



Strasbourg, 23.10.2018  
COM(2018) 703 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN,  
CONSILIUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL  
EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR**

**Principiile subsidiarității și proporționalității: consolidarea rolului lor în elaborarea  
politicilor UE**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

## **Principiile subsidiarității și proporționalității: consolidarea rolului lor în elaborarea politicilor UE**

*Doresc ca Uniunea noastră să se axeze mai mult pe lucrurile care contează, plecând de la munca pe care Comisia a depus-o deja. Nu ar trebui să ne amestecăm în viața de zi cu zi a cetățenilor europeni reglementând fiecare aspect. Ar trebui să ne implicăm considerabil în chestiunile majore. Nu ar trebui să intervenim cu o serie de noi inițiative sau să căutăm competențe tot mai mari. Ar trebui să dăm înapoi competențele statelor membre acolo unde este cazul.*

Discursul din 2017 privind starea Uniunii al președintelui Jean-Claude Juncker

### **1. INTRODUCERE**

Comisia se concentrează asupra problemelor care contează. Aceasta a plasat în centrul acțiunilor sale elaborarea unor politici bazate pe date concrete și o mai bună reglementare și a propus programe de lucru reduse la esențial, axate pe cele zece priorități ale președintelui Juncker. Comisia a subliniat necesitatea de a fi ambițioasă atunci când e vorba de chestiunile importante și modestă în rest.

Subsidiaritatea și proporționalitatea reprezintă elemente esențiale ale Agendei pentru o mai bună reglementare a Comisiei, document care stă la baza propunerilor de politică elaborate de către Comisie. Actuala Comisie a investit masiv în îmbunătățirea reglementării, care intră treptat în ADN-ul Comisiei. Lecțiile învățate din experiența anterioară și opiniile părților interesate și ale societății civile au fost integrate ca piese centrale ale procesului de elaborare a politicilor înainte de prezentarea unei noi propuneri legislative. Eforturile Comisiei au fost recunoscute recent de către OCDE, care a inclus Comisia în rândul celor mai performante instituții<sup>1</sup> în ceea ce privește bunele practici în materie de reglementare. Cu toate acestea, nu ne culcăm pe lauri. Comisia face bilanțul pachetului de reforme introdus în mai 2015, care acoperă întregul ciclu de elaborare a politicilor. Scopul reformelor a fost de a stimula deschiderea și transparența procesului decizional al UE, de a îmbunătăți calitatea noilor acte legislative printr-o mai bună evaluare a impactului propunerilor și a modificărilor legislative, precum și de a promova o revizuire constantă și coerentă a legislației UE în vigoare. Acest bilanț va pune accentul pe rafinarea și îmbunătățirea în continuare a politicii noastre pentru o mai bună reglementare, inclusiv în ceea ce privește tratamentul subsidiarității și proporționalității.

Acest bilanț are loc în paralel cu procesul de reflecție privind viitorul Europei, care face obiectul unei cărți albe prezentate de Comisie în martie 2017. Această carte albă a prezentat cinci scenarii privind felul în care ar putea arăta Uniunea în 2025 și a lansat un program cu peste 2 000 de evenimente publice menite să le ofere europenilor ocazia să își exprime punctul de vedere cu privire la viitorul Uniunii. Pornind de la aceste discuții, președintele Juncker și-a prezentat, în discursul privind starea Uniunii din 2017, propria viziune privind o Uniune mai democratică, bazată pe libertate, egalitate și statul de drept. Pentru a continua aceste eforturi, președintele Juncker a înființat un Grup operativ

---

<sup>1</sup> Perspectivele OCDE privind politica de legiferare 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

privind subsidiaritatea și proporționalitatea, care să examineze dintr-o perspectivă critică toate domeniile de politică pentru a se asigura că Uniunea acționează numai atunci când există o valoare adăugată europeană care rezultă din acțiunea sa și care să analizeze mai în detaliu scenariul nr. 4, „Mai puțin, dar mai eficient”<sup>2</sup>, conform căruia Uniunea își va concentra resursele limitate asupra unui număr mai restrâns de activități pentru a răspunde mai eficient priorităților sale.

Comisia a realizat deja progrese în găsirea unor modalități de a asigura o aplicare mai eficientă a politicilor Uniunii Europene, intervenind mai puțin la nivelul Uniunii și mai mult la nivel național. În prezent, peste 97 % din măsurile de ajutor de stat sunt puse în aplicare direct la nivel național, regional sau local, pe baza unor criterii clar definite, fără ca acestea să aibă nevoie de aprobarea prealabilă a Comisiei. Ca urmare a competențelor lărgite care le-au fost încredințate, autoritățile naționale de concurență au putut, de asemenea, din 2004 până în prezent, să ia aproximativ 85 % din deciziile de asigurare a respectării normelor în materie de antitrust. Propunerea de simplificare a politicii agricole comune recunoaște diversitatea condițiilor locale din Uniune și le restituie autorităților naționale responsabilitatea de a oferi soluții eficace și adaptate care să sprijine agricultura și mediul.

Privind în perspectivă, abordarea pusă la punct de actuala Comisie ar trebui integrată mai mult în activitatea Comisiei. Ea ar trebui să devină parte a unui proces permanent de reflecție asupra gradului în care UE este îndreptățită să reglementeze viața de zi cu zi a cetățenilor. Având în vedere acest obiectiv, prezenta comunicare stabilește modul în care ar trebui consolidat rolul principiilor subsidiarității și proporționalității în elaborarea politicilor UE. În special, comunicarea prezintă acțiunile întreprinse de Comisie în urma recomandărilor grupului operativ, precum și mijloacele de evidențiere a domeniilor în care nu este responsabilitatea sa să acționeze. Comisia intenționează să stabilească detaliile în cadrul bilanțului său privind o mai bună reglementare, prevăzut pentru prima jumătate a anului 2019, după ce toate părțile interesate de acest subiect îi vor transmite punctele lor de vedere.

