritatea propunerilor, comitetul a constatat că acestea respectă principiile subsidiarității și proporționalității. În două avize, comitetul a exprimat preocupări care erau relevante în ceea ce privește monitorizarea subsidiarității și proporționalității.

Avizul cu privire la „pachetul privind serviciile” a indicat „posibile interferențe în procedurile legislative naționale” și a subliniat că „propunerile referitoare la cardul electronic pentru servicii, la procedura de notificare și la testul proporționalității vor impune sarcini administrative suplimentare”. Avizul comitetului cu privire la Pilonul european al drepturilor sociale și

<sup>29</sup> 2017/0810 COD - CM 3730/17.

<sup>30</sup> Există o discrepanță între numărul de avize motivate înregistrate de Parlamentul European, de Consiliu și de Comisie, întrucât nu toate instituțiile au primit toate avizele motivate sau instituțiile calculează numărul de avize motivate primite în mod diferit. În mod similar, Secretariatul Consiliului nu primește în mod sistematic toate avizele din partea parlamentelor naționale.

<sup>31</sup> O descriere mai detaliată a activităților legate de subsidiaritate este furnizată în Raportul anual pe 2017 privind subsidiaritatea elaborat de Comitetul Regiunilor, disponibil după adoptarea acestuia de către Biroul Comitetului Regiunilor la adresa <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>



Documentul de reflecție privind dimensiunea socială a Europei a subliniat faptul că dimensiunea locală și regională a politicilor sociale ar trebui luată în considerare în mod corespunzător.

Ca parte a programului de lucru privind subsidiaritatea, grupul de experți privind subsidiaritatea a fost consultat cu privire la trei inițiative. În ceea ce privește propunerea de regulament privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii Europene, experții au considerat că noile propuneri privind condițiile și instrumentele financiare au un impact considerabil asupra beneficiarilor lor și asupra conținutului și procedurii de punere în aplicare a politicilor pe teren. De asemenea, autoritățile de management de la nivel național și regional au fost vizate în special de propuneri. Avizul a indicat faptul că „nu a fost realizată o evaluare a impactului și că o justificare din punct de vedere al proporționalității nu este susținută de datele prezentate”. În plus, în aviz, „[Comitetul] pune sub semnul întrebării afirmația Comisiei Europene, conform căreia propunerea legislativă intră în sfera competenței exclusive a Uniunii, dat fiind că propunerile privind actele legislative sectoriale nu se limitează la alinierea textului cu noile norme financiare aplicabile Uniunii”.

Cea de a doua consultare a vizat pachetul „Energie curată pentru toți europenii”. În ceea ce privește guvernanta uniunii energetice, respondenții au evidențiat faptul că, în special pentru țările federale cu numeroase părți interesate implicate în punerea în aplicare, termenele propuse sunt prea restrânse și nu sunt compatibile cu procesul de coordonare utilizat în statele federale. Avizul Comitetului Regiunilor nu a exprimat preocupări legate de subsidiaritate, ci de proporționalitate, „în măsura în care sistemul de guvernanta propus este considerat prea complex, prea detaliat și impune intervale de raportare prea stricte. Comitetul Regiunilor ar fi preferat ca sistemul de guvernanta să fie introdus prin intermediul unei directive și nu al unui regulament, ceea ce ar permite implicarea corespunzătoare a autorităților regionale în țările federale”.

În ceea ce privește propunerile privind eficiența energetică și performanța energetică a clădirilor, comitetul, în avizul său, a fost de acord cu problemele indicate de către respondenții la consultare și atrage atenția asupra faptului că temeiul juridic în cauză, articolul 194 din TFUE, nu include măsuri de combatere a sărăciei energetice, care „ar trebui să se întemeieze pe articolul 151 din TFUE”. Comitetul a respins „ideea introducerii indicatorului de inteligență prin intermediul unui act delegat”. Avizul a confirmat respectarea principiului proporționalității de către ambele propuneri. Avizul comitetului cu privire la energia din surse regenerabile și piața internă a energiei electrice a confirmat respectarea principiului subsidiarității și a subliniat necesitatea „unei verificări mai în detaliu” pentru evaluarea respectării principiului proporționalității.

