

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind O reglementare care să facă față viitorului**  
**(aviz exploratoriu)**  
(2016/C 487/07)

Raportor: **domnul Christian MOOS**

Coraportor: **domnul Denis MEYNENT**

Consultare	Președinția slovacă, 14.3.2016
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Subcomitetul „O reglementare care să facă față viitorului”
Data adoptării în subcomitet	7.9.2016
Data adoptării în sesiunea plenară	21.9.2016
Sesiunea plenară nr.	519
Rezultatul votului	213/2/5
(voturi pentru/voturi împotriva/ abțineri)	

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Președinția slovacă a invitat CESE să se pronunțe asupra „unei reglementări care să facă față viitorului”. Acest nou concept este în concordanță cu alte solicitări specifice adresate Comisiei și colegiuitorilor, cu scopul de a asigura un nivel sporit de coerență a reglementării, printre altele în raport cu competitivitatea UE și cu luarea în considerare a situației specifice a IMM-urilor și a microîntreprinderilor, aspecte asupra cărora CESE s-a pronunțat în mai multe rânduri.

1.2. CESE observă că se fac eforturi de îmbunătățire a calității reglementării europene, care ar trebui intensificate.

1.3. CESE reamintește că o reglementare de înaltă calitate, simplă, ușor de înțeles și coerentă „este un factor esențial de integrare și nu reprezintă o sarcină sau un cost de redus”, fiind indispensabilă pentru a genera creștere economică durabilă și a stimula inovarea, competitivitatea întreprinderilor, inclusiv a IMM-urilor, precum și crearea de locuri de muncă de calitate.

1.4. „Principiul inovării”, astfel cum este definit în capitolul 2, se înscrie, de asemenea, în logica programului REFIT. CESE reamintește principiile programului privind „o mai bună reglementare”, deja definite și aplicate, și subliniază că acest nou principiu nu trebuie să primeze asupra celor existente și trebuie aplicat cu inteligență și prudență, în special în domeniile protecției sociale și al protecției mediului, al sănătății și al protecției consumatorilor.

1.5. CESE propune continuarea examinării posibilităților oferite de „principiul inovării”, prin intermediul unui schimb de bune practici.

1.6. Inovarea este una dintre condițiile necesare pentru a asigura o creștere durabilă în Europa. Trebuie prevăzut așadar un cadru de reglementare favorabil inovării, deși relația dintre inovare și cadrul de reglementare nu este deloc simplă. Pe lângă măsurile legislative, trebuie luate și alte măsuri pentru promovarea și dezvoltarea inovării (măsuri administrative, facilități fiscale, plan de investiții etc.).

1.7. Obiectivul reglementării UE ar trebui să fie întotdeauna crearea unui cadru juridic care să permită întreprinderilor și cetățenilor să beneficieze de avantajele pieței interne și să evite o sarcină administrativă inutilă. Reglementarea europeană va face față viitorului în măsura în care este proactivă și preventivă; CESE se pronunță în favoarea unei reglementări adaptabile. El consideră că o reglementare europeană care să facă față viitorului trebuie să se bazeze pe metoda comunitară.

1.8. Este necesar să se evite costurile inutile ale reglementării. Aceste costuri ar trebui să fie proporționale cu beneficiile pe care le generează.

1.9. CESE consideră că orice reglementare trebuie să fie rezultatul unor deliberări politice publice. În acest sens, rolul societății civile și al partenerilor sociali este foarte important, fiind necesar să se asigure cadrul adecvat pentru un dialog social și civic calitativ, cu valorificarea în mod corespunzător a punctelor de vedere exprimate.

1.10. CESE constată că nu numai conținutul legislației, ci chiar procesul legislativ trebuie să facă față viitorului, pentru a corespunde nevoilor întreprinderilor și cetățenilor.