## **2. IMPORTANȚA PRINCIPILOR SUBSIDIARITĂȚII ȘI PROPORȚIONALITĂȚII**

Principiul subsidiarității se află în centrul acțiunilor Uniunii. În temeiul tratatelor, statele membre au conferit Uniunii anumite competențe, iar principiul subsidiarității reglementează modul în care sunt utilizate acestea. În domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea acționează numai în cazul în care obiectivele urmărite nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, ci, având în vedere amploarea sau efectele acțiunii preconizate, pot fi realizate cu rezultate mai bune la nivelul Uniunii.

Verificarea respectării acestui principiu este, în esență, o chestiune politică încredințată instituțiilor politice ale UE și parlamentelor naționale. Iată de ce președintele Juncker a subliniat în Orientările sale politice<sup>3</sup> importanța consolidării interacțiunii cu parlamentele naționale ca o nouă modalitate prin care Uniunea să se apropie mai mult de cetățenii săi. Protocoalele nr. 1 și nr. 2 la tratate stabilesc rolul parlamentelor naționale în cadrul

---

<sup>2</sup> Scenariul 4 din Cartea albă se intitulează „Mai puțin, dar mai eficient: UE-27 se axează pe obținerea de rezultate mai multe și cu mai mare rapiditate în anumite domenii de politică, acționând mai puțin în alte domenii.”; [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe\\_ro](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_ro)

<sup>3</sup> Jean-Claude Juncker, candidat la funcția de președinte al Comisiei Europene, Orientări politice pentru viitoarea Comisie Europeană, Strasbourg, 15 iulie 2014.

Uniunii și le abilitază să verifice dacă este respectat principiul subsidiarității<sup>4</sup>. Mai exact, o propunere de act legislativ prezentată de Comisie trebuie transmisă parlamentelor naționale, care au la dispoziție opt săptămâni în care pot prezenta un aviz motivat, fiecare parlament național având două voturi. În cazul în care voturile exprimate depășesc un anumit prag<sup>5</sup>, Comisia trebuie să își revizuiască propunerea și să explice de ce o menține, o modifică sau o retrage. În cazul în care există o majoritate simplă a voturilor exprimate de parlamentele naționale pentru o propunere care face obiectul procedurii legislative ordinare, Comisia trebuie să justifice menținerea propunerii (în cazul în care nu o retrage sau nu o modifică), iar Parlamentul European și Consiliul trebuie să o analizeze pentru a vedea dacă aceasta este compatibilă cu principiul subsidiarității. Dacă o majoritate simplă a membrilor Parlamentului European sau 55 % din membrii Consiliului consideră că propunerea încalcă principiul subsidiarității, aceasta nu mai este examinată în continuare. Curtea de Justiție se pronunță în cazul unor acțiuni bazate pe încălcarea subsidiarității introduse de statele membre (sau notificate de statele membre în numele parlamentelor lor naționale) sau de Comitetul Regiunilor, în cazul în care acesta are dreptul să fie consultat în conformitate cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

În practică, subsidiaritatea constă în identificarea celui mai bun nivel de guvernare pentru elaborarea și punerea în aplicare a politicilor. Uniunea ar trebui să intervină numai atunci când acest lucru este necesar, iar beneficiile acțiunii sale sunt clare, cu mult peste cele care s-ar obține prin măsuri luate la nivel național, regional sau local. Valoarea adăugată potențială a acțiunii UE și costul lipsei de acțiune din partea Uniunii (denumit adesea „costul non-Europei”) sunt concepte strâns legate între ele<sup>6</sup>. Evaluarea politică prin care se stabilește dacă se poate considera că un anumit instrument de politică al UE aduce o valoare adăugată se poate modifica în timp, în funcție de prioritățile politice ale momentului.

Subsidiaritatea este deseori prezentată, în mod complet eronat, ca fiind o alegere între acțiunea UE și lipsa totală a acțiunii. Principiul subsidiarității este respectat atunci când se creează condiții pentru ca responsabilitatea acțiunii să fie asumată la nivelul de guvernare cel mai adecvat. De asemenea, statele membre au libertatea de a acționa în cazul în care Uniunea nu face acest lucru, iar pentru anumite politici se poate dovedi necesară adoptarea unor măsuri la toate nivelurile de guvernare. În general, evaluările Comisiei vor aborda dimensiunea europeană a problemelor și a impactului fiecărei noi inițiative.

În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor vizate<sup>7</sup>. Protocolul nr. 2 stabilește mai în detaliu cerințele privind proporționalitatea pentru proiectele de acte legislative<sup>8</sup>. Orice sarcină financiară sau administrativă care revine

<sup>4</sup> A se vedea articolul 12 din TUE, Protocoalele nr. 1 și nr. 2 la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

<sup>5</sup> „Cartonașul galben” corespunde unei treimi din totalul voturilor exprimate sau, în domeniul libertății, securității și justiției (articolul 76 din TFUE), unui sfert din totalul voturilor exprimate. „Cartonașul portocaliu” corespunde unei majorități simple a voturilor exprimate.

<sup>6</sup> A se vedea, de exemplu, „Mapping the cost of non-Europe 2014-2019” (Analiza costului non-Europei, 2014-2019); [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

<sup>7</sup> Articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

<sup>8</sup> Articolul 5 din Protocolul nr. 2.