În cele din urmă, Grupul de experți privind subsidiaritatea a fost consultat cu privire la propunerea privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor. S-au primit, de asemenea, unele poziții prin platforma REGPEX – sub-rețeaua rețelei de monitorizare a subsidiarității, deschisă parlamentelor și guvernelor regiunilor cu competențe legislative – care subliniază că măsurile propuse nu sunt necesare și că măsurile naționale existente și mecanismele instituite sunt suficiente. Avizul privind această propunere confirmă respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Cu toate acestea, avizul a subliniat că „acțiunea Uniunii trebuie să lase o marjă cât mai mare pentru deciziile individuale și naționale, întrucât acest domeniu este în mod obișnuit reglementat de partenerii sociali, atât la nivelul UE, cât și la nivel național”.

Utilizarea REGPEX – un sistem de avertizare timpurie pentru autoritățile regionale cu competențe legislative și o sursă de informații și de schimburi între parlamentele regionale și guverne în pregătirea analizelor lor privind subsidiaritatea – a crescut în 2017. Un total de 66 de contribuții transmise de partenerii REGPEX au fost încărcate pe platformă. Consiliul Federal al Austriei, Guvernul landului Austria Inferioară, Adunarea legislativă a regiunii Emilia-Romagna și Parlamentul landului Turingia s-au numărat printre cei mai activi parteneri.

În conformitate cu Protocolul nr. 2 la tratate, parlamentele regionale contribuie la verificarea respectării principiului subsidiarității efectuată de parlamentele naționale. Înainte de a emite un

aviz motivat privind un proiect de act legislativ, fiecare parlament național se consultă, după caz, cu parlamentele regionale cu competențe legislative<sup>32</sup>.

Un eveniment major în materie de subsidiaritate a fost cea de a 8-a Conferință interinstituțională privind subsidiaritatea, organizată în comun de Comitetul Regiunilor și Consiliul Federal al Austriei, care a avut loc la Viena la 4 decembrie 2017, cu peste 200 de participanți din diferite instituții naționale și europene reprezentând toate nivelurile de guvernare<sup>33</sup>. Ca parte a principalelor concluzii, s-a subliniat că sensul principiului subsidiarității nu este întotdeauna comunicat în mod clar cetățenilor și că acceptarea pe o scară mai largă a politicilor nu poate fi realizată fără aplicarea corectă a principiilor subsidiarității și proporționalității.

## 2.6. Curtea de Justiție a Uniunii Europene

În 2017, Curtea de Justiție a pronunțat hotărâri importante cu privire la principiile subsidiarității și proporționalității, în care Tribunalul și Curtea de Justiție au considerat că principiile respective au fost respectate de către legiuitorul Uniunii.

În cauza *Germania/Comisia* din 3 aprilie 2017<sup>34</sup> privind legalitatea Deciziei (UE) 2015/2098 a Comisiei de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre în cadrul Fondului european de garantare agricolă și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală<sup>35</sup>, Tribunalul a considerat că nu s-a demonstrat că Comisia a încălcat domeniului său de competență care rezultă din punerea în aplicare a principiului subsidiarității. Tribunalul a subliniat că „*repartizarea rolurilor între Comisie și autoritățile germane conduce la încredințarea către acestea din urmă a elaborării normelor naționale relevante care reglementează eligibilitatea cheltuielilor [...] Comisia este obligată să verifice dacă autoritățile germane își îndeplinesc efectiv obligațiile în acest domeniu, fără însă ca acest lucru să confere Comisiei vreo competență care să îi permită să impună norme specifice în ceea ce privește legislația națională privind procedura de comasare a terenurilor și de renovare a satelor*”<sup>36</sup>.

Cauza *Sotiropoulou și alții/Consiliul* din 3 mai 2017<sup>37</sup> a vizat o cerere de despăgubire în temeiul articolului 268 din TFUE în ceea ce privește pierderea și prejudiciul pe care reclamantii le-au suferit ca urmare a reducerii drastice a pensiilor lor principale în Grecia. Deciziile atacate<sup>38</sup> se referă, printre altele, la stabilirea unor măsuri, politici și intervenții detaliate pentru sistemul de securitate socială și de pensii. Tribunalul a considerat că deciziile adresate unui stat membru pentru remedierea unei situații de deficit excesiv nu încalcă principiul subsidiarității prevăzut la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană și nici principiul atribuirii. Aceste decizii au fost adoptate pentru a consolida supravegherea bugetară și au atras atenția statelor membre să ia

<sup>32</sup> Mai multe informații cu privire la rolul parlamentelor regionale în verificarea respectării principiului subsidiarității și contribuția acestora la procesul de legiferare al Uniunii sunt prezentate în raportul anual privind relațiile cu parlamentele naționale, secțiunea 3.