1.11. O reglementare care să facă față viitorului trebuie să fie fermă în ceea ce privește finalitatea sa, întotdeauna conformă cu obiectivele stabilite în tratate și flexibilă în cadrul transpunerii sale în legislația națională. Ea nu intră în detalii, ci doar stabilește un cadru, care trebuie transpus la timp și în mod corespunzător la nivel național, inclusiv cu consultarea și valorificarea pozițiilor partenerilor sociali și a organizațiilor societății civile reprezentative. Utilizarea clauzelor de limitare în timp („sunset clause”) ar trebui examinată mai bine.

1.12. CESE pledează pentru clarificarea principiilor subsidiarității și proporționalității, care sunt uneori utilizate ca argumente de către adversarii inițiativelor legislative, pe o bază insuficient argumentată.

1.13. Societatea civilă trebuie să fie în rezonanță cu „o reglementare care să facă față viitorului”. CESE ocupă o poziție propice pentru a juca rolul de intermediar între legiuitor, pe de o parte, și organizațiile societății civile și partenerii sociali, pe de altă parte.

1.14. CESE subliniază importanța evaluărilor de impact la nivel național și european, inclusiv a Testului IMM, și aceasta în cazul tuturor inițiativelor, fie ele legislative sau nelegislative, astfel încât deciziile politice să fie adoptate în cunoștință de cauză și pe baza unor elemente concrete. Evaluările de impact vin în sprijinul deciziilor politice, pe care nu le-ar putea înlocui.

1.15. CESE solicită să fie consultat atunci când Comisia, Parlamentul și Consiliul convin asupra retragerii unor propuneri legislative, întrucât este important să se evalueze consecințele materiale și imateriale ale acestor decizii.

1.16. CESE consideră că Consiliul trebuie să devină mai transparent și că o viitoare reformă a tratatelor ar trebui să încerce să îmbunătățească coerența deciziilor Consiliului. Drepturile Parlamentului trebuie consolidate.

1.17. CESE consideră necesar să exploateze mai mult cooperarea consolidată, evitându-se, în același timp, ca instituțiile să fie afectate de acest lucru.

1.18. CESE insistă ca participarea sa la procesul consultativ să meargă mână în mână cu consolidarea UEM. Parlamentul European, dar și organele consultative, trebuie să fie mai bine integrate în ciclul semestrului european.

1.19. CESE este în favoarea unei proceduri legislative accelerate în cadrul trilogului numai în situații de urgență.

## 2. Observații generale

2.1. Președinția slovacă a invitat CESE să se pronunțe cu privire la „o reglementare care să facă față viitorului” și să reflecteze asupra modului în care UE poate îmbunătăți reglementarea pentru a se adapta nevoilor economiei și ale societății în această perioadă de schimbări rapide. Președinția dorește să afle în ce mod costurile de reglementare pentru întreprinderi se pot menține la un nivel rezonabil, fără a neglija obiectivele tratatelor.

2.2. Reglementarea europeană va face față viitorului în măsura în care este proactivă și preventivă, pe de o parte, și oferă claritate și securitate juridică, pe de altă parte. De aceea, CESE pledează pentru o reglementare care să se adapteze și să aibă, totodată, capacitatea de a anticipa.

2.3. De asemenea, sunt necesare reglementări pentru îndeplinirea obiectivelor politice ale tratatelor. Uniunea Europeană este o economie socială de piață și, prin urmare, anumite norme implică anumite costuri pentru întreprinderi, de exemplu în domeniul securității și sănătății la locul de muncă. Echilibrul dintre obiectivele economice și sociale este factorul care garantează pacea socială în Europa. O reglementare care să facă față viitorului trebuie să respecte acest echilibru și să promoveze coeziunea economică, socială și teritorială, precum și solidaritatea dintre statele membre.

2.4. CESE susține și subliniază necesitatea de a consolida legitimitatea legislației europene printr-o mai bună reglementare, dar insistă ca percepția asupra elementelor care trebuie să facă față viitorului să nu ducă la o depolitizare a procesului legislativ. El este convins că orice reglementare trebuie să fie rezultatul unor deliberări politice publice. În acest sens, ar trebui să se ia în considerare rolul important al societății civile și al partenerilor sociali în cadrul dialogului social.