Uniunii, guvernelor naționale, autorităților locale și regionale și operatorilor economici trebuie să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivele urmărite. Pentru Comisie, aceasta înseamnă realizarea politicilor noastre ambițioase în modul cel mai simplu, cel mai puțin costisitor și evitând birocrăția inutilă. Este vorba despre o corelare atentă a intensității măsurii propuse cu ceea ce trebuie realizat. Proporționalitatea este o piatră de temelie a politicii Comisiei privind o mai bună legiferare și a programului său privind o reglementare adecvată. Curtea de Justiție, care este arbitrul suprem în ceea ce privește proporționalitatea, poate invalida actele care, în opinia sa, încalcă acest principiu.

Având în vedere importanța aplicării corecte a ambelor principii<sup>9</sup> și relația strânsă a Comisiei cu parlamentele naționale, Comisia publică un raport anual privind aceste două aspecte. Prezenta comunicare este însoțită de Raportul anual pe 2017 privind relațiile dintre Comisia Europeană și parlamentele naționale și de Raportul anual pe 2017 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

### **3. SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA: ELEMENTE ESENȚIALE ALE UNEI MAI BUNE REGLEMENTĂRI**

Subsidiaritatea și proporționalitatea reprezintă elemente esențiale ale abordării Comisiei în ceea ce privește o mai bună reglementare, care se bazează pe cele trei procese fundamentale: evaluare retrospectivă, evaluarea impactului și consultarea părților interesate. Actuala Comisie a investit resurse semnificative pentru a-și îmbunătăți abordarea. Aceste modificări au dus, de asemenea, la o îmbunătățire semnificativă în ceea ce privește evaluarea subsidiarității și a proporționalității:

- Transparența, legitimitatea și responsabilitatea activității Comisiei au crescut. Cu ajutorul site-ului „Contribuția dvs. la procesul legislativ”, părțile interesate pot participa pe deplin la activitatea Comisiei pe parcursul întregului ciclu de elaborare a politicilor<sup>10</sup>, de la furnizarea de feedback cu privire la ideile inițiale la formularea de observații privind propunerile adoptate și la proiectele de acte delegate și de punere în aplicare ale Comisiei.
- Pentru inițiativele majore, se organizează consultări publice, iar cele mai importante dintre acestea sunt disponibile în toate limbile oficiale.
- Comisia a elaborat pentru prima dată orientări integrate privind o mai bună legiferare în mai 2015 și a efectuat o actualizare majoră a acestora în 2017. Aceste orientări și instrumente, care ghidează activitatea personalului Comisiei de-a lungul întregului ciclu de elaborare a politicilor<sup>11</sup>, au condus la o regândire profundă a orientărilor privind modul de evaluare a subsidiarității și a proporționalității. Acestea sunt publicate cu scopul de a facilita implicarea în continuare a Parlamentului European, a Consiliului și a celorlalte părți interesate în procesul de elaborare a politicilor Uniunii.

---

<sup>9</sup> Conform articolului 9 din Protocolul nr. 2, Comisia trebuie să prezinte un raport anual privind aplicarea articolului 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

<sup>10</sup> „Contribuția dvs. la procesul legislativ”: [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_ro](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_ro)

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_ro](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_ro).

- A fost înființat un nou Comitet de analiză a reglementării<sup>12</sup>, trei dintre membrii săi fiind recrutați din afara instituțiilor europene. Acest comitet independent verifică calitatea evaluărilor impactului și a unor evaluări selectate ale legislației existente și își face publice toate avizele. În principiu, este necesar un aviz favorabil din partea comitetului cu privire la evaluarea impactului. În caz contrar, Comisia trebuie să explice în mod public motivele pentru care a decis să continue procedura. Deficiențele identificate în analiza subsidiarității și a proporționalității se numără printre cele mai frecvente cauze ale avizelor negative<sup>13</sup>.
- Experții platformei REFIT<sup>14</sup> sprijină Comisia în furnizarea de soluții pentru simplificarea legislației existente. Platforma a adoptat peste 80 de opinii, la care a contribuit un reprezentant al Comitetului Regiunilor.
- În aprilie 2016, Parlamentul European, Consiliul și Comisia Europeană au semnat un nou acord interinstituțional privind o mai bună legiferare<sup>15</sup>. Acesta acoperă toate aspectele referitoare la o mai bună legiferare, inclusiv subsidiaritatea și proporționalitatea, transparența procedurii legislative, utilizarea de acte delegate, precum și programarea anuală și multianuală a priorităților politice.

Aplicarea acestor instrumente privind o mai bună legiferare a condus la propuneri legislative mai proporționale<sup>16</sup>. Aplicarea eficace a legislației este, de asemenea, esențială pentru ca beneficiile preconizate să fie traduse în realitate. Evaluarea impactului și evaluarea retrospectivă contribuie la asigurarea unei puneri în aplicare eficace. La acestea se adaugă o abordare mai strategică<sup>17</sup> privind punerea în aplicare și asigurarea respectării legislației UE, inclusiv prin sprijinirea statelor membre în punerea în aplicare corectă a legislației UE, precum și prin concentrarea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor asupra problemelor sistemice, în care acțiunea Comisiei de asigurare a respectării obligațiilor are un impact real.