<sup>33</sup> Pentru mai multe informații cu privire la rezultatul conferinței a se vedea: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

<sup>34</sup> Hotărârea din 3 aprilie 2017, T-28/16, *Germania/Comisia*, EU:T:2017:242.

<sup>35</sup> Decizia (UE) 2015/2098 din 13 noiembrie 2015 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

<sup>36</sup> Ibidem, punctul 110.

<sup>37</sup> Hotărârea din 3 mai 2017, T-531/14, *Leïmonia Sotiropoulou și alții/Consiliul Uniunii Europene*, EU:T:2017:297.

<sup>38</sup> Deciziile 2010/320/UE din 8 iunie 2010, 2010/486/UE din 7 septembrie 2010, 2011/57/UE din 20 decembrie 2010, 2011/257/UE din 7 martie 2011, 2011/734/UE din 12 iulie 2011, 2011/791/UE din 8 noiembrie 2011, 2012/211/UE din 13 martie 2012 și 2013/6/UE din 4 decembrie 2012.

„măsurile de reducere a deficitului considerate necesare pentru remedierea situației de deficit excesiv”<sup>39</sup>.

Cauza *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank/Banca Centrală Europeană* din 16 mai 2017<sup>40</sup> a vizat o acțiune în anulare, formulată în temeiul articolului 263 din TFUE, introdusă de o bancă germană de investiții și dezvoltare împotriva unei decizii a Băncii Centrale Europene, care a clasificat banca germană ca „entitate semnificativă”. În consecință, solicitantul a făcut obiectul supravegherii directe de către Banca Centrală Europeană în cadrul mecanismului unic de supraveghere. Solicitantul a susținut că, având în vedere profilul său de risc scăzut, acesta ar fi putut fi supravegheat în mod corespunzător de către autoritățile naționale competente.

Tribunalul a amintit că principiul subsidiarității se aplică numai în domeniile care nu țin de competența exclusivă a Uniunii<sup>41</sup>. În această privință, Tribunalul a constatat că, în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 (Regulamentul de bază), Banca Centrală Europeană a deținut competența exclusivă<sup>42</sup>, ceea ce a condus la concluzia că principiul subsidiarității a fost lipsit de relevanță<sup>43</sup>.

În aceeași hotărâre, Tribunalul a constatat, de asemenea, că principiul proporționalității nu a fost încălcat, întrucât actele adoptate de Banca Centrală Europeană au fost adecvate pentru a atinge obiectivele legitime urmărite de legislație. Banca Centrală Europeană a decis să își exercite supravegherea directă în conformitate cu normele stabilite în Regulamentul (UE) nr. 1024/2013, care nu impun demonstrarea, de la caz la caz, a faptului că obiectivele sale ar putea fi atinse la fel de bine prin intermediul unei supravegheri directe de către autoritățile naționale.

Cauza *Republica Slovacă și Ungaria/Consiliul Uniunii Europene* din 6 septembrie 2017<sup>44</sup> se referă la proporționalitatea deciziei Consiliului de instituire a unui mecanism de transfer în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe care au intrat ilegal în Grecia și Italia în iulie și august 2015.

Curtea de Justiție a subliniat că măsurile atacate, adoptate în cadrul politicii comune a Uniunii Europene în domeniul azilului, implică alegeri în esență de natură politică și aprecieri complexe care, în plus, trebuie să fie efectuate în termen scurt în scopul de a oferi un răspuns rapid și concret la o „situație de urgență” în sensul dispoziției în cauză. În această perspectivă, aceasta a confirmat că decizia atacată a fost adecvată și necesară pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărea. „Consiliul a putut estima în mod întemeiat, în cadrul puterii largi de apreciere care trebuie să îi fie recunoscută în această privință, că acest caracter obligatoriu al repartizării persoanelor transferate era necesar având în vedere situația de urgență specială în care trebuia adoptată decizia atacată”<sup>45</sup>. În plus, existența diferitelor mecanisme de ajustare prevăzute de decizia atacată a arătat că mecanismul de transfer prevăzut de decizia atacată permite, în general, statelor membre să ia în considerare, în mod proporțional, situația specifică a fiecărui stat membru.