2.5. Reglementarea europeană are șanse să facă față viitorului în măsura în care este considerată legitimă de către cetățeni. Ea trebuie să se bazeze pe reprezentare, pe consens și pe participare și trebuie să poată furniza rezultate sau soluții la o problemă colectivă.

2.6. CESE consideră că procesul legislativ european ar trebui să fie revizuit în cadrul Tratatului de la Lisabona și, dacă este necesar, în cadrul unui nou tratat pentru ca politicile europene să dea rezultate mai bune. CESE dorește să evidențieze tocmai acest aspect al unei „reglementări care să facă față viitorului”, care este legat de calitate, legitimitate, transparență și caracterul favorabil incluziunii.

2.7. CESE constată că nu numai conținutul legislației, ci chiar procesul legislativ trebuie să facă față viitorului, pentru a corespunde nevoilor întreprinderilor și cetățenilor. Cu alte cuvinte, se pune problema democrației la nivel european.

2.8. Ca urmare, voința politică a aleșilor și alegerile pe care le fac aceștia sunt determinante. Fiecare reglementare poate fi analizată în funcție de capacitatea sa de a traduce această voință politică în fapte și evaluată în funcție de calitatea sa democratică. Prin urmare, CESE propune să se examineze nu numai conținutul reglementării, ci și procesul legislativ.

2.9. Acest nou concept de „reglementare care să facă față viitorului” este legat de alte inițiative de îmbunătățire a reglementării. CESE s-a pronunțat în repetate rânduri în avizele sale <sup>(1)</sup> asupra programului privind o mai bună legiferare și asupra programului REFIT <sup>(2)</sup>. El reamintește avizul său privind o abordare proactivă a reglementării <sup>(3)</sup>.

2.10. Printre prioritățile trioului de președinții (Țările de Jos, Slovacia și Malta) pentru perioada ianuarie 2016-iunie 2017, se numără punerea în aplicare a programelor pentru o mai bună reglementare și REFIT, acesta din urmă fiind lansat de Comisia Europeană în 2012 pentru a evalua costurile administrative ale dispozițiilor legislative în vigoare și, după caz, pentru a le elimina. Este evident că ideea unei „reglementări care să facă față viitorului” se înscrie în logica acestor programe.

2.11. CESE observă că se fac eforturi de îmbunătățire a calității reglementării europene și insistă ca acestea să fie intensificate. CESE a luat cunoștință de comunicarea Comisiei din 19 mai 2015 <sup>(4)</sup> și de Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare din 13 aprilie 2016 <sup>(5)</sup>, constatând, în același timp, că nu a fost implicat în elaborarea celui din urmă.

2.12. CESE consideră că o legislație de înaltă calitate, simplă, ușor de înțeles și coerentă, garantată de Comisie, Parlament și Consiliu, este o condiție indispensabilă pentru a genera o creștere economică durabilă și a stimula inovarea, competitivitatea întreprinderilor, inclusiv a IMM-urilor și a microîntreprinderilor, precum și crearea de locuri de muncă de calitate. De asemenea, este importantă punerea deplină în aplicare a *Small Business Act* în toate domeniile.

2.13. Reglementarea europeană „este un factor esențial de integrare și nu reprezintă o sarcină sau un cost de redus. Dimpotrivă, dacă are proporțiile cuvenite, ea devine o garanție importantă de protecție, de promovare și de securitate juridică pentru toți actorii și cetățenii europeni <sup>(6)</sup>.”

2.14. CESE reamintește importanța principiilor deja stabilite pentru o reglementare corespunzătoare. Printre acestea se numără principiile de punere în aplicare corectă și la timp, principiul subsidiarității și cel al proporționalității, principiul precauției, principiul previzibilității, principiul „a gândi mai întâi la scară mică”, dimensiunea externă a competitivității și testul pieței interne.

2.15. În prezent, un nou aspect al reglementării pare să capete o importanță prioritară pentru Consiliu: principiul inovării. Acest principiu, care presupune să se ia în considerare impactul asupra cercetării și inovării în procesul de elaborare și revizuire a normelor, este unul dintre numeroasele criterii care permit evaluarea propunerilor legislative ale Comisiei în domenii tehnice, tehnologice sau științifice. El trebuie utilizat în mod inteligent și cu prudență, în special în ceea ce privește protecția socială, protecția mediului, sănătatea și protecția consumatorilor.