În prezent, Comisia face bilanțul rezultatelor acestei politici privind o mai bună legiferare și solicită în mod activ punctele de vedere ale tuturor părților interesate<sup>18</sup>. Obiectivul acestui bilanț este de a identifica dacă instrumentele noastre pentru o mai bună reglementare pot fi utilizate într-un mod mai eficace și mai eficient, și dacă da, în ce fel,

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_ro](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_ro)

<sup>13</sup> A se vedea pagina 20 din Raportul anual pe 2017 al Comitetului de analiză a reglementării; [https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en)

<sup>14</sup> Înființată în 2015, platforma sprijină simplificarea legislației UE și reducerea sarcinilor de reglementare inutile în beneficiul societății civile, al întreprinderilor și al autorităților publice. Aceasta face recomandări Comisiei în funcție de sugestiile primite de la părțile interesate. [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>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

<sup>16</sup> A se vedea, de exemplu, caseta 1 din Comunicarea COM (2017) 651 final; *Finalizarea Agendei pentru o mai bună legiferare: soluții mai bune pentru rezultate mai bune*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&qid=1540562011043&from=RO>

<sup>17</sup> [C\(2016\) 8600](#), Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune” din 21.12.2016.

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en)

inclusiv prin consolidarea rolului subsidiarității și proporționalității în elaborarea politicilor noastre.

### ***Raportul Grupului operativ privind subsidiaritatea, proporționalitatea și scenariul „Mai puțin, dar mai eficient”***

Din acest grup operativ fac parte membri ai Comitetului Regiunilor și ai parlamentelor naționale. Acesta a analizat rolul subsidiarității și al proporționalității în activitatea instituțiilor, rolul autorităților locale și regionale în elaborarea politicilor UE și posibilitatea de a lăsa sau restitui statelor membre responsabilitatea acțiunii în anumite domenii de politică sau în anumite competențe. Într-o perioadă de puțin peste șase luni, grupul operativ a elaborat un răspuns amplu și specific la aceste întrebări, pe baza contribuțiilor mai multor părți interesate implicate în acest proces<sup>19</sup>.

Raportul grupului operativ prezintă nouă recomandări, precum și o serie de acțiuni menite să contribuie la punerea în aplicare a acestora. Acestea vizează procesele de elaborare a politicilor de către Comisie, rolul parlamentelor naționale în examinarea propunerilor Comisiei și procedura legislativă.

Concluziile principale sunt următoarele:

- Este necesar un nou mod de lucru pentru a asigura o mai bună legiferare pe baza unei înțelegeri comune a subsidiarității și a proporționalității pe tot parcursul ciclului de elaborare a politicilor.
- Este necesară o „subsidiaritate mai activă”<sup>20</sup>, care să ofere o voce mai puternică autorităților locale și regionale și parlamentelor naționale și care să promoveze un sentiment de identificare și de responsabilitate față de ceea ce face Uniunea.
- Uniunea ar trebui să își utilizeze resursele într-un mod mai eficient și să își stabilească prioritățile legate de propriile acțiuni, dar nu există motive pentru a delega înapoi statelor membre competențe conferite prin tratat sau întregi domenii de politică.

Recomandările grupului operativ sunt prezentate în anexa la prezenta comunicare. Multe recomandări se referă la aspectele practice ale unei mai bune reglementări. Comisia sprijină analiza prezentată de grupul operativ privind necesitatea de a consolida aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității în procesul de elaborare a politicilor UE, ca parte a Agendei pentru o mai bună reglementare. Este esențial ca cele 41 de camere ale parlamentelor naționale, cele 74 de adunări legislative regionale, cele 280 de regiuni și cele 80 000 de autorități locale, care se află în prima linie atunci când este vorba de punerea în aplicare a legislației UE, să fie implicate mai mult în procesul de elaborare a politicilor. Subsidiaritatea activă și o nouă modalitate de colaborare cu aceste entități vor contribui la elaborarea de politici care dau rezultate, contribuind, în același timp, la o mai bună înțelegere a acțiunilor Uniunii și la o mai mare identificare cu și responsabilitate față de aceste acțiuni.

---

<sup>19</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>20</sup> Termenul „subsidiaritate activă” a fost utilizat de grupul operativ pentru a indica o participare sporită a tuturor părților interesate și a autorităților locale și regionale pe parcursul întregului ciclu de elaborare a politicilor. A se vedea paginile 8 și 9 din raportul grupului operativ.

#### **4. ACȚIUNI MENITE SĂ CONSOLIDEZE ROLUL SUBSIDIARITĂȚII ȘI AL PROPORȚIONALITĂȚII**

Comisia a analizat cu atenție raportul grupului operativ și prezintă domeniile în care este necesară luarea de măsuri.

##### **4.1. Promovarea unei înțelegeri comune a subsidiarității și a proporționalității**

Toți actorii implicați în elaborarea politicilor UE trebuie să respecte principiile subsidiarității și proporționalității, însă nu există o definiție comună care să stea la baza activității fiecărei instituții. Protocolul nr. 2 privind subsidiaritatea și proporționalitatea anexat la tratate nu mai conține criteriile cu caracter exemplificativ care făceau parte dintr-un protocol similar anexat la Tratatul de la Amsterdam.

În mai 2015, Comisia a publicat pentru prima dată o serie de orientări integrate cu privire la modul în care va pune în aplicare Agenda sa pentru o mai bună reglementare. Aceste orientări acoperă întregul ciclu de elaborare a politicilor, inclusiv evaluarea subsidiarității și a proporționalității<sup>21</sup> și includ deja criteriile prevăzute inițial în Tratatul de la Amsterdam. Grupul operativ s-a declarat în favoarea unui instrument de evaluare a subsidiarității și a proporționalității care să permită prezentarea rezultatelor într-un mod structurat („grila”)<sup>22</sup>. Acest instrument este anexat la prezenta comunicare. În prezent, Comisia nu prezintă rezultatele evaluărilor sale sub formă de „grilă”, dar intenționează ca în viitor să integreze această grilă în orientările sale privind o mai bună legiferare și să o utilizeze ca parte a evaluărilor impactului, a evaluărilor retrospective și a expunerilor de motive care însoțesc propunerile sale legislative. Aceste propuneri sunt transmise Parlamentului European, Consiliului, parlamentelor naționale și (dacă este cazul) comitetelor consultative la începutul fiecărei proceduri legislative.