<sup>39</sup> Hotărârea din 3 mai 2017, T-531/14, Leïmonia Sotiropoulou și alții/Consiliul Uniunii Europene, EU:T:2017:297, punctul 73.

<sup>40</sup> Hotărârea Tribunalului din 16 mai 2017, T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank/Banca Centrală Europeană*, EU:T:2017:337.

<sup>41</sup> Ibidem, punctul 65.

<sup>42</sup> Hotărârea din 16 mai 2017, T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank/Banca Centrală Europeană*, EU:T:2017:337, punctul 54.

<sup>43</sup> Ibidem, punctul 65.

<sup>44</sup> Hotărârea din 6 septembrie 2017, C-643/15 și C-647/15, *Republica Slovacă și Ungaria/Consiliul Uniunii Europene*, EU:C:2017:631.

<sup>45</sup> Punctul 246.

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

#### 3.1. Propunerile care au primit cel mai mare număr de avize motivate în 2017

Acest capitol prezintă cele patru propuneri legislative individuale care au primit mai mult de patru avize motivate în 2017. În măsura în care propunerile respective fac parte din pachete mai mari, acestea sunt descrise mai detaliat în raportul anual privind relațiile cu parlamentele naționale.

- *Propunerea privind piața internă a energiei electrice*

La 30 noiembrie 2016, Comisia a prezentat pachetul „Energie curată pentru toți europenii”, care are obiectivul de a asigura că piața energiei electrice este adecvată pentru flexibilitate, decarbonizare și inovare prin furnizarea de semnale de piață nedenaturate și care cuprinde opt propuneri legislative, dintre care patru se referă la aprovizionarea cu energie electrică. În ceea ce privește propunerea de regulament privind piața internă a energiei electrice<sup>46</sup>, Comisia a primit 11 avize motivate<sup>47</sup> cu o diversitate de argumente<sup>48</sup>. Unele camere parlamentare au susținut că propunerea ar afecta în mod negativ posibilitatea statelor membre de a asigura securitatea aprovizionării cu energie electrică. Altele camere și-au exprimat preocupările în ceea ce privește competențele suplimentare transferate Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei, în timp ce altele și-au exprimat preocuparea că propunerea ar afecta dreptul statelor membre de a lua o decizie cu privire la propriul mix energetic. În cele din urmă, unele parlamente au fost critice față de dispozițiile din propunere în ceea ce privește definirea zonelor de ofertare, înființarea propusă a unor centre operaționale regionale instituite pentru a acționa în interesul regiunilor, sau împuternicirea Comisiei, prin intermediul propunerii, de a adopta acte delegate.

În răspunsurile sale la preocupările parlamentelor naționale referitoare la subsidiaritate, Comisia a subliniat faptul că propunerile din pachetul privind energia respectă pe deplin drepturile și prerogativele statelor membre în temeiul tratatelor de a lua o decizie cu privire la propriul mix energetic. Aceasta a susținut că modificările propuse au fost necesare pentru a atinge obiectivul unei piețe europene integrate a energiei electrice care, din punct de vedere juridic și practic, nu poate fi realizat numai la nivel național într-un mod la fel de eficient. Aceasta a afirmat, de asemenea, că dovezile au arătat că abordările izolate la nivel național au creat întârzieri în punerea în aplicare a pieței interne a energiei, conducând la măsuri de reglementare incompatibile și sub nivelul optim, la suprapuneri inutile ale intervențiilor și la întârzieri în corectarea disfuncționalităților pieței. În ceea ce privește definirea zonelor de ofertare, Comisia a subliniat că legislația UE în vigoare prevede cerințe de fond privind zonele de ofertare. În ceea ce privește centrele operaționale regionale, Comisia a subliniat necesitatea de a institui entități regionale care să acționeze în mod independent în interesul întregii regiuni, în vederea evitării unor soluții ineficiente din cauza lipsei unui acord între operatorii de sisteme de transport.