<sup>(1)</sup> Lista avizelor și rapoartelor de informare ale CESE.

<sup>(2)</sup> JO C 230, 14.7.2015, p. 66 și JO C 303, 19.8.2016, p. 45.

<sup>(3)</sup> JO C 175, 28.7. 2009, p. 26.

<sup>(4)</sup> „O mai bună legiferare pentru rezultate mai bune – O agendă a UE” – COM(2015) 215 final.

<sup>(5)</sup> „O mai bună legiferare” (JO L 123, 12.5.2016, p. 1).

<sup>(6)</sup> JO C 303, 19.8. 2016, p. 45.

2.16. Acest lucru reiese din concluziile Consiliului „Competitivitate”<sup>(7)</sup> al UE, în care se afirmă că „ar trebui să se aplice «principiul inovării», ceea ce înseamnă că, în elaborarea și revizuirea reglementărilor din toate domeniile de politică, ar trebui să se ia în considerare impactul acestora asupra cercetării și inovării”. El se reflectă și în solicitarea Președinției slovace, precum și într-un studiu recent al CEPS<sup>(8)</sup>, care afirmă că stabilirea unor norme prea stricte riscă să blocheze investițiile și să împiedice inovarea. Este o interpretare în concordanță cu logica programului REFIT.

2.17. CESE consideră că aplicarea acestui nou principiu trebuie definită în prealabil, iar utilizarea sa specificată cu atenție.

2.18. Pentru CESE, principiul inovării trebuie să aibă aceeași pondere ca și celelalte criterii menționate la punctul 2.14 și utilizate de Comisie pentru a studia impactul unei propuneri legislative. Prin urmare, trebuie găsit un echilibru între principiul inovării și celelalte criterii, și să se asigure că acest principiu nu prevalează în raport cu celelalte.

2.19. CESE propune Președinției slovace să continue examinarea posibilităților oferite de „principiul inovării” prin intermediul unui schimb de bune practici. CESE solicită ca, pe această bază, Comisia să poată realiza o evaluare a oportunităților și a impactului acestui nou principiu.

2.20. Obiectivul reglementării UE ar trebui să fie întotdeauna crearea unui cadru juridic care să permită întreprinderilor și cetățenilor să beneficieze de avantajele pieței interne și de libertățile acesteia, adică să promoveze potențialul inovator european. Acest lucru implică evitarea sarcinilor administrative inutile, precum și revizuirea sau eliminarea normelor prost concepute, depășite și greoaie.

2.21. CESE consideră că costurile reglementării ar trebui să fie proporționale cu beneficiile pe care le generează. Costurile și sarcinile administrative inutile ar trebui evitate în interesul întreprinderilor, al cetățenilor și al administrațiilor însărcinate cu punerea în aplicare a reglementării. Este important ca beneficiul net și valoarea adăugată a unei reglementări să prevaleze asupra costurilor acesteia pentru întreprinderi sau pentru societate în ansamblul său.

### 3. Propuneri prospective pentru o reglementare care să facă față viitorului

3.1. CESE insistă ca noțiunea de „reglementare care să facă față viitorului” să fie mai bine definită. Ea trebuie să respecte valorile și obiectivele Uniunii Europene, în conformitate cu articolele 1 și 2 din Tratatul de la Lisabona. Prin urmare, principiul inovării, care este una dintre prioritățile Președinției slovace<sup>(9)</sup> și strâns legat, așadar, de noul concept de reglementare care să facă față viitorului, trebuie să fie responsabil.

3.2. Inovarea este una dintre condițiile necesare pentru a asigura o creștere durabilă în Europa. Orice reglementare, indiferent dacă este la nivel european sau național, trebuie să evite să impună sarcini inutile întreprinderilor, și în special IMM-urilor care dispun de mijloace reduse. Inovarea și competitivitatea stau la baza succesului economiei sociale de piață europene. Inovarea necesită un cadru de reglementare de calitate. Interacțiunea dintre reglementare și inovare este complexă și nu poate fi privită doar din punct de vedere cantitativ, în sensul unui număr mai mare sau mai mic de dispoziții legislative<sup>(10)</sup>.