Comisia ia act de faptul că atât Parlamentul European, cât și Consiliul recunosc importanța subsidiarității în regulamentul lor de procedură și de faptul că ambele instituții s-au angajat să țină seama pe deplin de evaluarea impactului realizată de Comisie în cursul procedurii legislative<sup>23</sup>. Pentru a valorifica pe deplin potențialul grilei de evaluare, aceasta trebuie utilizată de toate părțile implicate în procesul decizional. Parlamentul European și Consiliul trebuie să decidă acum dacă, în cursul procedurii legislative, ar trebui să se acorde o atenție sporită, specifică și sistematică aspectelor legate de subsidiaritate și proporționalitate. Mai exact, colegiuitorii introduc adesea modificări substanțiale la propunerile Comisiei, însă impactul acestor modificări și preocupările legate de subsidiaritate și proporționalitate sunt rar evaluate. Comisia invită colegiuitorii să își demonstreze în mod mai eficace angajamentul de a elabora evaluări ale impactului cu privire la modificările substanțiale pe care le aduc propunerilor

---

<sup>21</sup> A se vedea instrumentul nr. 5 privind temeiul juridic, subsidiaritatea și proporționalitatea: [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en)

<sup>22</sup> Grila cuprinde o serie de întrebări și aspecte menite să ghideze analiza subsidiarității și a proporționalității. Aceasta ar urma să fie utilizată de Comisie în mod echilibrat, ca parte a Agendei Comisiei pentru o mai bună reglementare, pornind de la necesitatea efectuării unor analize care să fie proporționale cu propunerea specifică în cauză.

<sup>23</sup> Punctul 14 din Acordul interinstituțional între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare. JO L 123, 16 aprilie 2016, p.1-14. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.RO&toc=OJ.L:2016:123:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.RO&toc=OJ.L:2016:123:TOC)



Comisiei<sup>24</sup>. De asemenea, Comisia consideră că parlamentele naționale ar trebui să utilizeze grila de evaluare prezentată mai sus și să o adapteze în funcție de propriile obiective, dacă este necesar. Comisia consideră că acest lucru va conferi un impact mai mare avizelor motivate elaborate de acestea, dar nu le va împiedica să își exprime, în cadrul acestor avize, alte preocupări decât cele legate de subsidiaritate și proporționalitate.

Comisia consideră că, în multe cazuri, statele membre ar putea ține seama mai mult, în cadrul procedurii legislative, de punctele de vedere ale parlamentelor naționale și regionale și de cele ale autorităților locale și regionale. Aceste niveluri administrative sunt cel mai aproape de punerea în aplicare efectivă a legislației și au o experiență bogată pe care o pot împărtăși. Deși este de competența colegiitorilor să decidă dacă este oportună implicarea reprezentanților autorităților locale și regionale în cadrul procedurii legislative, Comisia consideră că o mai mare transparență a procedurii legislative ar permite o mai bună informare și o mai mare implicare a autorităților locale și regionale și a publicului, în general. Comisia sprijină eforturile depuse în prezent pentru ca procedura legislativă să devină mai transparentă și accesibilă prin intermediul îmbunătățirilor aduse EUR-Lex<sup>25</sup> și în conformitate cu Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare (precum baza de date legislativă comună). Acțiunile întreprinse în lumina jurisprudenței recente a Curții de Justiție<sup>26</sup> și a constatărilor Ombudsmanului cu privire la transparența trilogurilor vor conduce la o îmbunătățire a transparenței și vor ajuta toate părțile interesate să participe la procesul decizional democratic. Comisia este pregătită să participe în mod constructiv la această activitate.

În orice caz, Comisia va continua să le comunice colegiitorilor feedbackul pe care îl primește cu privire la propunerile sale, inclusiv de la autoritățile locale și regionale, respectându-și angajamentul asumat în cadrul Acordului interinstituțional privind o mai bună legiferare.

**Comisia intenționează:**

- să încorporeze grila de evaluare a subsidiarității și a proporționalității în orientările pentru o mai bună reglementare și să utilizeze grila pentru a-și prezenta constatările în evaluările impactului, evaluările retrospective și expunerile de motive;
- să utilizeze grila ca instrument de orientare în comunicarea sa cu parlamentele naționale;
- să ia măsuri pentru ca, în cadrul fiecărei proceduri legislative, feedback-ul pe care îl primește cu privire la propunerile sale de la autoritățile locale și regionale să fie mai vizibil la nivelul Parlamentului European și al Consiliului.

<sup>24</sup> Articolul 15 din Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare.

<sup>25</sup> EUR-Lex este un site internet care permite consultarea facilă a legislației UE. Disponibil în 24 de limbi, site-ul include tratate, legislație, acorduri internaționale, acte pregătitoare, proceduri legislative, jurisprudență, întrebări parlamentare și multe alte tipuri de documente; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

<sup>26</sup> Cauza T-540/15 *De Capitani/Parlamentul European*; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

## **4.2. Măsuri menite să asigure un control mai eficace din partea parlamentelor naționale**

Parlamentele naționale au dreptul de a semnala probleme legate de subsidiaritate în termen de opt săptămâni de la primirea propunerii Comisiei<sup>27</sup>. Comisia exclude deja luna august atunci când stabilește termenul de opt săptămâni. Comisia consideră că perioada de Crăciun și Anul Nou ar trebui, de asemenea, să fie exclusă, dar nu poate lua o astfel de decizie în mod unilateral, deoarece orice prelungire a termenului stabilit afectează și activitatea Parlamentului European și a Consiliului. Comisia invită colegiitorii să își exprime opiniile cu privire la acest aspect pentru a răspunde dorinței parlamentelor naționale într-un mod pragmatic, care să nu afecteze dispozițiile relevante din tratat.