- *Două propuneri din „pachetul privind serviciile”*

Ca parte a așa-numitului „pachet privind serviciile”, prezentat la 10 ianuarie 2017, care cuprinde o comunicare și patru propuneri legislative și are ca scop exploatarea întregului potențial al pieței

<sup>46</sup> Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind piața internă a energiei electrice (reformare) {COM(2016) 861 final}.

<sup>47</sup> De la *Bundesrat* din Austria, *Poslanecká sněmovna* din Republica Cehă, *Bundesrat* din Germania, *Bundestag* din Germania, *Congreso de los Diputados* din Spania, *Sénat* din Franța, *Országgyűlés* din Ungaria, *Sejm* din Polonia, *Senat* din Polonia, *Camera Deputaților* din România și *Senatul* din România.

<sup>48</sup> De asemenea, Comisia a primit trei avize în cadrul dialogului politic, și anume de la *Senat* din Republica Cehă, *Folketing* din Danemarca și *Assembleia da República* din Portugalia.

unice, Comisia a adoptat: i) o propunere de directivă care prevede o procedură de notificare pentru regimuri de autorizare și cerințele legate de servicii<sup>49</sup> și (ii) o propunere de directivă privind o notificare îmbunătățită a proiectelor legislative naționale în domeniul serviciilor<sup>50</sup>, care au generat un număr total de nouă avize motivate<sup>51</sup>. Propunerea privind o procedură de notificare are scopul de a permite atât autorităților europene, cât și statelor membre să își exprime eventualele preocupări cu privire la incompatibilitățile juridice dintre legislația UE și cea națională, încă dintr-un stadiu incipient al elaborării legislației naționale. Propunerea privind evaluarea din perspectiva proporționalității a normelor naționale privind serviciile profesionale are ca obiectiv garantarea faptului că statele membre efectuează un test de proporționalitate cuprinzător și transparent înainte de a stabili normele naționale în domeniul serviciilor profesionale.

În ceea ce privește propunerea de stabilire a unei proceduri de notificare, parlamentele naționale și-au exprimat preocuparea legată de faptul că aceasta ar oferi Comisiei și celorlalte state membre dreptul de a interveni în procedurile legislative naționale, termenele suspensive putând cauza întârzieri semnificative și, prin urmare, ar constitui o încălcare semnificativă a suveranității naționale. În ceea ce privește propunerea de stabilire a unui test de proporționalitate, parlamentele au susținut că inițiativa a constituit un obstacol suplimentar și inutil în calea legislației naționale, că acțiunea UE în domeniul sănătății publice și al turismului ar trebui doar să completeze acțiunea la nivel național și că propunerea va conduce la un nivel de armonizare care este contrar dispozițiilor din tratat privind sănătatea, transporturile și turismul.

În răspunsurile sale către parlamentele naționale, Comisia și-a apărut propunerea de stabilire a unei proceduri de notificare susținând că aceasta este echilibrată și proporțională, ținând seama, pe de o parte, de specificitatea sectorului serviciilor și de necesitatea punerii în aplicare a unui instrument eficace de asigurare a conformității cu normele UE și, pe de altă parte, de cerința de respectare a procesului decizional la nivel național. Comisia a subliniat deficiențele importante ale actualei proceduri, astfel cum au fost evidențiate în evaluarea impactului realizată de aceasta, precum și faptul că, în cadrul unei consultări publice, 80 % din respondenți, inclusiv aproximativ trei sferturi din toate autoritățile publice care au participat la consultare, au considerat că procedura de notificare actuală nu este satisfăcătoare. În ceea ce privește propunerea de stabilire a unui test de proporționalitate, Comisia a reamintit că aceasta doar coordonează modul în care statele membre ar trebui să evalueze dacă cerințele care trebuie adoptate sunt în concordanță cu principiul proporționalității și nu aduce în niciun fel atingere rezultatului procesului legislativ național. Mai mult, propunerea lasă o marjă mare de apreciere statelor membre pentru a integra testul de proporționalitate în structurile lor existente.