3.3. CESE consideră că recurgerea la clauzele de limitare în timp în reglementarea europeană merită să fie analizată mai în detaliu, pentru a se evita viitoare obstacole birocratice.

3.4. „O reglementare care să facă față viitorului” trebuie să fie fermă din perspectiva finalității sale, întotdeauna conformă cu obiectivele stabilite în tratate și flexibilă în cadrul transpunerii sale în legislația națională, cu respectarea principiilor menționate mai sus. Ea nu intră în detalii, ci doar stabilește un cadru care, dacă este necesar, poate fi completat fie cu instrumente nelegislative, fie de către instanțe de reglementare naționale, parteneri sociali sau sisteme de autoreglementare, acestea din urmă sub controlul legiuitorului la nivelul corespunzător.

3.5. CESE pledează pentru clarificarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Respectarea subsidiarității sau mai degrabă repartizarea competențelor este esențială pentru buna funcționare a UE ca spațiu juridic comun. Totuși, aceste două principii sunt uneori utilizate ca argumente de către adversarii inițiativelor legislative, fără ca raționamentul lor adiacent să fie sprijinit în mod suficient. Este necesar să se clarifice criteriile care determină aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Spațiul juridic al Uniunii Europene trebuie să fie unic și indivizibil.

<sup>(7)</sup> Concluziile Consiliului Competitivitate, 26.5.2016 (punctul 2), [http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/out/?&typ=EN-TRY&i=ADV&DOC\\_ID=ST-9580-2016-INIT](http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/out/?&typ=EN-TRY&i=ADV&DOC_ID=ST-9580-2016-INIT).

<sup>(8)</sup> Centrul de Studii Politice Europene (CEPS) este un grup de reflecție cu sediul la Bruxelles.

<sup>(9)</sup> <http://www.eu2016.sk/data/documents/presidency-programme-fra-nahlad2.pdf>.

<sup>(10)</sup> *Better regulations for innovation-driven investment at EU level* (Reglementări îmbunătățite pentru investiții axate pe inovare la nivelul UE), document de lucru al serviciilor Comisiei: [https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovrefit\\_staff\\_working\\_document.pdf](https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovrefit_staff_working_document.pdf).

3.6. CESE consideră că este necesar să se examineze mai întâi procesul legislativ la nivel european în vederea îmbunătățirii calității reglementării. Un număr mare de inițiative vizează îmbunătățirea procesului legislativ, dar părțile participante la acest proces nu au aceeași opinie asupra mijloacelor. CESE face trimitere la orientările Comisiei în programul său „O mai bună reglementare” (19 mai 2015) și acordul interinstituțional (decembrie 2015/2016, aprilie 2016), la raportul Brok-Bresso (februarie 2016), la raportul Hübner (martie 2016), la raportul Giegold (sfârșitul lunii mai 2011) și la *Small Business Act* (februarie 2011). De asemenea, CESE atrage atenția asupra propunerilor guvernelor și parlamentelor statelor membre, asupra unor inițiative precum Mișcarea Europeană și Uniunea Federaliștilor Europeni (UEF), precum și asupra contribuțiilor institutelor de cercetare și a grupurilor de reflecție.

3.7. Societatea civilă organizată este deosebit de importantă pentru formarea unei opinii publice europene. Europa are nevoie de o opinie publică mai puțin fragmentată, care să servească drept tribună pentru o reglementare europeană care să facă față viitorului. În calitate de organism de reprezentare a societății civile organizate în Europa, CESE ocupă o poziție optimă pentru a facilita consensul dintre diferiții actori ai societății civile la toate nivelurile și în statele membre. Mai exact, el este un intermediar important între legiuitor, pe de o parte, și organizațiile societății civile și partenerii sociali, pe de altă parte.