În raportul său anual privind subsidiaritatea și proporționalitatea, Comisia prezintă propunerile legislative pentru care a primit cel mai mare număr de avize motivate. Cu toate acestea, Comisia este de acord cu grupul operativ că ar trebui să ofere o mai mare vizibilitate punctelor de vedere ale parlamentelor naționale. Comisia intenționează să pregătească un răspuns agregat atunci când un număr semnificativ de parlamente naționale exprimă preocupări similare, chiar dacă nu se atinge pragul pentru „cartonașul galben”. Avizele parlamentelor regionale cu competențe legislative trimise direct Comisiei ar putea fi, de asemenea, luate în considerare, fără ca acest lucru să aducă atingere rolului principal al parlamentelor naționale în cadrul mecanismului de control al subsidiarității. Acest răspuns agregat ar prezenta poziția Comisiei cu privire la problemele ridicate și ar fi transmis Parlamentului European și Consiliului în cel mai scurt timp, având grijă să nu se întârzie procedura legislativă.

Comisia încurajează parlamentele naționale să se consulte cu parlamentele regionale și să coopereze în chestiunile legate de UE. Acest lucru ar putea contribui la o mai mare vizibilitate a preocupărilor exprimate de parlamentele regionale și la îmbunătățirea evaluării aspectelor legate de subsidiaritate, dar Comisia recunoaște că această cooperare rămâne o chestiune care ține exclusiv de parlamentele în cauză.

### **Comisia intenționează:**

- să nu ia în calcul nici în viitor luna august atunci când stabilește perioada de 8 săptămâni în care parlamentele naționale pot prezenta avize motivate;
- să analizeze împreună cu Parlamentul European și Consiliul posibilitatea de a nu lua în calcul nici perioada Crăciunului/Anului Nou, după cum au solicitat în mod repetat parlamentele naționale;
- să ofere o mai mare vizibilitate punctelor de vedere exprimate în avizele motivate ale parlamentelor naționale, oferind răspunsuri agregate, dacă este cazul, răspunzând preocupărilor exprimate de acestea și identificând, în rapoartele sale anuale privind subsidiaritatea și proporționalitatea, propunerile care au primit cele mai multe observații.

## **4.3. O implicare mai activă a autorităților locale și regionale**

Actuala Comisie a deschis procesul de elaborare a politicilor la participarea externă, pe lângă colaborarea sa proactivă cu partenerii socioeconomi în ceea ce privește

<sup>27</sup> Protocolul nr. 2 la tratate; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12008E/PRO/02>

elaborarea și punerea în aplicare a legislației în domeniile politicii sociale și regionale. Comisia se consultă deja, în mod activ, cu partenerii sociali, utilizând inclusiv consultarea în două etape prevăzută în tratat pentru domeniul politicii sociale. Foile de parcurs sunt publicate imediat după lansarea fiecărei noi inițiative; acestea prezintă intențiile Comisiei și invită toate părțile interesate să trimită feedback și să se pregătească pentru diferitele activități de consultare care urmează. În prezent, pentru fiecare inițiativă majoră se organizează consultări publice, iar pentru cele din programul anual de lucru, chestionarele sunt traduse în toate limbile oficiale. Proiectele de acte delegate și de acte de punere în aplicare sunt, de asemenea, publicate online înainte de a fi finalizate. În plus, Comisia le transmite colegiilor feedbackul pe care îl primește, la începutul procesului legislativ, de la toate părțile interesate (inclusiv de la autoritățile locale și regionale) cu privire la propunerile sale<sup>28</sup>.

În ciuda acestor progrese, deseori vocea importantă a autorităților locale și regionale nu se face auzită în fazele incipiente ale procesului de elaborare a politicilor. Autoritățile locale și regionale și adunările regionale au un statut aparte față de celelalte părți interesate, întrucât se află în prima linie a punerii în aplicare a dreptului Uniunii. Ca atare, sunt necesare eforturi mai mari pentru ca în procesul de elaborare a politicilor să se țină seama mai mult de experiența și opiniile lor. În contextul bilanțului său privind o mai bună reglementare, care este în curs de desfășurare, Comisia va examina modalitățile de revizuire a chestionarelor sale pentru a include o rubrică dedicată problemelor de interes pentru autoritățile locale și regionale. De asemenea, Comisia va îmbunătăți modul în care prezintă opiniile autorităților locale și regionale în evaluările impactului, în evaluările retrospective și în expunerile de motive. La rândul său, Comisia încurajează autoritățile locale și regionale să se înregistreze pe portalul web al Comisiei<sup>29</sup>, prin intermediul căruia toate părțile interesate pot contribui la elaborarea politicilor. De asemenea, Comisia își va face cunoscute inițiativele importante pe platformele de comunicare socială, însă organizațiile care reprezintă autoritățile locale și regionale ar trebui să se gândească, la rândul lor, la felul în care pot stimula implicarea autorităților locale și regionale.