---

<sup>49</sup> Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la punerea în aplicare a Directivei 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne, care prevede o procedură de notificare pentru regimuri de autorizare și cerințele legate de servicii, și de modificare a Directivei 2006/123/CE și a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne {COM(2016) 821 final}.

<sup>50</sup> Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi reglementări referitoare la profesii {COM(2016) 822 final}.

<sup>51</sup> Din totalul de 14 avize motivate generate de toate propunerile din pachet. Au fost primite patru avize referitoare la propunerea COM(2016) 821 din partea *Assemblée nationale* din Franța, *Sénat* din Franța, *Bundestag* și *Bundesrat* din Germania și cinci avize referitoare la propunerea COM(2016) 822 din partea *Assemblée nationale* din Franța, *Sénat* din Franța, *Bundestag* din Germania, *Bundesrat* din Germania și *Bundesrat* din Austria.

- *Propunerea privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor*

Această propunere, adoptată la 26 aprilie 2017<sup>52</sup>, face parte dintr-un pachet mai amplu de măsuri menite să asigure punerea în aplicare a principiului egalității între bărbați și femei în ceea ce privește oportunitățile de pe piața muncii și tratamentul egal la locul de muncă. Propunerea stabilește standarde minime noi sau mai ridicate pentru a crea o mai mare convergență între statele membre, prin păstrarea și extinderea drepturilor existente. Printre principalele elemente ale propunerii se numără îmbunătățirea actualului regim al concediului pentru creșterea copilului facilitând utilizarea sa de către persoanele care reprezintă prima sursă de venit în familie prin modificări în ceea ce privește remunerația, flexibilitatea și netransferabilitatea. În plus, propunerea urmărește să introducă concediul de îngrijitor și concediul de paternitate, precum și dreptul de a solicita o formulă de lucru flexibilă pentru toți părinții care lucrează și au copii de până la 12 ani și pentru îngrijitorii cu rude aflate în întreținere.

Comisia a primit patru avize motivate<sup>53</sup> ca răspuns la propunere, cu o diversitate de argumente<sup>54</sup>. Unele dintre preocupări au făcut referire la presupusa interferență a propunerii în chestiuni de competență națională și la faptul că propunerea impunea numeroase norme detaliate, fără a lua în considerare existența unor soluții naționale sistemice care vizează realizarea aceluiași scop; astfel, unele parlamente au susținut că valoarea adăugată europeană nu a fost demonstrată în mod clar.

În răspunsurile sale către parlamentele naționale, Comisia a explicat că legislația europeană în vigoare include deja dispoziții privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată în domeniul egalității de gen pe piața forței de muncă, ilustrând un acord comun că acțiunile întreprinse la nivelul Uniunii Europene în acest domeniu sunt necesare și în conformitate cu principiul subsidiarității. De asemenea, Comisia a răspuns că propunerea de directivă respectă dispozițiile naționale deja stabilite privind concediile familiale și formulele de lucru flexibile, întrucât aceasta stabilește doar standarde minime, permițând astfel statelor membre să mențină sau să introducă dispoziții mai favorabile. În opinia Comisiei, acțiunea la nivelul Uniunii Europene a fost, prin urmare, necesară pentru a se asigura că pot fi înregistrate progrese suficiente în toate statele membre.

### **3.2. „Cartonașul galben” – proceduri și obiectivul de politică – cazul Parchetului European**

În 2017, legiuitorul Uniunii a adoptat pentru prima dată o propunere legislativă pentru care s-a declanșat o așa-numită procedură a „cartonașului galben” în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2 la tratate.

Aceasta a fost propunerea de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European (EPPO)<sup>55</sup>, care a fost adoptată de Comisie la 17 iulie 2013. Obiectivul propunerii este de a institui un Parchet European și de a-l împuternici să cerceteze și să urmărească în justiție autorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE. Parchetul European urma să fie un organism al Uniunii Europene constând într-un birou central și o structură descentralizată. În 2013, Comisia a primit 13 avize motivate<sup>56</sup> din partea parlamentelor naționale cu privire la

<sup>52</sup> COM(2017) 253 final.

<sup>53</sup> De la *Eerste Kamer* din Țările de Jos, *Tweede Kamer* din Țările de Jos, *Sejm* din Polonia și *Senat* din Polonia.

<sup>54</sup> De asemenea, Comisia a primit șase avize în cadrul dialogului politic, și anume de la *Senat* din Republica Cehă, de la *Folketing* din Danemarca, de la *Senato della Repubblica* din Italia, de la *Assembleia da República* din Portugalia, de la *Camera Deputaților* din România și de la *Cortes Generales* din Spania.

<sup>55</sup> COM(2013) 534 final.

<sup>56</sup> De la *Vouli ton Antiprosopon* din Cipru (2 voturi), *Senát* din Republica Cehă (1 vot), *Sénat* din Franța (1 vot), *Országgyűlés* din Ungaria (2 voturi), camerele *Oireachtas* din Irlanda (ambele camere — 2 voturi), *Kamra tad-*

propunere, reprezentând 18 voturi din 56 de voturi posibile, și anume un sfert din voturile alocate parlamentelor naționale<sup>57</sup>. Printre preocupările exprimate în avizele motivate, camerele au afirmat că modul în care propunerea a respectat principiul subsidiarității nu a fost explicat suficient de către Comisie, că mecanismele existente în statele membre erau suficiente și că valoarea adăugată a măsurilor nu putea fi demonstrată. De asemenea, parlamentele au exprimat preocupări referitoare la structura și domeniul de aplicare a competențelor Parchetului European.

După ce a confirmat faptul că procedura „cartonașului galben” prevăzută în Protocolul nr. 2 a fost activată, Comisia a realizat o revizuire a propunerii, la finalul căreia a emis o comunicare la 27 noiembrie 2013<sup>58</sup> în care analizează cu atenție avizele motivate primite din perspectiva principiului subsidiarității. În special, Comisia a considerat că expunerea de motive și evaluarea impactului explică suficient motivele pentru care acțiunea la nivel național nu ar atinge obiectivul de politică și motivele pentru care, pe de altă parte, acțiunea la nivelul Uniunii ar putea realiza acest obiectiv. Pe această bază, Comisia a hotărât să mențină propunerea.

Consiliul a adoptat un regulament de instituire a Parchetului European la 12 octombrie 2017<sup>59</sup>. Regulamentul a fost adoptat în cadrul procedurii de cooperare consolidată<sup>60</sup> de către 16<sup>61</sup> din cele 28 de state membre. Până la data intrării în vigoare a regulamentului, alte șase state membre s-au alăturat cooperării consolidate. Patru dintre cele 11 state membre ale căror camere parlamentare au prezentat avize motivate nu au decis, până în prezent, să participe la cooperarea consolidată (Ungaria, Irlanda, Suedia și Regatul Unit). Șapte state membre, ale căror camere parlamentare au prezentat avize motivate (Cipru, Republica Cehă, Franța, Malta, Țările de Jos, România și Slovenia), s-au alăturat cooperării consolidate. Regulamentul, astfel cum a fost adoptat de Consiliu, diferă de propunerea inițială a Comisiei în ceea ce privește o serie de puncte importante, urmărind să reflecte, în parte, principalele preocupări exprimate de parlamentele naționale, prin urmare ținând seama de acestea în procesul legislativ: în prezent, regulamentul prevede ca, pe lângă procurorul-șef european, un procuror european din fiecare stat membru participant să fie prezent la nivel central, formând Colegiul Parchetului European. De asemenea, Parchetul European nu mai deține o competență exclusivă, ci o competență partajată pentru infracțiunile definite în Directiva privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal<sup>62</sup>. Comisia va supraveghea atent evoluția Parchetului European instituit recent, în special pentru a evalua dacă acesta va fi pe deplin eficient în protejarea intereselor financiare ale Uniunii împotriva fraudei.

---

*Deputati din Malta (2 voturi), Camera Deputaților din România (1 vot), Državni zbor din Slovenia (1 vot), Riksdag din Suedia (2 voturi), Eerste Kamer din Țările de Jos (1 vot), Tweede Kamer din Țările de Jos (1 vot), Camera Comunelor din Regatul Unit (1 vot) și Camera Lorzilor din Regatul Unit (1 vot).*

<sup>57</sup> Fiecare parlament național dispune de două voturi; în cazul în care un parlament național este bicameral, se alocă un vot fiecărei camere. Fiecare cameră are dreptul de a emite avize motivate în mod independent. În temeiul articolului 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2, erau necesare doar 14 voturi pentru a declanșa o procedură a „cartonașului galben” deoarece propunerea respectivă a fost adoptată în domeniul libertății, securității și justiției.

<sup>58</sup> COM(2013) 851 final.

<sup>59</sup> Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO), JO L 283, 31.10.2017, p. 1. Parlamentul European a aprobat cooperarea consolidată la 5.10.2017, a se vedea <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2017-0384%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>.

<sup>60</sup> A se vedea articolul 20 din Tratatul privind Uniunea Europeană și articolele 326-334 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

<sup>61</sup> Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Cipru, Germania, Spania, Estonia, Finlanda, Franța, Grecia, Croația, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Austria, Portugalia, România, Slovacia și Slovenia.

<sup>62</sup> Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal, JO L 198, 28.7.2017, p. 29.



#### 4. CONCLUZIE

La fel ca în anii precedenți, principiile subsidiarității și proporționalității au rămas în centrul dezbaterilor legislative în 2017. Toate instituțiile implicate în procesul decizional la nivel european au fost active în asigurarea aplicării și a monitorizării acestor principii. Parlamentele naționale au continuat să utilizeze intensiv mecanismul de control al subsidiarității, prezentând un număr mare de avize motivate, iar parlamentele regionale cu competențe legislative, de asemenea, au continuat să participe la mecanismul de control al subsidiarității în chestiuni relevante pentru acestea. Pentru Comisie, continuarea punerii în aplicare a Agendei sale consolidate privind o mai bună legiferare a fost în centrul atenției, la fel ca practica sa de evaluare a cadrelor de politică existente înainte de prezentarea revizuirilor legislative. Aspectele legate de controlul subsidiarității și monitorizarea au ocupat, de asemenea, un loc important în agenda Parlamentului European și, respectiv, a Comitetului Regiunilor.

De asemenea, 2017 a fost anul în care legiuitorul Uniunii a adoptat pentru prima dată o propunere legislativă pentru care s-a declanșat așa-numita procedură a „cartonașului galben”, și anume cu privire la propunerea de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European. După mai mulți ani de negocieri, regulamentul a fost adoptat în cele din urmă în cadrul procedurii de cooperare consolidată, acesta fiind diferit în mai multe aspecte de propunerile inițiale ale Comisiei, dar instituind totuși noul Parchet European.

Instituțiile de la toate nivelurile au fost implicate, de asemenea, în procesul de reflecție asupra modalităților de a asigura și a îmbunătăți aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Parlamentul European a dezbătut aspectele legate de subsidiaritate și proporționalitate în cadrul rapoartelor sale periodice elaborate din proprie inițiativă. Comisia a inițiat un proces de reflecție interinstituțional prin instituirea Grupului de lucru privind subsidiaritatea, proporționalitatea și scenariul „Mai puțin, dar mai eficient”, prezidat de prim-vicepreședinte, care a prezentat președintelui Juncker raportul său la 10 iulie 2018. În raportul final<sup>63</sup>, care a fost transmis președintelui Juncker la 10 iulie 2018, grupul de lucru a prezentat propuneri de îmbunătățiri în cadrul structurii existente pentru implicarea parlamentelor naționale și regionale, precum și a autorităților locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a legislației Uniunii și a semnalat îmbunătățiri care ar necesita o modificare a tratatelor. Într-o comunicare adoptată împreună cu prezentul raport<sup>64</sup>, Comisia prezintă modul în care aceasta dorește să dea curs recomandărilor grupului de lucru în contextul agendei Comisiei pentru o mai bună reglementare și angajamentul său continuu de a iniția acțiuni la nivel european numai în cazul în care este evident că valoarea adăugată a acestor acțiuni este mai mare decât cea a măsurilor adoptate la nivel național, regional sau local.

Rezultatele activității grupului de lucru vor contribui la eforturile de a integra principiile subsidiarității și proporționalității și mai ferm în procedurile de lucru ale principalelor părți interesate.

---

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf)

<sup>64</sup> COM(2018) 703.