3.8. CESE este conștient de importanța evaluărilor impactului, în special pentru IMM-uri. Acestea ar trebui luate în considerare în procesul legislativ, însă nu pot înlocui procesul politic.

3.9. Simplificarea reglementărilor greu de înțeles sau chiar de aplicat, precum și eliminarea reglementărilor care devin caduce pot fi benefice pentru cetățeni și mecanismele economice, contribuind astfel la crearea unui mediu care să favorizeze creșterea economică și crearea de locuri de muncă de calitate („mediu favorabil”). CESE solicită totuși să fie consultat atunci când Comisia, Parlamentul și Consiliul convin asupra retragerii unor propuneri legislative. În această situație, este important să se evalueze consecințele materiale și imateriale ale unor astfel de decizii și să fie informat CESE în această privință.

3.10. Tratatul de la Lisabona vizează consolidarea rolului Parlamentului European și a metodei comunitare. În urma crizei, Consiliul European a devenit piatra de temelie a sistemului instituțional european. CESE consideră că această abatere trebuie corectată. O reglementare europeană care să facă față viitorului trebuie să se bazeze pe metoda comunitară.

3.11. Reuniunile structurilor Consiliului care funcționează pe baza unei majorități calificate ar trebui să fie publice cu scopul de a asigura o mai mare transparență și mai multă democrație. Votul cu majoritate calificată pentru deciziile Consiliului ar trebui să devină norma. CESE consideră, de asemenea, că o viitoare reformă a tratatelor ar trebui să încerce să îmbunătățească coerența deciziilor Consiliului, configurațiile acestuia urmând, în prezent, politici parțial contradictorii cu consecințe evidente asupra calității legislației.

3.12. Extinderea drepturilor Parlamentului European, prevăzută în tratate, dar nepusă în practică, trebuie să fie realizată în cel mai scurt timp. Astfel, dreptul de inițiativă restrâns introdus de Tratatul de la Lisabona (articolul 225 din TFUE) ar trebui să se aplice într-o măsură mai mare în conformitate cu dispozițiile acestui tratat. O respingere din partea Comisiei nu ar trebui să fie posibilă decât din motive formale, în special dacă baza de competențe nu este suficientă.

3.13. Diferențele legate de ritmul de integrare sunt de mult timp o realitate în UE, iar aceste decalaje sunt inevitabile pe viitor având în vedere numărul de state membre. În acest context, CESE consideră că este necesar să se intensifice recursul la cooperarea consolidată. În același timp, trebuie să se evite slăbirea instituțiilor UE printr-o geometrie variabilă a proiectelor de integrare europeană. Cooperarea consolidată ar trebui să funcționeze pe baza unei majorități calificate.

3.14. CESE sprijină solicitarea Parlamentului European de a transforma uniunea economică și monetară UEM într-un „guvern economic eficient și democratic” și insistă din nou asupra participării acestuia la procesele consultative care trebuie asociate cu o astfel de aprofundare a UEM dacă se dorește participarea societății civile.

3.15. CESE consideră că procedura legislativă accelerată în cadrul trilogului ar trebui aplicată numai în situații de urgență, ceea ce este, de altfel, în conformitate cu condițiile prevăzute de tratat. Spre deosebire de comisiile Parlamentului European, reuniunile din cadrul trilogului nu sunt transparente și accesibile. Limitarea procedurii legislative la o singură lectură determină limitarea participării societății civile.

3.16. CESE consideră că instrumentele și procedurile introduse în urma crizei financiare și a crizei monedei euro trebuie să fie mai bine integrate în cadrul legislativ european. Parlamentul European, dar și organisme precum Comitetul European al Regiunilor (CoR) și CESE trebuie mai bine integrate în ciclul semestrului european. Mecanismul european de stabilitate trebuie inclus în cadrul legislativ al UE.

3.17. În ceea ce privește actele delegate, Comisia Europeană ar trebui să asigure un grad sporit de transparență a procesului său decizional (a se vedea articolul 290 din TFUE), ceea ce Comitetul a subliniat în repetate rânduri.

Bruxelles, 21 septembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---