**Comisia intenționează:**

- să modifice orientările sale privind o mai bună reglementare pentru a sublinia importanța includerii opiniilor și a experienței autorităților locale și regionale;
- să revizuiască chestionarele de consultare publică pentru a include întrebări referitoare la aspecte relevante pentru autoritățile locale și regionale, inclusiv pentru adunările regionale.

#### **4.4. Îmbunătățirea evaluării și a prezentării impacturilor relevante**

Legislația Uniunii poate avea efecte deosebit de importante la nivel local și regional și asupra autorităților publice. Comisia a elaborat metodologii pentru evaluarea impactului teritorial<sup>30</sup> care au fost testate pe o serie de propuneri legislative începând din 2016. Abordarea Comisiei constă în evaluarea acestor impacturi atunci când sunt relevante pentru procesul decizional și atunci când este proporțional să facă acest lucru

<sup>28</sup> Conform punctului 33 din Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare.

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_ro](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_ro)

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33\\_ro](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_ro)

(de exemplu, în cazul în care există diferențe mari între regiuni). Comisia intenționează să sublinieze importanța acestui aspect în orientările destinate personalului său și, așa cum s-a arătat mai sus, își va prezenta mai clar evaluările privind subsidiaritatea (inclusiv valoarea adăugată europeană) și proporționalitatea în evaluările impactului, evaluările retrospective și expunerile de motive. Cu toate acestea, nu este întotdeauna evident că va exista un astfel de impact sau că există date brute care să permită o evaluare detaliată. Implicarea mai activă a autorităților locale și regionale în procesele de consultare este un element esențial pentru îmbunătățirea calității evaluărilor impactului teritorial.

**Comisia intenționează:**

- să modifice orientările sale privind o mai bună reglementare pentru a sublinia importanța examinării și a evaluării impactului teritorial;
- să își prezinte mai clar evaluările privind subsidiaritatea și proporționalitatea și informațiile despre cine (și cum) este afectat în evaluările impactului, evaluările retrospective și expunerile de motive.

#### **4.5. Evaluarea legislației existente din perspectiva subsidiarității**

Misiunea Programului privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) al Comisiei este de a asigura adecvarea legislației Uniunii la scopul urmărit și de a o simplifica, în măsura posibilului, fără a afecta îndeplinirea obiectivelor urmărite<sup>31</sup>. Platforma REFIT sprijină Comisia în îndeplinirea acestei sarcini. Comisia deține un plan continuu pe cinci ani care include toate evaluările legislației existente, fiecare dintre acestea trebuind să evalueze relevanța, eficiența economică, potențialul de simplificare și valoarea adăugată europeană a legislației. Cele mai importante evaluări sunt, de asemenea, anexate la programul anual de lucru al Comisiei.

Activitatea platformei va continua până la sfârșitul actualei Comisii. Vom asculta opiniile membrilor platformei și vom evalua cu atenție rezultatele consultării părților interesate pe care am lansat-o cu privire la o mai bună reglementare. Cu toate acestea, considerăm că există deja argumente convingătoare pentru remodelarea platformei, astfel încât aceasta să abordeze într-un mod mai specific problemele ridicate de grupul operativ. Este vorba, de exemplu, de lărgirea domeniului de interes al platformei, pentru a aborda subsidiaritatea, proporționalitatea, densitatea legislativă<sup>32</sup> și rolul autorităților locale și regionale în punerea în aplicare a legislației UE, în plus față de accentul pe care îl pune în mod obișnuit pe simplificare. Credem că și componența platformei va trebui să fie modificată, astfel încât autoritățile locale și regionale să fie mai bine reprezentate, de exemplu prin înlocuirea experților din statele membre. De asemenea, ar putea fi avute în vedere legături mai strânse cu activitatea și rețelele Comitetului Regiunilor. Totuși,

<sup>31</sup> COM(2017) 651 final; Finalizarea Agendei pentru o mai bună legiferare: soluții mai bune pentru rezultate mai bune; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&qid=1540562011043&from=RO>

<sup>32</sup> În ceea ce privește legislația, „densitatea” se referă la instrucțiunile tehnice detaliate adoptate de legislator privind modul în care trebuie să fie atinse obiectivele, care pot influența marja de discreție pe care o au autoritățile naționale, regionale și locale în punerea în aplicare a legislației (a se vedea documentul elaborat de profesorul Dougan prezentat la reuniunea grupului operativ din 15 martie 2018): [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf)

viitoarea Comisie va fi cea care va decide cu privire la înființarea unei noi platforme. Între timp, Comisia salută intenția Comitetului Regiunilor de a institui o rețea de centre regionale pentru canalizarea informațiilor transmise de autoritățile locale și regionale în procesul de elaborare a politicilor și așteaptă cu interes rezultatele proiectului-pilot la care participă douăzeci de regiuni.

Grupul operativ și-a exprimat îngrijorarea cu privire la utilizarea actelor delegate și a actelor de punere în aplicare, care se referă la situația în care Comisia este împuternicită de Parlamentul European și de Consiliu să adopte norme specifice pentru a pune în aplicare legislația UE în timp util. Deși aceste acte nu sunt examinate de parlamentele naționale în cadrul aplicării Protocolului nr. 2 la tratate, actuala Comisie a îmbunătățit în mod semnificativ transparența actelor delegate și a actelor de punere în aplicare<sup>33</sup>. Proiectul de text legislativ este publicat online cu patru săptămâni înainte de finalizare. Toate părțile interesate au în prezent posibilitatea de a purta un dialog constructiv cu Comisia cu privire la conținutul fiecărui proiect de act legislativ. În cadrul evaluării actelor legislative existente, Comisia va lua măsuri astfel încât, în viitor, programul REFIT să acorde o mai mare atenție actelor delegate și de punere în aplicare aferente.

#### **Comisia intenționează:**

- să se asigure că, în cadrul evaluării legislației în vigoare, se acordă o mai mare atenție subsidiarității, proporționalității, densității legislative și rolului autorităților locale și regionale;
- să prezinte modificările propuse a fi aduse domeniului de interes și componenței platformei REFIT pentru a o remodela și pentru a aborda aceste aspecte în cadrul bilanțului privind o mai bună reglementare;
- să se asigure că actele delegate și actele de punere în aplicare relevante fac în mod sistematic obiectul evaluărilor.

## **5. CONCLUZII ȘI DEMERSURI ULTERIOARE: CONFERINȚA DE LA BREGENZ**

Actuala Comisie a elaborat un program de inițiative politice specific și axat pe priorități. Comisia a acționat, atunci când a fost necesar, cu privire la aspectele care contează cu adevărat. Comisia salută concluzia importantă a grupului operativ: Uniunea aduce o valoare adăugată în *toate* domeniile sale de acțiune. Totuși, la un moment dat, noi – instituțiile și statele membre – trebuie să acceptăm faptul că nu putem continua să facem mai mult pentru a face față provocărilor din ce în ce mai mari cu care ne confruntăm în prezent cu resursele de care dispunem în prezent. Prin urmare, Comisia este de acord cu concluzia la care a ajuns grupul operativ: va trebui să stabilim o ordine de prioritate a activităților, iar resursele vor trebui să fie utilizate mai eficient. Un aspect este adoptarea timpurie a propunerilor Comisiei pentru următorul cadru financiar multianual, un element esențial pentru ca Uniunea să dispună de resursele necesare.

Grupul operativ a propus, de asemenea, o nouă modalitate de lucru, bazată pe subsidiaritatea activă și pe un angajament mai dinamic al tuturor părților interesate și al tuturor nivelurilor de guvernare pe tot parcursul ciclului de elaborare a politicilor. Acest

<sup>33</sup> Registrul actelor delegate: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>; Site-ul web „Contribuția dvs. la procesul legislativ”: [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_ro](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_ro)

lucru ar însemna o schimbare importantă în procesul de elaborare a politicilor la nivelul Uniunii Europene, care ar duce la îmbunătățirea calității și a legitimității legislației pe care o adoptă. Comisia a stabilit modificările pe care intenționează să le aducă ca răspuns la recomandările formulate de Grupul operativ și invită acum Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, parlamentele naționale, guvernele naționale și autoritățile locale și regionale să formuleze un eventual răspuns.

Pe 15 și 16 noiembrie, președinția austriacă va organiza o conferință la Bregenz, în Austria, intitulată „*Subsidiaritate ca principiu de bază al Uniunii Europene*”. Cu prilejul acestei conferințe se va purta un dialog constructiv privind consolidarea rolului principiilor subsidiarității și proporționalității în elaborarea politicilor UE<sup>34</sup>. Conferința ar putea constitui, de asemenea, o contribuție valoroasă la summitul liderilor europeni care va avea loc la Sibiu anul viitor.

#### ***Teme pentru conferința de la Bregenz***

- Toate instituțiile și organismele relevante ar trebui să precizeze dacă vor utiliza grila de evaluare comună, adaptată propriilor nevoi, pentru a examina propunerile Comisiei din perspectiva subsidiarității și a proporționalității.
- Comitetul Regiunilor, care reprezintă autoritățile locale și regionale, ar trebui să analizeze modalitățile prin care își poate informa membrii cu privire la numeroasele posibilități pe care le au de a contribui în mod direct la elaborarea politicilor UE. Și alte organizații care reprezintă autoritățile locale și regionale ar putea, la rândul lor, să își intensifice activitățile informare cu privire la această problemă.
- Comitetul Regiunilor ar trebui să înființeze „centre regionale” pentru a canaliza în mod mai eficace experiența autorităților locale și regionale în elaborarea politicilor UE.
- Parlamentul European și Consiliul ar trebui să examineze impactul modificărilor substanțiale aduse propunerilor Comisiei și să le analizeze și din perspectiva subsidiarității și a proporționalității.
- Așa cum au solicitat în mod repetat parlamentele naționale, Parlamentul European și Consiliul ar trebui să hotărască să nu mai contabilizeze perioada de Crăciun/Anul Nou în termenul de 8 săptămâni de care dispun parlamentele naționale pentru a-și prezenta avizele motivate.
- Parlamentul European și Consiliul ar trebui să dea curs recomandărilor Ombudsmanului European și să țină seama de jurisprudența recentă pentru a îmbunătăți transparența procedurilor lor și să aibă în vedere implicarea autorităților locale și regionale în procedura legislativă.
- Parlamentul European și Consiliul ar trebui să își intensifice eforturile de colaborare cu Comisia pentru crearea unei baze de date interinstituționale comune menită să îmbunătățească trasabilitatea procedurii legislative.
- Autoritățile naționale ar trebui să examineze modalitățile prin care autoritățile locale și regionale ar putea contribui în mod mai eficace la procedura legislativă.

În urma viitoarelor alegeri europene și a numirii următoarei Comisii, Parlamentul European, Consiliul și Comisia vor face schimb de opinii și vor stabili

<sup>34</sup> <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

obiectivele și prioritățile în materie de politici<sup>35</sup>. Comisia așteaptă cu interes să discute modalitățile referitoare la acest schimb de opinii, în timp util, în cadrul punerii în aplicare a Acordului interinstituțional privind o mai bună legiferare semnat de cele trei instituții.

---

<sup>35</sup> La propunerea Comisiei, conform punctului 5 din Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare.